

## **RACCOMANDAZIONE DI POLITICA GENERALE N. 2 DELL'ECRI:**

### **ORGANISMI PER LA PROMOZIONE DELL'UGUAGLIANZA INCARICATI DI COMBATTERE IL RAZZISMO E L'INTOLLERANZA A LIVELLO NAZIONALE**

**ADOTTATA IL 7 DICEMBRE 2017**

Strasburgo, 27 febbraio 2018

Il presente documento è una traduzione. In caso di dubbi, riferirsi alle versioni originali in lingua inglese e francese

Publicata dalla  
Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI)  
Consiglio d'Europa - 2018  
Stampata a Strasburgo

## **La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI):**

Ricordando l'importanza accordata al diritto all'uguaglianza e alla lotta contro il razzismo e l'intolleranza in numerosi strumenti internazionali delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa, dell'Unione europea, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, nonché di altre organizzazioni internazionali, come pure nelle Costituzioni e nelle legislazioni degli Stati membri;

Convinta che il conseguimento dell'uguaglianza e l'impegno nella lotta contro il razzismo e l'intolleranza siano indispensabili per uno sviluppo stabile e durevole delle società democratiche e che la conseguente coesione sociale sia un'importante garanzia per la pace e la sicurezza all'interno degli Stati membri del Consiglio d'Europa e tra di loro;

Sottolineando, sulla base delle conclusioni del suo monitoraggio paese per paese, il ruolo essenziale svolto dagli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza nel conseguimento dell'uguaglianza e nella lotta contro la discriminazione e l'intolleranza;

Apprezzando il fatto che nella maggior parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa siano stati istituiti e operino degli organismi per la promozione dell'uguaglianza e riconoscendo il notevole lavoro pionieristico svolto in tutta Europa per conseguire tale risultato;

Riconoscendo la diversità degli assetti istituzionali e delle attività di tali organismi, che continuano a trasformarsi, ad adattarsi e a evolversi negli Stati membri;

Consapevole delle difficoltà e delle pressioni a cui sono sottoposti tali organismi nell'esercizio del loro mandato e insistendo pertanto sulla necessità che gli organismi per la promozione dell'uguaglianza siano indipendenti ed efficaci;

Convinta che la portata delle disuguaglianze, del razzismo e dell'intolleranza in Europa richiede maggiori investimenti e il rafforzamento degli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza;

Consapevole della necessità di effettuare una revisione della versione iniziale della Raccomandazione di politica generale n. 2, adottata il 13 giugno 1997, al fine di tenere conto dell'esperienza acquisita e delle buone pratiche sviluppate negli Stati membri negli ultimi 20 anni;

Basandosi su altre norme elaborate in questo campo, quali i Principi di Parigi relativi alle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani e le direttive dell'Unione europea in materia di parità di trattamento;

Desiderosa di aiutare gli Stati membri a rafforzare ulteriormente gli organismi per la promozione dell'uguaglianza e le attività degli Stati membri e di tali organismi al fine di conseguire l'uguaglianza e la coesione sociale;

Raccomanda quanto segue ai governi degli Stati membri:

### **I. Istituzione di organismi per la promozione dell'uguaglianza**

1. Gli Stati membri dovrebbero istituire con disposizione costituzionale o atto normativo adottato dal Parlamento uno e più organismi indipendenti per la promozione dell'uguaglianza, incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza (organismi per la promozione dell'uguaglianza).
2. Tale testo dovrebbe precisare chiaramente che gli organismi per la promozione dell'uguaglianza sono indipendenti e definire le condizioni atte a garantire tale indipendenza. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero godere di un'indipendenza de iure e de facto, essere entità giuridiche distinte, al di fuori della sfera di competenza del potere esecutivo e legislativo e disporre delle competenze, dei poteri e delle risorse necessari per esercitare un impatto reale. I

diversi elementi atti a garantire l'effettiva indipendenza ed efficacia sono enunciati ai paragrafi 22-39 della presente Raccomandazione di politica generale (RPG).

3. Il mandato, l'assetto istituzionale, le funzioni, le competenze e i poteri, le procedure di nomina e di revoca, le garanzie e la durata del mandato delle persone che occupano posti di responsabilità e le modalità di finanziamento e di rendicontazione finanziaria degli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero essere definiti per legge in modo da garantirne l'indipendenza e l'efficacia.
4. Il mandato conferito a tali organismi dovrebbe coprire singolarmente o collettivamente:
  - a. La promozione e il conseguimento dell'uguaglianza, la prevenzione e l'eliminazione della discriminazione e dell'intolleranza, compresa la discriminazione strutturale e il discorso di incitamento all'odio, nonché la promozione della diversità e dei buoni rapporti tra persone appartenenti ai vari gruppi sociali (mandato per la promozione dell'uguaglianza).
  - b. I motivi di discriminazione coperti dal mandato dell'ECRI, ossia la "razza",<sup>1</sup> il colore, la lingua, la religione, la nazionalità, l'origine etnica o nazionale, l'orientamento sessuale e l'identità di genere, nonché la discriminazione multipla e intersezionale fondata su tali motivi e su qualsiasi altro motivo coperto, in particolare, dall'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, integrandovi ugualmente una prospettiva di parità di genere. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza possono altresì coprire altri motivi di discriminazione, quali il sesso, il genere, l'età e la disabilità.
  - c. Tutte le aree del settore pubblico e privato e in particolare: l'occupazione, l'appartenenza a organizzazioni professionali, l'istruzione, la formazione, l'alloggio, la sanità, la protezione sociale e le prestazioni sociali, le attività socioculturali, i beni e i servizi destinati al pubblico, a pagamento o gratuiti, lo spazio pubblico, l'esercizio di un'attività economica e le funzioni e i servizi pubblici, comprese le attività delle forze dell'ordine.
  - d. L'insieme del territorio dello Stato membro.

## **II. Assetto istituzionale**

5. A seconda delle tradizioni giuridiche e amministrative degli Stati membri, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza possono assumere forme diverse.
6. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza possono coprire uno o più motivi di discriminazione. Se un organismo per la promozione dell'uguaglianza interviene su molteplici motivi, deve prestare un'attenzione adeguata e precisa a ciascuno dei motivi contemplati e alla discriminazione intersezionale.
7. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza possono essere autonomi o far parte, in condizioni di parità, di istituzioni cui sono stati affidati più mandati e in particolare un mandato generale di tutela dei diritti umani o di difensore civico. In quest'ultimo caso, si dovrebbero applicare le seguenti disposizioni:
  - a. La legge dovrebbe definire esplicitamente il mandato per la promozione dell'uguaglianza.
  - b. Dovrebbero essere assegnate risorse umane e finanziarie appropriate per lo svolgimento di ciascuno dei mandati, al fine di garantire che sia accordata un'adeguata attenzione al mandato per la promozione dell'uguaglianza.

---

<sup>1</sup> Poiché tutti gli esseri umani appartengono alla stessa specie, l'ECRI rifiuta le teorie basate sull'esistenza di "razze" diverse. Tuttavia, nella presente Raccomandazione l'ECRI utilizza tale termine, al fine di garantire che le persone generalmente ed erroneamente percepite come appartenenti a "un'altra razza" non siano escluse dalla tutela prevista dalla raccomandazione.

- c. Le strutture dirigenziali, consultive e amministrative dovrebbero essere organizzate in modo da garantire chiaramente una direzione, la promozione e la visibilità del mandato per la promozione dell'uguaglianza.
  - d. Le disposizioni riguardanti la presentazione dei rapporti e delle relazioni dovrebbero accordare un'adeguata importanza alle preoccupazioni emerse e alle attività svolte nell'ambito del mandato per la promozione dell'uguaglianza.
8. Allorché gli organismi per la promozione dell'uguaglianza fanno parte di istituzioni cui sono stati conferiti più mandati, la presente Raccomandazione di politica generale si applica a tali istituzioni e alle attività svolte in materia di uguaglianza. All'interno di tali istituzioni, le competenze e i poteri inerenti a ciascuno dei mandati dovrebbero essere armonizzati e adeguati, nella misura del possibile, a quelli del mandato che dispone delle competenze e dei poteri più ampi.
9. Laddove esistono diversi organismi per la promozione dell'uguaglianza, le loro competenze e i loro poteri dovrebbero essere rafforzati per ottenere un livello uniforme e dovrebbe essere garantito un buon coordinamento per risolvere gli eventuali problemi di sovrapposizione di attività, consentire un'azione congiunta e ottimizzare l'utilizzo delle risorse. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero fornire un'interpretazione comune della legislazione antidiscriminazione, coordinando le loro competenze e i loro poteri.

### **III. Funzioni**

10. Dovrebbero essere assegnate agli organismi per la promozione dell'uguaglianza le seguenti funzioni:
- a. La funzione di promuovere l'uguaglianza e di prevenire la discriminazione (funzione di promozione e prevenzione) come specificato in modo dettagliato al § 13;
  - b. La funzione di assistere le persone esposte al rischio di discriminazione e intolleranza e di avviare azioni legali in nome e per conto loro (funzione di assistenza e di composizione delle controversie), come specificato in modo dettagliato al § 14;

Potrebbe inoltre essere loro assegnata:

- c. La funzione di deliberare sui ricorsi (funzione deliberativa) come specificato in modo dettagliato al § 17.

La funzione di deliberare sui ricorsi potrà essere condivisa tra gli organismi per la promozione dell'uguaglianza e il sistema giudiziario, oppure essere completamente affidata al sistema giudiziario.

11. Se la funzione di assistenza e di composizione delle controversie e quella deliberativa sono affidate a un unico organismo, è necessario accertarsi che ciascuna funzione sia svolta da unità o staff diversi. Risorse umane e finanziarie adeguate dovrebbero essere assegnate a tutte le funzioni e l'organismo per la promozione dell'uguaglianza dovrà accertarsi che siano forniti assistenza giuridica e supporto individuale completo alle persone esposte al rischio di discriminazione o intolleranza.
12. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero avere il diritto di decidere in qualsiasi momento su quali competenze, obiettivi ed azioni intendono concentrarsi e secondo quale abbinamento.

### **IV. Competenze in materia di promozione e prevenzione**

13. La funzione di promozione e prevenzione assegnata agli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbe includere le seguenti competenze:
- a. Promuovere e conseguire l'uguaglianza, prevenire ed eliminare la discriminazione e l'intolleranza e promuovere la diversità e i buoni rapporti tra i diversi gruppi sociali,

- b. Stabilire un dialogo permanente con i gruppi di popolazione esposti al rischio di discriminazione e intolleranza e con le organizzazioni che li rappresentano, nonché con le organizzazioni più generalmente attive nella difesa dei diritti umani e dell'uguaglianza.
- c. Condurre indagini di propria iniziativa su tutte le questioni che rientrano nell'ambito del loro mandato, affrontando i casi di discriminazione individuale e strutturale e formulare e pubblicare raccomandazioni al riguardo.
- d. Effettuare e commissionare ricerche su qualsiasi questione di loro competenza.
- e. Stimolare all'interno della società la consapevolezza, la conoscenza, la valorizzazione e il rispetto dell'uguaglianza, della diversità, del diritto al pari trattamento, della non discriminazione e della reciproca comprensione.
- f. Diffondere presso i gruppi di popolazione a rischio di discriminazione e intolleranza la conoscenza dei loro diritti e delle vie di ricorso previste dalla normativa in materia di parità di trattamento, rafforzare la loro capacità di esercitare tali diritti e instaurare un rapporto di fiducia tra tali gruppi e gli organismi per la promozione dell'uguaglianza.
- g. Elaborare norme e fornire informazioni, consulenze, orientamenti e supporto alle persone e alle istituzioni del settore pubblico e privato sulle buone pratiche nel campo della promozione e del conseguimento dell'uguaglianza e della prevenzione della discriminazione e dell'intolleranza.
- h. Promuovere e sostenere il ricorso ad azioni positive per porre rimedio alle disuguaglianze nel settore pubblico e privato.
- i. Sostenere l'attuazione dell'obbligo generale cui sono tenute tutte le autorità di promuovere l'uguaglianza e prevenire le discriminazioni nell'esercizio delle loro funzioni, come raccomandato nella Raccomandazione di politica generale n.7 dell'ECRI, stabilire norme per la sua attuazione e, se del caso, farle rispettare.
- j. Partecipare alle procedure di consultazione per l'elaborazione di nuove politiche, di atti legislativi e amministrativi, monitorare i testi già esistenti e formulare raccomandazioni per la loro modifica o per l'introduzione di politiche, testi legislativi o amministrativi.
- k. Promuovere e fornire il loro contributo ai programmi di formazione dei principali gruppi destinatari in materia di uguaglianza e non discriminazione.
- l. Monitorare l'applicazione delle loro raccomandazioni.
- m. Controllare il seguito dato alle decisioni dei tribunali e di altri organi dotati di poteri decisionali.
- n. Promuovere e sostenere la ratifica dei trattati internazionali pertinenti e l'attuazione e la diffusione di tali trattati e delle norme, della giurisprudenza e dei rapporti pertinenti delle organizzazioni intergovernative; partecipare alle attività e collaborare con le organizzazioni intergovernative competenti, tenere conto delle loro raccomandazioni e vigilare sulla loro attuazione.
- o. Cooperare con organizzazioni con obiettivi analoghi ai loro e sostenerle nelle loro attività. Sviluppare una visione comune sulle principali questioni riguardanti l'uguaglianza e concludere accordi di cooperazione con tali organizzazioni.

## V. Competenze in materia di assistenza e di composizione delle controversie

14. La funzione di assistenza e di composizione delle controversie svolta dagli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbe includere le seguenti competenze:
  - a. Ricevere denunce e fornire supporto individuale e consulenza legale alle persone esposte a discriminazione o intolleranza, al fine di garantire il rispetto dei loro diritti dinanzi alle istituzioni, gli organi giurisdizionali e i tribunali.
  - b. Ricorrere alle procedure di conciliazione, ove necessario.
  - c. Rappresentare, con il loro accordo, le persone vittime di discriminazione o intolleranza dinanzi alle istituzioni, agli organi giurisdizionali e ai tribunali competenti.
  - d. Portare dinanzi alle istituzioni, agli organi giurisdizionali e ai tribunali i casi di discriminazione individuale o strutturale e di intolleranza in nome dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza.
  - e. Intervenire in qualità di *amicus curiae*, di soggetto terzo o di esperto dinanzi alle istituzioni, agli organi giurisdizionali e ai tribunali.
  - f. Controllare l'esecuzione delle decisioni delle istituzioni, degli organi giurisdizionali e dei tribunali riguardanti le questioni di uguaglianza, discriminazione e intolleranza.
15. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero avere il diritto di scegliere, sulla base di criteri che hanno essi stessi stabilito e resi pubblici, i casi per i quali rappresentano giuridicamente gli interessi delle persone esposte a discriminazioni personali e strutturali ed esercitano il diritto di avviare un contenzioso strategico e di specificare i tribunali dinanzi ai quali intendono difenderne i diritti.
16. Gli Stati membri dovrebbero garantire l'esistenza di un sistema che consenta alle persone vittime di discriminazione o intolleranza di non dovere sostenere spese processuali e amministrative o di rappresentanza legale, in particolare nei casi di discriminazione strutturale e per i ricorsi presentati dinanzi ai tribunali nell'ambito di un contenzioso strategico.

## VI. Competenze deliberative sui ricorsi

17. La funzione deliberativa riguardo ai ricorsi, quando è affidata agli organismi per la promozione dell'uguaglianza, dovrebbe comprendere le seguenti competenze:
  - a. Ricevere, esaminare, istruire, mediare e comporre le controversie individuali e collettive in materia di discriminazione e prendere decisioni in merito, sulla base della legislazione pertinente, tenendo conto in particolare delle disposizioni relative alla condivisione dell'onere della prova.
  - b. Decidere se vi sia stata violazione del diritto civile o amministrativo in materia di discriminazione.
  - c. Adottare decisioni giuridicamente vincolanti che richiedano l'adozione di provvedimenti per porre fine alla discriminazione, conseguire la piena parità ed evitare ogni futura discriminazione e imporre sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, ivi compreso il risarcimento per danni materiali e morali, sanzioni pecuniarie e la pubblicazione della decisione con l'indicazione del nome del trasgressore.
  - d. Accertarsi dell'esecuzione e dell'attuazione delle loro decisioni e pubblicare le loro decisioni e raccomandazioni.

18. Se l'organismo per la promozione dell'uguaglianza che delibera sui ricorsi non è competente ad emanare decisioni giuridicamente vincolanti e a imporre sanzioni, come previsto al paragrafo 17 c) e d), dovrebbe avere le competenze di:

- a. Formulare raccomandazioni non vincolanti che richiedano l'adozione di misure per porre fine alla discriminazione, conseguire la piena uguaglianza ed evitare future discriminazioni.
- b. Garantire l'attuazione delle sue raccomandazioni e, ogni qualvolta si riveli necessario, pubblicare le sue decisioni e raccomandazioni.

19. La legge dovrebbe prevedere il diritto di ricorrere in appello dinanzi ai tribunali avverso le decisioni definitive giuridicamente vincolanti dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza.

20. La legge dovrebbe prevedere il diritto, per gli attori di un procedimento, di decidere se avviare in prima istanza l'azione legale dinanzi all'organismo per la promozione dell'uguaglianza o se adire direttamente i tribunali. Il procedimento dinanzi all'organismo per la promozione dell'uguaglianza dovrebbe sospendere i termini per l'avvio di successivi procedimenti giudiziari dinanzi ai tribunali.

## **VII. Poteri di ottenere prove e informazioni**

21. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero, in particolare quando svolgono indagini e decidono in merito a denunce, avere il potere di ottenere elementi di prova e informazioni. Dovrebbero in particolare avere il potere di:

- a. Richiedere la presentazione di fascicoli, documenti e altro materiale a fini di ispezione, esame e riproduzione;
- b. Effettuare ispezioni in loco;
- c. Interrogare persone;
- d. Chiedere un provvedimento decisorio del giudice o imporre sanzioni amministrative pecuniarie se una persona o un'istituzione non si conforma a quanto sopra indicato.

## **VIII. Indipendenza ed efficacia**

22. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero funzionare senza subire interferenze da parte dello Stato, dei partiti politici o di altri soggetti e non dovrebbero ricevere istruzioni da loro; dovrebbero essere pienamente indipendenti a livello istituzionale e operativo.

23. Le persone che svolgono funzioni dirigenziali negli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero essere selezionate e nominate mediante procedure trasparenti, partecipative e basate sulle competenze. L'esecutivo non dovrebbe esercitare nessuna influenza decisiva nelle varie fasi del processo di selezione.

24. Le persone che svolgono funzioni dirigenziali dovrebbero beneficiare di un'immunità funzionale, essere protette contro minacce e coercizioni e disporre di garanzie adeguate contro il licenziamento arbitrario o il mancato rinnovo, deciso in modo arbitrario, della loro nomina quando sarebbe normalmente previsto il rinnovo.

25. La legge dovrebbe definire tutte le attività o affiliazioni incompatibili con l'esercizio di una funzione dirigenziale.

26. Le persone che svolgono funzioni dirigenziali dovrebbero avere responsabilità chiaramente definite, essere adeguatamente retribuite ed essere nominate per un periodo di tempo appropriato.
27. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero potere prendere decisioni in modo indipendente circa la loro struttura interna e la gestione delle loro risorse, avere il potere di reclutare e designare il loro personale e disporre di locali propri, adeguati alle loro esigenze.
28. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero essere dotati di personale e risorse finanziarie sufficienti per svolgere le loro funzioni ed esercitare le loro competenze in modo efficace e con un reale impatto. Dovrebbero disporre di un bilancio o di una linea di bilancio e il loro finanziamento dovrebbe essere soggetto annualmente all'approvazione del Parlamento. Non dovrebbe intervenire alcuna riduzione arbitraria o sproporzionata del bilancio dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza. L'eventuale estensione del mandato, delle funzioni o delle competenze dell'organismo, dovrebbe essere coerente con il suo mandato in materia di uguaglianza ed essere accompagnata da un aumento adeguato dei finanziamenti.
29. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero avere il diritto di ottenere in modo aperto e trasparente mezzi finanziari supplementari per l'esercizio delle loro funzioni da altre fonti, a parte quelle statali, all'interno e all'esterno del paese, accertandosi allo stesso tempo che ciò non comprometta la loro indipendenza.
30. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero avere il diritto di rilasciare dichiarazioni pubbliche e di realizzare e pubblicare ricerche e relazioni senza doverne informare preventivamente il governo o qualsiasi altra istituzione o soggetti terzi, né doverne chiedere l'accordo o l'approvazione.
31. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero basare le loro attività sul quadro giuridico, le norme e la giurisprudenza internazionali e nazionali pertinenti. Le loro relazioni e raccomandazioni dovrebbero essere basate sui dati e pareri di esperti, fondati su ricerche, indagini, documentazione e informazioni imparziali e indipendenti.
32. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero essere disciplinati dalla normativa relativa al servizio pubblico e dalle norme applicabili agli enti pubblici in materia di responsabilità finanziaria e spesa pubblica.
33. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero avviare una pianificazione strategica su base regolare, elaborare e monitorare degli indicatori di risultati e di impatto per considerare i progressi realizzati ed effettuare delle valutazioni al momento opportuno.
34. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero definire una strategia di comunicazione, per delineare e orientare le loro campagne di sensibilizzazione.
35. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero pubblicare delle relazioni annuali, che saranno esaminate dal Parlamento o dalle sue commissioni competenti, nonché dal governo, senza dovere essere sottoposte alla loro approvazione.
36. Le autorità e gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero instaurare un dialogo duraturo sui progressi compiuti nel campo dell'uguaglianza e della non discriminazione. Il governo e le altre autorità dovrebbero consultare gli organismi per la promozione dell'uguaglianza e cooperare con loro, tenendo conto delle loro raccomandazioni sulla legislazione, le politiche, le procedure, i programmi e le prassi. La legge dovrebbe prevedere l'obbligo, per il governo e le altre autorità, di fornire risposte alle raccomandazioni dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza o di attuarle entro un termine determinato.
37. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero stabilire strutture che consentano ai soggetti interessati, e in particolare alle organizzazioni della società civile, di partecipare e contribuire durevolmente alla pianificazione delle attività e ai lavori dell'organismo.

38. La direzione, gli organi consultivi, i quadri dirigenti e il personale degli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero, per quanto possibile, rispecchiare la diversità della società nel suo insieme e garantire una rappresentanza equilibrata di genere.
39. L'organico degli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbe disporre delle molteplici qualifiche professionali richieste per svolgere l'insieme delle funzioni e delle competenze assegnate all'organismo.

## **I. Accessibilità**

40. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero essere accessibili a tutte le persone i cui diritti devono proteggere. L'accessibilità richiede:
- a. Locali, servizi online, telefonici e di posta elettronica facilmente accessibili, orari di apertura flessibili per venire incontro alle esigenze di tempo delle persone che desiderano avvalersi dei servizi dell'organismo.
  - b. Iniziative di sensibilizzazione a livello locale e uffici locali e regionali incaricati di svolgere il lavoro.
  - c. Una presenza presso gruppi esposti ai rischi di discriminazione e intolleranza nei momenti essenziali e la creazione di legami duraturi con loro, come enunciato al § 12b.
  - d. La possibilità per le persone vittime di discriminazione o di intolleranza di contattare direttamente l'organismo per la promozione dell'uguaglianza e di comunicare i propri problemi in modo riservato e confidenziale e in una lingua che conoscono e di presentare denunce oralmente, online o per iscritto, con un minimo di condizioni di ricevibilità.
  - e. L'adattamento dei loro locali, servizi, procedure e prassi per tenere conto delle esigenze di ogni forma di disabilità.
  - f. L'uso di un linguaggio facilmente comprensibile nelle loro pubblicazioni, in particolare quelle che forniscono informazioni sui diritti e le vie di ricorso, e traduzione di pubblicazioni selezionate in tutte le lingue comunemente utilizzate nel paese.
  - g. Funzioni e servizi dell'organismo di promozione dell'uguaglianza forniti gratuitamente per gli attori e i convenuti.
  - h. L'adozione di misure volte a fare conoscere agli utenti potenziali tali disposizioni per favorire l'accessibilità e metterle in pratica .

## **II. Monitoraggio**

41. la valutazione dell'applicazione della presente Raccomandazione di politica generale rientrerà nell'ambito del monitoraggio paese per paese e del dialogo costruttivo tra l'ECRI e gli Stati membri del Consiglio d'Europa.

## Nota esplicativa

### Introduzione

1. La presente Raccomandazione di politica generale (RPG) pone l'accento sui principali elementi necessari per la creazione e il funzionamento di organismi per la promozione dell'uguaglianza in grado di esercitare un reale impatto. Tali organismi sono essenziali per promuovere l'uguaglianza e porre fine durevolmente al razzismo e all'intolleranza. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza svolgono un ruolo fondamentale nel sensibilizzare i cittadini e le istituzioni sull'importanza dell'uguaglianza e nell'aiutarli a fare progressi per rendere l'uguaglianza una realtà.
2. Vent'anni dopo l'adozione, nel 1997, della versione iniziale della RPG n. 2, l'ECRI ha deciso di modificarne il testo, per includervi l'esperienza acquisita e le numerose buone pratiche che sono state sviluppate nel frattempo. Il termine "enti specializzati a livello nazionale", utilizzato nel testo originale, è stato sostituito dal termine oggi correntemente utilizzato per designare tali organismi: "organismi per la promozione dell'uguaglianza".
3. Insieme alla versione iniziale della RPG n. 2 del 1997, altre forze trainanti che hanno stimolato lo sviluppo degli organismi per la promozione dell'uguaglianza sono state le direttive dell'Ue sulla parità di trattamento (Articolo 13 della Direttiva 2000/43/CE sulla discriminazione basata sulla razza o l'origine etnica e l'Articolo 12 della Direttiva 2004/113/CE, l'Articolo 20 della Direttiva 2006/54/CE e l'Articolo 11 della Direttiva 2010/41/UE riguardante la discriminazione di genere). A seguito dell'adozione di tali direttive, gli Stati membri dell'Ue si sono impegnati a istituire degli organismi per la promozione dell'uguaglianza.
4. Quasi tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno ugualmente ratificato la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), il cui articolo 33.2 prevede un simile obbligo.
5. La Dichiarazione e il Programma d'azione della Conferenza mondiale di Durban delle Nazioni Unite contro il razzismo e le dichiarazioni del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (Parere CommDH (2011)2) hanno ugualmente esortato a creare e rafforzare tali istituzioni. I Principi di Parigi sullo status delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, adottati il 20 dicembre 1993 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, e le Osservazioni generali relative alla loro interpretazione e attuazione hanno inoltre fornito importanti linee guida per l'istituzione di organismi per la promozione dell'uguaglianza. Il Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale ha d'altro canto condotto ulteriori attività sostanziali in questo campo.
6. Le raccomandazioni formulate nella presente RPG si basano sui testi succitati e mirano a rafforzare ulteriormente gli sforzi compiuti dagli Stati membri e dagli organismi per la promozione dell'uguaglianza per conseguire l'uguaglianza e la coesione sociale. Non devono in alcun modo essere utilizzate per limitare o indebolire gli organismi esistenti o le disposizioni attuali che ne garantiscono l'indipendenza e l'efficacia.

#### **I. Istituzione di organismi per la promozione dell'uguaglianza**

##### *Paragrafo 1 della Raccomandazione*

7. Gli Stati membri devono istituire un solido organismo per la promozione dell'uguaglianza. Alcuni Stati membri hanno creato più di un organismo per la promozione dell'uguaglianza per coprire i vari motivi di discriminazione (§ 4b della RPG), tutte le aree di attività del settore pubblico e privato (§ 4c della RPG), e l'insieme del loro territorio (§ 4d della RPG), nonché le varie funzioni enunciate nella presente RPG (§ 10 della RPG).

8. Tuttavia, un sistema troppo complesso composto da numerose strutture comporta più rischi, tra cui in particolare la dispersione delle limitate risorse umane e finanziarie, la mancanza di visibilità di tali organismi, l'eventualità che il pubblico non sappia a quale organismo rivolgersi e la necessità di stanziare risorse preziose per garantire il coordinamento tra tali strutture, invece di poterne disporre per svolgere le attività che costituiscono l'aspetto fondamentale del loro mandato. Nei casi in cui sia stato ritenuto utile istituire più di un organismo per la promozione dell'uguaglianza e tale politica si sia rivelata efficace, le autorità dovrebbero accertarsi della coerenza delle loro attività e della loro stretta cooperazione.
9. L'istituzione di un organismo per la promozione dell'uguaglianza con disposizioni costituzionali offre solide garanzie supplementari, poiché ne rende più difficile l'abolizione o l'indebolimento significativo. L'ECRI ritiene pertanto preferibile il ricorso a una disposizione costituzionale. Delle precisazioni sull'assetto organizzativo dell'organismo potrebbero essere specificate in una legge distinta. Se gli organismi per la promozione dell'uguaglianza non sono istituiti con disposizione costituzionale, gli Stati membri dovrebbero basarsi su una legge organica o ordinaria approvata dal Parlamento.
10. L'esistenza di una legislazione chiara e completa volta a contrastare la discriminazione costituisce un'altra base indispensabile per garantire il corretto funzionamento e l'impatto degli organismi per la promozione dell'uguaglianza. Le linee guida per l'elaborazione di tale legislazione sono contenute nella Raccomandazione di politica generale n. 7 dell'ECRI sulla legislazione nazionale per combattere il razzismo e la discriminazione razziale.

*-Paragrafo 2 della Raccomandazione*

11. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza devono essere indipendenti, in particolare nei confronti del Governo, per affrontare le questioni della parità, della discriminazione e dell'intolleranza agendo nel modo che ritengono più opportuno, senza alcuna ingerenza. Tale indipendenza procura loro inoltre la libertà necessaria per individuare e applicare nuovi mezzi per favorire la promozione e il conseguimento dell'uguaglianza. È pertanto indispensabile per garantire la loro efficacia e il loro impatto. L'indipendenza si rivela particolarmente importante quando gli organismi per la promozione dell'uguaglianza affrontano le discriminazioni (strutturali) derivanti dal comportamento delle autorità e quando sono incaricati di deliberare sui ricorsi presentati (§ 10c della RPG).
12. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero godere di un'indipendenza de iure e de facto. Le garanzie necessarie per l'indipendenza de iure dovrebbero figurare nelle disposizioni costituzionali o nel testo legislativo recante istituzione dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza (si veda § 3 della RPG). Il modo in cui tali elementi devono essere trattati è esposto in particolare ai paragrafi da 22 a 39 della RPG.
13. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero essere entità giuridiche distinte e, fatto salvo l'ordinamento giuridico dello Stato membro, dotate di personalità giuridiche autonome. La raccomandazione di collocarli al di fuori della sfera di competenza del potere esecutivo e legislativo non esclude tutte le interazioni con tali organi. L'esecutivo e il legislatore dovrebbero, al contrario, consultare e scambiare pareri con l'organismo per la promozione dell'uguaglianza su tutte le questioni che rientrano nell'ambito del suo mandato. Al contempo, l'esecutivo o il legislatore non dovrebbero avere il diritto di dare istruzioni all'organismo per la promozione dell'uguaglianza per quanto riguarda la sua pianificazione strategica, il suo funzionamento e le sue attività.
14. L'indipendenza di fatto significa che l'esecutivo e il legislatore non devono cercare, direttamente o indirettamente, di dare istruzioni o di influenzare impropriamente l'organismo per la promozione dell'uguaglianza. Tra i mezzi che potrebbero consentire di esercitare tale influenza si possono citare la riduzione sproporzionata del bilancio, la soppressione di competenze e di poteri, la minaccia nei confronti dell'organismo, dei suoi dirigenti o del suo

personale e il ricorso ai mass media o ad altre istituzioni pubbliche o private per esercitare pressioni sull'organismo. Per proteggere l'indipendenza e l'efficacia dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza da qualsiasi ingerenza inappropriata, la legge dovrebbe ugualmente prevedere garanzie per quanto riguarda le competenze, i poteri e le risorse dell'organismo (cfr. §§ 3 e 28 della RPG).

15. Le persone che svolgono funzioni dirigenziali in seno all'organismo di promozione dell'uguaglianza dovrebbero sottolineare e affermare la propria indipendenza quando agiscono in nome dell'organismo stesso. Un'ulteriore garanzia sarebbe quella di rendere il più possibile pubblici e trasparenti gli scambi tra l'esecutivo, il legislatore e gli organismi per la promozione dell'uguaglianza.
16. L'indipendenza deve essere affiancata dall'efficacia, per garantire che l'organismo possa avere un impatto. Per efficacia si intende la capacità dell'organismo di svolgere le proprie funzioni ed esercitare le proprie competenze nel rispetto di standard elevati e in modo tale da avere un impatto significativo sul conseguimento dell'uguaglianza e l'eliminazione della discriminazione e dell'intolleranza. Per potere lavorare efficacemente, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza devono in particolare disporre di competenze, poteri e risorse adeguati, come enunciato ai §§ 13 e seguenti della RPG.

#### *Paragrafo 3 della Raccomandazione*

17. Sono precisati nei paragrafi che seguono gli elementi fondamentali che devono figurare nel testo che istituisce l'organismo per la promozione dell'uguaglianza, oppure, se il suddetto organismo è istituito con disposizione costituzionale, in una legge recante disposizioni integrative più dettagliate circa l'organismo per la promozione dell'uguaglianza.

#### *Paragrafo 4 della Raccomandazione*

18. Il mandato dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza dovrebbe essere ampio e completo e comprendere tutte le attività volte a promuovere e conseguire la parità. La realizzazione dell'uguaglianza include sia la parità di accesso ai diritti e di esercizio dei diritti da parte delle persone esposte a discriminazione e intolleranza, sia il miglioramento della loro situazione individuale e collettiva in vari settori, tra cui l'istruzione, l'occupazione, l'alloggio e la salute, la rappresentanza politica, il potere e l'influenza sulle decisioni, il riconoscimento, la posizione sociale e i rapporti di assistenza, rispetto e solidarietà con altri gruppi e istituzioni.
19. La prevenzione e l'eliminazione della discriminazione e dell'intolleranza sono uno dei fondamenti principali per conseguire l'uguaglianza e comprendono la lotta contro ogni forma di razzismo (tra cui in particolare la xenofobia, l'islamofobia, l'antisemitismo e l'antiziganismo), la lotta contro l'omofobia e la transfobia e le loro manifestazioni, quali il discorso d'odio e l'odio espresso attraverso internet. Il testo recante istituzione dell'organismo per la promozione della parità o la legislazione antidiscriminazione dovrebbero affermare chiaramente che il discorso dell'odio costituisce una forma di discriminazione e che gli organismi per la promozione dell'uguaglianza hanno la missione di contrastarlo almeno mediante i mezzi previsti dal diritto civile e amministrativo, in conformità con le disposizioni del § 8 della RPG n. 15 dell'ECRI, relativa alla lotta contro il discorso d'odio. Mentre la polizia e la Procura sono le autorità principalmente competenti per affrontare i reati motivati dall'odio, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero essere competenti a fornire supporto individuale e consulenza legale alle persone esposte al rischio di subire tali reati e a indirizzarle alle autorità competenti (cfr. §§ 72 e 81 della nota esplicativa).
20. Per discriminazione strutturale si intendono le regole e norme, le prassi, gli atteggiamenti e i comportamenti abituali delle istituzioni e di altre strutture sociali che, consapevolmente o meno, impediscono a determinati gruppi o individui di godere di pari diritti e opportunità e li svantaggiano rispetto alla maggioranza della popolazione. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero concentrarsi in particolare sulla lotta alla discriminazione

strutturale, poiché i) le persone che contribuiscono alla discriminazione strutturale spesso non sono consapevoli dell'effetto discriminatorio delle loro azioni, ii) la discriminazione strutturale colpisce generalmente un gran numero di persone e iii) le persone che si trovano in condizioni di solitudine e isolamento spesso non sono in grado di contestare casi di discriminazione strutturale all'interno di istituzioni potenti.

21. Promuovere la diversità significa adoperarsi per valorizzare la diversità, che rappresenta un valore aggiunto per la collettività e le istituzioni. Si possono ad esempio introdurre opportuni adeguamenti per tenere conto delle sue implicazioni concrete. Promuovere buone relazioni tra i diversi gruppi sociali significa favorire il reciproco rispetto, la comprensione e l'integrazione, continuando a combattere la discriminazione e l'intolleranza.
22. Il mandato dell'ECRI è limitato ai motivi di discriminazione espressamente elencati nel § 4b della RPG, nonché alla discriminazione multipla e intersezionale fondata su tali motivi e su altri motivi previsti dall'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dall'articolo 1 del Protocollo n. 12 alla Convenzione. Il mandato di numerosi organismi per la promozione dell'uguaglianza copre ugualmente altri motivi enunciati in tali disposizioni, ma non coperti dall'ECRI. Le raccomandazioni della presente RPG possono applicarsi, mutatis mutandi, agli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di combattere altri motivi di discriminazione che non rientrano nell'ambito del mandato dell'ECRI.
23. Una prospettiva di genere deve costituire parte integrante delle attività degli organismi per la promozione dell'uguaglianza. Occorre a tal fine verificare che le esigenze, la situazione e le esperienze di entrambi i sessi siano adeguatamente prese in considerazione e trattate in condizioni di parità nei progetti e nelle attività dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza.
24. Al contempo, la situazione delle persone transgender e intersex dovrebbe essere presa in considerazione, insieme alle analisi che rifiutano il binarismo di genere (Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa (2015), Diritti umani e persone intersex, p. 37 e segg.).
25. Si intende per discriminazione multipla la discriminazione subita per due o più motivi. La discriminazione intersezionale si riferisce invece a una situazione in cui diversi fattori di discriminazione interagiscono in modo da non potere più essere separati, creando così un nuovo motivo di discriminazione (§ 1c e le note esplicative della RPG n. 14 dell'ECRI sulla lotta contro il razzismo e la discriminazione razziale nel mondo del lavoro). In considerazione degli effetti particolarmente devastanti della discriminazione multipla e della discriminazione intersezionale sulle vittime, che hanno identità ed esperienze molto diverse, si tratta di fenomeni su cui dovrebbero concentrarsi gli sforzi degli organismi per la promozione dell'uguaglianza. Tali organismi dovrebbero altresì tenere conto delle esigenze dei bambini vittime di discriminazione e intolleranza.
26. Le definizioni dei diversi motivi di discriminazione sono riportate nel § 7 delle Motivazioni della RPG n. 15 dell'ECRI sulla lotta contro il discorso di incitamento all'odio.
27. Il mandato degli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbe coprire l'insieme dei settori privato e pubblico, e in particolare gli organi giudiziari e di polizia (si veda il § 7 della RPG n. 7 dell'ECRI). Tuttavia, numerosi organismi per la promozione dell'uguaglianza, in particolare quelli istituiti ai sensi delle direttive dell'UE in materia di parità di trattamento, non coprono l'insieme del settore pubblico e non sono competenti per certe funzioni, quali, ad esempio, quelle della polizia (si veda la RPG n. 11 dell'ECRI sulla lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nelle attività della polizia), del settore penitenziario e dell'esercito. Occorrerebbe estendere il loro mandato o affidare a un altro organo indipendente, ad esempio l'istituzione nazionale per i diritti umani o l'istituto del Difensore civico, il mandato per la promozione dell'uguaglianza in questi settori.
28. Dovrebbe essere garantita una copertura uniforme e coerente di tutte le regioni dello Stato membro, in particolare nei paesi a struttura federale, e nessun territorio dovrebbe essere lasciato senza i servizi di un organismo per la promozione dell'uguaglianza. Il mandato

dovrebbe, ove necessario, prevedere ugualmente la tutela di certe persone al di fuori del paese, quali i cittadini che vivono all'estero o i richiedenti asilo che si trovano fuori del territorio nazionale.

## **II. Assetto istituzionale**

### *Paragrafi da 5 a 9 della raccomandazione*

29. In questi ultimi decenni, è stato istituito un sistema ricco e diversificato di organismi per la promozione dell'uguaglianza nei 47 Stati membri. Per maggiori informazioni al riguardo, si potranno consultare i rapporti di monitoraggio paese per paese elaborati dall'ECRI.
30. In alcuni Stati membri è stato istituito un unico organismo per la promozione dell'uguaglianza, incaricato di lottare contro molteplici motivi di discriminazione, mentre in altri paesi esistono più organismi che si occupano di uno o più motivi di discriminazione. In ogni caso, è importante evitare qualsiasi gerarchizzazione tra i diversi motivi di discriminazione e vigilare affinché ciascun fattore e le loro intersezioni ricevano un'adeguata attenzione e usufruiscano di risorse appropriate.
31. Gli organismi autonomi incaricati unicamente di promuovere l'uguaglianza hanno il vantaggio di potersi concentrare sul mandato loro conferito in materia di uguaglianza, di disporre di un bilancio dedicato alle questioni di parità e di acquisire competenze specifiche e visibilità in questo campo.
32. In alcuni Stati membri, il mandato per la promozione dell'uguaglianza è stato conferito a un istituto indipendente con più mandati, comprendenti in particolare un mandato generale per la promozione dei diritti umani e/o un mandato di Difensore civico. In altri Stati membri, si è proceduto a una fusione tra gli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di affrontare uno o più motivi di discriminazione e le istituzioni nazionali per i diritti umani e l'istituto del Difensore civico.
33. Il fatto di affidare il mandato per la promozione dell'uguaglianza a un'istituzione cui sono conferiti più mandati di difesa dei diritti umani può presentare il vantaggio di affrontare le questioni in materia di uguaglianza, discriminazione e intolleranza in modo più completo ed efficace, utilizzando tutte le potenzialità dell'organismo. Tuttavia, per realizzare pienamente tale potenziale, occorre una direzione forte e innovativa, in grado di garantire un coordinamento efficace e la coerenza tra i vari mandati.
34. All'interno di tali istituzioni con più mandati si possono verificare delle tensioni, in particolare a seguito di una fusione. Ogni mandato ha tradizioni, approcci e obiettivi propri e specifici. È pertanto importante rispettare e conservare tale diversità e nello stesso tempo fare progredire l'integrazione tra i diversi mandati conferiti, al fine di rafforzare l'impatto dell'organismo.
35. Le raccomandazioni formulate al § 7 della RPG mirano a garantire che sia riservata un'attenzione adeguata al mandato per la promozione dell'uguaglianza all'interno di tali istituzioni. Una direzione che sappia dare chiare indicazioni per lo svolgimento del mandato per la promozione dell'uguaglianza contribuisce a favorire la comprensione e la padronanza di tutti gli aspetti del mandato da parte delle istituzioni interessate. Dovrebbe inoltre definire una pianificazione strategica per realizzare il mandato per l'uguaglianza (si veda § 33 della RPG) e organizzare l'attuazione delle attività legate alle questioni di uguaglianza in modo da garantire la visibilità di questo mandato. Un comitato consultivo (si veda § 114 delle Motivazioni) può ugualmente aiutare a migliorare l'impatto delle attività condotte nell'ambito di tale mandato. Il termine "uguaglianza" potrebbe inoltre essere incluso nel nome dell'istituzione.
36. La fusione o l'integrazione dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza in un'istituzione dotata di più mandati dovrebbe essere avviata unicamente se non indebolisce il mandato per la promozione dell'uguaglianza e se sono garantite un'attenzione e risorse

adeguate all'adempimento di questo mandato. In caso contrario, è preferibile istituire o mantenere un organismo autonomo.

37. Se la competenza di un'istituzione con più mandati è limitata al settore pubblico, il suo mandato per la promozione dell'uguaglianza dovrebbe essere esteso al settore privato (e viceversa, quando il mandato esistente copre unicamente il settore privato). Questa soluzione è preferibile a quella di conferire questo mandato supplementare a un altro organismo per la promozione dell'uguaglianza.
38. Quando gli organismi per la promozione dell'uguaglianza fanno parte di un'istituzione con più mandati, le raccomandazioni della presente RPG dovrebbero applicarsi per quanto possibile all'insieme dell'istituzione. Alcune raccomandazioni di questa RPG riguardano unicamente le attività dell'istituzione nel settore dell'uguaglianza, mentre altre, quali ad esempio quelle relative all'indipendenza dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza, si applicano all'insieme dell'istituzione.
39. Nelle istituzioni con più mandati, gli Stati membri dovrebbero armonizzare, per quanto possibile, le competenze e i poteri relativi a ciascun mandato. In alcuni casi, sono stati attribuiti a certe istituzioni determinati poteri e competenze riguardanti uno solo dei loro mandati. In altri casi, i criteri per l'esercizio di tali competenze e poteri differiscono a seconda del mandato. Per garantire un'effettiva protezione e un impatto nell'ambito di ciascun mandato, sarebbe opportuno eliminare tali differenze e procedere a un'armonizzazione, ove possibile ispirandosi al mandato che dispone di competenze e poteri più elevati ("livellamento verso l'alto").
40. Quando esistono più organismi per la promozione dell'uguaglianza, devono coordinarsi e cooperare tra di loro e con altre istituzioni di tutela dei diritti umani, in particolare le istituzioni nazionali per i diritti umani e l'istituto del Difensore civico. L'obiettivo di tale coordinamento e di tale cooperazione è quello di ottimizzare l'impatto globale delle istituzioni per quanto concerne il mandato per la promozione dell'uguaglianza. Tali organismi dovrebbero inoltre garantire la massima copertura possibile di tutte le questioni inerenti all'uguaglianza, affrontare adeguatamente le questioni in una prospettiva intersezionale, accertarsi che i casi siano deferiti agli organi competenti ed evitare ogni sovrapposizione di attività. Per conseguire tale obiettivo in materia di coordinamento e di cooperazione, devono instaurare un dialogo per organizzare le loro attività, lanciare iniziative congiunte e comunicare costantemente tra di loro.

### **III. Funzioni**

#### *Paragrafi da 10 a 12 della raccomandazione*

41. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza svolgono diverse funzioni. Si possono individuare tre funzioni principali per le quali la presente RPG utilizza i seguenti termini: (i) promozione dell'uguaglianza e prevenzione delle discriminazioni (funzione di promozione e prevenzione), (ii) assistenza alle persone vittime di discriminazione e intolleranza e avvio di azioni legali in nome e per conto loro (funzione di assistenza e di composizione delle controversie) e (iii) funzione deliberativa sui ricorsi (funzione deliberativa).
42. Come si desume dai rapporti dell'ECRI paese per paese, la situazione è molto diversa tra uno Stato membro e l'altro per quanto riguarda tali funzioni: in alcuni Stati membri, le tre funzioni sono state affidate agli organismi per la promozione dell'uguaglianza, mentre in altri Stati sono state loro assegnate una o due funzioni. Mentre in alcuni Stati tutte le funzioni sono esercitate da un unico organismo per la promozione dell'uguaglianza, in altri sono state ripartite tra diversi organismi. In numerosi Stati membri spetta interamente al potere giudiziario la potestà di decidere sui ricorsi; in altri, la funzione di assistenza e di composizione delle controversie, insieme alla funzione di promozione e di prevenzione, sono state affidate completamente o in parte alla società civile o ad altre istituzioni. Il

governo e le autorità svolgono ugualmente in genere un ruolo importante a livello della funzione di promozione e di prevenzione.

43. L'ECRI ritiene, come già raccomandato al § 24 della sua RPG n. 7, che tutti gli Stati membri dovrebbero assegnare agli organismi per la promozione dell'uguaglianza le due funzioni di (i) promozione e prevenzione, e (ii) assistenza e composizione delle controversie. Le organizzazioni della società civile possono e devono svolgere un ruolo importante nell'ambito di queste due funzioni e fornire il loro valido contributo all'organismo. Le persone esposte al rischio di discriminazione e intolleranza spesso si rivolgono in primo luogo alle organizzazioni della società civile, che le incoraggiano e le aiutano a contattare l'organismo per la promozione dell'uguaglianza. Tali organismi e la società civile dovrebbero cooperare in questi settori al fine di coordinare i loro sforzi e di trovare la migliore soluzione che consenta alle vittime di discriminazione e di intolleranza di fare valere i loro diritti.
44. Inoltre, gli Stati membri possono assegnare a un altro organismo per la promozione dell'uguaglianza la funzione deliberativa sui ricorsi, o affidarla interamente al sistema giudiziario. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza che esercitano la funzione deliberativa sui ricorsi possono offrire una sede più accessibile, meno conflittuale e più specializzata per la gestione dei casi di discriminazione rispetto al sistema giudiziario. Il fatto di presentare i casi di discriminazione dinanzi a un unico organismo consente di sviluppare competenze e una giurisprudenza coerente e pertanto di contribuire all'attuazione e al rispetto della legislazione antidiscriminazione. All'interno del sistema giudiziario, si può conseguire una simile specializzazione assegnando i casi di discriminazione a un numero ristretto di tribunali, camere o sezioni di tribunali specializzati in materia.
45. Le funzioni di assistenza e di composizione delle controversie e quella deliberativa sui ricorsi dovrebbero preferibilmente essere assegnate a organismi distinti. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza devono essere imparziali quando esercitano la funzione deliberativa sui ricorsi, mentre stanno dalla parte dell'attore e ne difendono gli interessi quando svolgono la funzione di assistenza e di composizione delle controversie. Il fatto di assegnare entrambe le funzioni a un unico organismo potrebbe minare la fiducia delle parti in causa nella sua imparzialità, che è un elemento indispensabile per esercitare la funzione deliberativa in maniera credibile.
46. Se entrambe le funzioni sono ciononostante affidate a un unico organismo, dovrebbero essere esercitate da unità distinte o da personale diverso, e tale separazione deve essere chiaramente percepita dal pubblico.
47. Gli organismi incaricati sia di deliberare sui ricorsi che di svolgere la funzione di prevenzione e promozione e/o di assistenza e composizione delle controversie sono sovente costretti ad assegnare la maggior parte delle loro risorse alla funzione deliberativa, per garantire che siano adottate in tempo utile decisioni di qualità nei numerosi casi loro sottoposti. Corrono pertanto il rischio di non riuscire a svolgere adeguatamente le funzioni di assistenza e di composizione delle controversie e di promozione e prevenzione, per cui è importante che possano disporre di risorse appropriate per queste due funzioni.
48. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero essere liberi di scegliere, ivi compreso nell'ambito della loro pianificazione strategica (si veda § 33 della RPG), su quali aspetti del loro mandato, delle loro funzioni e delle loro competenze sia opportuno concentrarsi in momenti diversi. In tal modo, saranno in grado di adattare la loro strategia e le loro attività ai bisogni specifici della situazione e potranno disporre della flessibilità necessaria per adeguarsi a un contesto in continua evoluzione. Tale flessibilità è ugualmente necessaria per utilizzare al meglio le loro risorse limitate.

#### **IV. Competenze in materia di promozione e prevenzione**

##### *Paragrafo 13 della raccomandazione*

49. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza devono disporre di un certo numero di competenze per esercitare la funzione di promozione e prevenzione. La prima competenza descritta al § 13a della RPG consiste nell'intraprendere una serie completa di attività di promozione e di prevenzione al fine di assolvere il loro ampio mandato, quale definito al § 4 della RPG. I paragrafi che seguono il § 13 della RPG ne espongono i punti principali in modo più particolareggiato.
50. Il dialogo tra gli organismi per la promozione dell'uguaglianza e le persone e i gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza pone le basi per pianificare e attuare con successo la funzione di promozione e di prevenzione. La realizzazione di un dialogo approfondito e regolare con i gruppi a rischio di discriminazione e di intolleranza e con le organizzazioni che li rappresentano consente di conoscere tutti gli aspetti delle forme di discriminazione e intolleranza alle quali sono esposti e le questioni prioritarie da risolvere per migliorare la loro situazione. Permette inoltre di individuare i mezzi necessari per risolvere con successo i casi di discriminazione individuale e strutturale.
51. Tale dialogo dovrebbe avere lo scopo di migliorare la comprensione della situazione e delle preoccupazioni dei gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza, nonché di coinvolgere tali gruppi e le organizzazioni che li rappresentano nelle attività e nelle strutture dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza (si veda § 37 della RPG) e di avviare dei processi di reciproco apprendimento mediante la condivisione di competenze e di conoscenze, garantendo al contempo una presenza regolare dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza presso tali gruppi, al fine di sostenere l'instaurarsi di un clima di fiducia e la volontà di segnalare i casi di discriminazione e di intolleranza.
52. Dovrebbero partecipare a tale dialogo un insieme di gruppi sociali e diverse organizzazioni, tra cui, ad esempio, le associazioni di cittadini all'interno di tali gruppi, gli organi consultivi delle minoranze, le comunità religiose, le organizzazioni della società civile e altri soggetti che si adoperano a favore dei gruppi a rischio di discriminazione e intolleranza, come ad esempio i sindacati e le associazioni di categoria.
53. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero potere avviare, di propria iniziativa, tutti i procedimenti legali che rientrano nel loro mandato. Dal momento che le persone vittime di discriminazione e intolleranza si trovano spesso in una situazione di vulnerabilità e non sono in grado di affrontare da sole la discriminazione strutturale, è importante che gli organismi per la promozione dell'uguaglianza possano condurre indagini (in alcuni Stati membri è utilizzato il termine "investigazioni") e raccogliere gli elementi di prova di propria iniziativa, al fine di constatare, denunciare e gestire le regole e le prassi, talvolta invisibili all'interno delle istituzioni, che finiscono per svantaggiare certi determinati gruppi. Tali indagini sono importanti per raccogliere le prove della discriminazione o dell'intolleranza, grazie alle quali, infine, si potrà agire per porre rimedio a tali situazioni. Nei casi e nelle indagini che coinvolgono determinati individui, l'organismo per la promozione dell'uguaglianza dovrebbe agire unicamente con il loro consenso.
54. La ricerca è un mezzo importante per sviluppare le conoscenze e la comprensione che sono necessarie per individuare, analizzare e risolvere i problemi incontrati dai gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza. Dei dati quantitativi e qualitativi affidabili sull'uguaglianza, la discriminazione e l'intolleranza sono fondamentali per informare il pubblico, i responsabili politici e gli operatori sulla natura e la portata della discriminazione e dell'intolleranza. Contribuiscono inoltre a individuare i mezzi necessari per conseguire l'uguaglianza e motivare i decisori politici ad adottare opportune misure correttive. Le attività di ricerca e altri dati servono ugualmente all'organismo per la promozione dell'uguaglianza per programmare le proprie attività, attuarle e per valutarne l'impatto.

55. La ricerca comporta un'ampia gamma di attività, comprendenti indagini, studi e la raccolta di dati da parte dell'organismo stesso, nonché un'analisi delle indagini, degli studi e dei dati relativi all'uguaglianza provenienti da diverse altre fonti. Rappresenta ugualmente un valore aggiunto la raccolta sistematica e strutturata della giurisprudenza in materia di uguaglianza, discriminazione e intolleranza.
56. Tramite le loro attività di informazione e sensibilizzazione, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero promuovere una migliore comprensione di come agisce la discriminazione manifesta e occulta e diffondere maggiori conoscenze su come rafforzare l'uguaglianza. Dovrebbero ugualmente informare sui diritti, le vie di ricorso e gli obblighi derivanti dalla legislazione sulla parità di trattamento e sostenere la valorizzazione dell'uguaglianza e della diversità nella società e all'interno delle istituzioni.
57. Tali attività dovrebbero essere rivolte a diversi destinatari, tra cui in particolare il vasto pubblico, la classe politica, gli alti funzionari e altri decisori, i datori di lavoro, i sindacati, i professionisti delle risorse umane, i fornitori di servizi, i dipendenti del settore pubblico e privato, gli educatori, le comunità religiose, le organizzazioni della società civile, la magistratura e altri professionisti del diritto, nonché la polizia e il personale dei mass media.
58. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero sviluppare attività di sensibilizzazione specifiche per le persone e i gruppi a rischio di discriminazione e intolleranza. Il fatto di assistere tali persone e gruppi, mettendoli in grado di agire per combattere la discriminazione e l'intolleranza contribuirà notevolmente a migliorare la loro situazione. La prima tappa di tale attività consiste nel diffondere informazioni e conoscenze sulla legislazione in materia di parità di trattamento, discorso di incitamento all'odio e reati dettati dall'odio e nello sfatare l'idea secondo la quale le situazioni di discriminazione e di intolleranza sono normali ed è impossibile porvi rimedio. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero altresì rafforzare le capacità individuali e collettive dei membri dei gruppi vittime di discriminazione e intolleranza, informandoli dei loro diritti, delle vie di ricorso disponibili e di come avvalersi di tali possibilità. Inoltre, dovrebbero agevolare l'accesso di tali persone ad altre istituzioni incaricate della loro protezione, quali le forze di polizia, il pubblico ministero, gli organismi di controllo dei media, gli ispettori scolastici ed accademici e gli ispettori del lavoro. Insieme a tali istituzioni, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero analizzare le cause profonde della mancata segnalazione e denuncia dei casi di discriminazione e di intolleranza e adottare le misure adeguate per fare in modo che tali episodi siano sistematicamente segnalati agli organi competenti.
59. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero incoraggiare lo sviluppo, l'attuazione e lo scambio di buone pratiche nel campo dell'uguaglianza, della discriminazione e dell'intolleranza. L'accento dovrebbe essere posto in particolare sulla sensibilizzazione dei politici, degli alti funzionari e di altri decisori e delle istituzioni del settore pubblico e privato. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero fornire orientamenti e sostegno per favorire la presa in considerazione della prospettiva di parità nell'elaborazione delle politiche e nelle fasi del procedimento legislativo e nell'attuazione dei meccanismi e delle garanzie interne in materia di uguaglianza e diversità. Le buone pratiche nel campo dell'uguaglianza comprendono l'elaborazione e l'attuazione di politiche a favore dell'uguaglianza nelle organizzazioni e nei loro settori di responsabilità, l'istituzione della figura professionale di responsabile delle questioni di parità, la formazione del personale, la consultazione delle persone in condizioni di svantaggio e disuguaglianza, la raccolta di dati relativi all'uguaglianza e l'analisi dell'impatto delle decisioni importanti sui progressi realizzati in materia di uguaglianza e di prevenzione della discriminazione e dell'intolleranza. Tra le buone pratiche si potrebbe ugualmente citare l'utilizzo di procedure per le domande di lavoro rese anonime o misure volte a facilitare l'accesso ai documenti di identità o l'iscrizione scolastica per le persone appartenenti ai gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza.

60. L'azione positiva, quale definita al § 5 della RPG n. 7 dell'ECRI, prevede misure destinate a prevenire o compensare gli svantaggi subiti dai gruppi esposti a discriminazione e intolleranza, o a facilitare la loro piena partecipazione in tutte le aree della vita. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero incoraggiare il ricorso all'azione positiva, in particolare nei settori in cui occorre combattere una discriminazione strutturale profondamente radicata e di vecchia data. Tra gli esempi da citare figurano un sostegno specifico per i gruppi esposti a discriminazione e intolleranza in campo prescolastico e scolastico e l'assunzione in modo mirato di persone appartenenti a tali gruppi nel settore pubblico e privato.
61. Conformemente ai §§ 2 e 8 della RPG n. 7 dell'ECRI, la legislazione nazionale antidiscriminazione dovrebbe prevedere l'obbligo da parte delle autorità pubbliche di promuovere l'uguaglianza e di prevenire la discriminazione nell'esercizio delle loro funzioni. Negli Stati membri in cui non esiste ancora tale obbligo statutario, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero incoraggiare l'attuazione di tale raccomandazione.
62. Negli Stati in cui è stato introdotto tale obbligo statutario, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero sensibilizzare sul dovere generale di integrare le questioni di uguaglianza in tutte le attività condotte dai pubblici poteri e di sostenerne e monitorarne l'applicazione. A tal fine, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero elaborare delle norme che potrebbero includere, ad esempio, l'elaborazione e l'attuazione di linee guida per la valutazione dell'impatto sull'uguaglianza e della pertinenza dei programmi di promozione dell'uguaglianza (si vedano al riguardo il § 27 delle Motivazioni della RPG n.7 dell'ECRI e le note esplicative i del § 1 della sua RPG n. 14, e, per quanto concerne i settori relativi alle attività delle forze dell'ordine e all'istruzione, le raccomandazioni contenute nella sua RPG n. 11 e la parte II.1 della sua RPG n. 10). Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero inoltre assistere le autorità nell'applicazione di tali norme, mediante corsi di formazione e materiale informativo ed essere associati alla loro valutazione regolare, sorvegliandone ed esaminandone l'impatto. Ove appropriato, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero applicare tali norme o cercare di farle applicare avviando procedimenti dinanzi all'autorità competente o mediante ricorsi giurisdizionali.
63. La competenza di monitorare gli atti legislativi ed esecutivi a livello federale, regionale e locale dovrebbe essere completata dalla competenza di impugnarli in sede contenziosa, conformemente al § 14 della RPG.
64. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero motivare e aiutare le organizzazioni competenti a predisporre e fornire una formazione iniziale e continua sull'uguaglianza e la non discriminazione. I principali gruppi destinatari dovrebbero comprendere la classe politica, gli alti funzionari e altri decisori, i datori di lavoro, i professionisti delle risorse umane, i sindacati, la magistratura e altri professionisti del diritto, la polizia, il personale dei media, gli educatori, le imprese e i fornitori di servizi. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza potrebbero provvedere essi stessi a impartire tale formazione, in special modo se non viene fornita da nessun altro ente.
65. Per avere un reale impatto, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza non dovrebbero limitare le loro attività alla formulazione di raccomandazioni, ma dovrebbero ugualmente monitorarne l'attuazione. In numerosi casi, sarà utile avviare un dialogo con i soggetti cui sono rivolte le raccomandazioni, al fine di spiegarle, di illustrare come potrebbero essere applicate e di incoraggiare i responsabili ad adottare le misure necessarie. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero seguire i progressi compiuti nell'attuazione delle loro raccomandazioni e pubblicare a intervalli regolari un bilancio della loro applicazione.

66. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero ugualmente contribuire a seguire e monitorare l'attuazione delle raccomandazioni pertinenti formulate da altri organismi simili (si veda § 13n e o della RPG).
67. Numerose organizzazioni intergovernative, quali le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e le loro corti, commissioni e comitati hanno un mandato comprendente la promozione dell'uguaglianza e la prevenzione e il contrasto della discriminazione e dell'intolleranza. Ci sono grandi vantaggi per gli organismi per la promozione dell'uguaglianza a cooperare strettamente con queste organizzazioni intergovernative. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero promuovere la ratifica e l'applicazione dei trattati internazionali pertinenti e diffondere delle informazioni sulle norme, la giurisprudenza, le relazioni e le raccomandazioni elaborate dalle organizzazioni intergovernative. La possibilità di collegare le loro attività al contesto internazionale accresce la legittimità e l'impatto delle azioni condotte dagli organismi per la promozione dell'uguaglianza. Ove necessario, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero incoraggiare la traduzione di tali testi internazionali nelle lingue comunemente utilizzate nei loro rispettivi paesi.
68. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero partecipare alle attività di monitoraggio, di consulenza e di cooperazione delle organizzazioni intergovernative, al fine di fornire informazioni e proporre raccomandazioni. In tal modo, le organizzazioni intergovernative potranno prendere in considerazione le preoccupazioni degli organismi per la promozione dell'uguaglianza e avvalersi delle loro esperienze e competenze per l'elaborazione delle proprie raccomandazioni al riguardo, e potranno altresì conferire maggiore legittimità alle proposte degli organismi per la promozione dell'uguaglianza, contribuendo a garantire e rafforzare la loro indipendenza ed efficacia. Dal canto loro, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero promuovere e monitorare l'applicazione, a livello nazionale, delle raccomandazioni formulate dalle organizzazioni intergovernative.
69. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza operano nell'ambito di un contesto più ampio composto da altre organizzazioni e istituzioni attive nel campo dell'uguaglianza e della lotta alla discriminazione e l'intolleranza. Potranno avere un maggiore impatto nella realizzazione del loro obiettivo comune tramite la creazione di reti tra tali organizzazioni, che consentirà di esaminare le loro preoccupazioni e di coordinare maggiormente le loro attività. In tal modo, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza potranno fungere da perno intorno al quale tali organizzazioni potranno stabilire più strette relazioni e scambiare i loro punti di vista. Queste reti dovrebbero essere utilizzate per sviluppare una visione e obiettivi comuni in materia di uguaglianza e per realizzare attività congiunte. Inoltre, la cooperazione con avvocati disposti a fornire gratuitamente la loro assistenza può rivelarsi particolarmente importante per le funzioni di promozione e di prevenzione e per la funzione di assistenza e di composizione delle controversie.
70. La cooperazione con organismi per la promozione dell'uguaglianza di altri Stati membri è una fonte importante di apprendimento reciproco, di miglioramento continuo e di rafforzamento delle capacità degli organismi per la promozione dell'uguaglianza. La rete europea Equinet, network di organismi per la promozione dell'uguaglianza, svolge ad esempio un valido ruolo al riguardo.

## **V. Competenze in materia di assistenza e di composizione delle controversie**

### *Paragrafo 14 della raccomandazione*

71. Le persone esposte al rischio di discriminazione e intolleranza incontrano molteplici problemi e ostacoli per combattere le disuguaglianze. Molte di loro non dispongono né delle capacità, né delle risorse necessarie per fare rispettare i loro diritti. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza hanno pertanto un ruolo essenziale da svolgere nell'assisterele in questo campo.

72. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero avere il diritto di ricevere le denunce dei casi di discriminazione e di intolleranza, compreso il discorso di incitamento all'odio. Per facilitare la presentazione di tali denunce, dovrebbero accertarsi di essere facilmente accessibili alle persone vittime di discriminazione e intolleranza (si veda § 40 della RPG). Tali persone hanno spesso bisogno, anzitutto, di un sostegno individuale e psicologico, per aiutarle a superare il trauma della discriminazione o dell'intolleranza di cui sono vittime. Hanno inoltre bisogno di una consulenza legale, per conoscere i loro diritti e le modalità da seguire per farli valere. Hanno infine bisogno di un'assistenza giuridica per rivolgersi agli organismi pubblici e privati, agli organismi che deliberano sui ricorsi o ai tribunali competenti, al fine di esercitare i loro diritti.
73. In questo contesto, il termine "istituzione" comprende tutte le istituzioni del settore pubblico e privato che intervengono nell'esame o nella risoluzione dei ricorsi presentati in materia di discriminazione o intolleranza. Con il termine "Organi giurisdizionali" si intendono tutti gli enti che hanno la competenza di prendere decisioni al di fuori del sistema giudiziario, ad esempio, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza cui è affidata la funzione deliberativa.
74. La conciliazione può essere un mezzo rapido e consensuale per porre fine alla discriminazione e all'intolleranza. Può essere una soluzione particolarmente vantaggiosa quando si verificano casi di discriminazione o di intolleranza nell'ambito di un rapporto continuativo, quale un rapporto di lavoro o un contratto di affitto. La conciliazione dovrebbe essere affidata a una persona o a un'unità imparziale all'interno o all'esterno dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza.
75. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero avere il diritto di rappresentare le persone vittime di discriminazione e di intolleranza tramite il proprio personale o di rivolgersi a un avvocato e pagarlo, affinché rappresenti la persona dinanzi alle istituzioni, gli organi giurisdizionali e i tribunali.
76. In caso di discriminazione, esistono numerose vie di ricorso tra le quali l'organismo per la promozione dell'uguaglianza dovrebbe scegliere quella più adeguata a garantire i diritti dell'attore del procedimento. Per i problemi legati alla scolarizzazione o agli sgomberi forzati di campi Rom, ad esempio, l'organismo di promozione dell'uguaglianza potrebbe avviare un procedimento amministrativo dinanzi all'autorità competente, o un procedimento legale dinanzi al tribunale per la parità o a un tribunale ordinario competente. In altri casi, potrebbe scegliere di avviare un procedimento dinanzi a un'istituzione del settore privato, ad esempio il consiglio della stampa. È d'altro canto importante che gli organismi per la promozione dell'uguaglianza possano avere accesso ai tribunali costituzionali nei casi riguardanti la compatibilità di determinati atti legislativi o amministrativi con il diritto fondamentale alla parità di trattamento. A livello internazionale, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero avere il diritto di rivolgersi ai tribunali internazionali o regionali e ai comitati incaricati di trattare i ricorsi individuali o collettivi, come il Comitato europeo dei diritti sociali del Consiglio d'Europa o il Comitato delle Nazioni Unite sull'eliminazione della discriminazione razziale.
77. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza devono essere competenti ad avviare procedimenti di loro iniziativa quando un'intera categoria di persone si trova esposta a discriminazioni o intolleranza e non esiste quindi un ricorrente specificamente menzionato. Si potrebbe citare, a titolo di esempio, il caso di un politico che incitasse all'odio contro tutte le persone LGBT. Devono avere la stessa competenza quando la persona vittima di discriminazioni o intolleranza non si ritiene in grado di avviare un procedimento giudiziario in proprio nome dinanzi all'organo competente, ad esempio nei casi in cui le persone hanno timore di subire ritorsioni. Gli Stati membri dovrebbero esaminare tutti gli approcci possibili per conferire questa competenza agli organismi incaricati di promuovere l'uguaglianza.

78. Le istituzioni, gli organi giurisdizionali e i tribunali dovrebbero avvalersi dei pareri degli organismi per la promozione dell'uguaglianza nei loro procedimenti. Dal canto loro, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero avere il diritto di intervenire in tali procedimenti se ritengono che la loro competenza in materia potrebbe essere utile nell'esame del caso.
79. Esistono procedimenti giuridicamente definiti per l'esecuzione delle decisioni dei tribunali, degli organi giurisdizionali e delle istituzioni. Al contempo, c'è ampio spazio per attività supplementari condotte dagli organismi per la promozione dell'uguaglianza per facilitare l'attuazione di tali decisioni. Tali attività possono comprendere la corrispondenza con le persone, gli organi o le istituzioni interessati dalle decisioni, i consigli rivolti a tali persone, organi o istituzioni, le visite di lavoro in loco e l'azione congiunta con altri enti competenti, quali gli ispettorati, per garantire che le decisioni siano messe in atto. Queste attività di monitoraggio dovrebbero essere condotte in tempo utile e in modo sistematico.

*Paragrafo 15 della raccomandazione*

80. Oltre all'assistenza fornita ai singoli ricorrenti, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero ugualmente elaborare e attuare una politica per l'utilizzo del contenzioso strategico, che consiste nell'individuare e selezionare accuratamente i casi da esaminare, al fine di precisare, promuovere e tutelare i diritti di un gruppo di persone che si trovano nella stessa situazione, dando grande pubblicità a tali casi e diffondendone l'esito, in particolare nei media. In materia di parità, il contenzioso strategico mira a: (i) disporre di una giurisprudenza che chiarisca l'interpretazione della legislazione relativa alla parità di trattamento, (ii) garantire un livello minimo di procedimenti e casi trattati riguardanti i diversi motivi di discriminazione contemplati, (iii) disporre di una giurisprudenza sulle questioni di discriminazione strutturale, (iv) dare pubblicità a tali questioni e utilizzarla per sensibilizzare le persone e le istituzioni sui loro obblighi ai sensi della legislazione in materia di parità di trattamento e (v) motivare le persone e le istituzioni al rispetto di tali obblighi e introdurre cambiamenti nella società. Grazie ai contenziosi strategici e alla loro copertura mediatica, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza possono notevolmente migliorare la situazione dei gruppi esposti a discriminazione e intolleranza e aumentare l'impatto delle loro attività di assistenza.
81. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza ricevono un numero sempre crescente di denunce, per cui diventa per loro impossibile rappresentare tutte le persone che li contattano. Pur essendo tenuti a fornire un'assistenza iniziale a tutti i ricorrenti e, ove necessario, a indirizzarli verso le istituzioni competenti, dovrebbero avere la possibilità di dare la priorità a certi casi che desiderano rappresentare. In tal modo potrebbero ottimizzare l'utilizzo delle loro risorse e avviare ricorsi di natura strategica. Per garantire la trasparenza e la coerenza, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero pubblicare i criteri in base ai quali operano le loro scelte.

*Paragrafo 16 della raccomandazione*

82. Le persone vittime di discriminazione e intolleranza spesso non sono in grado di sostenere i costi e i rischi finanziari legati ai procedimenti avviati per far valere i loro diritti. Le cause, in particolare quelle riguardanti casi di discriminazione strutturale o quelle presentate nell'ambito di un contenzioso strategico, devono sovente essere dibattute in più gradi di giudizio, prima della sentenza definitiva. I costi e i rischi finanziari comprendono (i) le spese processuali e amministrative; (ii) il costo legato alla rappresentanza legale del ricorrente e (iii) il rischio di dovere pagare le spese processuali dell'altra parte, se si perde il processo.
83. Dovrebbe in particolare esistere un sistema che eviti alle persone vittime di discriminazione e intolleranza di dovere sostenere tali spese, in particolare nei casi di discriminazione strutturale e in quelli presentati nell'ambito di un contenzioso strategico. Gli Stati membri potranno basarsi sulle buone pratiche esistenti in materia e risolvere la questione in vari modi, ad esempio: (i) esonerando le persone vittime di discriminazione e di intolleranza dal pagamento delle spese processuali; (ii) fornendo un'assistenza giuridica nei casi di

discriminazione, che copra la totalità delle spese e dei costi; (iii) offrendo la possibilità agli organismi per la promozione dell'uguaglianza di chiedere ai tribunali che un determinato caso sia esaminato "gratuitamente", in modo che le persone vittime di discriminazione o di intolleranza non debbano pagare le spese processuali e ottengano una rappresentanza legale a carico dello Stato; (iv) disponendo che il ricorrente non sia tenuto a rimborsare le spese della parte avversa quando perde il processo per un caso che ha sollevato importanti questioni che richiedono chiarimenti o che è di interesse generale; (v) prevedendo la possibilità di esperire una "class action", quando un numero significativo di ricorrenti possono agire insieme, riducendo in tal modo le loro spese, oppure (vi) assegnando agli organismi per la promozione dell'uguaglianza risorse sufficienti che li mettano in grado di garantire la rappresentanza delle persone esposte a discriminazione e intolleranza tramite il loro personale o retribuendo un avvocato incaricato di tale rappresentanza, come già indicato al § 75 delle Motivazioni.

## **VI. Competenze deliberative sui ricorsi**

### *Paragrafi 17 e 18 della raccomandazione*

84. Numerosi Stati membri hanno conferito agli organismi per la promozione dell'uguaglianza la competenza di deliberare sui ricorsi in materia di discriminazione e intolleranza. Tra tali organismi, si possono distinguere due modelli: il primo gruppo è rappresentato dagli organismi per la promozione dell'uguaglianza che possono prendere decisioni vincolanti e perfino, in certi casi, imporre sanzioni (§ 17 della RPG). Il secondo gruppo comprende gli organismi che formulano raccomandazioni atte ad avere un impatto importante nella pratica, pur non essendo vincolanti e anche se l'organismo non è autorizzato a imporre sanzioni (§ 18 della RPG). Le istituzioni che abbinano il mandato di Difensore civico a quello di promozione dell'uguaglianza rientrano spesso in questo secondo gruppo.
85. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dotati di competenze per deliberare sui ricorsi possono essere simili a tribunali ed emettere sentenze o decisioni, oppure essere simili ad autorità amministrative indipendenti, che emanano atti amministrativi o adottano decisioni.
86. Tali organismi dovrebbero essere competenti a ricevere denunce di discriminazione, ivi compreso nel caso del discorso di incitamento all'odio. La legge dovrebbe enunciare chiaramente che le norme relative alla condivisione dell'onere della prova nei casi di discriminazione (§ 11 della RPG n. 7 dell'ECRI) si applicano ai procedimenti condotti dinanzi a questi organismi. Dovrebbero ugualmente essere previste delle disposizioni supplementari relative a tali procedimenti, che dovrebbero comprendere le garanzie procedurali fondamentali e potrebbero essere desunte dai codici di procedura civile e del processo amministrativo. Non rientra nell'ambito della presente RPG l'obiettivo di precisare il contenuto di tali disposizioni.
87. Se gli Stati membri decidono di creare un organismo per la promozione dell'uguaglianza con funzioni deliberative sui ricorsi, dovrebbero assegnargli competenze adeguate in materia decisionale e di monitoraggio. Tale organismo dovrebbe di preferenza disporre delle competenze necessarie per adottare decisioni vincolanti (primo modello § 17 della raccomandazione) piuttosto che essere limitato a raccomandazioni non vincolanti (secondo modello § 18). Sulla base di entrambi i modelli, l'organismo per la promozione dell'uguaglianza che delibera sui ricorsi deve motivare le proprie decisioni e renderle pubbliche, e deve essere abilitato ad emanare decisioni miranti a porre fine a un tipo di discriminazione (ad esempio, la richiesta di ripartire in modo uniforme i bambini Rom tra tutte le classi di un istituto scolastico), a conseguire la piena uguaglianza (ad esempio, chiedere il versamento di un pari salario al ricorrente) e ad evitare ogni futura discriminazione (definendo, ad esempio, delle regole per la ripartizione degli alunni nelle diverse classi). Dovrebbe inoltre preferibilmente avere la competenza addizionale di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive nei casi di discriminazione, compreso il versamento di indennità per i danni materiali e morali (§ 12 della RPG n. 7 dell'ECRI), o multe e la pubblicazione della decisione, con il nome del trasgressore (primo modello § 17

della raccomandazione). Il nome del trasgressore deve essere pubblicato unicamente con il suo consenso.

88. Per il primo modello, gli Stati membri dovrebbero stabilire un sistema per l'esecuzione delle decisioni emanate dall'organismo per la promozione dell'uguaglianza, che potrebbe ispirarsi alla legislazione sull'esecuzione delle decisioni giudiziarie o amministrative.

*Paragrafi 19 e 20 della raccomandazione*

89. Dovrebbe esistere la possibilità di presentare appello dinanzi al tribunale competente nel caso di decisioni giuridicamente vincolanti, ma dovrebbe applicarsi unicamente alle decisioni finali sul merito. Le raccomandazioni non vincolanti non dovrebbero essere impugnabili in appello.
90. Se il ricorrente decide di avviare in primo luogo il procedimento dinanzi ai tribunali, non dovrebbe essere autorizzato ad avviare un procedimento ulteriore relativo agli stessi fatti dinanzi a un organismo per la promozione dell'uguaglianza abilitato a decidere sui ricorsi.

## **VII. Poteri di ottenere prove e informazioni**

*Paragrafo 21 della raccomandazione*

91. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza devono disporre dei poteri adeguati per raccogliere elementi di prova e informazioni nell'esercizio delle tre funzioni enunciate nella presente RPG. I poteri degli organismi che deliberano sui ricorsi potrebbero essere superiori rispetto a quelli degli organismi incaricati unicamente della funzione di promozione e di prevenzione e di quella di assistenza e di composizione delle controversie.

## **VIII. Indipendenza ed efficacia**

*Paragrafo 22 della raccomandazione*

92. Per ottenere il migliore impatto possibile e risultati ottimali in materia di uguaglianza, gli Stati membri dovrebbero prendere un certo numero di disposizioni destinate a garantire l'indipendenza e l'efficacia degli organismi per la promozione dell'uguaglianza (si vedano ugualmente i §§ 2 e 3 della RPG).

*Paragrafi da 23 a 26 della raccomandazione*

93. L'alta qualità e l'integrità dei suoi dirigenti sono essenziali per garantire l'indipendenza e l'efficacia degli organismi per la promozione dell'uguaglianza. Per questo la presente RPG contiene numerose raccomandazioni al riguardo.
94. Come riportato nei rapporti di monitoraggio paese per paese condotti dall'ECRI, i modelli di responsabilità dirigenziale degli organismi per la promozione dell'uguaglianza variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Possono infatti essere diretti dal presidente a tempo pieno o part-time del consiglio di amministrazione dell'organismo, da un'unica persona designata (ad esempio il Difensore civico), assistita da vicedirettori incaricati di tematiche specifiche (ad esempio i vice Difensori civici), o da un dirigente di alto livello (ad esempio, una persona assunta per dirigere l'organismo, che spesso deve rendere conto delle sue attività e decisioni dinanzi al consiglio di amministrazione).
95. La principale garanzia di indipendenza della dirigenza degli organismi per la promozione dell'uguaglianza consiste nel selezionare il personale con funzioni dirigenziali nell'ambito di procedure trasparenti e basate sulle competenze, senza influenza decisiva del potere esecutivo in nessun momento della procedura di selezione e in particolare nella fase della nomina o della preselezione dei candidati o durante la fase decisionale. Tale processo dovrebbe essere partecipativo, ossia consentire l'attivo coinvolgimento delle organizzazioni che rappresentano i gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza o che

lavorano con loro. Il fatto di essere eletto dal Parlamento in un processo aperto e trasparente è un modo per soddisfare tali condizioni.

96. Le persone che svolgono funzioni dirigenziali dovrebbero beneficiare dello stesso livello di protezione contro le minacce e la coercizione di quello accordato ad altri rappresentanti statali con funzioni paragonabili. La legge dovrebbe precisare le condizioni in base alle quali le persone che svolgono funzioni dirigenziali possono eccezionalmente essere revocate o escluse dal processo di selezione che può portare al rinnovo del loro mandato. Le trasformazioni del mandato o la ristrutturazione dell'istituzione non dovrebbero provocare il licenziamento delle persone che svolgono funzioni dirigenziali. Il fatto di accordare a tali persone un livello di immunità appropriato corrispondente alle funzioni esercitate rappresenta una garanzia supplementare di indipendenza. Si potranno trovare precisazioni e norme al riguardo nel rapporto della Commissione di Venezia del Consiglio d'Europa relativo all'ambito e alla revoca delle immunità parlamentari, doc. CDL-AD(2014)011.
97. Le persone che svolgono funzioni dirigenziali non dovrebbero esercitare attività o essere membri di altri organismi o istituzioni che potrebbero compromettere l'indipendenza dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza o in altro modo le loro funzioni. Non dovrebbero, ad esempio, essere ministri del governo, alti funzionari o responsabili di organizzazioni di categoria.
98. Una direzione forte e stabile è essenziale per favorire l'impatto degli organismi per la promozione dell'uguaglianza. I dirigenti degli organismi devono ottenere progressi e risultati in tutte le aree del loro mandato, in un contesto politico in continuo mutamento, vigilando a difendere sia il mandato che l'indipendenza dell'organismo. Devono ugualmente costituire uno staff professionale e impegnato, concentrato sulle priorità strategiche dell'organizzazione, e gestire le relazioni con una varietà di partner diversi.
99. Per garantire una direzione efficace, dovrebbero essere chiaramente definite le responsabilità delle persone che svolgono funzioni dirigenziali. Dovrebbe essere previsto almeno un responsabile con contratto a tempo pieno o part-time, ben retribuito, incaricato di gestire e dirigere l'organismo. La durata del suo mandato deve essere sufficiente per consentirgli di ottenere dei risultati e garantire la sua indipendenza. Potrebbe essere di quattro o cinque anni rinnovabili, o di un periodo più lungo, non rinnovabile.

#### *Paragrafi da 27 a 29 della raccomandazione*

100. Un'altra garanzia importante per l'indipendenza degli organismi per la promozione dell'uguaglianza è il diritto di decidere in modo autonomo per quanto riguarda la loro organizzazione interna, la gestione del loro bilancio e delle risorse umane e finanziarie e l'assunzione del personale, e di disporre di propri locali distinti. Tali locali devono essere di dimensioni adatte alle sue esigenze. Il ricorso a personale distaccato proveniente da istituzioni del settore pubblico dovrebbe essere limitato, poiché potrebbe compromettere l'indipendenza dell'organismo o influenzare negativamente la percezione del pubblico.
101. Un fattore chiave dell'efficacia degli organismi per la promozione dell'uguaglianza è rappresentato dalla possibilità di disporre di finanziamenti e personale adeguati, che dovrebbero essere determinati sulla base di indicatori oggettivi, comprendenti (i) la superficie dello Stato membro e la sua popolazione, (ii) la portata e la natura degli episodi di discriminazione e di intolleranza segnalati e non segnalati, compreso il discorso dell'odio, (iii) la competenza, le capacità e il contributo degli altri organismi che operano nel campo dell'uguaglianza e della lotta contro la discriminazione e l'intolleranza, (iv) le risorse stanziare dall'organismo per la promozione dell'uguaglianza per coprire le spese necessarie all'esercizio delle sue funzioni e competenze in modo da raggiungere gli obiettivi di qualità e il livello adeguato per avere un impatto e (v) l'ammontare del bilancio nazionale dello Stato membro. Le analisi e le valutazioni tra pari con altri Stati membri potrebbero aiutare a determinare il livello adeguato delle risorse di cui dovrebbe disporre l'organismo per la promozione dell'uguaglianza.

102. La trasparenza dell'uso dei fondi dovrebbe essere garantita con la pubblicazione della relazione annuale dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza o in un altro modo appropriato.
103. Il diritto di ricercare finanziamenti complementari provenienti da fonti non statali, ad esempio l'Ue, il Consiglio d'Europa o istituzioni filantropiche private, potrebbe contribuire a rafforzare l'impatto degli organismi per la promozione dell'uguaglianza, purché non sia compromessa la loro indipendenza.

*Paragrafo 30 della raccomandazione*

104. Altra importante garanzia di indipendenza è il diritto di fare dichiarazioni pubbliche e di produrre e pubblicare documenti, tra cui le relazioni annuali, le relazioni tematiche, le relazioni speciali e di indagine, senza l'obbligo di approvazione o di notifica preliminare. La pubblicazione di tali relazioni non dovrebbe richiedere l'approvazione del Parlamento o del governo.

*Paragrafo 31 della raccomandazione*

105. Per consolidare la loro indipendenza e credibilità, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero saldamente radicare le loro attività nel quadro giuridico, nelle norme, nelle raccomandazioni pertinenti e nella giurisprudenza a livello nazionale e internazionale. Il loro lavoro dovrebbe essere basato su dati concreti ed esaminare e tenere conto dei pareri di istituzioni e persone competenti.

*Paragrafo 32 della raccomandazione*

106. È compatibile con l'indipendenza degli organismi per la promozione dell'uguaglianza il fatto che siano disciplinati dalla normativa relativa al servizio pubblico e dalle norme applicabili agli enti pubblici in materia di responsabilità finanziaria. Tali norme non dovrebbero essere utilizzate in modo improprio per ostacolare le attività degli organismi. Se del caso, le norme valide per la magistratura in questo settore potrebbero ugualmente essere applicate agli organismi per la promozione dell'uguaglianza.

*Paragrafi 33 e 34 della raccomandazione*

107. La pianificazione strategica e il lavoro condotto nell'ambito di cicli periodici di gestione sono importanti per definire le questioni prioritarie, ottimizzare l'impatto, migliorare la qualità del lavoro, utilizzare le risorse in modo efficace e garantire un apprendimento permanente e un miglioramento continuo all'interno dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza. Tali cicli di pianificazione e di gestione comportano normalmente l'analisi delle sfide da raccogliere, la definizione delle finalità e degli obiettivi, la pianificazione e lo sviluppo delle attività, la loro attuazione, la valutazione del loro impatto e la riflessione sul lavoro svolto e i progressi realizzati. Tali cicli dovrebbero essere utilizzati per accertarsi che gli organismi per la promozione dell'uguaglianza realizzino un insieme strategico di attività in tutti i settori di loro competenza, in modo da contribuire al raggiungimento dei loro obiettivi ed accrescere al massimo l'impatto generato (si veda § 12 della RPG).
108. Per misurare tale impatto, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero definire degli indicatori, dei quadri di riferimento e i traguardi fissati per i principali obiettivi e le attività, al fine di misurare le risorse dedicate alle attività, i loro risultati, l'impatto delle singole attività e l'impatto globale dell'organismo. Dovrebbero valutare regolarmente le loro attività mediante autovalutazioni, e di quando in quando, mediante valutazioni esterne e definire dei procedimenti interni e dei flussi di informazione che coinvolgano tutti i membri del personale nell'apprendimento collettivo e nel miglioramento continuo. Tali processi di pianificazione e di gestione dovrebbero essere semplici, ma efficaci e non richiedere troppe risorse.

109. Vista la complessità della sfida posta dalla comunicazione, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero elaborare una strategia di comunicazione distinta, che definisca gli obiettivi, i principali pubblici cui è rivolta, i messaggi chiave da diffondere, i vari mezzi di comunicazione da utilizzare e l'uso efficace delle risorse disponibili.
110. I principali pubblici destinatari e i messaggi fondamentali comprendono generalmente (i) il grande pubblico, al fine di sviluppare all'interno della società una maggiore valorizzazione e atteggiamenti positivi nei confronti dell'uguaglianza, della diversità e della non discriminazione, migliorare la comprensione di tali questioni e accrescere la motivazione per promuovere l'uguaglianza; (ii) l'insieme delle istituzioni del settore pubblico e privato, per fare loro conoscere e comprendere gli obblighi cui sono tenute ai sensi della normativa in materia di parità di trattamento e per stimolare e accrescere la loro motivazione e le loro capacità di rispettare tali obblighi e di andare al di là dei livelli minimi richiesti, attuando dei sistemi efficaci per garantire e promuovere l'uguaglianza e la diversità; (iii) i gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza, per informarli dei loro diritti e instaurare un clima di fiducia e creare il senso di sicurezza e le capacità necessarie affinché possano esercitarli.

#### *Paragrafi 35 e 36 della raccomandazione*

111. Il potere legislativo e il potere esecutivo e gli organismi per la promozione dell'uguaglianza svolgono tutti un ruolo importante nel promuovere e conseguire l'uguaglianza e nel prevenire e contrastare la discriminazione e l'intolleranza. Per fare avanzare quanto più possibile la realizzazione di questi obiettivi comuni, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero regolarmente discutere delle sfide principali e dell'attuazione delle raccomandazioni con i massimi decisori all'interno del potere legislativo ed esecutivo. Le relazioni annuali, tematiche o di altro tipo e le raccomandazioni formulate costituiscono un'eccellente base per tali scambi regolari. L'inserimento nella legge dell'obbligo di intrattenere tale dialogo con il potere legislativo e il potere esecutivo sulla base della relazione annuale almeno una volta all'anno creerebbe il quadro istituzionale necessario per questa cooperazione.
112. Le relazioni annuali dovrebbero segnalare le questioni principali sollevate in materia di uguaglianza, discriminazione e intolleranza e le raccomandazioni dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza. Dovrebbero ugualmente rendere conto delle attività dell'organismo e dei suoi risultati, comprendendo dati disaggregati sulle denunce di discriminazione e il loro esito.
113. Tutte le autorità in generale, e non soltanto i massimi responsabili di cui al § 111 della nota esplicativa, dovrebbero avviare un dialogo regolare con gli organismi per la promozione dell'uguaglianza. A tal fine, dovrebbero trasmettere loro preliminarmente i disegni di legge, i progetti di politiche e di atti esecutivi, affinché possano esaminarne l'impatto sull'uguaglianza e la non discriminazione. Da parte loro, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero trasmettere alle autorità, che dovrebbero essere aperte al dialogo, i loro commenti e le loro raccomandazioni.

#### *Paragrafo 37 della raccomandazione*

114. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza non dovrebbero unicamente creare delle reti esterne e una cooperazione con i soggetti interessati (si veda § 12b della RPG), ma dovrebbero altresì coinvolgerli nelle loro strutture e attività, in particolare i gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza e le organizzazioni che li rappresentano. Uno strumento prezioso per favorire tale partecipazione è la creazione di un comitato consultivo, comprendente membri provenienti da tali gruppi e organizzazioni. Tale comitato potrebbe partecipare alla pianificazione strategica e al monitoraggio dei lavori e dei progetti attuali e futuri dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza. Altri soggetti interessati, tra cui la società civile, esponenti del mondo accademico, associazioni di lavoratori e di datori di lavoro ed esponenti dei media potrebbero nello stesso modo essere inclusi in tale comitato o in un comitato distinto. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza potrebbero

inoltre creare dei gruppi di lavoro e dei gruppi di progetto temporanei con i soggetti interessati per fare progredire i lavori in certi settori ed elaborare e condurre attività e progetti congiunti.

#### *Paragrafi 38 e 39 della raccomandazione*

115. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero servire da modello per la diversità e la rappresentanza di genere equilibrata in tutti i loro settori di attività. L'assunzione di dirigenti e di personale di diverse origini e con diverse esperienze consentirà all'organismo di comprendere meglio le problematiche dei gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza e di interagire con loro per migliorare la loro situazione. Per garantire tale diversità all'interno della direzione dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza si potrebbe istituire un organo direttivo e un comitato consultivo composti da membri appartenenti ai gruppi e alle organizzazioni citati al § 114 delle Motivazioni. La diversità del personale dirigente e dei membri dello staff dell'organismo potrebbe essere ottenuta mediante un reclutamento basato sull'uguaglianza e la diversità, che preveda politiche di azione positiva per assumere persone appartenenti ai gruppi sottorappresentati a rischio di discriminazione e intolleranza.
116. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero adoperarsi per favorire una rappresentanza di genere equilibrata all'interno della loro struttura organizzativa e del loro personale ricorrendo all'azione positiva, se necessario, per conseguire tale obiettivo.
117. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dispongono di una vasta gamma di competenze (si vedano §§ 13 a 18 della RPG) e trattano le questioni di uguaglianza, discriminazione e intolleranza in vari settori. Per potere svolgere tutte le attività necessarie, i loro dipendenti devono provenire da diversi settori (ad esempio, devono essere educatori, specialisti in scienze sociali, esperti giuridici) e avere maturato diverse competenze (ad esempio, comunicazione, consulenze, ricerche, raccolta di dati, redazione, competenze giuridiche e gestionali).
118. La formazione del personale degli organismi per la promozione dell'uguaglianza riveste una grande importanza, poiché consente di acquisire e di mantenere aggiornate tutte le conoscenze e le competenze di cui lo staff ha bisogno per svolgere al meglio le proprie funzioni.

### **IX. Accessibilità**

#### *Paragrafo 40 della raccomandazione*

119. Le persone appartenenti ai gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza devono spesso affrontare problemi e ostacoli molteplici (si veda § 71 della nota esplicativa), per cui gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero vigilare con la massima attenzione per favorire l'accessibilità dei loro servizi a tali persone.
120. Per agevolare il contatto iniziale, gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero proporre alle persone appartenenti ai gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza una serie di modalità semplici per avere accesso all'informazione e per contattarli. In tale contesto è essenziale disporre di locali, di servizi online, di servizi telefonici e di posta elettronica facilmente accessibili.
121. È ugualmente importante creare, ove necessario, uffici locali e/o regionali per garantire una presenza permanente e/o sviluppare iniziative a livello locale e/o regionale per una presenza temporanea regolare in tutto il paese presso i gruppi esposti al rischio di discriminazione e intolleranza. È un aspetto particolarmente importante quando tali gruppi vivono in zone isolate e se il territorio dello Stato membro è particolarmente vasto. Tali attività potrebbero porre l'accento sulle regioni e i comuni che contano un numero elevato di gruppi a rischio di discriminazione e intolleranza o con elevati livelli di discriminazione e di intolleranza. Per le persone appartenenti a tali gruppi che non vivono nei pressi degli uffici centrali, regionali o locali dell'organismo per la promozione dell'uguaglianza, è

altrettanto importante poterlo contattare online e utilizzare tecnologie disponibili, quali le videochiamate.

122. Le persone vittime di discriminazioni multiple e di intolleranza appartengono a gruppi diversi, con caratteristiche ed esigenze specifiche. Alcune persone non hanno una buona padronanza della lingua ufficiale (o delle lingue ufficiali) del paese, altre sono analfabete o hanno paura di contattare le autorità, o non sono in grado di rivolgersi all'organismo per la promozione dell'uguaglianza nelle ore di apertura degli uffici. Per tenere conto di queste svariate esigenze, è indispensabile che l'organismo possa garantire una grande flessibilità a livello delle sue procedure e delle sue pratiche. Tali organismi dovrebbero pertanto analizzare regolarmente le mutevoli esigenze dei vari gruppi esposti a discriminazione e intolleranza e istituire una procedura che possa adattarsi a tali bisogni fin dal primo contatto. Tale procedura potrebbe ad esempio includere la possibilità di contattare l'organismo e interagire con il suo personale in varie lingue, nonché la possibilità di instaurare contatti diretti e uno scambio orale in un ambiente che ispiri fiducia; sarebbe inoltre utile prevedere la possibilità di aprire gli uffici al di fuori degli orari lavorativi normali e predisporre un luogo per l'accoglienza dei bambini durante i colloqui con i genitori. Si dovrebbe sensibilizzare il personale dell'organismo su tali ostacoli e caratteristiche, in modo che sia disposto a studiare i bisogni specifici di ogni persona esposta a discriminazione e intolleranza e sia pronto a procedere agli adeguamenti necessari fin dal primo contatto.
123. Un altro elemento fondamentale per garantire un accesso a bassa soglia consiste nel fare in modo che le esigenze imposte al pubblico siano ridotte al minimo al momento del primo contatto con l'organismo. Dovrebbe essere possibile presentare reclami e denunce oralmente, con un minimo di condizioni di ricevibilità.
124. Il termine 'disabilità' deve essere inteso ai sensi dell'articolo 1.2 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.
125. Le persone appartenenti ai gruppi a rischio di discriminazione e intolleranza temono spesso di subire soprusi supplementari se chiedono l'assistenza di un organismo per la promozione dell'uguaglianza. Per questa ragione, dovrebbe essere possibile contattare tali organismi in modo confidenziale e riservato, per minimizzare tale rischio. Gli organismi per la promozione dell'uguaglianza dovrebbero vigilare per evitare e contrastare ogni tentativo di vittimizzazione delle persone che denunciano di aver subito discriminazione e intolleranza nel corso del procedimento, applicando le disposizioni giuridiche che vietano ogni misura di ritorsione (si veda § 27 della RPG n. 7 dell'ECRI).

