

ISTITUZIONI NAZIONALI PER I DIRITTI UMANI FORTI ED EFFICACI

SFIDE, PRATICHE
PROMETTENTI
E OPPORTUNITÀ

—
SINTESI

1

Cosa sono le istituzioni nazionali per i diritti umani?

2

Conoscenza delle NHRI nell'UE

4

Risultati principali e pareri della FRA

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2021

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.

Per utilizzare o riprodurre foto o altro materiale libero da copyright dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), occorre l'autorizzazione diretta del titolare del copyright.

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso dei contenuti che seguono.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-062-1	doi:10.2811/38545	TK-01-20-631-IT-C
PDF	ISBN 978-92-9461-051-5	doi:10.2811/160439	TK-01-20-631-IT-N

Diritti delle immagini usate:

Copertina: © FRA

Pagina 3: © AdobeStock – photo 5000

Pagina 8: © AdobeStock – konoplizkaya

Pagina 13: © AdobeStock – Guillaume Le Bloas

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (National Human Rights Institutions, NHRI) costituiscono un elemento essenziale del sistema di protezione dei diritti umani a livello nazionale. Compiendo opera di sensibilizzazione e consulenza, nonché monitorando e chiamando le autorità a render conto del proprio operato, queste istituzioni svolgono un ruolo centrale nell'affrontare le grandi sfide odierne inerenti ai diritti umani: si occupano sia di problematiche preesistenti, come la discriminazione e la disuguaglianza, sia di questioni nuove, come le implicazioni dell'intelligenza artificiale e della pandemia di COVID-19 sotto il profilo dei diritti.

La presente relazione, pubblicata dieci anni dopo il primo studio approfondito dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sulle NHRI, analizza tali istituzioni nell'Unione europea (UE) nonché nella Macedonia del Nord, in Serbia e nel Regno Unito, esaminandone gli sviluppi rilevanti, le difficoltà incontrate in termini di efficacia e i modi per massimizzarne l'impatto. La relazione indica altresì le pratiche promettenti e il potenziale per un maggiore impegno citando, ad esempio, il ruolo delle NHRI nel sostenere il monitoraggio dello Stato di diritto e della conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

I risultati cui è giunta la FRA sottolineano che le NHRI, per sfruttare appieno il proprio potenziale, hanno bisogno di un mandato chiaro, di autonomia e risorse adeguate, ma devono anche rispecchiare, nella loro composizione, la diversità delle nostre società. Inoltre, è necessario che siano conformi ai principi di Parigi sull'indipendenza e l'efficacia delle NHRI approvati dalle Nazioni Unite.

Principi di Parigi

I **principi di Parigi** costituiscono il documento fondamentale della base internazionale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI). Essi stabiliscono gli standard minimi per le NHRI e definiscono i parametri internazionali per il loro accreditamento. Sono stati adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione n. 48/134 del 20 dicembre 1993.

Per leggere il documento nella sua interezza, cfr. il seguente link: **Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali (principi di Parigi)**.

COSA SONO LE ISTITUZIONI NAZIONALI PER I DIRITTI UMANI?

Le NHRI sono organizzazioni indipendenti create dagli Stati con il compito di promuovere e tutelare i diritti umani nei rispettivi paesi. Possono assumere varie forme – commissioni per i diritti umani, istituzioni di difensori civici – e hanno abitualmente mandati multipli. Ad esempio, la metà delle NHRI oggetto della presente relazione sono anche istituzioni di difensori civici, e 16 di esse hanno un mandato completo o parziale in materia di parità. Indipendentemente dai loro precisi poteri e dalle loro strutture, le NHRI sono di vitale importanza per far progredire i diritti umani a livello nazionale.

Hanno collegamenti intrinseci con il diritto internazionale in materia di diritti umani, il che rafforza i loro ruoli e il loro impatto, e sono soggette agli standard minimi internazionali definiti nei principi di Parigi. Tali principi definiscono il quadro per l'indipendenza e l'efficacia nella promozione e protezione dei diritti umani. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile prevede, più specificamente nell'obiettivo per lo sviluppo sostenibile 16 relativo alle istituzioni forti, un indicatore per le NHRI conformi ai principi di Parigi (indicatore 16.A.1).

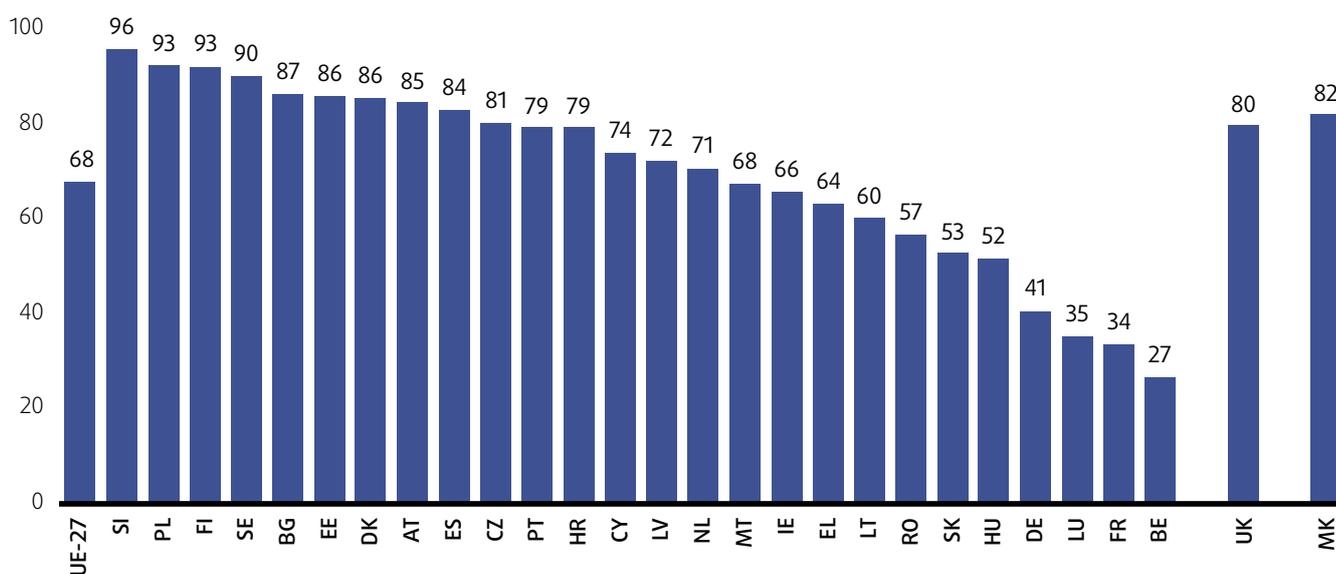
CONOSCENZA DELLE NHRI NELL'UE

Secondo l'Indagine sui diritti fondamentali ⁽¹⁾ condotta dalla FRA nel 2019, comprendente l'UE a 27, la Macedonia del Nord e il Regno Unito, complessivamente il 68 % delle persone aveva sentito parlare dell'NHRI del rispettivo paese. Ma la consapevolezza dell'esistenza delle NHRI varia considerevolmente da un paese all'altro, passando dal 96 % in Slovenia al 27 % in Belgio (cfr. figura 1). In media, non più del 60 % dei giovani di età compresa tra 16 e 29 anni è a conoscenza dell'esistenza dell'NHRI del proprio paese, mentre tra le persone più anziane tale percentuale sale al 68 % e oltre. Tra le persone che soffrono di gravi limitazioni nello svolgimento delle attività quotidiane (ad esempio le persone con disabilità), non più del 58 % di esse ne è a conoscenza, mentre tra le persone senza limitazioni la percentuale è del 70 %. Non sono state riscontrate differenze tra uomini e donne per quanto riguarda la consapevolezza dell'esistenza delle NHRI.

Le NHRI sono:

- ★ speciali entità indipendenti istituite ai sensi del diritto nazionale (che di solito riferiscono al rispettivo parlamento nazionale);
- ★ istituzioni dotate di un ampio mandato per promuovere la sensibilizzazione e la formazione e per tutelare i diritti umani attraverso il monitoraggio delle attività e il trattamento, l'esame e la segnalazione di denunce individuali;
- ★ organismi nazionali di consulenza e monitoraggio in materia di diritti umani;
- ★ istituzioni accreditate mediante un processo di valutazione internazionale tra pari in quanto pienamente (status A) o parzialmente (status B) conformi ai principi di Parigi;
- ★ organizzazioni con il compito di monitorare e segnalare, a livello nazionale e internazionale, la situazione dei diritti umani nel rispettivo paese;
- ★ organismi autorizzati a partecipare al Consiglio delle Nazioni Unite per i diritti umani e ad altri meccanismi internazionali per i diritti umani.

FIGURA 1. CONOSCENZA DELLA RISPETTIVA NHRI, PER PAESE (%) ^{a, b, c, d}



Fonte: FRA, *Fundamental Rights Survey 2019 (Indagine sui diritti fondamentali 2019)*, [dati raccolti in collaborazione con Statistics Netherlands (NL), Centre des technologies de l'information d'Etat (LU) e Statistics Austria (AT)].

▲ Nota: tra tutti i partecipanti all'indagine cui è stato chiesto di completare la sezione «Conoscenza dei diritti e responsabilità» dell'indagine (n = 26 045).

- a Per l'Italia non è stata individuata alcuna organizzazione equivalente a una NHRI.
- b Nel caso dei paesi con due NHRI, ai fini dell'indagine è stata scelta quella più conosciuta.
- c L'opzione «preferisco non rispondere» è stata selezionata da meno dell'1 % dei partecipanti, l'opzione «non so» al massimo dal 2 % in alcuni Stati membri.
- d Domanda: «Ha mai sentito parlare di uno degli organismi seguenti? Si prega di rispondere indicando la prima cosa che viene in mente. [NOME DELL'ISTITUZIONE NAZIONALE (ACCREDITATA) PER I DIRITTI UMANI]».

⁽¹⁾ FRA (2020), *What do fundamental rights mean for people in the EU? – Fundamental Rights Survey (Cosa significano i diritti fondamentali per le persone nell'UE? – Indagine sui diritti fondamentali)*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Affrontare la sfida della COVID-19

L'NHRI della **Finlandia** ha reagito prontamente alle misure introdotte a seguito della COVID-19, creando una pagina web in cui illustra le modifiche legislative apportate e il loro impatto sull'attuazione dei diritti umani e fondamentali (*).

L'NHRI della **Polonia** ha creato sul proprio sito web una pagina di arrivo che riporta tutte le sue attività relative alla pandemia e al monitoraggio della risposta del governo alla COVID-19 (**).

L'NHRI del **Lussemburgo** ha inviato al primo ministro una lettera aperta in cui esprime apprezzamento per gli sforzi quotidiani del governo volti a garantire la protezione dell'intera popolazione durante questo difficile periodo, fornisce informazioni sul suo compito di monitorare gli sviluppi e accertare

in quale misura le limitazioni dei diritti e delle libertà fondamentali siano necessarie e proporzionate rispetto alle esigenze imposte dalla situazione, e ricorda che i diritti umani «costituiscono per il governo un quadro chiaro e indispensabile che gli permette di assicurare il corretto equilibrio tra la tutela della salute pubblica e il rispetto dei diritti fondamentali e delle libertà individuali» (***)).

(*) Finlandia, Centro per i diritti umani (2020), COVID 19.

(**) Polonia, commissario per i diritti umani (2020),

Koronavirus i epidemia w Polsce.

(***) Lussemburgo, CDDH, Lettera aperta del presidente del CCDH al primo ministro. Per ulteriori informazioni in merito all'impatto della pandemia di COVID-19 sui diritti fondamentali delle persone, cfr. i **bollettini sul coronavirus** della FRA.



Risultati principali e pareri della FRA

Risultati principali

- ★ **Poteri sufficienti:** spesso le NHRI dispongono di ampi mandati che interessano molti settori del diritto dell'UE in cui si applica la dichiarazione dei diritti dell'UE, la Carta dei diritti fondamentali. Sono qui compresi il monitoraggio dei diritti fondamentali, il trattamento delle denunce, le indagini sulle violazioni dei diritti, la consulenza ai responsabili politici nonché i contatti con altri organismi per i diritti a livello nazionale e internazionale. Per rafforzarne l'impatto, gli Stati membri (sia i governi sia i parlamenti) dovrebbero consultare formalmente le NHRI, dar seguito alle loro raccomandazioni e rispondere alle loro richieste specifiche.
- ★ **Un ruolo rafforzato a livello dell'UE:** l'UE sta legando a doppio filo i diritti fondamentali nel proprio diritto e nei fondi che eroga e potrebbe ricorrere ulteriormente alle NHRI nel monitoraggio dell'attuazione degli impegni in materia di diritti fondamentali nell'ambito di tale diritto, compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE giuridicamente vincolante. Potrebbe inoltre dialogare periodicamente con esse su questioni inerenti ai diritti fondamentali, quali lo Stato di diritto o l'applicazione della Carta.
- ★ **Conformità ai principi di Parigi delle Nazioni Unite:** allo stato attuale 16 NHRI nell'UE sono pienamente conformi ai principi guida delle Nazioni Unite, rispetto alle nove riscontrate quando la FRA ha pubblicato la sua prima panoramica sulle NHRI nel 2010. In altri sei paesi le NHRI non sono conformi, mentre i cinque paesi rimanenti le stanno creando, ne chiedono l'accreditamento e lavorano al raggiungimento della conformità. Inoltre esiste oggi una rete europea (ENNHRI) che sostiene, rafforza e connette le NHRI. Tutti gli Stati membri dovrebbero avvalersi di tale sostegno e garantire che le proprie istituzioni nazionali per i diritti umani siano pienamente conformi ai principi delle Nazioni Unite.
- ★ **Protezione e indipendenza:** quasi la metà dei dirigenti delle NHRI gode di una protezione giuridica contro la responsabilità civile e penale. Tredici NHRI hanno riferito che il proprio personale è stato vittima di minacce e molestie sul posto di lavoro. Gli Stati membri devono tutelare, anche sul piano giuridico, le istituzioni nazionali per i diritti umani, i loro membri e il loro personale, e salvaguardarne la piena indipendenza nello svolgimento delle loro attività.
- ★ **Diversità:** la partecipazione a un'ampia sezione trasversale della società può contribuire ad accrescere la consapevolezza dei diritti e l'efficacia delle NHRI. Ciò comprende anche la creazione di legami più stretti con la società civile nonché con le regioni e le città.
- ★ **Risorse adeguate:** molte NHRI continuano a soffrire della carenza di personale, visti i loro molteplici mandati. Gli Stati membri dovrebbero pertanto fornire loro le risorse umane e finanziarie necessarie per adempiere efficacemente tali mandati.

Nei dieci anni trascorsi da quando la FRA ha pubblicato la prima relazione sulle NHRI, il numero di quelle conformi ai principi di Parigi è salito da nove a sedici negli attuali 27 Stati membri dell'UE. Altri sei Stati membri hanno NHRI che non sono pienamente conformi a tali principi. Pertanto, tutti gli Stati membri dell'UE tranne cinque – Cechia, Estonia, Italia, Malta e Romania – dispongono di una NHRI. In questi cinque paesi si sta lavorando per accreditare le istituzioni e conformarle ai principi di Parigi.

Uno sviluppo importante intervenuto dopo la relazione della FRA del 2010 su queste istituzioni è stata la creazione della Rete europea delle NHRI (ENNHRI). La Rete sostiene, rafforza e collega tra loro le NHRI fornendo consulenza sulla creazione e l'accreditamento, sullo scambio tra pari e lo sviluppo di capacità, sulla solidarietà e su un impegno congiunto con l'UE e altri meccanismi.

L'UE non ha mai legiferato su questioni inerenti alle NHRI. Tuttavia, nel regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo, ha riconosciuto la fondamentale importanza delle NHRI impegnandosi esplicitamente a sostenere quelle degli Stati nonUE. Inoltre, i principi di Parigi sono citati nell'atto istitutivo della FRA, il **regolamento (CE) n. 168/2007**. Un coinvolgimento esplicito e operativo degli organismi che promuovono i diritti fondamentali nell'applicazione del diritto dell'UE è previsto nella proposta di revisione del regolamento recante le disposizioni comuni per i programmi di finanziamento dell'UE ⁽²⁾. Le NHRI sono costantemente menzionate nella discussione sui meccanismi dello Stato di diritto dell'UE. Tali istituzioni potrebbero altresì essere coinvolte maggiormente nelle strategie e nei quadri dell'Unione in relazione a questioni quali l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito, «la Carta») o nelle relazioni sullo Stato di diritto. L'esistenza di NHRI forti, efficaci e indipendenti in tutti gli Stati membri costituisce una precondizione affinché esse possano esprimere appieno il proprio potenziale nel contesto dell'UE.

NHRI DI STATUS A CONFORMI AI PRINCIPI DI PARIGI, IN TUTTI GLI STATI MEMBRI DELL'UE

Tutti gli Stati membri dell'UE si sono impegnati a istituire NHRI. Avendo un mandato orizzontale che include tutti i diritti umani, le NHRI devono disporre di strumenti migliori per poter attuare i diritti fondamentali all'interno dell'ambito più ristretto della legislazione dell'UE.

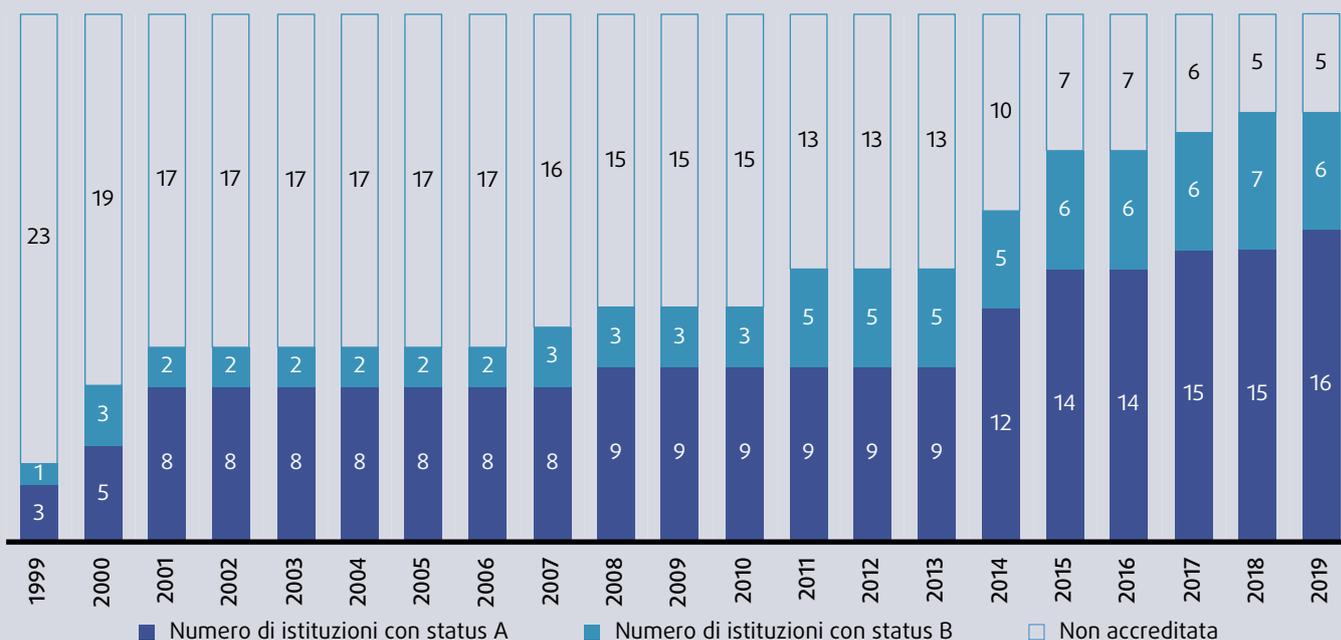


PARERE 1 DELLA FRA

Richiamandosi al parere formulato nella propria relazione del 2010 sulle NHRI, la FRA ritiene che tutti gli Stati membri dell'UE dovrebbero avere NHRI indipendenti, efficaci e incisive, conformi ai principi di Parigi e in grado di applicare e promuovere i diritti umani e fondamentali più efficacemente.

⁽²⁾ Commissione europea (2018), **Proposta di regolamento recante le disposizioni comuni applicabili a [fondi specifici dell'UE]**, COM(2018) 375 final del 29 maggio 2018.

FIGURA 2. NUMERO DEI PAESI EUROPEI CON NHRI DI STATUS A E B



Fonte: FRA, 2020 [ricerche documentali basate sui dati di accreditamento dei membri dell'ENNHRI e della GANHRI]

PARERE 2 DELLA FRA

Gli Stati membri dotati di NHRI dovrebbero adoperarsi per aumentarne l'efficacia, l'indipendenza e l'incisività, come raccomandato dalla sottocommissione per l'accREDITAMENTO (SCA) dell'Alleanza globale delle istituzioni nazionali per i diritti umani (GANHRI). Gli Stati membri che istituiscono NHRI dovrebbero tenere conto delle osservazioni generali della SCA della GANHRI al fine di garantire la conformità ai principi di Parigi. A tale riguardo, gli Stati membri possono fare affidamento sull'assistenza tecnica fornita dall'ENNHRI, da organizzazioni intergovernative e dall'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR).

Tuttavia, benché siano solo cinque gli Stati membri dell'UE che non si sono dotati di una NHRI, a giugno 2020 erano ancora 11, sui 27 Stati membri, quelli che non avevano ancora una NHRI di status A conforme ai principi di Parigi.

Nota: *comprende soltanto i 27 Stati membri dell'UE; «non accreditata» indica il numero degli Stati membri dell'UE senza una NHRI accreditata.*

RUOLI RAFFORZATI PER LE NHRI NELL'UE — MONITORAGGIO INDIPENDENTE DEI DIRITTI FONDAMENTALI NEGLI STATI MEMBRI

L'obbligo di istituire o designare organismi per la parità, previsto dal diritto dell'UE, ha fatto sì che in molti paesi le NHRI svolgano anche le funzioni di tali organismi. Una successiva raccomandazione della Commissione europea ha sollecitato gli Stati membri dell'UE a rafforzare l'indipendenza e l'efficacia degli organismi per la parità affinché essi possano svolgere meglio i propri compiti, ad esempio offrendo assistenza indipendente alle vittime di discriminazione, promuovendo la parità, conducendo indagini indipendenti e pubblicando relazioni e raccomandazioni indipendenti [raccomandazione (UE) 2018/951 della Commissione sulle norme riguardanti gli organismi per la parità — Raccomandazione 1.2].

Nelle conclusioni adottate dal Consiglio dell'Unione europea nel settembre 2019 in relazione alla Carta si sottolineava che le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, gli organismi per la parità e altri meccanismi per i diritti umani «svolgono un ruolo cruciale nella protezione e nella promozione dei diritti fondamentali e nel garantire il rispetto della Carta». Il Consiglio invitava alla collaborazione con questi meccanismi e li sosteneva nei loro compiti, comprese l'applicazione e la promozione della Carta.

Forti del loro ampio mandato in materia di diritti umani, le NHRI svolgono un ruolo rilevante nei numerosi ambiti rientranti nel diritto dell'UE in cui trova applicazione la Carta. Tali ambiti comprendono questioni fondamentali del diritto dell'UE (quali l'asilo e la migrazione, la protezione dei dati personali e la giustizia penale) riguardo alle quali il monitoraggio da parte delle NHRI dell'applicazione della Carta potrebbe essere rafforzato. Le istituzioni possono inoltre sviluppare la cooperazione con i soggetti incaricati dell'applicazione della Carta — governi, amministrazioni, legislatori, magistrati e altri operatori della giustizia, organismi preposti all'applicazione della legge, organizzazioni della società civile e difensori dei diritti — e aiutarli ad applicare e conoscere meglio la Carta.



PARERE 3 DELLA FRA

L'UE potrebbe ricorrere maggiormente alle NHRI in quanto soggetti cruciali per l'attuazione dei diritti fondamentali, anche garantendo un monitoraggio indipendente ed efficace di tali diritti nei propri Stati membri. Tale coinvolgimento delle NHRI dovrebbe essere sostenuto da rapporti stretti e regolari con alcune di esse e, in particolare, con l'ENNHRI. Un'interazione qualificata potrebbe essere riservata alle NHRI conformi ai principi di Parigi e all'ENNHRI. È altresì necessario garantire la capacità delle NHRI e dell'ENNHRI di impegnarsi attivamente mettendo a loro disposizione risorse umane e finanziarie sufficienti.

Questo coinvolgimento deve avvenire con modalità tali da non compromettere l'indipendenza e l'efficacia delle NHRI, quali definite nei principi di Parigi. Le NHRI non si sostituiscono all'obbligo degli Stati di attuare i diritti fondamentali; tuttavia, possono fornire consulenza indipendente e raccomandazioni specifiche del paese, oltre a fungere da meccanismo indipendente per il monitoraggio dell'adempimento da parte dello Stato dei suoi obblighi in materia di diritti fondamentali.

Nota: I&G: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.

FIGURA 3. ISTITUZIONI CON FUNZIONI DI ORGANISMO PER LA PARITÀ AI SENSI DEL DIRITTO DELL'UE

Status A																																		
Status B																																		
Nessuna istituzione accreditata																																		
0 — Contribuisce (non esclusivamente organismo per la parità)																																		
Organismo per la parità																																		
	Austria	Belgio	Bulgaria — Commissione	Bulgaria — Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania — Istituto	Romania — Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito — I&G	Regno Unito — SCZ	Regno Unito — IN	Macedonia del Nord	Serbia
		0		0				0	0					0	n / a				0															

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI e di ricerche documentali della FRA]

PARERE 4 DELLA FRA

Le istituzioni dell'UE potrebbero avviare contatti più regolari con le NHRI, ad esempio in seno al Consiglio dell'Unione europea, nei suoi gruppi di lavoro sui diritti fondamentali o in altri gruppi.

Contatti periodici sulle pratiche promettenti e sulle sfide riguardanti le NHRI potrebbe consentire di apprendere reciprocamente quali siano i modi migliori per aumentare l'efficacia, l'indipendenza e l'impatto delle NHRI, al fine di utilizzarle al meglio nel contesto dell'UE.

Inoltre, vi potrebbe essere uno scambio di punti di vista con la Commissione europea in contesti quali il monitoraggio della Carta dei diritti fondamentali dell'UE e dello Stato di diritto.

Dalla ricerca della FRA risulta che soltanto quattro delle 33 NHRI oggetto della presente relazione applicano attualmente la Carta in modo sistematico, mentre le altre hanno dichiarato che non ne stanno ancora sfruttando appieno il potenziale. Le istituzioni ritengono, comunque, che nel rispettivo sistema giuridico e politico l'applicazione della Carta sia complessivamente in aumento. Alla domanda se negli ultimi dieci anni – da quando è divenuta giuridicamente vincolante – la Carta abbia assunto un ruolo più rilevante nell'attività delle singole NHRI, 16 tra quelle che hanno fornito una risposta hanno affermato che tale ruolo è cresciuto, mentre 13 non hanno riscontrato una maggiore rilevanza della Carta ai fini della propria attività. Diciotto NHRI hanno giustificato lo scarso ricorso alla Carta con il suo limitato ambito di applicazione. Quasi altrettante (16) hanno attribuito i bassi livelli di applicazione della Carta alla mancanza di comprensione del suo valore aggiunto rispetto agli strumenti internazionali, come la convenzione europea sui diritti umani, mentre altre 13 NHRI hanno indicato come causa le fonti del diritto nazionale. Quindi, le istituzioni sembrano percepire la Carta prevalentemente come un testo troppo complesso da applicare, anche se solo quattro di esse hanno affermato che erano le restrizioni al loro mandato a impedire loro di farvi maggiormente ricorso.



Dalla ricerca della FRA emerge che, a causa della focalizzazione sull'ambito nazionale e dei canali consolidati con le Nazioni Unite, relativamente poche NHRI sono impegnate in uno scambio e in una collaborazione diretti con le istituzioni dell'UE; nondimeno, l'ENNHRI ha svolto un ruolo importante nel migliorare il collegamento tra le NHRI e le politiche e i processi regionali, anche al livello dell'UE. Inoltre, l'ENNHRI funge da portavoce collettivo delle NHRI dell'intera regione, anche stilando relazioni e raccomandazioni regionali che possono essere integrate nei processi decisionali legislativi e politici. Nel complesso, gli scambi tra le NHRI e l'UE potrebbero essere considerevolmente potenziati, sia nei processi dell'UE sia in termini di coinvolgimento degli Stati membri nelle sue procedure.

Un esempio importante in tal senso è il potenziale di sviluppo degli organismi nazionali nel contesto del monitoraggio dei programmi finanziati dall'UE a livello nazionale. Nell'attuale periodo di programmazione 2014-2020 dei fondi dell'UE, il diritto dell'Unione stabilisce come condizione per l'accesso ai finanziamenti dell'UE (ad esempio quelli per lo sviluppo regionale, la coesione e le questioni sociali) che gli Stati membri soddisfino determinate condizioni (condizionalità ex ante), compresa la capacità di applicare la normativa e la politica dell'UE in materia di anti-discriminazione e parità di genere, e siano conformi alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Per monitorare l'applicazione, il diritto dell'UE prevede altresì la possibilità di coinvolgere gli organismi nazionali per la parità nei competenti comitati di sorveglianza a livello nazionale; tuttavia, dalla ricerca della FRA risulta che pochissime NHRI che sono anche organismi per la parità hanno partecipato ai comitati di sorveglianza dei programmi finanziati dall'UE.

Per il prossimo periodo di programmazione dell'UE 2021-2027, l'attuale proposta della Commissione per la revisione del (cosiddetto) regolamento recante le disposizioni comuni per i fondi dell'UE offre la possibilità di coinvolgere gli



PARERE 5 DELLA FRA

L'UE dovrebbe continuare a mettere risorse a disposizione delle NHRI e dell'ENNHRI per sostenere ulteriormente la loro capacità di apportare un contributo efficace all'attuazione dei diritti fondamentali e dello Stato di diritto. La Commissione europea potrebbe considerare maggiori opportunità di finanziamento, per aiutare le NHRI a sviluppare competenze relative all'applicazione della Carta a livello nazionale. Ciò potrebbe agevolare il loro compito di aiutare gli Stati membri nell'applicazione della Carta, anche nei processi decisionali legislativi e politici e nell'utilizzo dei fondi strutturali e d'investimento europei.

Nota: I&G: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.



FIGURA 4. ACCREDITAMENTO DELLE NHRI E ULTERIORI MANDATI AI SENSI DEI TRATTATI DELLE NAZIONI UNITE

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria — Commissione	Bulgaria — Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania — Istituto	Romania — Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito — I&G	Regno Unito — SCZ	Regno Unito — IN	Macedonia del Nord	Serbia
Status B																																		
Nessuna istituzione accreditata																																		
0 — Contribuisce (non esclusivamente organismo per la parità)																																		
CERD (organismo a norma dell'articolo 14)																																		
OPCAT (NPM)								0		0																								
CRPD (NMM)	0									0													0		0		0							

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI, di ricerche documentali della FRA e di riscontri delle NHRI]

organismi nazionali responsabili della promozione dei diritti fondamentali. Tale ruolo potenziale di soggetti come le NHRI nei programmi finanziati dall'UE costituisce un'opportunità per rafforzare l'applicazione dei diritti fondamentali in tutta l'UE e potenziare il ruolo delle istituzioni, aumentandone l'impatto sul terreno. Ma è altresì un'occasione per integrare meglio le norme internazionali in materia di diritti umani nei processi decisionali legislativi e politici dell'UE.

PARERE 6 DELLA FRA

Al fine di ampliare la base delle analisi e delle prove disponibili per la verifica della conformità alla Carta in sede di recepimento e applicazione della legislazione dell'UE, gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di invitare le NHRI a contribuire alle procedure rilevanti, ad esempio in riferimento alle verifiche di compatibilità e alle valutazioni d'impatto.

L'UE può trarre ulteriore ispirazione dalla prassi delle Nazioni Unite, che riconosce alle istituzioni conformi ai principi di Parigi uno status particolare in termini di partecipazione e contributo a una serie di organismi, meccanismi e processi, compreso il Consiglio per i diritti umani e gli organismi istituiti in virtù di trattati. Nell'ambito delle Nazioni Unite, queste opportunità sono assai vaste e comprendono contributi alle valutazioni dei paesi, procedure di follow-up, l'elaborazione di norme e procedure per i reclami.

ISTITUZIONI INCISIVE E SICURE

Affinché le NHRI possano produrre un effetto determinante sui diritti umani, è cruciale che siano in grado di fornire consulenza ai responsabili politici e ai legislatori. La ricerca della FRA (cfr. riquadro sulla metodologia, pag. 18) rivela che le istituzioni oggetto della presente relazione utilizzano le proprie relazioni annuali e tematiche per segnalare gli sviluppi rilevanti e il potenziale di coinvolgimento con governi e parlamenti, anche durante la pandemia di COVID-19; tuttavia, benché le relazioni annuali delle NHRI siano abitualmente rivolte ai parlamenti, non sono sempre oggetto delle discussioni parlamentari, il che limita la loro visibilità e incisività. Tali discussioni sono obbligatorie soltanto in alcuni paesi.

Le NHRI devono disporre di poteri sufficienti per poter essere incisive. Benché sia solo raramente possibile esercitare poteri forti, come la facoltà di chiedere ai ministri del governo di rispondere a richieste specifiche, il fatto stesso che essi esistano può conferire a una NHRI la necessaria autorità. La ricerca condotta ai fini della presente relazione mostra che tutte le istituzioni pubblicano informazioni e dati sulle proprie attività, e in tal modo forniscono informazioni utili sia per la valutazione esterna sia per l'auto-valutazione. Tali informazioni possono riguardare, tra l'altro, il numero delle relazioni prodotte o di altri interventi pubblici eseguiti dalle NHRI, il numero delle raccomandazioni adottate o quello delle missioni di monitoraggio.

Nota: I&G: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.

FIGURA 5. CONSULENZA DELLE NHRI AI GOVERNI

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria — Commissione	Bulgaria — Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania — Istituto	Romania — Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito — I&G	Regno Unito — SCZ	Regno Unito — IN	Macedonia del Nord	Serbia	
Nessuna istituzione accreditata																																			
Obbligo esplicito																																			
Possibilità esplicita																																			
Possibilità implicita/prassi																																			

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI]

Per poter restare incisive, le istituzioni devono disporre di una forte base giuridica che ne preveda l'istituzione e ne disciplini il funzionamento, oltre a garantirne l'indipendenza. In linea con i principi di Parigi, la base giuridica di ciascuna NHRI dovrebbe definire in particolare la sua indipendenza ed esistenza, le sue strutture nonché i suoi mandati e poteri. La ricerca condotta ai fini della presente relazione ha rivelato che, mentre la base giuridica delle NHRI negli Stati membri dell'UE è solitamente alquanto solida, essendo fondata su leggi ordinarie adottate dal parlamento, solo 14 istituzioni sono sancite anche da norme costituzionali.

Alla base giuridica è correlata l'esigenza di un mandato della NHRI che sia sufficientemente ampio per comprendere tutti i diritti umani e fondamentali rilevanti. Ai sensi dei principi di Parigi, un tale mandato dovrebbe fondarsi sugli strumenti internazionali di cui lo Stato interessato è parte contraente [Competenza e responsabilità, paragrafo 3, lettera b)]. Per illustrare il ruolo delle NHRI nella promozione e nel monitoraggio dei diritti fondamentali nel contesto dell'UE, i documenti che costituiscono la base delle loro attività potrebbero contenere un esplicito riferimento alla Carta e al diritto dell'UE. La ricerca della FRA rivela che nei documenti istitutivi la Carta non è citata come norma fondamentale: ad eccezione di una proposta di legge svedese, i documenti che formano la base giuridica delle NHRI nell'UE non menzionano esplicitamente la Carta.

Secondo la ricerca, la grande maggioranza delle 33 NHRI oggetto della presente relazione ha mandati che comprendono anche attività di monitoraggio. Ventotto di queste istituzioni svolgono tali attività, ad esempio verifiche approfondite dei luoghi di detenzione. Di esse, 13 lo fanno in quanto obbligo esplicito, otto come possibilità esplicita e sette semplicemente sulla base di una prassi consolidata.

Note: I&G: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia. (*) All'interno della struttura sovraordinata dell'NHRI della Finlandia, la base giuridica del Difensore civico parlamentare è la costituzione, mentre il Centro per i diritti umani è istituito con legge ordinaria.



PARERE 7 DELLA FRA

Per potenziare l'impatto delle NHRI, gli Stati membri dell'UE potrebbero sollecitarle a formulare raccomandazioni sulle implicazioni delle proposte legislative e politiche sotto il profilo dei diritti fondamentali, al fine di migliorare la conformità in tale ambito anche durante uno stato di emergenza quale quello proclamato recentemente nel contesto della pandemia di COVID-19. Inoltre, i parlamenti potrebbero intrattenere un rapporto formalizzato con le NHRI e garantire che le relazioni inviate loro da tali istituzioni siano adeguatamente presentate e discusse.

Gli Stati membri dell'UE potrebbero garantire che l'applicazione delle raccomandazioni delle NHRI e il seguito loro dato siano oggetto di rilevamento sistematico e di pubblica rendicontazione, allo scopo di segnalare, tra l'altro, le raccomandazioni che sono tuttora pendenti e in quale fase, nonché quelle che sono state esplicitamente respinte o non hanno prodotto reazioni da parte delle autorità nazionali competenti.

In mancanza di reazioni alle raccomandazioni, si potrebbero prevedere efficaci strumenti formali che consentano alle NHRI di indurre i parlamenti a prenderle in esame.

FIGURA 6. TIPI DI BASE GIURIDICA DISTINTI PER PAESE E ISTITUZIONE — COSTITUZIONE O LEGISLAZIONE ORDINARIA

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria — Commissione	Bulgaria — Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania — Istituto	Romania — Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito — I&G	Regno Unito — SCZ	Regno Unito — IN	Macedonia del Nord	Serbia	
Nessuna istituzione accreditata																																			
Costituzione										(*)																									
Diritto										(*)																									

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI e di ricerche documentali della FRA]

PARERE 8 DELLA FRA

Per ragioni di indipendenza ed efficacia, al momento della creazione di nuove NHRI o del potenziamento di quelle esistenti gli Stati membri dell'UE potrebbero assicurare una base giuridica solida, idealmente garantita da una norma costituzionale. Per poter modificare la base giuridica sono necessari preventivamente degli efficaci processi consultivi, che prevedano un ruolo di rilievo per la stessa NHRI.

Oltre a prevedere un ampio mandato nel campo dei diritti umani, che li comprenda tutti e contenga un esplicito riferimento al diritto internazionale in materia (compresi i trattati e le loro interpretazioni da parte dei corrispondenti meccanismi di monitoraggio), le basi giuridiche (o i loro equivalenti) delle NHRI potrebbero altresì fare riferimento al diritto dell'UE, alla Carta e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, contribuendo in tal modo a rafforzare i collegamenti con i diritti fondamentali dell'UE.

Analogamente, 29 delle istituzioni esaminate sono in grado di indagare sistematicamente su violazioni dei diritti umani e di formulare raccomandazioni per i ricorsi. Di esse, 12 lo fanno come obbligo esplicito, dieci come possibilità esplicita e sette semplicemente sulla base di una prassi consolidata. Inoltre, 27 NHRI hanno il potere di indagare di propria iniziativa su denunce di violazioni sistematiche dei diritti umani: dieci in quanto obbligo esplicito, dieci come possibilità e sette in base alla prassi.

La maggior parte delle istituzioni ha inoltre il potere di indagare su denunce individuali di violazioni dei diritti umani e di formulare raccomandazioni per i ricorsi, ma il loro numero è inferiore: solo 23 (20 come obbligo esplicito).

Dalla ricerca condotta ai fini della presente relazione risulta che tutte le NHRI monitorano e valutano in una qualche misura l'applicazione delle raccomandazioni e il seguito loro dato da parte dei governi, e che molte istituzioni pubblicano dati e informazioni sull'accettazione delle proprie raccomandazioni da parte delle autorità competenti.

Infine, le valutazioni delle NHRI devono esaminare l'azione e l'impatto effettivi, al di là della mera conformità agli aspetti formali dei principi di Parigi. La ricerca della FRA rivela che le istituzioni misurano il proprio impatto sulla situazione dei diritti umani prendendo in considerazione le più importanti questioni a essi inerenti nella società. Tali questioni importanti possono essere gli aspetti relativi ai diritti umani nello Stato di diritto, la migrazione e l'integrazione, i cambiamenti ambientali e tecnologici, la parità e i crimini d'odio o l'effetto di pandemie globali sui diritti fondamentali.

Nota:

I&G: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.

PARERE 9 DELLA FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire che le NHRI siano dotate di risorse sufficienti per compiere periodiche valutazioni dell'impatto e dell'efficacia della propria attività, incluse, se necessario, valutazioni esterne, i cui risultati devono essere resi pubblici.

FIGURA 7. POTERE DELLE NHRI DI INDAGARE SU DENUNCE INDIVIDUALI DI VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria — Commissione	Bulgaria — Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania — Istituto	Romania — Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito — I&G	Regno Unito — SCZ	Regno Unito — IN	Macedonia del Nord	Serbia	Nessuna istituzione accreditata		
																																				Obbligo esplicito	Possibilità esplicita
Status B																																					
Obbligo esplicito																																					
Possibilità esplicita																																					
Prassi																																					
Non è possibile																																					

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI]

NHRI INDIPENDENTI

Un elemento centrale che contribuisce a garantire l'indipendenza delle NHRI è dato dalle procedure di selezione e nomina dei membri dell'organo decisionale dell'istituzione. La revisione dell'accreditamento da parte della SCA rivela che occorre fare di più, anche per quanto attiene agli Stati membri dell'UE. Analogamente, vanno prese in considerazione anche le procedure di revoca ⁽³⁾.

La ricerca condotta ai fini della presente relazione mette in luce la necessità di migliorare le procedure di nomina degli organi decisionali delle NHRI, al fine di garantire trasparenza e credibilità. Nonostante le grandi diversità in termini di organismi e prassi tra i vari Stati membri, è possibile trarre insegnamenti di carattere generale importanti per tutti. Per quanto riguarda le osservazioni generali dello SCA e le risultanze della presente relazione, gli insegnamenti tratti comprendono la necessità di garantire una procedura di nomina trasparente e che si avvalga di candidature, o di considerare altre modalità per rendere le istituzioni più indipendenti. L'indipendenza delle NHRI sarebbe rafforzata se i candidati fossero esaminati da un comitato di esperti indipendenti, in conformità dei requisiti di legge che assicurano la trasparenza e la selezione basata sul merito. La valutazione dei candidati potrebbe giovare anche del coinvolgimento dei parlamenti, ad esempio mediante audizioni consultive.



PARERE 10 DELLA FRA

In conformità dei principi di Parigi e in riferimento alle osservazioni generali dello SCA, la FRA ritiene che gli Stati membri dell'UE dovrebbero rafforzare il processo di selezione e nomina dei membri (dirigenti) delle NHRI, al fine di garantire una maggiore trasparenza e l'apertura delle procedure a una gamma di candidati quanto più ampia possibile. A tali procedure potrebbero partecipare comitati di esperti indipendenti e i parlamenti.

⁽³⁾ Cfr. GANHRI (2018), **SCA General Observations** (Osservazioni generali dello SCA), 2.1.



PARERE 11 DELLA FRA

Come sottolineato dal Consiglio dell'Unione europea, gli Stati membri dell'UE dovrebbero garantire la salvaguardia e un contesto favorevole per le NHRI e la società civile, affinché tali istituzioni non siano sottoposte a minacce e molestie. Per offrire tali garanzie alle NHRI nonché ai loro dirigenti e personale, di fronte a minacce o altre forme di pressione connesse con la loro attività di promozione e protezione dei diritti umani, l'UE e i suoi Stati membri devono attuare misure di salvaguardia, anche di tipo legislativo, in stretta collaborazione con le stesse NHRI.

Le NHRI, i loro membri e il loro personale devono essere protetti da molestie, attacchi o altri atti intimidatori conseguenti alle loro attività statutarie, e tali misure di protezione devono essere adeguatamente trattate come priorità dagli Stati membri dell'UE.

Un altro importante requisito istituzionale che rafforza l'indipendenza delle NHRI e la protezione da alcune forme di minaccia è l'esclusione della responsabilità civile e penale per gli atti compiuti dalle istituzioni nell'adempimento dei loro compiti (immunità funzionale). In mancanza di questa protezione da influenze esterne, le NHRI potrebbero non essere in grado di svolgere i propri compiti senza il timore di subire procedimenti giudiziari. Dalla ricerca condotta ai fini della presente relazione emerge che i dirigenti di solo 16 delle 33 istituzioni esaminate godono di questa immunità, che in quattro Stati membri è estesa al consiglio di amministrazione. In altri paesi, ad esempio in Croazia, anche i vice-difensori civili godono della stessa immunità riconosciuta al difensore civico. Per quanto riguarda l'immunità del personale, essa è prevista in due soli Stati membri.

Ci sono, poi, varie altre insidie cui sono esposti sia le NHRI stesse sia i loro dirigenti e personale, che minano significativamente il loro lavoro. Il commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa ha segnalato numerosi pericoli per le istituzioni, anche in Stati membri dell'UE, tra cui tagli al bilancio e ingerenze nel processo di selezione e nomina dei funzionari ⁽⁴⁾; pertanto, è importante che sia operativo un forte sistema di prevenzione. Inoltre, le Nazioni Unite hanno riconosciuto l'importanza delle NHRI ai fini della prevenzione di rappresaglie contro organizzazioni della società civile ⁽⁵⁾. Il segretario generale delle Nazioni Unite ha recentemente insistito di fronte all'Assemblea generale sulla necessità che gli Stati

adottino misure volte a prevenire pressioni sulle NHRI ⁽⁶⁾.

Il Consiglio dell'Unione europea ha «sottolinea[to] la necessità di salvaguardare un contesto favorevole per le istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, per gli organismi per la parità e per altri meccanismi nazionali per i diritti umani» ⁽⁷⁾.

La ricerca condotta ai fini della presente relazione rivela che le sfide principali per la salvaguardia e la creazione di un contesto favorevole per le NHRI comprendono casi di molestie, minacce e attacchi nei confronti del personale, dei dirigenti e delle sedi di tali istituzioni. Tredici NHRI hanno segnalato che nei 12 mesi precedenti i loro dipendenti e volontari erano stati oggetto di minacce e molestie a causa del loro lavoro, prevalentemente nella modalità online. Un'altra forma di minaccia è la divulgazione di opinioni eccessivamente negative sulle questioni inerenti ai diritti umani, come segnalato da un terzo delle istituzioni.

⁽⁴⁾ Consiglio d'Europa, commissario per i diritti dell'uomo (2018), **Paris Principles at 25: Strong National Human Rights Institutions Needed More Than Ever** (25 anni dei principi di Parigi: le istituzioni per i diritti umani sono ora più necessarie che mai), 18 dicembre.

⁽⁵⁾ Consiglio per i diritti umani delle Nazioni Unite (2019), **A/HRC/RES/42/28**, 1° ottobre.

⁽⁶⁾ Assemblea generale delle Nazioni Unite (2019), **A/74/226**, 25 luglio; Assemblea generale delle Nazioni Unite (2019), **A/RES/74/156**, 23 gennaio.

⁽⁷⁾ Consiglio dell'Unione europea (2019), **Conclusioni del Consiglio sulla Carta dei diritti fondamentali 10 anni dopo: quadro della situazione e lavori futuri**, pag. 11.

LE ISTITUZIONI RISPESCHIANO LA DIVERSITÀ – IN UN CONTESTO FAVOREVOLE AI DIRITTI UMANI

Una rappresentanza pluralistica della società all'interno delle NHRI e dei rispettivi organi consultivi è un requisito previsto dai principi di Parigi ed è interconnesso con l'indipendenza di tali istituzioni. Si tratta di un elemento di cruciale importanza ai fini dell'efficace funzionamento delle NHRI e della loro capacità di incidere sulla situazione concreta dei diritti umani. Ciascuna istituzione dovrebbe rispecchiare la più ampia composizione della società e, nel proprio modo di lavorare, dovrebbe anche relazionarsi con tutta la comunità collaborando con la società civile e impegnandosi con coloro che altrimenti potrebbero restare emarginati e inascoltati. I principi di Parigi fanno riferimento alla nomina dei membri delle NHRI in conformità di una procedura in grado di fornire tutte le garanzie necessarie per assicurare una rappresentanza pluralistica delle forze sociali (della società civile) impegnate nella protezione e nella promozione dei diritti umani. Anche la collaborazione con la società civile è un elemento importante dei principi di Parigi.

Nel contesto dell'UE, il pluralismo esprime il rispetto per la diversità culturale, religiosa e linguistica, come sancito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 22) e dal trattato sull'Unione europea (articolo 2). Inoltre, all'articolo 10, paragrafo 3, il trattato stabilisce che le decisioni dell'UE sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. In questo spirito, è senz'altro opportuno che l'esame dei diritti umani tenga conto del pluralismo della società nell'applicazione della legislazione dell'UE.

La ricerca condotta ai fini della presente relazione rivela che 15 NHRI si adoperano per garantire il pluralismo attraverso la composizione dei loro organi decisionali collegiali – le NHRI strutturate come commissioni. Inoltre, dalla ricerca della FRA risulta che nelle istituzioni la parità di genere a livello di personale e di posizioni dirigenziali è migliorata rispetto a dieci anni fa per entrambe queste categorie.

Nota:

IG: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.



PARERE 12 DELLA FRA

In linea con i principi di Parigi, gli Stati membri dell'UE sono sollecitati a provvedere affinché le strutture e la composizione delle NHRI rispecchino la natura diversificata della società. Tale obiettivo può essere conseguito agendo sulla composizione degli organi decisionali collegiali, degli organi consultivi e del personale. Inoltre, le NHRI devono essere in grado di coinvolgere la società civile in maniera regolare e costruttiva. Ai fini della credibilità e dell'efficacia delle NHRI è essenziale che esse rispecchino la pluralità della società, comprese le categorie emarginate.

FIGURA 8. GARANZIA DEL PLURALISMO DA PARTE DELLE ISTITUZIONI

	Austria	Belgio	Bulgaria — Commissione	Bulgaria — Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania — Istituto	Romania — Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito — IG	Regno Unito — SCZ	Regno Unito — IN	Macedonia del Nord	Serbia			
Status A																																					
Status B																																					
Nessuna istituzione accreditata																																					
Organo pluralistico all'interno della NHRI																																					
Organi consultivi — Ambito allargato																																					
Organi consultivi — Ambito ristretto																																					

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI e di ricerche documentali della FRA]

PARERE 13 DELLA FRA

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero considerare l'opportunità di sostenere maggiormente la cooperazione tra le NHRI e le città o regioni, stanziando risorse dedicate. Tale cooperazione non soltanto rafforzerebbe i diritti umani a livello locale, ma contribuirebbe anche alla loro conoscenza. L'OSS 16.10 («garantire l'accesso del pubblico alle informazioni e proteggere le libertà fondamentali, in conformità della legislazione nazionale e degli accordi internazionali») potrebbe essere ulteriormente preso in considerazione per ampliare gli scambi tra le NHRI e i differenti livelli di governance, comprese le città e le regioni.

Tutte le NHRI oggetto della presente relazione collaborano con le organizzazioni della società civile. Tale collaborazione costituisce per quasi la metà delle istituzioni un obbligo, per un terzo un potenziale esplicito e per circa un quinto di esse una prassi. Le NHRI collaborano congiuntamente e strettamente con la società civile nei seguenti ambiti: sensibilizzazione, istruzione e formazione sui diritti umani (31); progetti congiunti (23); altri ambiti (3). A tal fine si avvalgono di varie forme di comunicazione e cooperazione con la società civile. Gli inviti a presentare proposte e il finanziamento delle organizzazioni della società civile da parte delle istituzioni rimangono una prassi infrequente.

Per integrare la ricerca condotta ai fini della presente relazione, la FRA si è consultata con la società civile sul tema della cooperazione con le NHRI. Dai risultati di tali consultazioni si evince che, benché buono, l'impegno profuso potrebbe essere diversificato in un maggior numero di aree tematiche, mentre la cooperazione potrebbe essere formalizzata ed estesa a tutti gli ambiti di attività delle NHRI, un punto sollevato anche nelle osservazioni dello SCA.

La ricerca della FRA ha riguardato anche altre forme di inclusione. Quasi la metà delle NHRI esaminate collabora con le autorità competenti a livello municipale e con altre autorità locali attraverso varie forme di cooperazione. Tre NHRI hanno aperto uffici in differenti località del paese in cui operano per poter essere più vicine ai titolari di diritti o per stimolare la promozione di tali diritti. Le autorità municipali hanno beneficiato delle competenze delle istituzioni in materia di diritti: una circostanza che ha positivamente influenzato la buona governance anche attraverso il coinvolgimento dei titolari degli stessi nei processi decisionali politici. Sono qui compresi l'area dei diritti, come l'accesso alla giustizia, il diritto all'informazione, la libertà di religione, coscienza, opinione, informazione ed espressione, la prevenzione e il contrasto della discriminazione attraverso una formazione mirata sui diritti umani per i dipendenti pubblici, l'accessibilità dei servizi e la creazione di spazi per la diversità.

Nota:

I&G: Inghilterra e Galles; IN: Irlanda del Nord; SCZ: Scozia.

FIGURA 9. COOPERAZIONE DELLE NHRI CON LE OSC

Status A	Austria	Belgio	Bulgaria — Commissione	Bulgaria — Difensore civico	Croazia	Cipro	Cechia	Danimarca	Estonia	Finlandia	Francia	Germania	Grecia	Ungheria	Irlanda	Italia	Lettonia	Lituania	Lussemburgo	Malta	Paesi Bassi	Polonia	Portogallo	Romania — Istituto	Romania — Difensore civico	Slovacchia	Slovenia	Spagna	Svezia	Regno Unito — I&G	Regno Unito — SCZ	Regno Unito — IN	Macedonia del Nord	Serbia		
Obbligo esplicito																																				
Possibilità esplicita																																				
Possibilità implicita/ prassi																																				

Fonte: FRA, 2020 [sulla base di 33 risposte al questionario inviato a 34 NHRI e di ricerche documentali della FRA]

ADEGUATA DOTAZIONE DI RISORSE PER LE NHRI

La disponibilità di risorse umane e finanziarie adeguate è d'importanza cruciale affinché le istituzioni possano adempiere i loro vari mandati in materia di diritti umani in modo indipendente ed efficace.

La differente natura delle NHRI degli Stati membri dell'UE (alcune svolgono anche la funzione di difensori civici e di organismi per la parità) non facilita il confronto tra le risorse a loro disposizione, siano esse umane o finanziarie. Anche se dalla ricerca della FRA risulta un leggero aumento complessivo dei bilanci delle istituzioni dell'UE tra il 2010 e il 2019 (principalmente per i mandati aggiuntivi, al netto dell'inflazione), in alcuni anni e in alcune NHRI i fondi sono stati invece fortemente ridotti. Raffrontando i dati disponibili sulle istituzioni tra il 2011 e il 2019, si nota che c'è stato generalmente un aumento del numero di dipendenti, il quale va tuttavia inserito nel contesto di un numero crescente di compiti.

Dalla ricerca condotta ai fini della presente relazione emerge che in molte NHRI il personale continua a essere assai ridotto in proporzione ai loro molteplici mandati, come nel caso delle istituzioni che sono anche un organismo per la parità ai sensi del diritto dell'UE, un meccanismo nazionale di prevenzione ai sensi del Protocollo opzionale alla convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura (OPCAT) e un meccanismo nazionale di monitoraggio ai sensi della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.



PARERE 14 DELLA FRA

In linea con i principi di Parigi e le raccomandazioni per gli organismi specializzati del Consiglio d'Europa e della Commissione europea, gli Stati membri dell'UE dovrebbero adoperarsi affinché alle NHRI siano assegnate risorse umane e finanziarie tali da metterle operativamente in grado di adempiere i propri mandati in maniera efficace e indipendente. A tal fine potrebbe essere utile uno scambio tempestivo tra le NHRI e i responsabili politici sotto forma di consultazioni preventive sul bilancio, senza pregiudicare la loro indipendenza. Eventuali tagli generalizzati dei bilanci dei servizi pubblici non dovrebbero penalizzare in modo sproporzionato le NHRI.

Le risorse dovrebbero essere sufficienti per consentire alle NHRI di affrontare le questioni chiave inerenti ai diritti umani e di svolgere efficacemente le proprie funzioni. Si tratta di un fattore importante sia in termini generali sia al fine di rafforzare le loro competenze su questioni quali la Carta. Inoltre, le NHRI devono avere la capacità di far conoscere meglio il proprio mandato e le proprie funzioni presso il pubblico in generale e le categorie sociali vulnerabili.

Le risorse dovrebbero altresì essere tali da consentire alle NHRI di collaborare con altre istituzioni competenti in materia di diritti umani a livello nazionale, allo scopo di garantire il coordinamento e l'interazione con le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni internazionali e regionali, comprese le istituzioni dell'UE.

PARERE 15 DELLA FRA

È opportuno prestare particolare attenzione affinché a ciascun mandato esplicito e compito aggiuntivo di una NHRI siano assegnate risorse sufficienti a garantire che la loro esecuzione sia efficace e non comprometta l'attività in corso.

L'UE e i suoi Stati membri devono assicurare altresì che i mandati e i compiti aggiuntivi non incidano sull'efficacia di una NHRI bloccando capacità in misura sproporzionata o indicando scelte strategiche.

Gli Stati membri dell'UE dovrebbe consultare le NHRI in merito a qualsiasi iniziativa legislativa o politica che vada a incidere su tali istituzioni, compresi i mandati e i bilanci.

In linea con i principi di Parigi e le norme internazionali, le NHRI hanno un importante ruolo da svolgere in collaborazione con le Nazioni Unite. È essenziale anche la collaborazione con i meccanismi regionali per i diritti umani e con altri meccanismi regionali e nazionali, comprese le NHRI di altri paesi con competenze nelle aree della tutela o promozione dei diritti umani, nonché con altri organismi competenti in materia di diritti umani nello stesso paese.

Metodologia

Le informazioni sono state raccolte mediante fonti primarie e secondarie (qualitative e quantitative).

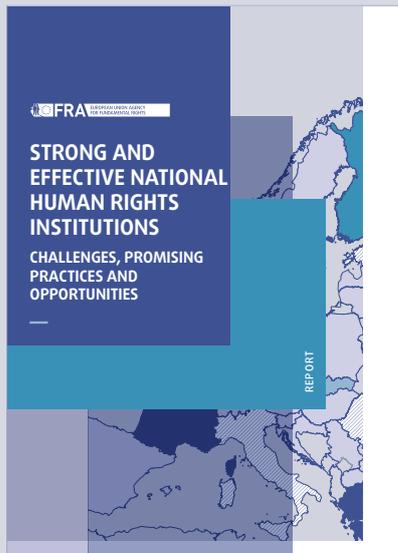
Il personale della FRA ha raccolto i dati per mezzo di questionari e interviste delle NHRI negli allora 28 Stati membri dell'UE e nei due paesi in via di adesione inclusi nel mandato dell'Agenzia (Macedonia del Nord e Serbia). La raccolta dei dati è stata eseguita tra aprile e settembre 2019. Le NHRI o, per gli Stati che ne sono privi, le istituzioni equivalenti che fanno parte dell'ENNHRI hanno risposto a un questionario e sono state intervistate. Il questionario della FRA è stato inviato a un totale di 34 NHRI; hanno risposto in 33, anche se alcune hanno preferito non compilare tutte le sezioni del questionario. Nello stesso periodo di tempo sono state condotte ulteriori ricerche documentali. Nel gennaio 2020 le NHRI e i funzionari nazionali di collegamento hanno verificato i dati contenuti nel progetto di relazione.

La FRA ha ricevuto preziosi riscontri sull'analisi dei dati iniziali e sulle risultanze principali da parte del Comitato consultivo per la relazione, composto da rappresentanti dell'ENNHRI, della GANHRI, dell'Equinet, del Consiglio d'Europa, della Commissione europea, dell'Alto Commissariato per i diritti umani delle Nazioni Unite, dell'OSCEODIHR, del Comitato consultivo della Piattaforma dei diritti fondamentali della FRA e da due esperti indipendenti.

TABELLA DEI MANDATI DELLE NHRI (O DEGLI EQUIVALENTI PIÙ SIMILI) OGGETTO DELLO STUDIO DELLA FRA (*)

NHRI	Mandati									
	Promozione e protezione dei diritti umani	Difensori civili con competenza in materia di cattiva amministrazione	Meccanismi nazionali di prevenzione ai sensi dell'OPCAT	Meccanismi nazionali di monitoraggio ai sensi della CRPD	Organismi per la parità con competenza in materia di parità di trattamento	Monitoraggio dei rimpatri forzati (direttiva UE Rimpatri)	Relazioni sulla tratta di esseri umani (direttiva UE)	Protezione della libertà di circolazione e dei diritti alla mobilità nell'UE	Altri mandati	Numero dei mandati per NHRI
NHRI per mandato	33	15	18	23	15	8	2	4	12	
Consiglio del difensore civico austriaco	✓	✓	✓	✓					✓	5
Centro interfederale per le pari opportunità e la lotta contro il razzismo e la discriminazione (Unia) (Belgio)	✓			✓	✓			✓	✓	5
Difensore civico della Repubblica di Bulgaria	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	7
Commissione per la protezione dalla discriminazione (Bulgaria)	✓				✓					2
Istituzioni dei difensori civili della Repubblica di Croazia	✓	✓	✓		✓				✓	5
Commissario per l'amministrazione e la protezione dei diritti umani (Cipro)	✓	✓	✓	✓	✓	✓				6
Difensore pubblico dei diritti (Cechia)		✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	7
Istituto danese per i diritti umani	✓		✓ (**)	✓	✓					4
Cancelliere di giustizia (Estonia)	✓	✓	✓	✓	✓	✓ (**)				6
Centro per i diritti umani (Finlandia)	✓	✓	✓ (**)	✓						3
Difensore civico parlamentare (Finlandia)	✓		✓	✓						4
Commissione consultiva nazionale per i diritti umani (Francia)	✓			✓			✓		✓	4
Istituto tedesco per i diritti umani	✓			✓					✓	3
Commissione nazionale greca per i diritti umani	✓								✓	2
Ufficio del commissario per i diritti fondamentali (Ungheria)	✓	✓	✓		✓				✓	5
Commissione irlandese per i diritti umani e la parità	✓			✓	✓			✓	✓	5
Garante nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale (Italia)	✓		✓	✓		✓				4
Ufficio dell'istituzione del difensore civico della Repubblica di Lettonia	✓	✓		✓	✓	✓			✓	6
Ufficio dei difensori civili parlamentari (Lituania)	✓	✓	✓							3
Commissione consultiva per i diritti umani del Lussemburgo	✓			✓			✓			3
Istituto dei Paesi Bassi per i diritti umani	✓			✓	✓					3
Commissario per i diritti umani (Polonia)	✓	✓	✓	✓	✓					5
Istituzioni portoghesi dei difensori civili	✓	✓	✓	✓ (**)						4
Istituto rumeno per i diritti umani	✓									1
Avvocato del popolo (Romania)	✓		✓							2
Centro nazionale slovacco per i diritti umani	✓				✓					2
Difensore civico dei diritti umani della Repubblica di Slovenia	✓	✓	✓							3
Istituzioni dei difensori civili della Spagna	✓	✓	✓	✓ (***)		✓				5
Difensore civico per la parità (Svezia)	✓				✓					2
Difensore civico della Repubblica della Macedonia del Nord	✓	✓	✓	✓			✓		✓	6
Protettore dei cittadini della Repubblica di Serbia	✓	✓	✓							3
Commissione per la parità e i diritti umani (Regno Unito)	✓			✓	✓					3
Commissione per i diritti umani dell'Irlanda del Nord	✓			✓						2
Commissione per i diritti dell'uomo della Scozia	✓		✓	✓						3

(*) Prima compilazione gennaio 2020, con aggiornamento periodico (cfr. **allegato III** dei mandati delle NHRI); (**) parzialmente coinvolti; (***) ai sensi di un mandato generale.



Per la relazione integrale su istituzioni nazionali forti ed efficaci per i diritti umani cfr.: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/strong-effective-nhris>

Cfr. anche: FRA (2010), **National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU**, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea



PROMUOVERE E PROTEGGERE I PROPRI DIRITTI FONDAMENTALI IN TUTTA L'UE — SINTESI

Le istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI) sono una parte vitale del sistema di protezione dei diritti umani a livello nazionale. Aumentando la consapevolezza, fornendo consigli, monitorando e tenendo conto delle autorità, le NHRI hanno un ruolo centrale nell'affrontare le grandi sfide attuali dei diritti umani. Tra i diversi problemi che tali istituzioni affrontano, vi sono quelli inerenti alla persistente discriminazione e disuguaglianza, e quelli relativi alle implicazioni sui diritti dell'intelligenza artificiale ed alla pandemia COVID-19.

I risultati individuati dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) sottolineano che, per realizzare il loro potenziale, le NHRI hanno bisogno di un mandato chiaro, di indipendenza, di risorse adeguate, e di riflettere la diversità delle nostre società anche nelle affiliazioni che consolidano. Devono inoltre rispettare i principi di Parigi sull'indipendenza e l'efficacia delle NHRI approvati dalle Nazioni Unite.



FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
T +43 158030-0 – F +43 158030-699

fra.europa.eu

 facebook.com/fundamentalrights
 twitter.com/EURightsAgency
 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea