

# Difficoltà incontrate dalle organizzazioni della società civile che operano nell'ambito dei diritti umani nell'UE

## Sintesi



*La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce i diritti alla libertà di riunione e di associazione (articolo 12) e alla libertà di espressione e d'informazione (articolo 11). Questi diritti rivestono particolare importanza per quanto attiene alle organizzazioni della società civile nell'Unione europea.*

Nell'Unione europea (UE) le organizzazioni della società civile (OSC) svolgono un ruolo cruciale nella promozione dei diritti fondamentali, contribuendo in tal modo al funzionamento delle democrazie. Esse danno voce ai cittadini sulle questioni che li riguardano, assistono i titolari dei diritti, vigilano sulle attività dei governi e dei parlamenti, forniscono consulenza ai responsabili politici e chiamano le autorità a rispondere del loro operato. Nell'UE esistono varie forme di impegno della società civile, dovute ai diversi sviluppi storici. Anche il tipo e le dimensioni delle OSC variano notevolmente, dalle grandi entità internazionali dotate di risorse cospicue alle piccole organizzazioni di base, fondate sul volontariato.

L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) coopera e si consulta periodicamente con

una grande varietà di organizzazioni di questo tipo, che in numero crescente segnalano che è diventato più difficile sostenere la protezione, la promozione e il rispetto dei diritti umani nell'Unione, a causa di restrizioni sia giuridiche che pratiche.

Sebbene presenti in tutti gli Stati membri dell'Unione, le difficoltà variano da un paese a un altro in relazione all'esatta natura ed entità. Esse possono riguardare modifiche sfavorevoli della legislazione o l'applicazione inadeguata delle leggi, ostacoli nell'accedere alle risorse finanziarie e nel garantirne la sostenibilità, difficoltà ad accedere ai responsabili politici e contribuire all'elaborazione delle leggi e delle politiche; aggressioni e molestie nei confronti dei difensori dei diritti umani, compreso un discorso negativo mirato a delegittimare e stigmatizzare le OSC.

La relazione completa della FRA su questo tema esamina diversi tipi ed esempi di difficoltà incontrate dalle OSC nell'UE e pone in evidenza pratiche promettenti che possono contrastare questa evoluzione allarmante. La presente sintesi riepiloga le principali conclusioni della relazione e i pareri della FRA sui problemi da queste sollevati.

## Risultati principali e pareri della FRA

I pareri della FRA si basano sulle conclusioni presentate nella versione integrale della relazione dell'Agenzia sul tema *Difficoltà incontrate dalle organizzazioni della società civile che operano nell'ambito dei diritti umani nell'UE*. I pareri sono lunghi dall'essere esaustivi e si concentrano sui settori in cui gli Stati membri dell'Unione possono facilmente ritrovarsi ad agire nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e nei quali l'azione giuridica o politica è più urgente. Altri interventi a livello nazionale e internazionale — anche al di fuori della sfera di competenza dell'Unione — potrebbero inoltre aiutare le OSC a garantire la protezione, la promozione e il rispetto dei diritti umani nell'UE.

### Contesto normativo favorevole

Per svolgere la loro attività, gli attori della società civile che operano nell'ambito della promozione dei diritti fondamentali devono essere in grado di esercitare pienamente i loro diritti, senza restrizioni inutili o arbitrarie. A questo scopo, è necessario che gli Stati ottemperino pienamente ai loro obblighi positivi in materia di promozione dei diritti umani e creino un contesto favorevole alle OSC. L'articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti

fondamentali dell'Unione europea impone all'Unione e agli Stati membri di rispettare tutti i diritti sanciti dalla Carta e a tal fine essi «osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei trattati». I diritti alla libertà di riunione e di associazione (articolo 12 della Carta) e alla libertà di espressione e d'informazione (articolo 11 della Carta) rivestono particolare importanza in questo contesto e si applicano agli Stati membri dell'UE quando agiscono nell'ambito del diritto dell'Unione.

Gli Stati membri hanno svariati interessi legittimi ad adottare disposizioni legislative e amministrative che possono riguardare le organizzazioni della società civile, anche nell'ambito del diritto fiscale o in relazione alle leggi in materia di trasparenza, elezioni e lobby. Tuttavia, pur non mirando a pregiudicare le attività delle OSC, tali misure possono avere ripercussioni negative su queste organizzazioni ed esercitare un conseguente effetto dissuasivo.

Gli effetti dei singoli atti legislativi o amministrativi possono essere difficili da valutare separatamente. Date le interdipendenze che caratterizzano un ordinamento giuridico-politico, il tutto rappresenta più della somma di ogni elemento, nel senso che anche se le singole misure legislative in un determinato

### Note terminologiche

#### Organizzazioni della società civile

Ai fini della relazione della FRA, per organizzazioni della società civile si intendono, a norma del regolamento che istituisce l'Agenzia [regolamento (CE) n. 168/2007], «organizzazioni non governative e [...] istituzioni della società civile attive nel settore dei diritti fondamentali» e, conformemente alla raccomandazione (2007)14 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, «delle entità o degli organismi autonomi creati su base volontaria per realizzare gli obiettivi dei loro fondatori o aderenti, essenzialmente a fini non lucrativi»

La relazione riguarda le OSC che si adoperano per «promuovere e lottare per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali» a livello nazionale e/o internazionale, come precisato nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani.

Per ulteriori informazioni, cfr. regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio, del 15 febbraio 2007, che

istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (regolamento istitutivo), GU L 53 del 22.2.2007, articolo 10; Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri (2008), raccomandazione CM/Rec(2007)14, parte I, punto 1; Commissione delle Comunità europee (2000), «La Commissione e le organizzazioni non governative: rafforzare il partenariato», COM(2000) 11 def., punto 1.2; e Assemblea generale delle Nazioni Unite, Dichiarazione sui difensori dei diritti umani, A/RES/53/144, 8 marzo 1999, articolo 1.

#### Spazio della società civile

Lo spazio della società civile è «il luogo che occupano gli attori della società civile all'interno della società; il quadro e il contesto in cui la società civile opera; e le relazioni tra gli attori della società civile, lo Stato, il settore privato e l'opinione pubblica».

Per ulteriori informazioni, cfr. Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), Guida pratica per la società civile. Lo spazio della società civile e il sistema delle Nazioni Unite per i diritti umani.

settore non violano necessariamente i diritti fondamentali, una serie di misure adottate in settori diversi può, nel suo insieme, aumentare gli oneri normativi che gravano sugli attori della società civile fino al punto di compromettere la loro capacità di operare. Ciò avviene quando gli Stati membri recepiscono e attuano la legislazione dell'Unione, per esempio nel settore dei controlli alle frontiere, della lotta al terrorismo o del riciclaggio di denaro.

Per quanto riguarda il contesto normativo, le organizzazioni della società civile hanno individuato le seguenti difficoltà:

- il riconoscimento o la registrazione delle OSC possono essere problematici. Per esempio, uno Stato membro non riconosce le OSC non registrate e un altro richiede la doppia registrazione delle OSC. In un altro Stato membro, è stato necessario modificare i documenti di registrazione successivamente all'introduzione di una nuova legge: una procedura che comporta un grande dispendio di tempo e risorse;
- le leggi sulla trasparenza che impongono agli enti coinvolti in campagne politiche di registrarsi come sostenitori terzi (in generale o durante il periodo elettorale), così come le leggi in materia di lobby, possono perseguire una finalità legittima. Se il loro contenuto o la loro applicazione sono sproporzionati, tuttavia, esse rischiano anche di limitare la capacità delle OSC di informare il pubblico su questioni di interesse generale o di svolgere attività di difesa dei diritti umani;
- gli Stati membri talvolta impongono restrizioni all'ingresso di cittadini di paesi terzi che intendono svolgere attività relative ai diritti umani in uno Stato membro, senza fornire spiegazioni sufficienti per giustificarle. Uno Stato membro ha anche imposto un divieto – poi soppresso – nei confronti di un cittadino di un altro Stato membro che intendeva svolgere attività a favore dei diritti umani;
- le norme nazionali in alcuni casi vanno al di là delle restrizioni della libertà di riunione pacifica che possono essere legittimamente imposte a norma di strumenti internazionali. Le misure adottate nell'ambito della lotta al terrorismo hanno avuto un effetto particolarmente negativo sulla libertà di riunione pacifica;
- talvolta gli Stati impongono anche, per legge o nella pratica, divieti generali di riunione in determinati momenti o luoghi, per esempio escludendo alcuni luoghi dal diritto alla libertà di riunione, il che limita la libertà di espressione dei (potenziali) partecipanti;

- gli Stati non sempre trattano nella stessa maniera le persone che intendono riunirsi e favoriscono alcuni tipi di riunioni, per esempio le riunioni periodiche, rispetto ad altre. Inoltre, non sempre garantiscono una vigilanza adeguata, per esempio mettono a disposizione risorse di polizia insufficienti per proteggere i partecipanti;
- alcuni Stati membri dell'Unione hanno mantenuto disposizioni di diritto penale che vietano la diffamazione o l'ingiuria nei riguardi dei funzionari pubblici, dello Stato stesso e dei capi di Stato (stranieri). Sebbene tali disposizioni possano rispondere all'interesse legittimo di proteggere il diritto alla reputazione, esse non dovrebbero limitare in maniera sproporzionata la libertà di espressione. Se le potenziali sanzioni sono eccessive o le leggi sono applicate in modo troppo rigoroso, tali restrizioni possono avere un effetto dissuasivo sulla libertà di espressione. Ciò vale, in particolare, per gli attori della società civile che si occupano di questioni legate ai diritti umani, i quali in molti casi devono criticare lo Stato o i funzionari pubblici e possono sentirsi scoraggiati dal farlo apertamente, se sanno di poter subire conseguenze penali.

#### Parere 1 della FRA

*Quando elaborano e applicano la legislazione in settori che possono influire (direttamente o indirettamente) sullo spazio della società civile, compresa la libertà di espressione, di riunione e di associazione, gli Stati membri e l'Unione europea dovrebbero prestare maggiore attenzione ad assicurare che la rispettiva legislazione non imponga alle OSC requisiti sproporzionati e non abbia effetti discriminatori su tali organizzazioni, restringendo così lo spazio della società civile. In questo contesto, dovrebbero rispettare pienamente il diritto applicabile dell'Unione e i pertinenti trattati internazionali.*

#### Parere 2 della FRA

*L'Unione europea e gli Stati membri dovrebbero assicurare che le leggi in materia di lobby e di trasparenza e la relativa applicazione siano conformi al diritto applicabile dell'Unione e internazionale e non ostacolino o limitino in modo sproporzionato le attività di difesa dei diritti umani, anche durante i periodi elettorali, per esempio in occasione delle elezioni del Parlamento europeo.*

## Risorse finanziarie e finanziamenti

L'accesso alle risorse è parte integrante del diritto alla libertà di associazione, come definito all'articolo 22 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici e in altri strumenti riguardanti i diritti umani, tra cui la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (articolo 12).

L'articolo 13 della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti (Dichiarazione sui difensori dei diritti umani) sancisce il diritto di «sollecitare, ricevere ed utilizzare risorse» per promuovere e proteggere i diritti umani. La nozione di «risorse» è definita in senso lato e comprende l'assistenza finanziaria, le risorse materiali, l'accesso ai fondi internazionali, la solidarietà, la capacità di viaggiare e comunicare senza indebite interferenze e il diritto di beneficiare della protezione dello Stato.

Sembra esistere ampio accordo sul fatto che i quadri giuridici e le politiche in materia di risorse abbiano un'incidenza significativa sulla libertà di associazione e sulla capacità delle OSC di lavorare in maniera efficace. Ciononostante le OSC incontrano ostacoli giuridici e pratici per accedere alle risorse finanziarie, a dispetto delle pratiche promettenti a livello di Unione e di Stati membri.

Nella maggior parte degli Stati membri non sono disponibili dati esaurienti sull'ammontare dei fondi pubblici e privati destinati alle OSC attive nel settore dei diritti umani nell'Unione. Ciò è in parte dovuto al fatto che le risorse finanziarie provengono da varie fonti, tra cui diversi ministeri del governo centrale, linee di bilancio, amministrazioni locali e regionali, fondi europei e sovvenzioni dello Spazio economico europeo e della Norvegia, nonché donazioni private. Sulla base dei dati disponibili, non è possibile individuare l'ammontare dei fondi pubblici destinati specificamente alla promozione e alla protezione dei diritti fondamentali in un determinato Stato membro dell'Unione. Non sono disponibili dati esaurienti nemmeno sulle donazioni private.

Sebbene la crisi economica abbia inciso sui bilanci pubblici in generale, con la ripresa della crescita economica nell'UE gli Stati membri e l'Unione stessa potrebbero voler rivedere i rispettivi approcci in materia di attribuzione di fondi pubblici alle organizzazioni della società civile, al fine di rafforzare la promozione e la protezione dei diritti fondamentali.

Le OSC attive nell'Unione, il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale europeo (CESE), hanno recentemente sollecitato la creazione di un

Fondo europeo per la democrazia. In particolare, il CESE ha invitato la Commissione a «proporre un fondo europeo per la democrazia, i diritti umani e i valori all'interno dell'UE, dotato di un bilancio ambizioso, direttamente accessibile alle organizzazioni della società civile in tutta Europa e gestito in modo indipendente, analogamente al Fondo europeo per la democrazia» messo a disposizione della società civile che opera al di fuori dell'Unione.

In questo contesto, la FRA accoglie con favore la proposta della Commissione europea – presentata nella proposta di revisione del regolamento finanziario dell'Unione – di tenere conto, fra le spese ammissibili, delle ore prestate dai volontari e di facilitare l'inclusione di contributi in natura a titolo di cofinanziamento.

Per quanto riguarda l'accesso alle risorse finanziarie, la ricerca della FRA ha messo in luce alcune difficoltà, in particolare:

- l'importo complessivo delle risorse finanziarie disponibili, con dotazioni di bilancio in calo in alcuni Stati membri dell'Unione (benché non in tutti);
- la riduzione dei fondi destinati ad alcune OSC o attività, con una tendenza a escludere le attività di difesa, gestione delle controversie e sensibilizzazione in favore della prestazione di assistenza sanitaria o di servizi sociali;
- gli ostacoli da superare per ottenere un finanziamento, tra cui procedure di accesso onerose, complesse e non sempre trasparenti;
- le procedure farraginosi in materia di relazioni, che possono essere sproporzionate rispetto all'importo del finanziamento ricevuto;
- il finanziamento il più delle volte assume la forma di finanziamento di progetto (a breve termine); in molti casi non sono disponibili finanziamenti a più lungo termine né finanziamenti delle infrastrutture;
- il cofinanziamento costituisce spesso una difficoltà, così come i ritardi nel versamento delle sovvenzioni che determinano, fra l'altro, problemi di liquidità;
- alcune sovvenzioni della Commissione europea prevedono restrizioni geografiche che impediscono alle OSC di assistere alle riunioni delle Nazioni Unite a Ginevra, fatto che ostacola le attività di difesa dei diritti umani a livello di Nazioni Unite, per esempio il contributo delle OSC a processi chiave legati ai trattati sui diritti umani quando riguardano l'Unione e gli Stati membri;



- i regimi fiscali sfavorevoli in alcuni Stati membri, sia per le OSC stesse (statuto di organizzazione di beneficenza/non lucrativa sociale/di pubblica utilità) sia per le persone fisiche e giuridiche che fanno donazioni alle OSC;
- campagne mediatiche negative e campagne denigratorie nei confronti delle OSC che beneficiano di finanziamenti esteri, compresa, in alcuni casi, la pretesa che si identifichino come organizzazioni finanziate da capitale estero in tutto il loro materiale comunicativo;
- le organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità a livello europeo e negli Stati membri dispongono di risorse finanziarie limitate e non sempre sono in grado di verificare in modo indipendente gli interventi dello Stato riguardanti i diritti delle persone con disabilità.

#### Parere 3 della FRA

*Le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri sono invitati ad assicurare che siano messe risorse finanziarie a disposizione delle OSC attive nella protezione e promozione dei valori fondanti dell'Unione in materia di diritti fondamentali, democrazia e Stato di diritto, incluse le piccole organizzazioni di base. Tali risorse dovrebbero coprire, secondo la necessità, le diverse attività delle OSC, quali la prestazione di servizi, le attività di vigilanza e di difesa, la gestione delle controversie, le campagne, i diritti umani e l'educazione civica nonché le attività di sensibilizzazione.*

*Nell'ambito della libera circolazione dei capitali, le OSC dovrebbero essere libere di sollecitare, ricevere e utilizzare risorse finanziarie provenienti non solo dagli enti pubblici del proprio Stato, ma anche da donatori istituzionali o privati e da autorità pubbliche e fondazioni di altri Stati o da organizzazioni, organi o agenzie internazionali.*

#### Parere 4 della FRA

*Gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione dovrebbero assicurare che le organizzazioni che rappresentano le persone con disabilità siano dotate di risorse finanziarie, anche per l'assistenza alla persona, gli adeguamenti ragionevoli e il sostegno, al fine di permettere loro di svolgere pienamente il proprio ruolo a norma della convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD).*

#### Parere 5 della FRA

*La Commissione europea dovrebbe continuare a migliorare la disponibilità di informazioni riguardanti i regimi di finanziamento esistenti garantendo un accesso agevole e centralizzato alle informazioni sui fondi messi a disposizione delle OSC attive nel settore dei diritti fondamentali; promuovendo il suo portale unico sulle possibilità di finanziamento e ampliando la sua banca dati sui progetti finanziati in diversi settori al fine di dare risalto ai progetti particolarmente riusciti ed efficaci.*

*La Commissione europea dovrebbe valutare l'adozione di orientamenti per gli Stati membri che chiariscano l'applicabilità alle OSC, comprese le fondazioni e le organizzazioni filantropiche, delle quattro «libertà fondamentali» previste nel quadro del regime del mercato comune dell'Unione.*

#### Parere 6 della FRA

*La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero considerare l'idea di privilegiare i finanziamenti di base e pluriennali rispetto ai finanziamenti a breve termine basati sui progetti, per consentire la creazione di una base più sostenibile per l'attività delle OSC e una pianificazione a lungo termine. Per rendere più efficaci le procedure di domanda, si potrebbe fare maggiore ricorso alle procedure a due fasi, in base alle quali la domanda iniziale è breve e il fascicolo di candidatura completo deve essere presentato soltanto per i progetti preselezionati nel primo ciclo.*

*I requisiti in materia di audit e relazioni imposti alle OSC e ad altre associazioni dovrebbero essere proporzionati al finanziamento pubblico messo a disposizione e alle dimensioni e alla struttura dell'organizzazione beneficiaria. Nel contesto del cofinanziamento, i requisiti dovrebbero essere proporzionati e tenere in maggiore considerazione la portata del progetto e il tipo di organizzazione che presenta la domanda.*

## Diritto di partecipazione

L'articolo 11 del trattato sull'Unione europea (TUE) precisa che le istituzioni dell'Unione «danno ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione» e «mantengono un

dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile». Il diritto di partecipazione agli affari pubblici è riconosciuto anche dall'articolo 25 del **Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici** ed è stato recentemente riaffermato nelle linee guida del Consiglio d'Europa volte a promuovere la partecipazione civile al processo decisionale politico, adottate nel settembre 2017 dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa. Un elemento di tale diritto è la partecipazione civile, definita nelle linee guida come «il coinvolgimento dei cittadini, delle ONG e della società civile in generale nei processi decisionali delle autorità pubbliche».

La convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) impone agli Stati di consultare con attenzione e di coinvolgere attivamente le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative in tutte le decisioni che le riguardano. L'Unione europea e 27 dei suoi 28 Stati membri l'hanno ratificata. In pratica, spesso mancano misure volte a garantire la piena accessibilità ai siti Internet e a offrire informazioni in formati adeguatamente accessibili. La risultante mancanza di informazioni può impedire la piena partecipazione delle persone con disabilità e delle organizzazioni che le rappresentano.

La convenzione UNECE sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (convenzione di Århus), che lega i diritti ambientali ai diritti umani, conferisce diritti al pubblico e impone obblighi alle parti e alle autorità pubbliche per quanto riguarda l'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico e l'accesso alla giustizia. L'Unione è parte della convenzione dal 2005.

Sollecitare i pareri delle parti interessate, compresa la società civile, sulle proposte legislative e politiche è uno degli strumenti necessari per l'elaborazione democratica di politiche fondate su elementi concreti. Apporta legittimità democratica, le competenze delle OSC e un «controllo oggettivo» a un processo o una proposta giuridica/politica e contribuisce ad accrescere la titolarità tra il pubblico. Sebbene le procedure nazionali di consultazione e di partecipazione siano di competenza delle autorità nazionali, una riduzione del ruolo vitale della società civile nei processi decisionali può accrescere il rischio che le misure adottate dagli Stati membri per recepire o attuare il diritto dell'Unione violino la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Sembra esistere ampio accordo sulla necessità di coinvolgere le organizzazioni della società civile nell'elaborazione delle politiche, dal livello locale a quello dell'UE. Nell'applicazione pratica di questo concetto, tuttavia, in molti casi i vari livelli di partecipazione delle OSC e i diversi metodi disponibili per

coinvolgerle non sono pienamente utilizzati. Inoltre, si rileva spesso una mancanza di criteri precisi da soddisfare per essere riconosciuti come attori legittimi.

Esistono alcune forme di accesso al processo decisionale in tutti gli Stati membri dell'Unione, nonché a livello di istituzioni dell'Unione. Sebbene si osservino pratiche promettenti, soprattutto a livello locale, l'accesso al processo decisionale (e l'effetto reale che produce) in genere è incostante e poco trasparente.

Gli Stati membri hanno introdotto vari tipi di procedure di consultazione, ma non sempre hanno l'utilità e l'efficacia sperate. In particolare, le interviste con OSC, funzionari pubblici ed esperti indicano che, anche quando esiste la volontà politica almeno di svolgere consultazioni, le pubbliche amministrazioni sembrano prive di conoscenze e competenze in merito ai vari metodi disponibili per coinvolgere in modo più significativo ed efficace i soggetti interessati nell'elaborazione di leggi e politiche. Sia le OSC sia i funzionari pubblici segnalano che spesso si palesa una mancanza di fiducia tra pubbliche amministrazioni e organizzazioni della società civile.

Le OSC e gli esperti hanno indicato alcuni ostacoli che impediscono l'accesso e la piena ed effettiva partecipazione al processo decisionale, in particolare:

- l'accesso limitato alle informazioni sulle iniziative politiche o giuridiche;
- l'assenza di norme minime o disposizioni chiare sull'applicazione del diritto di partecipazione o la mancanza di conoscenze in materia che si traduce in un'applicazione incoerente;
- la mancanza di volontà politica o di comprensione del fatto che la consultazione non è un mero «esercizio formale» ma, se svolta correttamente, contribuisce a migliorare l'elaborazione delle politiche;
- la mancanza di conoscenze e competenze, nei servizi pubblici, sui vari metodi disponibili per coinvolgere le parti interessate nell'elaborazione di leggi e politiche in modo significativo ed efficace;
- le difficoltà e gli ostacoli specifici riguardanti la partecipazione delle persone con disabilità, compresa l'assenza di misure necessarie per garantire la piena applicazione delle norme in materia di accessibilità a Internet, e la necessità di fornire informazioni ufficiali, ove necessario, in vari formati accessibili;



- i tempi stretti (anche per le amministrazioni stesse) previsti per i processi di partecipazione/consultazione, nonché le restrizioni di bilancio e il personale limitato nei servizi pubblici;
- la mancanza di chiarezza in merito a chi viene consultato prima dell'adozione di decisioni; le OSC rilevano inoltre che in molti casi non viene svolta una consultazione sistematica di tutti gli attori principali;
- la riduzione dei fondi pertinenti può incidere indirettamente sulla capacità delle OSC di partecipare al processo decisionale in modo significativo;
- la mancanza di fiducia tra servizi pubblici e organizzazioni della società civile.

#### Parere 7 della FRA

*Le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri dovrebbero ottemperare agli obblighi previsti dall'articolo 4, paragrafo 3, della CRPD di consultare con attenzione e di coinvolgere attivamente le persone con disabilità e le loro organizzazioni rappresentative in tutte le decisioni che le riguardano. La partecipazione delle persone con disabilità alla vita pubblica e politica dovrebbe essere incoraggiata conformemente all'articolo 29, lettera b), della CRPD. Più in generale, le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri dovrebbero intrattenere un dialogo aperto, trasparente e regolare con le OSC attive nel settore dei diritti umani per garantire che la legislazione e le politiche europee nonché la legislazione e le politiche nazionali adottate per attuarle, siano conformi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.*

*Ove siano già in vigore norme pertinenti per sostenere la partecipazione attiva delle OSC ai processi decisionali concernenti i diritti umani, le autorità dovrebbero garantirne l'applicazione pratica. Ciò significa mettere a disposizione risorse umane e finanziarie sufficienti per favorire adeguati processi di partecipazione, nonché provvedere alla formazione dei funzionari pubblici sul modo in cui coinvolgere le OSC e concedere loro tempo sufficiente a tal fine. Gli strumenti e i metodi utilizzati dalle autorità pubbliche per attuare la partecipazione potrebbero essere diversificati e migliorati. Le linee guida volte a promuovere la partecipazione civile al processo decisionale politico, adottate di recente dal Consiglio d'Europa, dovrebbero essere pienamente applicate.*

## Garantire uno spazio sicuro per la società civile

Le OSC e gli attivisti nell'UE sono esposti ad aggressioni fisiche e verbali, molestie e intimidazioni da parte di attori non statali. Questi incidenti si verificano sia online sia in altri ambiti. Persino alcuni funzionari dello Stato ricorrono alle aggressioni verbali e fanno discorsi negativi che stigmatizzano le OSC o ne screditano l'operato, con effetti pregiudizievole sia sul sostegno che ricevono dalla società sia sul morale e sulla motivazione degli attivisti. È essenziale che i funzionari pubblici si astengano dal compiere aggressioni, comprese quelle verbali, e tentativi infondati di screditare le organizzazioni che promuovono i diritti umani e la non discriminazione. Né le autorità pubbliche né le organizzazioni della società civile registrano in modo appropriato, a livello dell'UE o nazionale, dati sulle aggressioni e sulle minacce subite dalle OSC.

#### Parere 8 della FRA

*Gli Stati membri dovrebbero evitare di stigmatizzare le OSC che promuovono i diritti umani e i loro membri. Dovrebbero inoltre condannare attivamente tutti i reati — compresi quelli generati dall'odio — commessi nei confronti delle OSC e dei loro membri e dare piena attuazione ai loro obblighi positivi a norma del diritto internazionale e del diritto dell'Unione applicabile per proteggere le OSC e i loro membri. Si dovrebbero raccogliere e pubblicare dati sui reati generati dall'odio commessi ai danni delle OSC che promuovono i diritti umani.*

## Spazio per lo scambio e il dialogo

Vari attori della società civile e provenienti da altri ambiti hanno segnalato alla FRA la mancanza di dati attendibili e comparabili sulle aggressioni commesse nei confronti delle OSC nell'Unione. Hanno inoltre rilevato una mancanza di informazioni sui regimi di finanziamento disponibili e sulla spesa per le OSC attive nel settore dei diritti umani, sul contesto normativo e sui canali di partecipazione della società civile all'elaborazione delle politiche. Numerosi interlocutori hanno rilevato la necessità di scambiare informazioni sulle pratiche promettenti nell'Unione.

Più specificamente, ritengono che a livello di Unione si dovrebbero svolgere le seguenti attività:

- a) raccogliere dati sulle aggressioni commesse nei confronti delle OSC che promuovono i diritti umani;
- b) osservare gli sviluppi di rilievo per la società civile nell'Unione, compresi quelli che incidono sulla disponibilità di risorse finanziarie;
- c) fornire consulenza sull'amministrazione dei fondi dell'Unione destinati alla società civile;
- d) sostenere la mobilitazione di risorse per le OSC;
- e) favorire «un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile» e rafforzare la capacità della

Commissione europea di svolgere «ampie consultazioni delle parti interessate», come previsto dall'articolo 11 del TUE.

#### Parere 9 della FRA

*L'Unione dovrebbe esaminare la possibilità di sostenere la creazione di uno spazio adeguato per lo scambio e il dialogo, al fine di promuovere il sostegno agli attori della società civile che si adoperano per proteggere e promuovere i diritti fondamentali nell'UE, favorendo così anche un dialogo regolare rafforzato tra le organizzazioni della società civile e le istituzioni dell'Unione.*









Nell'Unione europea le organizzazioni della società civile svolgono un ruolo cruciale nella promozione dei diritti fondamentali, ma incontrano ora maggiori difficoltà a causa di restrizioni giuridiche e pratiche. Sebbene presenti in tutti gli Stati membri dell'Unione, le difficoltà variano da un paese a un altro in relazione all'esatta natura ed entità. In generale, mancano dati e ricerche in materia, compresa la ricerca comparata.

La relazione della FRA esamina quindi i diversi tipi ed esempi di difficoltà incontrate dalle organizzazioni della società civile attive nel settore dei diritti umani nell'Unione. Evidenzia altresì le pratiche promettenti che possono contrastare questa evoluzione allarmante.

## Ulteriori informazioni

Per la relazione completa della FRA, dal titolo *Challenges facing civil society organisations working on human rights in the EU*, cfr. <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu>

Tra le altre pubblicazioni rilevanti della FRA figurano:

- FRA (2017), *Relazione sui diritti fondamentali 2017*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/fundamental-rights-report-2017>
- FRA (2014), *Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them* (Criminalizzazione dei migranti in situazione irregolare e delle persone che se ne occupano), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/criminalisation-migrants-irregular-situation-and-persons-engaging-them>
- FRA (2012), *Bringing rights to life: the fundamental rights landscape of the European Union* (Dare vita ai diritti: il panorama della protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea), Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/bringing-rights-life-fundamental-rights-landscape-european-union>

La FRA opera in stretta collaborazione con le organizzazioni della società civile attive nel settore dei diritti umani, in particolare tramite la piattaforma per i diritti fondamentali. Per maggiori informazioni su questa rete di cooperazione, cfr. <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society>



### FRA — AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 — 1040 Vienna — Austria  
Tel. +43 158030-0 — fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) — [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2019  
Foto di copertina: © stock.adobe.com  
(da sinistra a destra: Bits and Splits; Wellphoto)

Print: ISBN 978-92-9474-306-0, doi:10.2811/727561  
PDF: ISBN 978-92-9474-305-3, doi:10.2811/039668