

COMPARATIVE LAW IN TIMES OF EMERGENCIES



Giorgio Giannone Codiglione
Leonardo Pierdominici

Studies in Law
and Social Sciences





Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza

NELLA STESSA COLLANA

1. G. ROJAS ELGUETA, N. VARDI (a cura di), *Oltre il soggetto razionale*, 2014
2. F. MEZZANOTTE (a cura di), *Le «libertà fondamentali» dell'Unione europea e il diritto privato*, 2016
3. C.A. D'ALESSANDRO, C. MARCHESI (a cura di), *Ius dicere in a globalized world. A comparative overview*, 2018
4. A. ZOPPINI, P. SIRENA (a cura di), *I poteri privati e il diritto della regolazione*, 2018
5. F. CAGGIA, G. RESTA (a cura di), *I diritti fondamentali in Europa e il diritto privato*, 2019
6. A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Comparazione e diritto positivo. Un dialogo tra saperi giuridici*, 2021
7. R. LUPI, *Studi sociali e diritto*, 2022

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Giurisprudenza
Collana “Studies in Law and Social Sciences”

8

**Giorgio Giannone Codiglione
Leonardo Pierdominici**

COMPARATIVE LAW IN TIMES OF EMERGENCIES



RomaTre-Press
2022

Questo volume è stato realizzato con il contributo della Associazione Italiana di Diritto Comparato (AIDC).

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:
Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Impaginazione: Colitti-Roma colitti.it

Caratteri tipografici utilizzati:
Brandon Grottesque(copertina e frontespizio)
Adobe Garamond Pro (testo)

Edizioni: Roma TrE-Press ©
Roma, dicembre 2022
ISBN: 979-12-5977-137-7

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma



Università degli Studi Roma Tre – Dipartimento di Giurisprudenza

Studies in Law & Social Sciences

La collana è diretta da

GUIDO ALPA • CARLO ANGELICI • ADOLFO DI MAJO • NICOLÒ LIPARI
SALVATORE MAZZAMUTO • PIETRO RESCIGNO

Coordinatore

ANDREA ZOPPINI

Comitato Scientifico

Mads Andenas; William Burke-White; Emanuele Conte; Luca Enriques; Jorg Fedtke; Giuseppe Grisi; Andrea Guaccero; Martijn Hesselink; Francesco Macario; Giulio Napolitano; Antonio Nicita; Giorgio Resta; Giacomo Rojas Elgueta; Pietro Sirena; David A. Skeel; Noah Vardi; Anna Veneziano; Vincenzo Zeno-Zencovich.

La collana *Studies in Law and Social Sciences* intercetta nuove frontiere nello studio del diritto italiano, del diritto di matrice europea e poi del diritto comparato e transnazionale. In questa prospettiva, ospita lavori che propongono una nuova lettura delle fonti del diritto, dei fenomeni giuridici, dei rapporti fra diritto e società, osservati sia con i tradizionali strumenti ermeneutici e sistematici del giurista, sia attraverso il prisma conoscitivo delle scienze sociali. La collana, aperta a lavori redatti anche in lingue straniere, è pubblicata su una piattaforma editoriale digitale *open access*.

The Roma TrE-Press Studies in Law and Social Sciences Series sets itself at the crossroads of research in Italian and European law, and of comparative and transnational legal studies. It publishes groundbreaking work on legal issues, on sources of law and on the interactions between law and society. This perspective is pursued not only by using traditional tools of legal scholarship, but also through the application of the “Law and...” methodology. The series publishes studies in Italian and foreign languages and is hosted on an open access digital platform.

Table of Contents

PRESENTATION	XI
--------------	----

RULE OF LAW

CRISTINA COSTANTINI, <i>Ontologia Dell'emergenza e politica della giurisdizione. crisi estetiche dell'ordine globale e fenomenologia nostalgica del corpo politico</i>	3
--	---

GIOVANNI D'ALESSANDRO, CRISTINA GAZZETTA, <i>Emergenza (sanitaria) e Stato di diritto. Alcune riflessioni in chiave comparata</i>	15
---	----

FRANCESCO DURANTI, <i>Separazione dei poteri e forma di governo nelle esperienze costituzionali nordiche</i>	33
--	----

CONSTITUTIONAL LAW AND FUNDAMENTAL RIGHTS

ANTONIA BARAGGIA, <i>Il ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani in tempo di crisi</i>	47
---	----

CARLO GARBARINO, <i>Recenti evoluzioni delle politiche fiscali nazionali e sistema delle risorse proprie UE</i>	63
---	----

FEDERICO GIRELLI, FRANCESCO CIRILLO, <i>Bilanciamenti emergenziali e obblighi eccezionali. Libertà personale, privacy e libertà di salute nel corso della pandemia da Covid-19</i>	81
--	----

FRANCESCO BIAGI, <i>Estados de emergencia y crisis pandémica: algunas reflexiones sobre el papel de los Tribunales Constitucionales</i>	97
---	----

LETIZIA PALUMBO, ALESSANDRA PERA, <i>The COVID-19 Crisis, Human Rights and Unfair Models of Production: The Case of Migrant Workers in the Agri-food Sector in European Countries</i>	127
---	-----

GIUSEPPE ROSSI, <i>Keeping the Enemy at Bay: Emergency, Entropy, Time, and the Law</i>	163
--	-----

ANGIOLETTA SPERTI, <i>Institutional and public communication of constitutional courts in times of pandemic</i>	191
--	-----

PRIVATE LAW PERSPECTIVES

MARIASSUNTA IMBRENDA, <i>Debiti pecuniari e nuovi paradigmi tra crisi, emergenze, flessibilità</i>	211
--	-----

LEYSSEER LEON HILARIO, <i>Fortuna e fatalità della imitazione giuridica nei tempi del Coronavirus. I rimedi contrattuali italiani messi alla prova... in terre latinoamericane</i>	231
GIOVANNI SCIANCALEPORE, <i>Covid -19 e alterazione del sinallagma contrattuale: prospettive comparate</i>	247
ANDREY SHIRVINDT, <i>No Ordinary Remedies for Extraordinary Situations? Some Remarks on the Fate of the Hardship Provisions of the Russian Civil Code</i>	269
MARCO TORSSELLO, <i>International Emergencies in Transnational Commercial Law: Synchronicities and Mismatches between Domestic Courts and International Arbitral Tribunals</i>	289
ANTONIO LAS CASAS, <i>Mercati finanziari e transizione ecologica: il modello dei green bonds</i>	313
GIANLUCA SCARCHILLO, <i>Come le pandemie cambiano il diritto attraverso le lenti del comparatista</i>	333
LAURA VAGNI, <i>Forme testamentarie e libertà di testare: emergenza pandemica e transizione digitale</i>	351
NOAH VARDI, <i>Le politiche di accesso al credito nei contesti emergenziali</i>	369
COMMERCIAL AND COMPANY LAW	
SABRINA BRUNO, <i>International Corporate Law and the Emergency of Climate Change</i>	387
BARBARA DE DONNO, LIVIA VENTURA, <i>Verso un nuovo Statuto delle imprese "for benefit" del "Quarto settore" e il new normal post-covid</i>	401
FEDERICO PERNAZZA, DOMENICO BENINCASA, <i>Governance, Emergency Legislation and Insolvency of Enterprises in Times of Pandemic</i>	433
HEALTH CARE	
CLAUDIA MORGANA CASCIONE, <i>The treatment of the elderly in time of Covid-19: attempts at protection or a new form of ageism?</i>	473
DOMITILLA VANNI, <i>Vaccinazione anti COVID-19 e consenso del minore ultrasedicenne</i>	495

ADRIANA CIANCIO, <i>Shaping the Social Dimension of the EU: Lessons from the Pandemic Crisis</i>	519
MARGHERITA COLANGELO, <i>Il settore farmaceutico e la concorrenza ai tempi del Covid-19: brevi riflessioni sulla collaborazione tra imprese durante la pandemia</i>	539
AMALIA DIURNI, <i>Health Impact Assessment: comparison of models</i>	553

Antonia Baraggia*

Il ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani in tempo di crisi

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Una panoramica generale sulle NHRI(s) – 3. Il ruolo delle NHRI(s) durante l'emergenza COVID-19 – 4. Il ruolo delle NHRI(s) nella protezione dei valori dell'Unione Europea – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La pandemia ha rappresentato un banco di prova per i sistemi costituzionali a livello globale: due dei pilastri del moderno costituzionalismo, la protezione dei diritti fondamentali e la separazione dei poteri sono stati, infatti, sottoposti a tensioni e torsioni durante l'emergenza sanitaria¹.

Per quanto riguarda i diritti fondamentali, abbiamo assistito a restrizioni e limitazioni senza precedenti - con particolare riguardo, tra gli altri, alla libertà di movimento, alla libertà di associazione, al diritto all'istruzione - nel nome della protezione della salute pubblica.

Spesso tali limitazioni sono state introdotte da norme adottate a seguito di procedure di emergenza, che hanno conferito agli esecutivi e agli organi tecnici un ruolo di primo piano, con una generale emarginazione dei legislatori. Ciò si è rivelato ancora più problematico in un contesto caratterizzato dal fenomeno, sperimentato da molti ordinamenti contemporanei, di erosione democratica e da una generale crisi degli ordinamenti costituzionali, anche nelle democrazie cosiddette consolidate².

L'Europa, in particolare, accanto alla crisi sanitaria, è stata sfidata dalla crisi dello Stato di diritto e dall'imporsi di regimi a tendenza autocratica, su

* Professoressa associata di Diritto comparato – Università degli Studi di Milano.

¹ Tra la copiosa letteratura che si è occupata del tema si rimanda a M.P. MADURO - P. W. KAHN (ed.), *Democracy in Times of Pandemic*, Cambridge 2021; T.G. DALY, *Democracy and the Global Pandemic: Reshuffled Reputations and the Future of the 'Free World'*, Verfblog, 2021/5/01; M. SCHEININ - H. MOLBÆK-STEENSIG, *Pandemics and Human Rights: Three perspectives on human rights assessment of strategies against COVID-19*, EUI WP, 2021/01.

² M.A. GRABER - S. LEVINSON - M. TUSHNET, *Constitutional Democracy in Crisis?* OUP, 2018.

tutti Ungheria e Polonia, che mettono in discussione i valori fondamentali su cui si basa l'Unione Europea quale ordinamento sovranazionale.

In contesti di crisi, come noto, i tradizionali meccanismi di separazione dei poteri e di pesi e contrappesi vengono sovvertiti e persino ignorati: le situazioni di emergenza fungono, solitamente, da catalizzatori del potere nelle mani dell'esecutivo. Il ruolo del legislatore è spesso marginalizzato in nome della necessità di agire tempestivamente ed efficacemente per fronteggiare l'emergenza; il potere giudiziario, dal canto suo, è tendenzialmente cauto nell'intervenire in circostanze straordinarie e ad assumersi la responsabilità di invalidare i provvedimenti adottati dall'esecutivo.

In momenti di emergenza, la classica triade della separazione dei poteri appare, dunque, inefficace a tutelare i diritti fondamentali da potenziali abusi da parte di uno dei rami del potere e, in particolare, da parte degli esecutivi. Più in generale, nelle democrazie contemporanee, come afferma Tushnet, "the Montesqueian tradition cannot provide sufficient guarantees for constitutional democracy in a political world where political parties play central roles"³.

È per questo che, in particolare in contesti segnati da eventi di "disturbo" dell'equilibrio tra i poteri, è sempre più necessario esplorare il ruolo di nuove istituzioni che sfuggono alla versione triadica della separazione dei poteri e che svolgono una funzione di garanzia e di protezione democratica. Queste istituzioni sono ad oggi oggetto di tentativi di sistematizzazione da parte della dottrina, che le considera, variamente come "guarantor institutions"⁴, "fourth branch institutions"⁵, "integrity institutions"⁶, "independent regulatory commissions", o, rifacendosi alla tradizione greca, le definisce come "new ephorate"⁷.

³ M. TUSHNET, *The New Fourth Branch Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, Cambridge, 2021, p. 3.

⁴ T. KHAITAN, *Guarantor Institutions*, *Asian Journal of Comparative Law*, 1-20, (2021).

⁵ M. TUSHNET, *The New Fourth Branch Institutions for Protecting Constitutional Democracy*, cit.

⁶ B. ACKERMAN, *The new separation of powers*, in 113, *Harvard Law Review*, 2000. Di "integrity institutions" parla anche Brown in riferimento al caso australiano: "The integrity branch of government consists of those permanent institutions, established with a degree of political independence under a Constitution or by statute, whose function is solely or primarily to ensure that other governmental institutions and officials exercise the powers conferred on them for the purposes for which they were conferred, and in the manner expected of them, consistent with ... the legal and wider precepts of integrity and accountability...", A.J. BROWN, *The Integrity Branch: A 'System', An 'Industry', Or a Sensible Emerging Fourth Arm of Government?* in M. GROVES (ed), *Modern Administrative Law in Australia: Concepts and Context*, Cambridge University Press, 2014.

⁷ M. LOUGHLIN, *Foundations of Public Law*, Oxford University Press, 2010, p. 448. Afferma

Queste istituzioni non sono certo una novità nel panorama comparato. E tuttavia hanno assunto una loro rilevanza soprattutto grazie al processo di costituzionalizzazione che le ha interessate (e le ha preservate dall'influenza delle dinamiche politiche) in contesti come il Sudafrica, il Kenya, il Nepal e lo Sri Lanka, lo Zimbabwe.

Il Sudafrica, con le istituzioni previste al Capitolo 9 della Costituzione, rappresenta il caso prototipico: la Costituzione del 1996 prevede un elenco di "State Institutions Supporting Constitutional Democracy"⁸, tra cui sono annoverati, tra gli altri, la Commissione sudafricana per i diritti umani, la Commissione per la Promozione e la Tutela dei Diritti della Cultura, Comunità religiose e linguistiche, la Commissione per la Parità di Genere, la Commissione elettorale.

Non è possibile in questa sede soffermarsi sul caso sudafricano che costituisce il modello per quanto riguarda la costituzionalizzazione delle istituzioni di garanzia. Pare interessante sottolineare però che, dal punto di vista comparatistico, esso rappresenta un interessante e al tempo stesso singolare esempio di "legal transplant": il modello delle "Chapter 9 institutions" si è infatti diffuso in numerose costituzioni africane, ma a differenza dei tradizionali *legal transplants* di matrice coloniale, esso rappresenta un caso di "*intra-Africa borrowing*", reso particolarmente efficace dalla condivisione di alcuni elementi storici e sociali comuni ai paesi africani, come il passato coloniale, la diversità etnica, religiosa e culturale, le sfide alla protezione dei diritti umani, la lotta alla corruzione e lo sviluppo dello stato di diritto¹⁰.

l'autore "one consequence of institutional differentiation in government is that many governmental tasks are now being undertaken by agencies that operate at a considerable distance from the main institutions of democratic legitimation. (...). These bodies (...) owe their authority and legitimacy to sources other than delegation of public power from legislature. This point, together with a growing recognition that these bodies now form a new branch of government, presents significant conceptual challenges. The branch that is coming into existence forms what might be called a new ephorate", p. 448.

⁸ Chapter 9 Costituzione del Sudafrica.

⁹ C. FOMBAD, *The Diffusion of the South African-style Institutions? A Study in Comparative Constitutionalism*, in R. DIXON - T. ROUX (ed), *Constitutional Triumphs, Constitutional Disappointments*, Cambridge, 2018, p. 385.

¹⁰ Come ha osservato Fombad, "what makes these institutions unique and of critical importance to Africa's democratic project is that they are often more effective through their easier accessibility, especially to the most vulnerable and indigent members of society, and their ability to be both reactive and proactive. For example, the Human Rights Commissions, which are decentralized and accessible at no cost to a complainant, will not only investigate complaints of human rights abuse and provide appropriate redress (quasi-judicial functions) but often also provide advice", *ibidem*, p. 378.

Tuttavia, sebbene costituzionalizzate nel particolare contesto africano e migrate in altri contesti limitrofi, oggi le istituzioni di garanzia – pur se estremamente diversificate e difficilmente riconducibili a una categorizzazione sistematica – sono presenti in molti ordinamenti, dall’Europa, all’Asia, all’America Latina.

Tra le molteplici istituzioni che tradizionalmente sono considerate appartenenti a questa nuova branca del potere, vi sono le commissioni anti-corruzione, le banche centrali e le istituzioni nazionali per i diritti umani¹¹(NHRIs), organi indipendenti che svolgono una funzione di monitoraggio della protezione dei diritti umani, della legittimità e della proporzionalità delle misure adottate in materia di diritti fondamentali e, in alcuni casi, possono anche avere una funzione para-giudiziaria.

Il presente contributo, pur muovendosi nello sfondo più ampio della letteratura sulla “*new fourth branch*”, intende focalizzarsi proprio sulle NHRI(s), istituzioni particolari sia per la loro natura giuridica che per le loro funzioni. Le NHRI(s) possono definirsi, in via generale, organismi indipendenti dal governo, con un ampio mandato costituzionale o legislativo per proteggere e promuovere i diritti umani a livello nazionale. Le NHRI(s) sono inoltre istituzioni “generaliste”, che si occupano sia dei diritti civili e politici che dei diritti economici, sociali e culturali.

Come vedremo, le NHRI(s) rivestono, in particolare, un ruolo sempre più significativo in contesti segnati da crisi ed emergenze: a causa della loro specifica funzione, del loro status e della loro struttura, durante i periodi di crisi, esse possono fungere da elementi di collegamento tra la società civile e lo stato, possono entrare in rapporto con i parlamenti e gli esecutivi nell’elaborazione di atti normativi e possono altresì intervenire in caso di violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali avverso azioni concrete (o inazioni) da parte delle autorità statali, al fine di garantire che lo stato di diritto sia preservato.

Alla luce di questo contesto, il presente contributo intende esplorare il ruolo delle istituzioni nazionali per i diritti umani in Europa in tempi di crisi, con particolare riferimento alla pandemia e alla crisi dello stato di diritto. Come è stato efficacemente osservato, esse “*may contribute crucially to flag[ging] human rights issues during emergency times and assist*

¹¹ K MEUWISSEN, *NHRIs and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System?* (2015) 15 *Human Rights Law Review*, p. 441, p. 443; J. WOUTERS - K. MEUWISSEN (eds.), *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International perspectives*, Cambridge - Antwerp - Portland: Intersentia, 2013; S. CARDENAS, *Chains of Justice. The Global Rise of State Institutions for Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2014.

citizens affected by emergency measures. They may therefore effectively complement parliamentary and judicial control¹²”.

Il presente contributo si articola come segue: la parte 2 esplorerà la natura delle NHRI(s) ed evidenzierà le ragioni del loro ruolo cruciale durante l'emergenza; la parte 3 analizzerà il contributo delle diverse NHRI(s) in tempo di pandemia; la parte 4 affronterà il ruolo delle NHRI(s) nella crisi dello Stato di diritto in Europa.

3. Una panoramica generale sulle NHRI(s)

Le NHRI(s) trovano la loro base giuridica nella risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite no. 48/13 sui “Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali”¹³, i cosiddetti Principi di Parigi.

Secondo i Principi di Parigi, le NHRI(s), introdotte a livello costituzionale oppure a livello legislativo, devono essere investite della competenza per promuovere e proteggere i diritti umani¹⁴ e devono essere dotate di un mandato il più ampio possibile. Tra le altre competenze, essere dovrebbero essere in grado di presentare al governo, su richiesta o in modo indipendente, opinioni, raccomandazioni, proposte e rapporti su qualsiasi questione riguardante i diritti umani. Inoltre, le NHRI(s) dovrebbero stimolare la ratifica degli strumenti internazionali e formulare programmi per aumentare la consapevolezza pubblica in tema di tutela dei diritti umani. Per quanto riguarda le NHRI(s) incaricate di competenze quasi giudiziarie, sono definiti principi precisi: esse dovrebbero essere in grado di accogliere denunce e petizioni e trasmetterle ad altre autorità competenti e, soprattutto, dovrebbero essere in grado di “make recommendations to the competent authorities, especially by proposing amendments or reforms of laws, regulations and administrative practices, especially if they have created the difficulties encountered by the persons filing petitions to assert their rights¹⁵”.

Il mandato di una NHRI comprende in genere funzioni di ricerca e

¹² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Report Study N° 987/2020, *Respect For Democracy, Human Rights And The Rule Of Law During States Of Emergency: Reflections*, 2020, p. 19.

¹³ UN General Assembly resolution 48/13, *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, 20 December 1993.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

consulenza, istruzione e promozione, monitoraggio e segnalazione, indagine e conciliazione e cooperazione con organizzazioni nazionali e internazionali.

Come è stato sottolineato, “the Paris Principles emphasize the role of NHRIs to monitor and report on the human rights situation across their country rather than to focus on handling individual human rights complaints. An especially relevant characteristic of NHRIs is their close engagement with human rights actors of a state and non-state nature, leading to descriptions of NHRIs as ‘bridge-builders’ across the multi-layered human rights regime”¹⁶.

Tali funzioni istituzionali sono garantite da uno specifico insieme di principi sulla composizione dell’ente e sulla nomina dei suoi membri, al fine di garantirne l’indipendenza, caratteristica fondamentale delle NHRI(s) sia a livello nazionale che internazionale.

In particolare, l’indipendenza è uno dei requisiti necessari affinché le NHRI(s) siano accreditate dal Comitato di coordinamento internazionale per le istituzioni nazionali per i diritti umani (ICC)¹⁷. L’indipendenza delle NHRI(s) viene enucleata dai Principi di Parigi in una serie di condizioni, tra cui:

- a) la composizione dell’istituzione deve essere stabilita mediante una procedura che offra tutte le garanzie necessarie per assicurare la rappresentanza pluralista delle forze istituzionali e della società civile coinvolte nella protezione e nella promozione dei diritti umani con la presenza di rappresentanti delle ONG responsabili dei diritti umani, dei sindacati, delle organizzazioni sociali e professionali, delle università, del parlamento, delle amministrazioni locali, regionali e nazionali (queste ultime solo con funzioni consultive);
- b) l’istituzione deve disporre di “an infrastructure which is suited to the smooth conduct of its activities, in particular, adequate funding”¹⁸ che consentano “to have its staff and premises, to be independent of the Government and not be subject to financial control”¹⁹;

¹⁶ K. MEUWISSEN, *Fundamental Rights Protection Beyond Individual Complaints: the potential of national human rights institutions in Europe*, in L. VIOLINI - A. BARAGGIA (ed.), *The Fragmented Landscape of Fundamental Rights Protection in Europe*, Elgar, 2018.

¹⁷ Per garantire la messa in rete delle NHRI, nel 1993 è stato istituito un Comitato di coordinamento internazionale per le istituzioni nazionali per i diritti umani (ICC) incaricato, tra le altre cose, dell’accreditamento delle istituzioni nazionali.

¹⁸ UN General Assembly resolution 48/13, *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, 20 December 1993.

¹⁹ *Ibidem*.

- c) la nomina dei membri dovrebbe essere determinata da un atto ufficiale che stabilisca la durata del mandato (che può essere rinnovabile).

Pertanto, secondo i Principi di Parigi, l'indipendenza si declina, da un lato, rispetto alle qualità personali dei membri dell'istituzione, che dovrebbero rappresentare la pluralità di interessi presenti nelle società, e, dall'altro, rispetto all'organizzazione e all'autonomia finanziaria dell'istituzione stessa.

Accanto all'indipendenza, le NRHI(s) presentano un'altra caratteristica del tutto peculiare rispetto al potere giudiziario, caratteristica che è relativa al loro ampio mandato:

“they are specifically designed to guarantee human rights norms in a manner that is distinct from generalist constitutional courts (that are concerned with all constitutional violations, and not just breaches of human rights). Alongside determining breaches like courts, human rights guarantors may also undertake investigating, monitoring, advising, advocating, educating, and training in relation to human rights—functions that constitutional courts typically do not or cannot effectively perform. Human Rights institutions typically need not only human rights lawyers, but also personnel with other set of skills and expertise, if they are to effectively discharge their (specific but broad) guarantor role”²⁰.

Vi è infine una ulteriore specificità delle NHRI(s), che è data dalla loro ibrida collocazione tra il livello nazionale e internazionale: esse rappresentano una sorta di istituzione-ponte tra il livello nazionale – dove esse trovano la loro attuazione e definizione normativa - e il livello internazionale, essendo la loro istituzione promossa dell'ONU e guidata dai cosiddetti Principi di Parigi. Tale posizione intermedia emerge anche guardando al contesto europeo: l'Agenzia Europea per i diritti fondamentali (FRA) è da tempo impegnata nella promozione delle NHRI(s) a livello nazionale, sia che si tratti di sollecitarne la creazione *ex novo*, come nel caso italiano (ad oggi senza successo), sia che si tratti di migliorarne le caratteristiche in tema di indipendenza e responsabilità alla luce dei Principi di Parigi.

Gli aspetti caratteristici delle NHRI(s) fin qui evidenziati emergono in maniera ancor più rilevante in tempi di emergenza e di alterazione delle dinamiche di separazione dei poteri e dei rapporti tra libertà e autorità. Durante la pandemia, le NHRI(s) in tutta Europa hanno svolto un ruolo fondamentale nel promuovere nei cittadini la consapevolezza della natura

²⁰ T. KHAYTAN, *Guarantor Institutions*, cit.

delle disposizioni di emergenza limitative dei diritti fondamentali e nel controbilanciare, interagendo tanto con i parlamenti che con gli esecutivi, gli squilibri di potere portati dall'emergenza²¹. Anche guardando alla crisi dello stato di diritto e alla protezione della *rule of law*, le NHRI(s) come si vedrà stanno emergendo quali preziosi interlocutori, sia a livello nazionale che sovranazionale.

4. *Il ruolo delle NHRI(s) durante l'emergenza COVID-19*

La letteratura che si è occupata degli stati di emergenza ha da tempo evidenziato la correlazione tra situazioni “*extra-ordinem*” e il ruolo predominante dell'esecutivo a discapito di altre branche del potere: l'esecutivo presenta, infatti, caratteristiche di reattività e tempestività che sfuggono invece al legislativo e al giudiziario: “*emergencies often require national executives to act quickly and forcefully to stave off threats. But emergencies also give national executives the opportunity to consolidate power, just when parliaments and courts are least keen to take responsibility*”²².

Da questo punto di vista, la pandemia non costituisce un'eccezione: il fenomeno “*dell'esecutive overreach*”²³ è stato infatti osservato in diversi ordinamenti, con maggior o minore intensità, durante la gestione della pandemia.

Tuttavia, come sostengono Ginsburg e Versteeg²⁴, la crisi del Covid-19 presenta elementi di unicità rispetto alle tradizionali crisi relative alla sicurezza nazionale tanto che “*it is far from clear that crisis governance should be the same in a pandemic as in a national security crisis*”²⁵.

A questo proposito gli autori hanno evidenziato che “*in many countries, checks and balances have remained robustly in place during the current health crisis, and that government has been decidedly Madisonian*”²⁶.

Anche in ottica comparata, durante la pandemia, legislatori, giudici e

²¹ Si veda <https://ennhri.org/our-work/covid-19/>

²² K.L. SCHEPPELE - D. POZEN, *Executive Overreach and Underreach in the Pandemic*, in M.P. MADURO - P. W. KAHN (ed.), *Democracy in Times of Pandemic*, Cambridge 2020, p. 38.

²³ *Ibidem*.

²⁴ T. GINSBURG - M. VERSTEEG, *The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic*, *International Journal of Public Law*, 2021.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

governi locali hanno svolto un ruolo attento e cruciale nel monitoraggio dell'azione dell'esecutivo, nell'approvazione di nuove leggi e nella definizione di politiche pubbliche in risposta alla crisi epidemica.

A ben vedere però, il panorama delle istituzioni coinvolte nel controllo delle azioni di governo, non si esaurisce nei tradizionali *checks and balances*: la crisi ha offerto una straordinaria occasione per l'affermazione di meno note e più recenti istituzioni a protezione della democrazia, che hanno svolto un ruolo chiave nel contrastare i rischi connessi ad una eccessiva concentrazione del potere in capo all'esecutivo a scapito della protezione dei diritti, della separazione dei poteri e della democrazia. Questo esito sembra costituire il naturale approdo di un trend che ha visto i sistemi costituzionali – in primis i sistemi del c.d. Global South – sviluppare, nel tempo, nuove strategie e nuovi soggetti per “co-stringere” l'esecutivo quando, come accade in tempi di crisi, i tradizionali meccanismi di controllo ed equilibrio potrebbero non essere pienamente efficaci. Secondo le più recenti elaborazioni teoriche di Tarunabh Khaitan, queste istituzioni possono essere definite istituzioni di garanzia²⁷. Ed è in questa categoria che si possono annoverare le NHRI(s) che, come si è visto nei paragrafi precedenti, per la loro natura e le loro funzioni, svolgono un ruolo cruciale a protezione dei diritti fondamentali e si collocano al di fuori della triadica ripartizione dei poteri, in posizione di indipendenza.

La letteratura, soprattutto internazionalistica, ha già affrontato le funzioni delle NHRI(s), soprattutto in caso di conflitti armati²⁸ o in contesti di transizione segnati dal decadimento degli standard democratici; meno esplorato è, invece, il ruolo delle NHRI(s) in tempi di emergenza sanitaria globale, che pone nuove e inaspettate sfide alla protezione dei diritti.

Esaminando in prospettiva comparativa il ruolo delle NHRI(s) durante la pandemia, possiamo identificare diversi profili di intervento: 1) consulenza alle autorità pubbliche competenti (governi e parlamenti) e persino partecipazione attiva al processo legislativo; 2) monitoraggio della protezione dei diritti umani, specialmente in caso di gruppi vulnerabili; 3) sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla natura delle misure adottate per affrontare la crisi e sul loro impatto sui diritti umani.

Nell'ambito della prima funzione, le NHRI(s) in diversi Paesi hanno rilasciato dichiarazioni chiedendo ai governi di proteggere i gruppi più

²⁷ T. KHAITAN, *Guarantor Institutions*, cit.

²⁸ S. MOLLOY, *National Human Rights Institutions in Post-Conflict Settings: An Evolving Research Agenda?*, in *Journal of Human Rights Practice*, 12 (2020).

vulnerabili: ad esempio, l'ufficio per il Difensore civico della Croazia ha pubblicato diverse note sulle implicazioni delle misure di contrasto alla pandemia sulle persone senza fissa dimora, sulle persone anziane, sui rifugiati e richiedenti asilo²⁹; nella Repubblica Ceca il difensore civico si è concentrato sull'impatto delle misure restrittive sulle persone con disabilità, sui giovani e sulle famiglie vulnerabili³⁰; ancora, l'Istituto Tedesco per i Diritti Umani ha pubblicato diversi comunicati stampa sulla protezione dei diritti dei bambini, degli anziani e dei rifugiati in tempo di pandemia.

Le NHRI(s) rilasciano spesso dichiarazioni e raccomandazioni sui principi che le autorità pubbliche devono seguire allorquando limitano i diritti umani in nome di situazioni straordinarie: ad esempio la NHRI danese (l'Istituto danese per i diritti umani) ha pubblicato una nota in cui si ricorda che le misure di emergenza devono essere temporanee, avere una chiara base giuridica e devono essere proporzionate; l'Ufficio del difensore civico bulgaro ha rilasciato una dichiarazione in cui sottolinea che, anche nel contesto della necessaria limitazione dei diritti fondamentali, le garanzie costituzionali di tutela dei diritti non possono essere derogate; la NHRI norvegese ha fornito un contributo alla commissione parlamentare sul progetto di legge chiamato "Corona Act" (che ha introdotto nuove restrizioni e definito nuove regole in materia di quarantena e isolamento), sottolineando la necessità di trasparenza e l'uso di processi consultivi nello sviluppo di misure in risposta al COVID-19; la Commissione per i diritti umani irlandese e la Commissione per l'uguaglianza ha indirizzato una lettera al Primo Ministro sostenendo che le azioni legislative intraprese per affrontare l'emergenza devono sempre essere proporzionate, necessarie e non discriminatorie; in Francia, la Commissione consultiva nazionale per i diritti umani (CNCDH) ha sollevato al Primo Ministro e ai parlamentari serie preoccupazioni per le violazioni dei diritti umani causate dalle misure di emergenza adottate³¹.

Inoltre, alcune NHRI(s) svolgono funzioni quasi-giudiziarie: esse possono avviare procedimenti dinanzi alle corti costituzionali per sottoporre a giudizio di costituzionalità le norme adottate suscettibili di incidere sulla protezione dei diritti umani. È questo il caso dell'Ombudsman sloveno, il quale ha ricevuto diverse richieste che lo sollecitavano ad adire la Corte costituzionale della Repubblica di Slovenia, per chiedere

²⁹ OHCHR- National Institutions and Regional Mechanisms Section, *National Human Rights Institutions: Response To The Novel Covid -19 Virus*, 13 May 2020.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

che si pronunciasse sulla costituzionalità di diverse misure adottate per affrontare l'emergenza. Tuttavia, l'Ombudsman ha deciso di non avviare tale procedimento e ha indirizzato le sue considerazioni e raccomandazioni all'esecutivo, intraprendendo così una via dialogica, prima di adire quella giudiziaria. L'Ombudsman spagnolo ha intrapreso una strada simile: esso non ha dato seguito a diversi ricorsi di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale contro il regio decreto 463/2020 del 14 marzo, che aveva dichiarato lo stato di allarme ai sensi della Costituzione spagnola.

Ultimo, ma non meno importante, è il ruolo delle NHRI(s) nella promozione della consapevolezza dei cittadini circa le implicazioni delle misure di emergenza sui diritti fondamentali: un esempio di tale attività è offerto dalla NHRI francese che ha pubblicato un articolo di giornale su "*Le Monde*" sulla necessità di proteggere i diritti fondamentali, soprattutto in caso di categorie vulnerabili. Non dissimilmente, in Norvegia, la NHRI ha rilasciato diverse interviste e lanciato una serie di seminari al fine di rendere accessibili le implicazioni per i diritti umani delle misure relative al Covid-19³².

L'ampia panoramica comparativa che si è proposta ha inteso mostrare il crescente ruolo delle NHRI(s), che sono state istituzioni attive, sia per quanto riguarda il loro impegno rispetto agli altri poteri dello stato, sia rispetto alla società civile e ai soggetti interessati dalle misure di emergenza.

E tuttavia, analizzando in profondità il ruolo delle NHRI(s) e la loro effettività emerge ancora una strutturale debolezza di queste istituzioni rispetto ai tradizionali poteri dello stato ed una certa residualità delle loro attività.

5. *Il ruolo delle NHRI(s) nella protezione dei valori dell'Unione Europea*

Le NHRI(s) svolgono un ruolo sempre più importante anche all'interno del quadro giuridico europeo. Un recente report³³ pubblicato dalla FRA ha evidenziato il ruolo centrale delle NHRI(s) nell'architettura dei diritti fondamentali dell'Unione e nella protezione dello Stato di diritto e dei valori dell'UE.

L'esistenza stessa in un determinato paese di una NHRI indipendente può essere considerata come un indicatore dell'impegno dello Stato per lo

³² *Ibidem.*

³³ Fundamental Rights Agency, *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities*, 1 September 2020.

stato di diritto e la protezione dei diritti umani.

Le NHRI(s), in particolare, possono svolgere un ruolo fondamentale in diverse procedure del diritto europeo che riguardano lo Stato di diritto e la tutela dei diritti umani³⁴. Come sottolinea il report della FRA, le NHRI(s) potrebbero contribuire alle procedure di cui all'articolo 7 TUE, che mira a determinare se esiste un evidente rischio di violazione grave da parte degli Stati membri dei valori di cui all'articolo 2 TUE. Le NHRI(s) potrebbero anche fornire contributi e osservazioni nelle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea contro gli Stati membri che non rispettano lo stato di diritto. Le NHRI(s) possono anche contribuire³⁵ alla relazione annuale della Commissione sullo stato di diritto³⁶ con la loro attività di monitoraggio.

Un'altra interessante area di intervento per le NHRI(s) è il regime di condizionalità per l'accesso ai fondi dell'UE (condizionalità di spesa), che collega l'erogazione dei fondi della maggior parte dei programmi di finanziamento europei al rispetto di determinati standard e condizioni. I primi meccanismi di condizionalità di spesa sono stati introdotti nel 1990, in particolare nella politica agricola comune (PAC), allorquando l'Unione ha collegato l'erogazione dei finanziamenti al soddisfacimento di determinati obiettivi ambientali. Da allora, i meccanismi di condizionalità di spesa sono cresciuti in modo significativo sia in termini di ambito di applicazione, nel senso che si applicano a più programmi di finanziamento, sia in termini di contenuto sostanziale, poiché sempre più sono le condizioni poste ai fini dell'effettiva erogazione dei finanziamenti.

Il Regolamento sulle disposizioni comuni applicabili ai diversi fondi europei per il periodo 2014-2020 aveva per esempio introdotto diverse forme di condizionalità³⁷ *ex ante* che gli Stati membri dovevano soddisfare per accedere ai finanziamenti europei³⁸. Anche il nuovo Regolamento

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ Si veda per il 2021 il Report a questo link: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report_it.

³⁷ Cfr. regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo sociale europeo, il Fondo di coesione e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

³⁸ Si veda ad esempio, il rilievo dell'uguaglianza di genere nel sistema di finanziamento: V.

sulle disposizioni comuni³⁹ relativo al 2021-2027 si pone sulla stessa scia del precedente ed anzi sembra ulteriormente rafforzare l'impiego della condizionalità. Esso, infatti, trasforma il regime di condizionalità⁴⁰ ex ante in un sistema di "condizioni abilitanti", con quattro set di condizioni orizzontali e sedici tematiche da monitorare durante l'intero periodo di bilancio e la possibilità di sospendere i finanziamenti in qualsiasi fase del processo. Il regolamento in oggetto rafforza, inoltre, le condizioni relative al rispetto dei diritti fondamentali nell'uso dei fondi dell'UE.

A ciò si aggiunga che la recente comunicazione sulla "Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali nell'UE"⁴¹ ha collegato l'attuazione dei programmi finanziati dall'UE al rispetto delle disposizioni della Carta dei diritti fondamentali. In particolare, il già citato Regolamento sulle disposizioni comuni contiene una "condizione abilitante" relativa alla Carta: ciò significa che per tutti i programmi sostenuti dai fondi europei coperti dal regolamento, devono essere predisposti meccanismi efficaci per garantirne la conformità alle disposizioni della Carta. Sebbene l'ambito di applicazione di questa condizionalità della Carta sia più ristretto rispetto alla clausola orizzontale di condizionalità dello Stato di diritto introdotta dal Regolamento 2020/2092⁴², è un ulteriore segno di come la

VITĀ, *Mainstreaming Equality in European Structural and Investment Funds: Introducing the Novel Conditionality Approach of the 2014–2020 Financial Framework*, 18 German Law Journal 4, 2019.

³⁹ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 Giugno 2021, Recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 Giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo Europeo di sviluppo Regionale, al Fondo sociale europeo plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Bruxelles, 2.12.2020 COM(2020) 711.

⁴² Ci si riferisce qui al noto Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 Dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione.

condizionalità possa essere utilizzata come strumento disciplinare e come strumento per la protezione e la promozione dei valori fondamentali dell'UE.

In questo contesto, come il report della FRA sottolinea, il monitoraggio efficace del rispetto delle condizioni abilitanti per l'accesso ai fondi europei riflette la necessità di garantire che i fondi stessi siano spesi in conformità con il quadro giuridico, le priorità e gli obiettivi politici dell'UE.

Dal punto di vista delle NHRI(s), il nuovo regolamento sulle disposizioni comuni introduce due previsioni interessanti: da un lato l'art. 2 prevede che gli Stati membri includano nei partenariati nazionali "organismi pertinenti che rappresentano la società civile, quali i partner ambientali, le organizzazioni non governative e gli organismi incaricati di promuovere l'inclusione sociale, i diritti fondamentali, i diritti delle persone con disabilità, la parità di genere e la non discriminazione"; e dall'altro, prevede, in ciascuno Stato membro, l'istituzione di un comitato di sorveglianza, composto dalle autorità competenti e dagli organismi intermedi dello Stato membro, come anche dei rappresentanti dei partner di cui all'articolo 8, paragrafo 1, a cui viene affidato il monitoraggio dell'erogazione dei fondi.

Queste disposizioni aprono nuove opportunità per le NHRI(s), che possono essere coinvolte non solo come organi consultivi, ma potrebbero influenzare il processo decisionale. Come sottolinea la FRA, "the potential role of NHRIs in contributing to monitoring Charter compliance of EU-funded programmes – and in preparing Charter-compliant EU-funded national programmes – is an opportunity for NHRIs to promote and realize fundamental rights in the EU and in the individual Member States. At the same time, involving the NHRIs in this process would increase their visibility and importance among national stakeholders and in wider society and increase their tangible impact on the human rights situation in their countries. In other words, such involvement has the potential to strengthen the capacity of NHRIs to meet the needs on the ground and strengthen their effectiveness in carrying out their core mandate to promote and protect fundamental human rights⁴³".

Finora, il ruolo delle NHRI(s) nei comitati nazionali per la valutazione dei fondi dell'UE è stato relativamente limitato: solo le NHRI(s) di Croazia, Svezia e Cipro sono state coinvolte nel monitoraggio dell'attuazione dei fondi europei a livello nazionale.

Tuttavia, l'apertura che sembra leggersi dal nuovo Regolamento sulle

⁴³ Fundamental Rights Agency, *Strong and effective national human rights institutions – challenges, promising practices and opportunities*, cit.

previsioni comuni e la sempre più pressante crisi dello stato di diritto nell'Unione, fanno prospettare un possibile potenziamento del loro ruolo nel contesto europeo.

6. Conclusioni

Il presente contributo ha cercato di mettere in luce il ruolo delle NHRI(s) in tempi di crisi, con particolare riguardo al contesto europeo.

Le NHRI(s) sono istituzioni indipendenti, al crocevia tra diritto costituzionale e diritto internazionale, che possono essere etichettate sotto la categoria di istituzione di garanzia: in quanto tali, sono “tailor-made constitutional institutions, vested with material as well as expressive capacities,” whose function is to provide a credible, enduring guarantee to “specific constitutional norms, or even particular aspects of specific constitutional norms.”⁴⁴

Nonostante la varietà nelle funzioni e nella composizione delle NHRI(s), l'analisi comparata ha dimostrato la crescente rilevanza di tali istituzioni nel contesto europeo con particolare riguardo a due momenti di crisi: la pandemia e la crisi dello stato di diritto.

In riferimento alla pandemia, esse hanno svolto un ruolo significativo in materia di implicazioni per i diritti fondamentali delle misure d'emergenza, con particolare riguardo all'impatto sui gruppi vulnerabili, come bambini, anziani, persone con disabilità, rifugiati e carcerati.

Inoltre, nelle loro attività di monitoraggio, sono state un solido interlocutore per esecutivi e legislatori, promuovendo la responsabilità e la trasparenza del processo decisionale ed esaminando la proporzionalità e la legittimità delle misure adottate. Le aree di intervento delle NHRI(s) durante l'emergenza Covid-19 si sono ampliate: insieme alla più classica tutela dei diritti civili e politici, le NHRI(s) hanno preso in considerazione la violazione dei diritti socio-economici, facendo luce sull'impatto sociale della pandemia in termini di aumento delle disuguaglianze e di esacerbazione dei conflitti sociali.

Nonostante il loro emergere come attori chiave nella governance della pandemia, con funzioni di supervisione sui diversi poteri dello stato, le NHRI(s) presentano potenzialità non ancora del tutto espresse, come per esempio la possibilità di partecipare a procedimenti giudiziari come *amicus*

⁴⁴ T. KHAYTAN, *Guarantor Institutions*, cit., p. 542.

curiae, fornendo dati e informazioni su determinate questioni riguardanti la protezione dei diritti fondamentali.

La pandemia non solo ha dato l'occasione di mettere in luce il ruolo delle NHRI(s) ma ha anche favorito il dibattito sulla creazione di NHRI(s) in quei paesi, come l'Italia, che sono ancora prive di una commissione per i diritti umani.

Lo stesso si può dire per quanto riguarda il ruolo delle NHRI(s) in merito alla crisi dello stato di diritto: esse sono sempre più interlocutrici della Commissione e delle istituzioni europee nell'implementazione del cosiddetto "*rule of law toolbox*".

In definitiva, l'emergenza Covid-19 e la crisi dello stato di diritto in Europa hanno aperto un "vaso di Pandora" per le NHRI(s), la cui natura, legittimità e funzioni meritano di essere poste al centro di una profonda riflessione costituzionale circa le trasformazioni contemporanee della separazione dei poteri.

ABSTRACT

Across the globe, public power is experiencing a period of deeply rooted change. The most recent development of constitutional systems has stretched the original triad of the separation of powers to the point of creating new powers, among which we can identify the so-called "fourth branch institutions" (Tushnet 2020). They encompass public bodies, such as Electoral commissions, minorities commissions, Anti-corruption commissions, National Human Rights Institutions (NHRIs), which are independent from the three main branches, and whose purpose is to protect democratic governance and promote human rights. NHRIs, in particular, play a pivotal role in promoting and monitoring the effective implementation of human rights at the national level, a role which is even more important in times of emergency.

The paper explores in comparative perspective the nature and the powers of NHRI(s) across Europe in times of emergency, and it investigates the function of NHRI(s) vis à vis the executive, the judiciary, and the legislator.

After a theoretical introduction about the "fourth branch" nature of these institutions, the paper analyses the role of NHRI(s) in monitoring fundamental rights protection, in advising authorities and policy-makers on the human rights impact of emergency provisions. The paper focuses on two main case studies: the role of NHRI(s) during the pandemic and with regard to the rule of law crisis in Europe.