

PROTEGGERE LO SPAZIO CIVICO NELL'UE

Le organizzazioni della società civile sono alle prese con varie sfide nell'ambito dell'Unione europea. La relazione della FRA, intitolata *Protecting civic space in the EU* (Proteggere lo spazio civico nell'UE), pubblicata a settembre 2021, presenta le conclusioni dell'Agenzia su queste sfide. La presente sintesi riporta i risultati principali e i pareri della FRA esposti nella relazione.

RISULTATI PRINCIPALI E PARERI DELLA FRA

2

Promozione di un ambiente propizio e sostegno allo sviluppo della società civile

3

Promozione di un ambiente normativo favorevole

5

Accesso ai finanziamenti e loro utilizzo

6

Miglioramento della partecipazione da parte della società civile

7

Garantire uno spazio sicuro e libero da vessazioni e attacchi



© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2022

La riproduzione è autorizzata con citazione della fonte.

L'uso o la riproduzione di fotografie o altro materiale non protetti da diritto d'autore dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali devono essere autorizzati direttamente dal titolare del diritto d'autore.

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, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-842-9	doi:10.2811/13231	TK-01-21-424-IT-C
PDF	ISBN 978-92-9461-540-4	doi:10.2811/592677	TK-01-21-424-IT-N

© Foto:

Copertina (dall'alto verso il basso): © Jose Jordan/BELGA/AFP, Day Of Victory Stu./Adobe Stock, babaroga/Adobe Stock

Pagina 3: © Valmedia/Adobe Stock

Pagina 5: © Supertrooper/Adobe Stock

Pagina 8: © fizkes/Adobe Stock

Risultati principali e pareri della FRA

Organizzazioni internazionali e regionali per la difesa dei diritti umani, tra cui il Consiglio sui diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, diverse componenti del Consiglio d'Europa, nonché l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)/l'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), evidenziano il ruolo importante della società civile nella tutela e nella promozione dei diritti umani e della democrazia.

Nell'Unione europea la società civile svolge un ruolo rilevante nel dar vita ai valori condivisi tra l'UE e i suoi Stati membri di cui all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea (TUE), che contribuiscono significativamente all'attuazione delle politiche dell'UE nel settore dei diritti umani. Il ruolo fondamentale della società civile si riflette anche nei trattati dell'UE e documenti politici pertinenti dell'Unione, di cui fanno parte strategie e piani d'azione, sottolineano analogamente la sua importanza.

Il dialogo civile e la partecipazione della società civile sono considerati strumenti per una buona governance a norma dell'articolo 11, paragrafo 2, del TUE e dell'articolo 15, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e sono ritenuti tali anche da documenti politici pertinenti dell'UE, quali la strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea («Carta dell'UE»), il piano d'azione per la democrazia europea nonché piani d'azione settoriali contro il razzismo, in materia di uguaglianza LGBTQI+, inclusione dei Rom, diritti dei minori, disabilità, diritti delle vittime, diritti delle donne e integrazione dei migranti.

Le organizzazioni della società civile sono tuttora alle prese con varie sfide nell'ambito dell'UE. Questa relazione presenta le conclusioni a cura dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) in merito ad alcune di tali sfide. Le conclusioni si basano sulle ricerche condotte nel 2020 da Franet (la rete di ricerca dell'Agenzia), su due consultazioni online separate svolte nello stesso anno con le organizzazioni della società civile e su ricerche documentali.

La FRA ha ripetutamente constatato una serie di ostacoli significativi per le organizzazioni della società civile da quando ha pubblicato la sua relazione del 2018 sulle **difficoltà incontrate dalle organizzazioni della società civile nell'ambito dei diritti umani nell'UE**; inoltre ha individuato sviluppi positivi che promuovono un ambiente favorevole per tali organizzazioni.

L'ambito delle norme e delle prassi relative al funzionamento della società civile è comunemente detto «spazio della società civile». Secondo la **UN Guidance Note on Protection and Promotion of Civic Space** (Nota di orientamento delle Nazioni Unite sulla protezione e sulla promozione dello spazio civico), «lo spazio civico è l'ambiente che permette alle persone e ai gruppi – o “attori dello spazio civico” – di partecipare significativamente alla vita politica, economica, sociale e culturale delle loro società». Nella nota si osserva inoltre che «[uno] spazio civico dinamico necessita di un ambiente aperto e sicuro, senza alcun atto di intimidazione, vessazione e rappresaglia, sia online che offline. Qualunque limitazione di tale spazio deve essere conforme al diritto internazionale dei diritti umani».

Tale spazio comprende il quadro normativo pertinente, l'accesso alle risorse, la partecipazione al processo politico e decisionale nonché un ambiente sicuro. Queste norme e prassi possono avere conseguenze positive o negative per

l'attuazione della legislazione e delle politiche dell'UE, anche per quanto concerne l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La relazione della FRA, *Protecting civic space in the EU*, illustra sviluppi giuridici e politici pertinenti che incidono sulle attività delle organizzazioni della società civile che operano nel settore dei diritti umani nell'UE, oltre a presentare prassi promettenti in merito. I pareri presentati di seguito descrivono inoltre alcuni sistemi per promuovere un ambiente di lavoro migliore per la società civile.

Nel complesso, la ricerca evidenzia che la situazione varia in misura considerevole da uno Stato membro all'altro, e che nel 2020 è stata generalmente più difficile rispetto agli anni precedenti, spesso a causa della pandemia di COVID-19. Nonostante questa realtà, la ricerca indica altresì alcuni sviluppi positivi.

Promozione di un ambiente propizio e sostegno allo sviluppo della società civile

Nel 2020 circa un terzo (33 %) delle organizzazioni della società civile (OSC) di tutta l'UE che hanno risposto alla consultazione della FRA sullo spazio civico ha affermato che le condizioni per le organizzazioni impegnate per i diritti umani nel loro paese erano «buone» oppure «ottime». Un altro terzo (31 %) ha però dichiarato che le condizioni erano «cattive» o «pessime». Inoltre, oltre la metà delle organizzazioni nazionali o locali che hanno risposto (57 %) ha affermato che nel 2020 la situazione «è peggiorata» o «è sensibilmente peggiorata» rispetto agli anni precedenti.

Tra i passi positivi compiuti in vari Stati membri dell'UE si annoverano misure politiche per un ambiente più consono allo sviluppo della società civile e al consolidamento della cooperazione tra le autorità pubbliche e le organizzazioni della società civile. Tali misure includono la creazione di infrastrutture con la finalità di dare spazio al dialogo e a convogliare un sostegno mirato alla società civile, nonché impegni specifici per un governo aperto, anche nell'ambito dei piani d'azione nazionali dell'**Open Government Partnership** (partenariato per un governo aperto).

In alcuni Stati membri dell'UE le organizzazioni della società civile sono particolarmente attive nell'intento di migliorare il quadro politico in cui operano, anche attraverso la creazione di una coalizione. Le istituzioni nazionali per i diritti umani (NHRI), in quanto difensori di tali diritti, sono impegnate nel sostegno allo spazio della società civile nonché nella promozione, nella tutela e nell'assistenza a tutti gli altri difensori dei diritti umani, come risulta **dal piano d'azione regionale della Rete europea delle istituzioni nazionali per i diritti umani**, che riguarda i difensori di questi diritti e si basa sulla **dichiarazione di Marrakech**.

La **raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2018)11 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla necessità di rafforzare la protezione e la promozione dello spazio riservato alla società civile in Europa** ribadisce che, per proteggere e promuovere lo spazio della società civile, occorre garantire «un ambiente politico e pubblico favorevole» per i difensori dei diritti umani, tra cui le organizzazioni della società civile. Un ambiente di questo tipo permette a tali organizzazioni e ad altri difensori dei diritti umani di svolgere liberamente il proprio lavoro.

La promozione di una società civile forte e dinamica fa altresì parte della politica globale dell'UE a favore di tali diritti. Nel 2021 il Consiglio dell'Unione europea ha rinnovato il proprio appoggio ai difensori dei diritti umani e alle organizzazioni della società civile, impegnandosi a rafforzarlo per creare un ambiente favorevole alla società civile. Gli **orientamenti dell'UE sui difensori dei diritti umani** forniscono consigli pratici per potenziare l'azione dell'UE nel sostegno dei difensori dei diritti umani.

Anche la Commissione europea ha contribuito allo sviluppo del «**CSO Meter**» per valutare l'ambiente della società civile nei paesi del partenariato orientale

nell'ambito del suo strumento europeo di vicinato. Inoltre gli orientamenti della direzione generale della Politica di vicinato e dei negoziati di allargamento per il sostegno da parte dell'UE alla società civile nei paesi dell'allargamento, elaborati in consultazione con la società civile, mirano a promuovere un ambiente favorevole per la società civile, il partenariato e il dialogo tra la quest'ultima e le istituzioni pubbliche, nonché la resilienza e la capacità delle organizzazioni della società civile.

Promozione di un ambiente normativo favorevole

Un ambiente normativo favorevole richiede un solido quadro legislativo che tuteli e promuova il diritto alla libertà di associazione, di riunione pacifica e di espressione, conformemente al diritto e alle norme internazionali in materia di diritti umani. In tempi recenti ciò è stato nuovamente sottolineato nella **nota di orientamento delle Nazioni Unite sulla protezione e sulla promozione dello spazio civico**, che è stata pubblicata nel settembre 2020.

Questi diritti sono inoltre sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che è vincolante per gli Stati membri non solo quando attuano il diritto dell'UE, ma anche quando il diritto o le prassi nazionali, quand'anche vengano adottati autonomamente, sono legati al diritto dell'Unione e, pertanto, rientrano nel suo ambito di applicazione.

La **dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani**, pur non essendo uno strumento giuridicamente vincolante, contiene principi e diritti che si basano su norme in materia di diritti umani sanciti in altri strumenti internazionali giuridicamente vincolanti.

Le organizzazioni che hanno risposto alla consultazione della FRA del 2020 sullo spazio civico hanno segnalato problemi nell'esercizio dei propri diritti fondamentali: circa un terzo (29 %) di tali problemi riguarda la libertà di riunione pacifica, un quarto (25 %) la libertà di espressione e quasi un quinto (18 %) la libertà di associazione. Le difficoltà segnalate erano per lo più connesse alle misure relative alla COVID-19 quali leggi di emergenza, restrizioni per i viaggi e divieti di visto, nonché limitazioni alle libertà di riunione e associazione.

PARERE 1 DELLA FRA

Nel quadro della loro azione per consolidare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e lo Stato di diritto, le istituzioni dell'UE dovrebbero monitorare periodicamente lo spazio della società civile, con lo stretto coinvolgimento degli attori della società civile e di altri difensori dei diritti umani. Si potrebbe adeguare a tal fine la metodologia del «CSO Meter» della Commissione europea applicata nei paesi del partenariato orientale. Tale meccanismo dovrebbe essere sviluppato in stretta concertazione con la società civile, individuando soluzioni che permettano alle istituzioni dell'UE di reagire rapidamente nel caso in cui emergano prove di restrizioni dello spazio civico. I risultati del monitoraggio potrebbero essere inseriti nelle relazioni annuali della Commissione europea sulla Carta dei diritti fondamentali dell'UE e nell'ambito delle relazioni sullo Stato di diritto, unitamente a raccomandazioni e orientamenti strategici per migliorare la situazione.

L'UE e i suoi Stati membri sono invitati ad avvalersi della raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2018)11 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla necessità di rafforzare la protezione e la promozione dello spazio riservato alla società civile in Europa e della nota di orientamento delle Nazioni Unite sulla protezione e sulla promozione dello spazio civico, che indicano passi e procedure per tutelare e promuovere lo spazio civico. Potrebbero servire da ispirazione anche gli orientamenti dell'UE sui difensori dei diritti umani applicabili alle politiche esterne dell'Unione.

In linea con la raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec(2021)1 del Comitato dei ministri agli Stati membri sullo sviluppo e sul rafforzamento di istituzioni nazionali per i diritti umani efficaci, pluraliste e indipendenti, gli Stati membri dovrebbero garantire che le rispettive istituzioni per i diritti umani dispongano di risorse sufficienti per interagire regolarmente con gli attori della società civile dei diritti umani e monitorare le difficoltà con cui sono alle prese.



Altre difficoltà comprendevano quelle relative al contesto giuridico, ad esempio in materia di legislazione sul dialogo civile e sulle consultazioni (25 %), leggi sulla trasparenza o sulle lobby (20 %), leggi sulla protezione dei dati (18 %), modifiche delle leggi che disciplinano lo status di pubblica utilità (14 %), misure antiriciclaggio (12 %), modifiche della normativa fiscale (11 %), legislazione o politica antiterrorismo (11 %) e disposizioni giuridiche in materia di campagna elettorale (10 %).



PARERE 2 DELLA FRA

Nel quadro della loro azione per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dello Stato di diritto, le istituzioni dell'UE – quando agiscono entro l'ambito di applicazione del diritto dell'UE – dovrebbero garantire che l'UE e le leggi nazionali consolidino i diritti alla libertà di espressione, di riunione pacifica e di associazione. Inoltre dovrebbero assicurare che il recepimento e l'applicazione delle norme dell'UE non causino restrizioni sproporzionate alle attività della società civile.

La Commissione europea dovrebbe garantire la consultazione con la società civile durante la preparazione o la revisione di normative che rischiano di incidere negativamente sullo spazio civico e sulle libertà civili; inoltre potrebbe prendere in considerazione l'idea di fornire orientamenti mirati sull'applicazione delle sue norme per prevenire qualunque restrizione non voluta, sulla base delle buone prassi esistenti.

Gli Stati membri dovrebbero assicurare che leggi suscettibili di limitare il funzionamento dello spazio della società civile siano conformi al diritto dell'UE, ai principi e alle norme internazionali in materia di diritti umani, come la dichiarazione delle Nazioni Unite sui difensori dei diritti umani. Dovrebbero inoltre consultare in modo trasparente un'ampia gamma di organizzazioni della società civile quando redigono e attuano leggi che potrebbero potenzialmente riguardarle.

Le istituzioni dell'UE potrebbero analizzare il valore aggiunto dell'armonizzazione delle norme di base per il funzionamento delle organizzazioni della società civile nel mercato interno dell'Unione.

Provvedimenti che hanno inciso sulla libertà di riunione pacifica, quali divieti rigorosi di tenere assemblee, la sorveglianza di queste ultime e nei confronti di chi le organizza e vi partecipa, sanzioni e uso della forza negli interventi in occasione di proteste, riguardavano nella maggior parte dei casi, ma non solo, misure connesse alla COVID-19. Quasi la metà dei partecipanti alla consultazione della FRA sulla COVID-19 ha ritenuto che le restrizioni legate alla pandemia fossero sproporzionate. Inoltre le prove raccolte da Franet, la rete di ricerca della FRA, dimostrano che, in alcuni paesi, leggi restrittive introdotte di recente in materia di assemblee non hanno alcun legame diretto con la pandemia di COVID-19 e non prevedono un ampio processo di consultazione o non ne prevedono alcuno.

Per quanto riguarda la libertà di espressione, secondo gli attori della società civile di alcuni Stati membri, talune disposizioni che criminalizzano il linguaggio, comprese quelle ritenute necessarie per la lotta al terrorismo, potrebbero avere un effetto dissuasivo sull'esercizio della libertà di espressione. In alcuni Stati membri gli sforzi per contrastare l'incitamento all'odio, soprattutto online, hanno destato preoccupazioni perché potrebbero avere un impatto sproporzionato sulla libertà di parola.

Le prove raccolte dalla FRA dimostrano inoltre che alcuni governi si sono impegnati per agevolare l'esercizio del diritto alla libertà di associazione, riducendo tra l'altro gli oneri burocratici, migliorando le normative di protezione dei dati, semplificando e modernizzando i sistemi di registrazione.

In alcuni Stati membri, tuttavia, sia le relazioni di Franet che le fonti della società civile individuano problemi gravi e persistenti, quali leggi e oneri amministrativi che riguardano la dissoluzione e la cancellazione di organizzazioni della società civile o disposizioni sfavorevoli in merito al loro status. Norme più rigorose sull'istituzione e sul funzionamento delle organizzazioni della società civile proposte in alcuni Stati membri per tutelare la sicurezza nazionale o i valori democratici hanno attirato critiche sulla loro legittimità e proporzionalità. Sembra inoltre che il funzionamento delle organizzazioni della società civile continui a risentire degli effetti collaterali involontari di norme per la lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo.

Accesso ai finanziamenti e loro utilizzo

Il reperimento di risorse e finanziamenti e il relativo accesso alle risorse restano tuttora un motivo di preoccupazione per le organizzazioni della società civile, che nel 2020 è stato aggravato dalla pandemia di COVID-19. In totale il 60 % dei partecipanti alla consultazione della FRA del 2020 sullo spazio civico dichiara di avere incontrato difficoltà nel reperire finanziamenti, malgrado alcuni sforzi compiuti per migliorare i quadri di finanziamento in molti Stati membri. Se sono disponibili finanziamenti, le organizzazioni della società civile incontrano ostacoli per accedervi.

I problemi denunciati nella consultazione sullo spazio civico variano dalla concorrenza con altre organizzazioni per l'esiguità dei fondi (49 %) alla capacità amministrativa limitata di richiedere finanziamenti (35 %), dalla mancanza di trasparenza e di equità nel loro stanziamento (30 %) a criteri di ammissibilità restrittivi (29 %). Le organizzazioni della società civile segnalano inoltre una serie di aspetti legati alla pandemia, come la distrazione di fondi pubblici a favore di altre priorità, un calo delle donazioni private e l'incapacità di organizzare eventi di raccolta fondi, nonché una diminuzione di contributi in natura, per esempio sotto forma di volontariato.

In alcuni Stati membri gli attori della società civile lamentano pratiche di finanziamento discriminatorie o restrittive, in particolare ai danni di organizzazioni della società attiva nel settore dell'uguaglianza di genere e dei diritti delle persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender e intersessuali (LGBTI), nonché di quelle che si occupano di comunità di migranti e minoranze religiose; tali pratiche possono incidere sull'attuazione delle strategie dell'UE adottate in questi settori.

Le organizzazioni che si occupano di diritti sembrano in genere risentirne maggiormente rispetto a quelle che prestano servizi. Inoltre, in almeno otto Stati membri vi sono organizzazioni della società civile preoccupate da leggi che introducono nuove restrizioni alle donazioni estere e norme più rigorose sulle attività di comunicazione per le organizzazioni che beneficiano di finanziamenti esteri; per un paese, tali norme hanno portato alla pronuncia di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea.

Sono stati rilevati anche sviluppi positivi. Alcuni Stati membri dell'UE hanno migliorato i loro quadri di finanziamento generali, mentre altri hanno valutato la possibilità di un quadro in materia di tassazione più favorevole per le organizzazioni della società civile. Vari Stati membri hanno istituito regimi di sostegno mirati per queste organizzazioni, al fine di contrastare gli effetti della pandemia di COVID-19. Le organizzazioni della società civile hanno accolto con favore il nuovo **programma dell'UE Cittadini,**

uguaglianza, diritti e valori, che dispone di una dotazione di bilancio significativamente maggiore per il periodo 2021-2027 rispetto al finanziamento precedente. Il **fondo per i cittadini attivi nell'ambito delle sovvenzioni della Norvegia**, amministrato da operatori finanziari indipendenti, fornisce un sostegno fondamentale per le organizzazioni della società civile di 13 Stati membri dell'UE.





PARERE 3 DELLA FRA

La Commissione europea dovrebbe tenere conto delle esigenze di finanziamento della società civile quando riesamina i programmi nazionali sugli esborsi di fondi dell'UE in regime di gestione concorrente, ivi compresi i fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) e il piano di ripresa NextGenerationEU. Dovrebbe monitorare le modalità di erogazione dei finanziamenti alle organizzazioni della società civile e fornire agli Stati membri orientamenti e formazione su come coinvolgere più efficacemente tali organizzazioni.

Gli Stati membri dovrebbero avvalersi delle competenze della società civile nel monitoraggio delle condizioni favorevoli relative ai diritti fondamentali previsti dal regolamento recante disposizioni comuni per la gestione concorrente dei fondi dell'UE, ivi comprese le condizioni abilitanti orizzontali riguardanti la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la convenzione sui diritti delle persone con disabilità, nonché — ove applicabile — le condizioni abilitanti tematiche relative all'uguaglianza di genere, all'inclusione dei Rom ecc.

La Commissione europea dovrebbe continuare a monitorare le norme nazionali che disciplinano l'accesso ai finanziamenti esteri e il loro utilizzo da parte delle OSC alla luce delle disposizioni pertinenti dell'UE e della recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, compresa la libera circolazione dei capitali all'interno dell'UE, e offrire agli Stati membri, con il coinvolgimento delle OSC, uno spazio per lo scambio di informazioni e buone pratiche in questo settore.

Le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dovrebbero garantire che il contesto giuridico e politico contribuisca alla possibilità per le organizzazioni della società civile di accedere a diversi gruppi di risorse e che non incontrino ostacoli inutili nell'accesso a finanziamenti provenienti da fonti interne o estere, anche mediante l'utilizzo di tecnologie. Il sostegno finanziario offerto dovrebbe coprire l'intera gamma delle attività della società civile, tra cui il patrocinio legale, il coinvolgimento della comunità e lo sviluppo della società civile. Oltre al finanziamento del progetto, quello di base per le infrastrutture e i cicli pluriennali di finanziamento consoliderebbero il settore della società civile e garantirebbero la sostenibilità del suo impegno in materia di diritti umani.

Nelle linee guida dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e della commissione di Venezia sulla libertà di associazione, si osserva che «la capacità di cercare, assicurarsi e utilizzare risorse è essenziale per l'esistenza e il funzionamento di qualsiasi associazione». L'accesso ai finanziamenti e il loro utilizzo forniscono alle associazioni i mezzi per operare e perseguire le loro missioni e, di conseguenza, rappresentano un elemento intrinseco del diritto alla libertà di associazione.

Miglioramento della partecipazione da parte della società civile

Secondo le ricerche della FRA e le relazioni della società civile, nonostante gli sforzi in alcuni Stati membri per migliorare la consultazione con la società civile, i canali per l'accesso e la partecipazione delle organizzazioni della società civile al processo decisionale restano nel complesso disomogenei e spesso non prevedono un accesso adeguato a informazioni pertinenti o a norme ed orientamenti chiari.

Le consultazioni sullo spazio civico della FRA hanno costantemente mostrato che le organizzazioni della società civile sono preoccupate per il loro accesso e la partecipazione ai processi decisionali. La consultazione della FRA del 2020 sullo spazio civico indica che tali preoccupazioni si riferiscono, in particolare, alla mancanza di informazioni adeguate sui processi di partecipazione e consultazione (46 %), alla scarsa fiducia tra la società civile e le autorità pubbliche (35 %), all'assenza di un feedback su ciò che è avvenuto con i contributi offerti e diversi ostacoli, anche di tipo discriminatorio, all'accesso e alla partecipazione ai processi decisionali (24 %).

L'utilizzo, diffuso nella maggior parte degli Stati membri, di procedure legislative accelerate e di emergenza durante la pandemia ha aggravato le problematiche esistenti. Le organizzazioni della società civile affermano inoltre che spesso le minoranze e i gruppi vulnerabili non sono adeguatamente rappresentati nelle consultazioni.

Le ricerche della FRA hanno individuato alcuni sforzi per migliorare i processi di consultazione, come l'apertura alle consultazioni di processi precedentemente chiusi, nonché alcuni progressi per quanto riguarda la creazione di un'infrastruttura per agevolare la cooperazione delle organizzazioni della società civile con le autorità nazionali e la loro partecipazione allo sviluppo di politiche e strategie. L'azione dell'UE può servire da catalizzatore a questo proposito, poiché molte strategie dell'Unione europea

richiedono l'adozione di piani d'azione nazionali; per questo il coinvolgimento delle organizzazioni della società civile è considerato una buona pratica.

La partecipazione della società civile ai processi politici e decisionali è un indicatore di democrazia e contribuisce alla qualità e all'efficacia delle leggi e delle politiche. L'articolo 11 del TUE definisce il dialogo civile una componente essenziale della democrazia partecipativa e richiede alle istituzioni dell'Unione di dare «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 di mantenere «un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile». La conferenza sul futuro dell'Europa e il piano d'azione per la democrazia europea forniscono potenzialmente modalità per favorire la partecipazione nell'UE.

Garantire uno spazio sicuro e libero da vessazioni e attacchi

Il diritto internazionale dei diritti umani garantisce alle persone il diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza, la partecipazione agli affari pubblici, la libertà da indebite interferenze nel loro godimento delle libertà di espressione, di riunione e di associazione. Tutti gli Stati membri dell'UE hanno sottoscritto gli obiettivi di sviluppo sostenibile che sono pertinenti per i difensori dei diritti umani.

Tuttavia, le prove della FRA e quelle raccolte da altre organizzazioni dimostrano che persistono nell'UE le minacce e gli attacchi nei confronti delle organizzazioni della società civile e dei difensori dei diritti umani, nonché contro i giornalisti, i blogger e gli informatori, ivi comprese minacce e vessazioni frequenti online e offline (ben il 40 % dei partecipanti alla consultazione della FRA del 2020 sullo spazio civico segnala attacchi online e il 26 % attacchi offline), oltre ad atti di vandalismo ai danni di sedi e beni materiali (8 %) e aggressioni fisiche (denunciate dal 4 % dei partecipanti). Si registrano inoltre tassi elevati di sottosegnalazione (meno di una persona su tre denuncia tali attacchi) e le organizzazioni della società civile esprimono frustrazione per il modo in cui le autorità gestiscono gli incidenti.

In vari Stati membri le organizzazioni della società civile lamentano un clima di ostilità nei loro confronti e verso i difensori dei diritti umani; più di un terzo di tali organizzazioni segnala campagne diffamatorie da parte di mezzi di comunicazione o soggetti statali. Per contro, in altri Stati membri governi, politici e funzionari di alto livello hanno evidenziato il ruolo di importanza cruciale svolto dai difensori dei diritti umani e da altri attori della società civile nella promozione dei diritti e nel garantire la responsabilità, anche e soprattutto durante la pandemia di COVID-19.



PARERE 4 DELLA FRA

Al fine di applicare l'articolo 11 del TUE, l'UE potrebbe considerare l'idea di istituire un quadro politico dell'UE che permetta un dialogo aperto, trasparente e regolare tra le istituzioni dell'UE e la società civile a livello UE, nazionale e locale. Un quadro di questo tipo dovrebbe prevedere i mezzi adeguati per consentire ai cittadini e alle associazioni rappresentative di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione.

Tali mezzi potrebbero includere il finanziamento di procedure appropriate, la formazione di funzionari e l'organizzazione regolare delle consultazioni e degli scambi con la società civile, anche attraverso gli uffici di rappresentanza della Commissione europea e del Parlamento europeo negli Stati membri. Il quadro dovrebbe agevolare la partecipazione della società civile alle consultazioni nel corso di tutto il ciclo programmatico relativo al diritto e alla politica dell'UE. A questo proposito, occorrerebbe dare risalto all'accesso alle informazioni e alla partecipazione delle organizzazioni della società civile che rappresentano gruppi vulnerabili e sottorappresentati.

Le indicazioni per sviluppare tale quadro sono fornite dalle *Guidelines for civil participation in political decision-making* (linee guida per la partecipazione civile al processo decisionale politico) del Consiglio d'Europa. Nel dare seguito ai recenti piani d'azione in materia di diritti fondamentali, alle strategie e ad altri quadri politici, ivi compreso sull'attuazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e negli ambiti dell'antirazzismo, dell'uguaglianza LGBTQ+, dell'inclusione dei Rom, dei diritti dei minori, delle disabilità, dei diritti delle vittime, dell'uguaglianza di genere e dell'integrazione dei migranti, gli Stati membri dovrebbero essere invitati a integrare i risultati di queste consultazioni, nonché i futuri esiti della conferenza sul futuro dell'Europa e del piano d'azione per la democrazia europea.

PARERE 5 DELLA FRA

La Commissione europea dovrebbe includere un riferimento agli attacchi contro i difensori dei diritti umani nelle sue comunicazioni nell'ambito della decisione quadro sulla lotta contro talune forme di razzismo e xenofobia, nel corso del monitoraggio e della valutazione di norme e strumenti dell'UE per tutelare i diritti delle vittime di reati e in fase di revisione delle disposizioni dell'UE sulla lotta ai crimini d'odio e di incitamento all'odio.

La Commissione europea dovrebbe garantire che la sua imminente iniziativa riguardante le azioni legali strategiche offra una protezione efficace alle organizzazioni della società civile e ai difensori dei diritti umani contro le vessazioni giudiziarie. Tale protezione potrebbe includere garanzie procedurali uniformi contro azioni legali abusive, disposizioni contrarie al turismo della diffamazione e al forum shopping, nonché l'obbligo di fornire assistenza e sostegno alle vittime di azioni legali strategiche. La Commissione europea e gli Stati membri dovrebbero utilizzare i rispettivi mezzi per sensibilizzare le autorità giudiziarie e gli operatori di giustizia in merito all'impatto negativo del ricorso alle azioni legali strategiche.

Prendendo spunto dall'esempio del meccanismo esistente per i difensori dei diritti umani protectdefenders.eu, l'UE potrebbe considerare l'idea di fornire un sostegno finanziario adeguato per la creazione e il mantenimento di un meccanismo di monitoraggio analogo nell'Unione, permettendo alle organizzazioni della società civile e ai difensori dei diritti umani di denunciare attacchi, registrare segnalazioni, mappare tendenze e prestare un'assistenza tempestiva e mirata alle vittime.

Gli Stati membri dovrebbero assicurare che i reati commessi contro le organizzazioni della società civile e i difensori dei diritti umani siano opportunamente registrati, che si svolgano indagini su tali reati perseguendoli, anche ai sensi delle disposizioni applicabili sui reati di odio, ove pertinente. I politici e gli amministratori potrebbero contribuire allo sviluppo di una narrazione positiva in merito alla società civile e sottolineare l'importanza del suo ruolo, evitando dichiarazioni che possano alimentare l'ostilità nei confronti delle organizzazioni della società civile e dei difensori dei diritti umani e causare un effetto dissuasivo sul loro operato.

Gli Stati membri dovrebbero astenersi dal criminalizzare o intraprendere azioni legali analoghe che intralciano l'attività delle organizzazioni della società civile nel contesto dell'assistenza umanitaria per richiedenti asilo e altri migranti durante le operazioni di ricerca e soccorso in mare.

Le organizzazioni e i difensori dei diritti umani particolarmente colpiti sono quelli che si occupano di gruppi minoritari, rifugiati e altri migranti, quelli che combattono il razzismo e che si battono per i diritti delle donne, i diritti relativi alla salute sessuale e riproduttiva e quelli delle persone LGBTI. L'assenza di un ambiente sicuro che permetta alle organizzazioni della società civile di espletare le loro funzioni incide potenzialmente sull'attuazione delle relative strategie dell'UE. Contestualmente, le prove indicano una costante criminalizzazione e azioni legali nei confronti dell'attività della società civile, soprattutto in materia di ricerca e soccorso (SAR) in mare e di assistenza umanitaria per le persone bisognose mentre sono in viaggio.

Si riscontrano altresì vessazioni giudiziarie e amministrative, soprattutto per mezzo di azioni penali abusive e azioni legali strategiche tese a bloccare la partecipazione pubblica (*Strategic Lawsuit Against Public Participation, SLAPP*). La Commissione europea ha annunciato nel suo piano d'azione per la democrazia europea di avere commissionato uno studio esaustivo su come le SLAPP colpiscano gli organismi di controllo, tra cui le organizzazioni della società civile e gli attivisti della società civile nell'UE, e su tale base proporrà un'iniziativa per contrastarle.



Il lavoro della FRA per lo spazio civico

La FRA è incaricata di fornire alle istituzioni, agli organi, e agli organismi pertinenti dell'UE e dei suoi Stati membri (quando agiscono entro l'ambito di applicazione del diritto dell'UE) assistenza e competenze relative ai diritti fondamentali, attraverso un ampio ventaglio di strumenti.

In tale contesto, la FRA ha il compito di cooperare con una serie di parti interessate, comprese organizzazioni non governative e istituzioni della società civile attive nel campo dei diritti fondamentali ^(a), mediante la sua piattaforma dei diritti fondamentali. Grazie a questa piattaforma ^(b), le organizzazioni della società civile offrono un utile contributo all'attività dell'Agenzia e un feedback in proposito, oltre a un riscontro sugli sviluppi delle condizioni abilitanti e sul loro spazio operativo, nonché sul relativo quadro giuridico e politico dell'UE nell'ambito dei diritti fondamentali.

Sulla base della ricerca svolta da Franet ^(c), la relazione della FRA del 2018 sulle **difficoltà cui devono far fronte le organizzazioni della società civile che operano in materia di diritti umani nell'UE** ha individuato una serie di sfide cui deve far fronte la società civile (per esempio alcuni aspetti delle attività normative dei governi, la disponibilità di finanziamenti, la possibilità di contribuire all'elaborazione delle politiche e delle iniziative legislative, nonché le vessazioni e i discorsi negativi che minano il lavoro della società civile).

Nel 2020 l'Agenzia ha nuovamente richiesto alla sua rete di ricerca, Franet, di fornire informazioni sugli sviluppi giuridici e politici relativi a uno spazio utile per la società civile dei diritti umani in tutti gli Stati membri dell'UE, nonché nei paesi in fase di adesione (Macedonia del Nord e Serbia). Le informazioni riguardavano l'anno 2020.

Inoltre, dal 2018 l'Agenzia consulta ogni anno gli attori della società civile che partecipano alla sua piattaforma dei diritti fondamentali in merito alle loro esperienze. In totale, 398 organizzazioni della società civile nell'ambito dei diritti umani, provenienti dai 27 Stati membri dell'UE, comprese 50 organizzazioni ombrello a livello di UE, hanno risposto alla consultazione online sullo spazio civico relativa al 2020 ^(d). Queste organizzazioni sono attive a livello internazionale, unionale, nazionale o locale e operano in diversi settori, tra cui il patrocinio legale, campagne e attività di sensibilizzazione, la prestazione di servizi, il coinvolgimento della comunità, l'assistenza alle vittime, la ricerca e la raccolta di dati nonché l'ambito dei contenziosi.

Per acquisire risposte più specifiche sull'impatto della COVID-19, la FRA ha condotto un'ulteriore consultazione online relativa al periodo tra marzo e novembre 2020 ^(e), cui hanno risposto in totale 177 organizzazioni della società civile dei paesi dell'UE, di cui 35 erano organizzazioni ombrello attive a livello dell'UE.

Inoltre la FRA ha ospitato una serie di riunioni di esperti e scambi con organizzazioni della società civile pertinenti operative nell'ambito dei diritti umani, in particolare la riunione online annuale della piattaforma dei diritti fondamentali «Human rights work in challenging times: Ways forward» (L'impegno per i diritti umani in tempi difficili: prospettive esistenti) nel febbraio 2021. Questo evento, che ha riunito oltre 300 organizzazioni della società civile di tutta l'UE, ha fornito informazioni aggiuntive per quanto riguarda le sfide e le opportunità che gli attori della società civile incontrano nel loro lavoro ^(f).

^(a) Cfr. **regolamento (CE) n. 168/2007 del Consiglio**, del 15 febbraio 2007, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, GU 2007 L 53 (regolamento istitutivo).

^(b) Per ulteriori informazioni sulla piattaforma dei diritti fondamentali della FRA, cfr. **l'apposita pagina del sito web dell'Agenzia**.

^(c) **Franet** è la rete di ricerca multidisciplinare dell'Agenzia. Si compone di contraenti di ciascuno Stato membro dell'UE, del Regno Unito e dei paesi che hanno lo status di osservatore che, su richiesta, forniscono alla FRA dati pertinenti sulle questioni relative ai diritti fondamentali per facilitare le analisi comparative dell'Agenzia.

^(d) Cfr. **il questionario** relativo alla «FRA 2020 consultation on experiences of civil society organisations working on human rights in the EU» (Consultazione della FRA del 2020 sulle esperienze delle organizzazioni della società civile che si occupano di diritti umani nell'UE).

^(e) Cfr. **FRA (2021), «Covid-impact on civil society work – Results of consultation with FRA's Fundamental Rights Platform»** (L'impatto della COVID sul lavoro della società civile – Risultati della consultazione con la piattaforma dei diritti fondamentali della FRA), 24 febbraio 2021.

^(f) **FRA (2021), Human rights work in challenging times: Ways forward – Report of the meeting of FRA's Fundamental Rights Platform 2021** (L'impegno per i diritti umani in tempi difficili: prospettive esistenti – Relazione sulla riunione del 2021 della piattaforma dei diritti fondamentali della FRA).



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

Per consultare la relazione completa, cfr.:
<https://fra.europa.eu/en/publication/2021/civic-space-challenges>

ULTERIORI INFORMAZIONI



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

 facebook.com/fundamentalrights

 linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency

 twitter.com/EURightsAgency



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea