

ANTI DISCRIMINAZIONE

Teorie e Pratiche

Il futuro dell'uguaglianza in Europa: le
Direttive dell'Unione europea sulle norme
riguardanti gli organismi per la parità

Chiara D'Agni e Mariam Camilla Rechchad



Focus: gli organismi di parità

Chiara D'Agni e Mariam Camilla Rechchad

Il futuro dell'uguaglianza in Europa: le Direttive dell'Unione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità

SOMMARIO: 1. Organismi nazionali per la parità. – 1.1. Equinet – la rete europea degli organismi per la parità. – 2. Il mandato degli organismi di parità. – 2.1 Ambito di applicazione del mandato degli organismi per la parità. – 2.2. L'esercizio del mandato degli organismi per la parità. – 2.3. Organismi per la parità plurimandato o con mandato unico. – 2.4. Organismi per la parità multisettoriali e monosettoriali. – 2.5. Molteplici organismi per la parità nello stesso paese. – 3. Indipendenza. – 3.1. Protezione da influenze esterne, nomine e incarichi, agenzia, autonomia e indipendenza delle risorse. – 3.2. Struttura istituzionale e organismi plurimandato. – 3.3. Stato dell'arte e buone pratiche. – 4. Risorse. – 4.1. Risorse umane tecniche e finanziarie. – 4.2. Organismi plurimandato. – 4.3. Stato dell'arte e buone pratiche – 5. Poteri. – 5.1. Sensibilizzazione. – 5.1.1. Misure proattive. – 5.1.2. Consultazione. – 5.1.3. Raccolta di dati e accesso ai dati sulla parità. – 5.1.4. Relazioni pubbliche – 5.2. Poteri di promozione e prevenzione: stato dell'arte e buone pratiche. – 5.2.1. Sensibilizzazione e misure proattive. – 5.2.2. Consultazioni. – 5.2.3. Dati sulla parità e relazioni annuali – 5.3. Accesso alla giustizia e ai ricorsi. – 5.3.1. Assistenza alle vittime – 5.3.2. Risoluzione alternativa delle controversie – 5.3.3. Accertamenti: indagini e inchieste – 5.3.4. Pareri e decisioni – 5.3.5. Contenzioso – 5.3.6. Garanzie procedurali – 5.4. Accesso alla giustizia e ai ricorsi: stato dell'arte e buone pratiche. – 5.4.1. Assistenza alle vittime – 5.4.2. Risoluzione alternativa delle controversie (RAC) – 5.4.3. Accertamenti, indagini e inchieste – 5.4.4. Pareri e decisioni – 5.4.5. Contenzioso – 6. Accessibilità. – 6.1. Stato dell'arte e buone pratiche. – 6.1.1. Uffici locali o regionali. – 6.1.2. Accessibilità dei servizi, pubblicazioni ed informazioni – 7. Conclusioni: Raccomandazioni per un recepimento efficace.

1. Organismi nazionali per la parità – L'uguaglianza e il diritto alla non discriminazione sono due dei valori fondamentali dell'Unione europea, come indicato all'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il diritto all'uguaglianza davanti alla legge e il divieto di discriminazione nell'applicazione del diritto dell'Unione

* Chiara D'Agni e Mariam Camilla Rechchad lavorano rispettivamente come Communication & Policy Officer e Policy Officer presso Equinet, la rete europea degli organismi per la parità.

europea in base a un elenco ampio e aperto di motivi di discriminazione (artt. 20 e 21). A partire dagli anni '70, l'Unione europea ha progressivamente adottato una serie di atti legislativi che impongono agli Stati membri di adottare misure volte a promuovere la parità e a combattere la discriminazione per motivi specifici e in determinati ambiti della vita, quali: la Direttiva dell'19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale; la Direttiva 2000/43/CE sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; la Direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; la Direttiva 2004/113/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso a beni e servizi e la loro fornitura; la Direttiva 2006/54/CE sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego; la Direttiva 2010/41/UE sulla parità di trattamento tra uomini e donne che esercitano un'attività autonoma. Nel presente articolo, questi atti legislativi fondamentali saranno denominati "Direttive sulla parità di trattamento". È importante sottolineare che quattro delle Direttive sulla parità di trattamento includono l'obbligo per gli Stati membri di designare «uno o più organismi per la promozione, l'analisi, il controllo e il sostegno della parità di trattamento»¹, ovvero un organismo nazionale incaricato di promuovere la parità di trattamento senza distinzione fondata sulla razza o l'origine etnica, e sul sesso.

Gli organismi per la parità sono stati quindi istituiti come organismi nazionali, indipendenti e finanziati con fondi pubblici in ciascuno Stato membro con la missione di promuovere la parità di trattamento e combattere la discriminazione². Questi organismi facilitano l'accesso effettivo alla giustizia e svolgono un ruolo fondamentale all'interno dell'impianto legislativo dell'UE relativo alla parità di trattamento e l'antidiscriminazione. Gli organismi per la parità sono istituzioni uniche, diverse dagli uffici governativi, dai ministeri per la parità o dalle ONG e associazioni appartenenti alla società civile. Sebbene alcuni Stati membri disponessero già di organismi per la parità prima dell'adozione

¹ Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art.12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

² Equinet 2024.

delle Direttive sulla parità di trattamento³, nel 2001 solo 5 dei 15 Stati membri dell'UE avevano designato un organismo per la parità⁴. Le Direttive sulla parità di trattamento hanno aumentato in modo esponenziale il numero di organismi nazionali per la parità in tutta Europa e, di conseguenza, la protezione contro la discriminazione in tutta l'Unione. Oggi, i membri di Equinet (la rete europea degli organismi di parità; v. *infra*) nei 27 Stati membri sono 35.

Tuttavia, le Direttive sulla parità di trattamento che impongono agli Stati membri di designare organismi per la parità sono poco specifiche, in quanto stabiliscono solo una serie limitata di competenze e un mandato limitato in termini di motivi di discriminazione e ambiti di vita, senza fornire alcuna indicazione sulla struttura, le risorse o i poteri richiesti agli organismi per la parità⁵. La maggior parte degli Stati membri dell'UE è andata oltre questi requisiti minimi e ha istituito organismi per la parità con il mandato di combattere la discriminazione e promuovere la parità di trattamento sulla base di ulteriori motivi di discriminazione e in altri ambiti della vita e/o con una gamma più ampia di poteri⁶. Tuttavia, le indicazioni limitate fornite dalle Direttive sulla parità di trattamento agli Stati membri in termini di struttura, indipendenza, risorse, funzioni e mandato di tali organismi hanno portato a un recepimento eterogeneo a livello nazionale, determinando in ultima analisi livelli disomogenei di protezione contro le discriminazioni nell'Unione⁷. Quindi, l'assenza di norme chiare e vincolanti per gli organismi per la parità nelle Direttive sopra citate ha lasciato ampio margine di interpretazione ai legislatori nazionali nella definizione del mandato, l'indipendenza, le risorse e i poteri degli organismi per la parità. Ciò ha fatto sì che questi enti non sempre sono stati dotati dei mezzi, delle capacità e dei poteri necessari per combattere la discriminazione; essi inoltre sono rimasti esposti a vulnerabilità strutturali, quali la riduzione arbitraria delle risorse⁸.

Negli anni successivi alle Direttive sulla parità di trattamento, diverse organizzazioni hanno chiesto norme giuridicamente vincolanti che armonizzassero la struttura e il funzionamento degli organismi per la parità in tutta Europa in termini di indipendenza, risorse, poteri e mandato. Di particolare

³ Per una panoramica sulla nascita degli organismi per la parità, vd. Kádár 2018, 2-3.

⁴ Van Ballegooij and Moxom, 2018, 22 in Elizondo-Urrestarazu 2023, 248.

⁵ Equal Rights Trust 2024a, 9.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Vd. Crowley 2023a, 16; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 9; Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 11.

⁸ Benedi Lahuerta 2021, 391.

rilevanza sono la Raccomandazione di politica generale n. 2 della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del 2017 e la Raccomandazione del 2018 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità della Commissione Europea.

Nel 2022 la Commissione europea ha pubblicato due proposte di direttiva sugli organismi per la parità che, a seguito del processo legislativo, il 7 maggio 2024 sono state adottate: la Direttiva (UE) 2024/1499 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità in materia di parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza o dall'origine etnica, tra le persone in materia di occupazione e impiego indipendentemente dalla religione o dalle convinzioni personali, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale e tra le donne e gli uomini in materia di sicurezza sociale e per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, e che modifica le Direttive 2000/43/CE e 2004/113/CE; e la Direttiva (UE) 2024/1500 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che modifica le direttive 2006/54/CE e 2010/41/UE.

È importante evidenziare che le due Direttive stabiliscono norme minime quasi identiche sul funzionamento degli organismi per la parità, differendo solo per quanto riguarda la procedura legislativa attraverso la quale sono state adottate, l'ambito di applicazione personale e materiale e le Direttive precedenti che modificano⁹. Tenuto conto di ciò, nel presente articolo ci riferiremo alle Direttive riguardanti gli organismi per la parità quando considereremo entrambe, e faremo riferimento alla Direttiva (UE) 2024/1499 o alla Direttiva (UE) 2024/1500 quando considereremo le disposizioni relative solo a tali strumenti giuridici.

1.1. Equinet – la rete europea degli organismi per la parità – Nel 2007, gli organismi per la parità istituirono Equinet, la rete europea degli organismi per la parità, al fine di scambiare competenze ed esperienze, rafforzare ulteriormente le loro capacità e progredire verso un'attuazione più armonizzata delle Direttive sulla parità di trattamento¹⁰. Al momento della stesura del presente contributo, Equinet conta 47 organismi nazionali per la parità provenienti da 38 Paesi, tra cui i 27 Stati membri dell'UE, quasi tutti i Paesi candidati all'adesione all'UE

⁹ Equal Rights Trust 2024a, 12-13.

¹⁰ Kádár 2018, 3. Ulteriori informazioni su Equinet sono al sito: <https://equineteurope.org/equinet-at-a-glance/>.

(Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Kosovo¹¹, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, e Ucraina) e due Paesi non membri dell'UE, Norvegia e Regno Unito¹².

In qualità di organizzazione che riunisce le competenze e le conoscenze degli organismi per la parità di tutta Europa, Equinet si trova in una posizione ideale per sostenere il progresso legislativo dell'UE in materia di norme per gli organismi per la parità. Nel 2016 Equinet pubblicò un *Working Paper* intitolato *Developing Standards for Equality Bodies* in cui propose norme relative al mandato, all'indipendenza, all'efficacia e all'architettura istituzionale degli organismi per la parità¹³. Successivamente, Equinet e i suoi membri promossero l'adozione di norme vincolanti collaborando con le istituzioni dell'Unione europea, conducendo azioni di sensibilizzazione del pubblico e sviluppando materiali su vari aspetti del lavoro degli organismi per la parità, quali la raccolta di dati, i contenziosi, le sanzioni e i rimedi¹⁴. Grazie al progetto *Standards for Equality Bodies*, Equinet ha sviluppato indicatori per l'autovalutazione degli organismi per la parità¹⁵. Nell'ambito di tali sforzi, Equinet è stata consultata in qualità di esperto durante il processo che ha portato all'adozione delle due Direttive sulle norme per gli organismi per la parità.

Grazie al supporto della *Federal Anti-Discrimination Agency* (FADA), l'organismo tedesco per la parità, nel 2024 Equinet ha incaricato l'*Equal Rights Trust* di condurre un'analisi giuridica dettagliata delle nuove Direttive riguardanti gli organismi di parità, con l'obiettivo di rafforzare la comprensione delle stesse da parte degli organismi per la parità e della società civile e di rendere operative le norme da esse stabilite¹⁶. Il *Legal Digest* realizzato dall'*Equal Rights Trust* con l'assistenza di un comitato consultivo composto da esperti degli organismi per la parità e del segretariato di Equinet, offre una valutazione olistica del testo degli articoli, alla luce dello scopo delle Direttive, insieme ai considerando, ai

¹¹ Questa designazione non pregiudica le posizioni sullo status del Kosovo ed è in linea con la risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

¹² Sui membri di Equinet vd. <https://equineteurope.org/european-directory-of-equality-bodies/>.

¹³ Equinet 2016.

¹⁴ Vd. per esempio: Ilieva 2024; Crowley 2023; Equality Law in Practice Working Group 2022; Crowley 2022; Equinet Cluster on Equality Mainstreaming 2021; Jurkutė *et al* 2021. Per questi e altri materiali prodotti da Equinet vd. <https://equineteurope.org/publication-depository/>.

¹⁵ Equinet 2023b.

¹⁶ Equal Rights Trust 2024a.

materiali preparatori, ad altri strumenti giuridici e raccomandazioni esistenti, andando così oltre un'interpretazione minimalista delle Direttive¹⁷.

Di seguito approfondiremo i diversi aspetti delle Direttive per gli organismi per la parità: mandato, indipendenza, risorse, poteri – poteri di promozione e prevenzione, nonché poteri relativi all'accesso alla giustizia e rimedi – e accessibilità. Per ciascuno di essi, discuteremo le disposizioni pertinenti delle Direttive e i cambiamenti che il recepimento nazionale potrebbe comportare, basandoci in larga misura sul *Legal Digest* per presentare un quadro interpretativo semplificato delle disposizioni delle Direttive. Inoltre, forniremo una panoramica dello *status quo* in Europa, effettuando confronti tra gli organismi per la parità membri di Equinet e presentando alcune buone pratiche. Infine, discuteremo come il mondo accademico, gli esperti giuridici, la società civile e i gruppi a rischio di discriminazione possano agire per promuovere un recepimento nazionale ambizioso ed efficace. Delineando le principali disposizioni delle Direttive e confrontando le attuali prassi nazionali, il presente articolo intende fornire orientamenti pratici per una trasposizione nazionale efficace e ambiziosa.

Prima della stesura del presente contributo, Equinet aveva segnalato alla Commissione europea la traduzione errata di alcuni termini e concetti utilizzati nelle diverse versioni linguistiche delle Direttive in esame, compresa la traduzione italiana. Sebbene si attendano provvedimenti in merito, ad oggi gli errori di traduzione non sono ancora stati rettificati. È importante sottolineare dunque che l'analisi presentata in questo documento si basa sulla versione inglese delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, anche se le citazioni dirette, ove compatibili con la versione originale inglese, sono tratte dalla traduzione italiana delle Direttive. Ove possibile, abbiamo utilizzato e citato la traduzione italiana dei documenti e dei testi giuridici della Commissione Europea e del Consiglio d'Europa¹⁸.

2. Il mandato degli organismi di parità – Come già menzionato, fino al 2024 solo la Direttiva 2000/43/CE sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica e tre delle cosiddette

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ La maggior parte dei materiali consultati per la redazione di questo articolo sono in inglese. Sebbene ci siamo impegnate per garantire la massima accuratezza nella traduzione in italiano, è possibile che alcune sfumature siano andate perse nella traduzione.

Direttive sull'uguaglianza di genere imponevano¹⁹ agli Stati membri di designare uno o più organismi per la promozione della parità di trattamento negli ambiti di loro competenza, in materia di razza, origine etnica e sesso. Le altre Direttive sulla parità di trattamento non prevedevano tale obbligo.

In questo contesto, molti Paesi²⁰ hanno esteso il mandato degli organismi per la parità oltre i fattori menzionati²¹. Tuttavia, ciò non è avvenuto in tutti gli Stati membri, con conseguenti livelli differenti di protezione contro la discriminazione in Europa. Negli anni precedenti all'adozione delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, molti attori, tra cui Equinet, raccomandarono l'estensione del mandato degli organismi per la parità oltre i requisiti minimi stabiliti dalle precedenti Direttive sulla parità di trattamento²².

L'articolo 1, paragrafo 2, delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità stabilisce gli standard relativi all'ambito di applicazione del mandato degli organismi per la parità, ovvero i motivi di discriminazione e le aree in cui gli organismi per la parità possono intervenire.

L'articolo 2, invece, si concentra sull'esercizio del mandato e, letto in congiunzione con l'articolo 3, paragrafi 3 e 4, stabilisce le condizioni necessarie affinché gli organismi per la parità possano svolgere efficacemente il loro mandato.

2.1. Ambito di applicazione del mandato degli organismi per la parità – L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2024/1499 stabilisce che gli obblighi imposti agli Stati membri e i compiti attribuiti agli organismi per la parità ai sensi della direttiva riguardano i diritti e gli obblighi derivanti non solo dalla Direttiva 2000/43/CE e dalla Direttiva 2004/113/CE, ma anche dalle due Direttive sulla parità di trattamento che non includevano l'obbligo esplicito di istituire un

¹⁹ Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

²⁰ Come ad esempio in Albania, Austria, Bosnia e Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Kosovo, Lettonia, Lituania, Malta, Moldavia, Montenegro, Paesi Bassi, Nord Macedonia, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Serbia, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Regno Unito. Maggiori informazioni sono disponibili sullo strumento comparativo di Equinet, all'indirizzo <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

²¹ Equal Rights Trust 2024a, 24.

²² vd. Equinet 2016; Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 4.

organismo per la parità: la Direttiva del 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale e la Direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Di conseguenza, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità impongono agli Stati membri che non l'abbiano ancora fatto di estendere il mandato degli organismi per la parità ai motivi di religione o convinzioni personali, età, disabilità e orientamento sessuale nel settore dell'occupazione, nonché al sesso e al genere nel settore della sicurezza sociale. In questo modo, le Direttive correggono i livelli disomogenei di protezione forniti dagli organismi per la parità in Europa, armonizzando così il mandato di tutti gli organismi per la parità affinché coprano, almeno, tutti i motivi protetti dalle Direttive vigenti in materia di parità²³.

È importante notare che le Direttive riguardanti gli organismi di parità non introducono nuovi motivi di discriminazione né estendono l'ambito di applicazione della legislazione dell'UE in materia di parità di trattamento, mantenendo così alcuni ambiti al di fuori della legislazione dell'UE²⁴. Tuttavia, per conformarsi ai requisiti stabiliti nelle Direttive in termini di accessibilità e attività di promozione pubblica, gli Stati membri e gli organismi per la parità devono tenere conto delle esigenze dei gruppi a rischio di discriminazioni basate su motivi ulteriori rispetto a quelli protetti dalle Direttive esistenti in materia di parità²⁵. Inoltre, l'articolo 6 della Direttiva (UE) 2024/1500 specifica che, ai fini di tale direttiva, il termine "vittima" (di discriminazione) include «tutte le persone - indipendentemente, ad esempio, dallo status socioeconomico, dalle opinioni politiche, dall'età, dallo stato di salute, dalla nazionalità, dal titolo di soggiorno, dalla lingua, dal colore della pelle, dal grado di istruzione, dal genere, dall'identità di genere, dall'espressione di genere o dalle caratteristiche sessuali»²⁶. Pur non estendendo il mandato degli organismi per la parità o la protezione prevista dal diritto antidiscriminatorio dell'UE a questi motivi, la menzione esplicita dell'identità di genere, dell'espressione di genere e delle caratteristiche sessuali è significativa. Ciò ha un forte valore simbolico, crea un precedente che potrebbe aprire la strada a futuri progressi legislativi e contribuisce alla definizione dei gruppi a rischio di discriminazione nel quadro politico e legislativo dell'UE²⁷. Lo

²³ Equal Rights Trust 2024a, 23.

²⁴ Direttiva (EU) 2024/1499, considerando 15; Kádár 2023, 7.

²⁵ Equal Rights Trust 2024a, 25-26.

²⁶ Direttiva (EU) 2024/1500, art. 6.

²⁷ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 77.

stesso vale per la menzione specifica dello status socioeconomico, dello stato di salute, del livello di alfabetizzazione, della nazionalità e del titolo di residenza.

Un altro punto importante in relazione all'ambito di competenza degli organismi per la parità è quello della discriminazione intersezionale. Oltre alla menzione nell'articolo 5, paragrafo 2, i consideranda delle Direttive chiariscono che nell'esercizio dei loro poteri «è importante che gli organismi per la parità prestino particolare attenzione alla discriminazione intersezionale»²⁸. Il concetto di discriminazione intersezionale è stato progressivamente riconosciuto nel quadro legislativo dell'UE²⁹ e nelle Direttive riguardanti gli organismi per la parità è definito come la combinazione dei motivi protetti dalle Direttive sulla parità di trattamento³⁰.

In molti Paesi³¹, il mandato degli organismi per la parità va oltre i motivi di discriminazione e le aree indicate nelle norme UE riguardanti gli organismi per la parità. Tale situazione è giustificata dall'articolo 20, paragrafo 1, che chiarisce che gli Stati membri sono autorizzati a introdurre e mantenere disposizioni più favorevoli rispetto ai requisiti minimi inclusi nelle Direttive. Inoltre, l'articolo 20, paragrafo 1, stabilisce che l'attuazione delle Direttive non giustifica una riduzione del livello di protezione contro la discriminazione già previsto a livello nazionale³².

2.2. L'esercizio del mandato degli organismi per la parità – L'articolo 2 riprende le precedenti Direttive sulla parità di trattamento e impone agli Stati membri di designare uno o più organismi come organismi per la parità. Questo articolo ribadisce il principio secondo cui gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda l'architettura istituzionale degli organismi per la parità. Tale libertà, già introdotta nelle precedenti Direttive sulla parità di trattamento, ha portato alla creazione di organismi per la parità in Europa con strutture differenti in termini di copertura dei diversi motivi di

²⁸ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 16; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 15.

²⁹ Vd. Direttiva (UE) 2023/97; Direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

³⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 16; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 15. Nel caso della Direttiva (UE) 2024/1500, uno dei motivi di discriminazione deve essere quello del sesso.

³¹ Per l'elenco completo vedi la nota a piè di pagina numero 21. Maggiori informazioni sono disponibili sullo strumento comparativo di Equinet all'indirizzo <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

³² Equal Rights Trust 2024a, 27; Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 47; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 46.

discriminazione. Alcuni Stati membri hanno creato più organismi per la parità separati e dedicati a un unico motivo, ovvero istituzioni diverse che si occupano di affrontare e prevenire la discriminazione basata su motivi specifici o in settori specifici, mentre altri hanno creato un unico organismo per la parità che si occupa di più motivi. In alcuni Stati sono stati istituiti più organismi per la parità separati per svolgere diverse parti del mandato in materia di parità (ad esempio separando i poteri promozionali da quelli decisionali)³³. Vi è inoltre diversità per quanto riguarda la combinazione (o meno) del mandato in materia di parità con altri mandati relativi ai diritti umani. Alcuni Stati hanno istituito organismi con mandato unico, ovvero istituzioni specializzate che si concentrano esclusivamente sul mandato in materia di parità di trattamento. Altri hanno preferito organismi con mandati multipli (*plurimandato*), aggiungendo quindi il mandato in materia di uguaglianza alle competenze di istituzioni esistenti (come l'Istituzione Nazionale per i Diritti Umani) o creando istituzioni con mandati multipli³⁴.

Nonostante la discrezionalità in merito alla struttura degli organismi per la parità, tutte le istituzioni designate come tali e che concorrono all'adempimento del mandato in materia di parità di trattamento sono soggette alle stesse norme stabilite nelle Direttive in termini di indipendenza, risorse, poteri e accessibilità³⁵. Lo stesso principio è ribadito nell'articolo 3, paragrafo 4, che stabilisce che gli Stati devono garantire che la struttura interna degli organismi plurimandato assicuri l'effettivo esercizio del mandato sulla parità, senza ridurre le norme stabilite nelle Direttive. L'articolo 4 integra l'articolo 3, paragrafo 4, in quanto stabilisce che tutti gli organismi per la parità, indipendentemente dalla loro struttura interna, devono essere dotati delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie per svolgere i loro compiti ed esercitare efficacemente le loro competenze³⁶.

Per quanto riguarda i casi in cui più organismi svolgono il mandato di parità nello stesso paese, l'articolo 14 stabilisce che gli Stati devono garantire che gli organismi per la parità dispongano di meccanismi adeguati per cooperare al fine di assicurare l'efficace e coerente adempimento dell'intero mandato³⁷.

³³ Equal Rights Trust 2024a, 28.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ivi*, 30-31.

³⁶ Vedi anche: Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 22; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 21.

³⁷ Equal Rights Trust 2024a, 31-32.

2.3. *Organismi per la parità plurimandato o con mandato unico* – Un numero sempre maggiore di Stati membri dell'UE ospitano organismi per la parità con mandato multiplo, passando da 8 nel 2009 a 14 nel 2023³⁸. Per quanto riguarda Equinet, circa la metà dei membri sono organismi per la parità plurimandato. Tra i membri di Equinet che sono invece organismi per la parità con mandato unico figura il membro italiano UNAR³⁹. Nella maggior parte dei casi, gli organismi per la parità plurimandato sono anche istituzioni nazionali per i diritti umani e/o difensori civici. Esempi di membri di Equinet che fungono anche da istituzioni nazionali per i diritti umani sono: *Equality and Human Rights Commission* nel Regno Unito, *Irish Human Rights and Equality Commission* in Irlanda, e *Netherlands Institute for Human Rights* nei Paesi Bassi⁴⁰. Il lavoro degli organismi plurimandato che combinano il mandato in materia di parità e quello in materia di diritti umani presenta sia sfide che opportunità. Da un lato, la sinergia tra i due mandati può rafforzare l'azione dell'organismo a tutela degli individui. Dall'altro, potrebbero sorgere tensioni tra i diversi mandati, poiché si basano su tradizioni diverse – l'approccio basato sui diritti umani è più incentrato sul livello individuale, mentre quello basato sulla parità di trattamento è più incentrato sul livello sociale – che sono legate a strategie e priorità diverse⁴¹. Tra i membri di Equinet che agiscono anche in qualità di difensori civici figurano: *Public Defender of Rights* in Repubblica Ceca e *Office of the Commissioner for Fundamental Rights* in Ungheria⁴². Analogamente al mandato in materia di diritti umani, gli organismi con mandati multipli che combinano il mandato in materia di parità di trattamento e quello di difensore civico presentano opportunità e sfide⁴³.

Altri mandati detenuti dai membri di Equinet sono: quelli del meccanismo indipendente ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, detenuti, ad esempio, dal *Danish Institute for Human Rights* e dal *Ombudsman for Persons with Disabilities* in Croazia; i mandati del meccanismo nazionale di prevenzione ai

³⁸ Crowley 2023a, 27-28.

³⁹ Vedi Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Vedi al riguardo Crowley 2011; Crowther, O'Cinneide 2013.

⁴² Vedi Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁴³ Vedi Crowley 2017.

sensi del protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura, detenuti, ad esempio, dal *Commissioner for Human Rights of the Republic of Poland* e dal *Greek Ombudsman*; i mandati dell'organismo designato per la libertà di circolazione ai sensi dell'articolo 4 della direttiva 2014/54/UE, detenuto da *Unia* (centro interfederale per le parti opportunità) in Belgio⁴⁴.

La raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI riconosce il potenziale degli organismi plurimandato per affrontare in modo più completo ed efficace le questioni relative all'uguaglianza e alla non discriminazione. Tuttavia, considerando le sfide che possono sorgere nel funzionamento degli organismi con mandati multipli, quali le tensioni tra le strategie e le priorità stabilite nell'ambito dei diversi mandati e la concorrenza per assicurarsi le risorse, Equinet ed ECRI raccomandano agli Stati di garantire che: la legislazione definisca esplicitamente il mandato in materia di parità di trattamento; siano assegnate risorse umane e finanziarie adeguate; le strutture dirigenziali, consultive e amministrative siano organizzate in modo da garantire una direzione, promozione e visibilità chiare; e le modalità di rendicontazione attribuiscano adeguata importanza al mandato in materia di parità⁴⁵.

Chiare garanzie per l'efficacia del mandato sulla parità di trattamento sono presenti presso il *Greek Ombudsman* in Grecia e il *Commissioner for Human Rights* in Polonia che hanno una leadership mirata, risorse umane specifiche e rendicontazione specifica. Presso il *Greek Ombudsman*, un vice difensore civico e un'unità specifica si occupano del mandato di parità; inoltre, la relazione annuale dell'organizzazione ha un'attenzione specifica al mandato in materia di parità. Analogamente, presso il *Commissioner for Human Rights*, il mandato in materia di parità è svolto da unità specifiche (unità contro la discriminazione e unità per i diritti dei migranti e delle minoranze nazionali), coordinate da un vice difensore civico. Questo organismo redige inoltre una relazione annuale supplementare incentrata sul mandato in materia di parità⁴⁶.

2.4. Organismi per la parità multisettoriali e monosettoriali – Mentre in alcuni Paesi più organismi condividono il mandato delle Direttive sulla parità di

⁴⁴ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁴⁵ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017; Equinet 2023.

⁴⁶ Crowley 2018, 68-69.

trattamento⁴⁷, nella maggior parte dei casi gli Stati membri hanno istituito un organismo per la parità multisettoriale che copre tutti i motivi di discriminazione e tutti le aree protette dalla legislazione nazionale contro la discriminazione⁴⁸. In alcuni Stati membri, un organismo per la parità multisettoriale opera in parallelo con un organismo monosettoriale separato⁴⁹. Gli organismi monosettoriali sono stati comunemente creati per i fattori del genere e della disabilità. Tra le argomentazioni a favore del mantenimento di un organismo per la parità che si occupi di questioni di genere figurano la visibilità delle questioni di genere, l'ampia percentuale della popolazione colpita dalla discriminazione di genere e la necessità di competenze specifiche. D'altro canto, il motivo del genere potrebbe trarre vantaggio da un approccio integrato nell'ambito di organismi multisettoriali, poiché questi ultimi sono in una posizione migliore per affrontare la discriminazione intersezionale⁵⁰. L'istituzione e il mantenimento di organismi per la parità monosettoriali può anche essere correlata a determinati strumenti politici e giuridici. Ad esempio, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ha imposto agli Stati firmatari di istituire un quadro per promuovere, proteggere e monitorare l'attuazione della Convenzione (articolo 33, paragrafo 2) e, come si è visto, vari organismi per l'uguaglianza sono incaricati di svolgere questo ruolo⁵¹.

Tre degli organismi monosettoriali che fanno parte di Equinet si concentrano sul motivo della disabilità: *Austrian Disability Ombudsperson* (Austria), *the Ombudsman for Persons with Disabilities* (Croazia), e *Commission for the Rights of Persons with Disability* (Malta)⁵². Altri membri di Equinet si concentrano sul motivo del genere - *Institute for the Equality of Women and Men* (Belgio), *Gender Equality Ombudsperson* (Croazia), *Ombudsman for Equality* (Finlandia), *Commission for Citizenship and Gender Equality* e *Commission for Equality in Labour and Employment* (Portogallo), *Institute of Women* (Spagna) -, e uno si concentra sulla razza o l'origine etnica - *Council for the Elimination of Racial and*

⁴⁷ Come in Austria, Belgio, Croazia, Finlandia, Malta e Portogallo. Maggiori informazioni sono disponibili sullo strumento comparativo di Equinet all'indirizzo <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

⁴⁸ Kádár 2018; Crowley 2018, 77-85; Commissione europea 2021, 5.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Crowley 2018, 78.

⁵¹ *Ivi*, 81.

⁵² Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

Ethnic Discrimination in Spagna⁵³. È importante notare che, di norma, gli organismi per l'uguaglianza che si occupano di genere hanno anche un mandato o intraprendono azioni in materia di identità di genere, espressione di genere e caratteristiche sessuali⁵⁴.

Per quanto riguarda gli organismi per la parità multisettoriali, essi possono coprire alcuni o tutti i fattori di discriminazione sanciti dalle Direttive sulla parità di trattamento. In alcuni casi, il mandato degli organismi per la parità si fonda su un elenco aperto di fattori di discriminazione, come nel caso dell'*Advocate of the Principle of Equality* in Slovenia. Il riconoscimento di ulteriori fattori di discriminazione nella legislazione antidiscriminatoria e la conseguente estensione del mandato degli organismi per la parità presenta numerosi vantaggi. I fattori di discriminazione specificamente identificati e denominati forniscono una base giuridica e catalizzano la raccolta di dati e gli sforzi di ricerca, fondamentali per affrontare la discriminazione strutturale. Il riconoscimento esplicito dei fattori garantisce inoltre la protezione degli stessi, senza lasciare che sia l'interpretazione giudiziaria o gli organismi per la parità a dover ricorrere all'utilizzo di altri fattori come *proxy*. Inoltre, l'ampliamento dell'elenco dei fattori protetti ha un valore simbolico, in quanto consente di identificare i gruppi sociali che necessitano di protezione⁵⁵. Per garantire ulteriormente la copertura di tutte le forme di discriminazione, la discriminazione intersezionale e additiva/cumulativa dovrebbe essere riconosciuta esplicitamente a livello nazionale⁵⁶.

Un esempio di fattori di discriminazione che non sono sanciti dal quadro legislativo dell'UE contro la discriminazione, ma che sono stati riconosciuti in alcune legislazioni nazionali e inclusi nel mandato degli organismi per la parità, sono quelli dell'identità di genere, dell'espressione di genere e delle caratteristiche sessuali. Inoltre, come già discusso, la menzione esplicita dell'identità di genere, dell'espressione di genere e delle caratteristiche sessuali nell'articolo 6 della Direttiva UE 2024/1500 potrebbe portare a un rafforzamento della legislazione antidiscriminatoria che copre queste caratteristiche. Ciò è importante in quanto le persone trans e intersessuali sono vittime di livelli elevati di discriminazione⁵⁷. In Belgio, la legge che chiarisce il mandato dell'*Institute for*

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 16-19.

⁵⁵ Ganty, Benito Sanchez 2021.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 76.

the Equality of Women and Men, è stata ampliata nel 2014 per includere la protezione contro la discriminazione basata sull'identità di genere e l'espressione di genere. Nel febbraio 2020 la legge è stata ulteriormente ampliata per includere il fattore delle caratteristiche sessuali⁵⁸. In Grecia, nel 2024 il Parlamento ha adottato una legge sul matrimonio egualitario che ha aggiunto l'espressione di genere all'elenco dei fattori di discriminazione vietati, alla pari dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere e delle caratteristiche di genere. Inoltre, con questa nuova legislazione, il divieto di discriminazione basata, tra l'altro, sull'orientamento sessuale, l'identità di genere, le caratteristiche di genere e l'espressione di genere è stato esteso oltre i settori dell'occupazione e del lavoro a quello della protezione sociale (sicurezza sociale e assistenza sanitaria)⁵⁹.

In alcuni Stati, sebbene la legislazione nazionale contro la discriminazione non riconosca esplicitamente determinati fattori di discriminazione e non incarichi esplicitamente gli organismi per la parità di affrontare tale discriminazione, questi ultimi continuano a sfruttare le loro competenze esistenti per proteggere le persone a rischio⁶⁰. Ad esempio, è comune che, quando i fattori dell'identità di genere, dell'espressione di genere e/o delle caratteristiche sessuali non rientrano nel mandato degli organismi per la parità, questi ultimi intraprendano azioni relative alla discriminazione basata su tali caratteristiche personali facendo riferimento ad altri fattori di discriminazione riconosciuti, principalmente quello del sesso/genere, o basandosi su un elenco aperto di fattori di discriminazione inclusi nella legislazione nazionale⁶¹.

Gli organismi per la parità multisettoriali possiedono una preziosa esperienza trasversale, fondamentale per comprendere e affrontare la discriminazione derivante dall'interazione di diversi fattori. L'intersezionalità e gli approcci per combattere la discriminazione intersezionale sono un settore in via di sviluppo. Nel 2016, 18 organismi per la parità in 17 Paesi sono stati identificati come attivi su questioni di intersezionalità⁶². Gli organismi per la parità si occupano principalmente di attività di ricerca e sensibilizzazione sull'intersezionalità. Ad esempio, la *Federal Anti-Discrimination Agency* in Germania ha pubblicato due ricerche sulla discriminazione multipla e una relazione indirizzata al Parlamento

⁵⁸ *Ivi*, 17.

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ Ganty, Benito Sanchez 2021.

⁶¹ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 17-19.

⁶² Crowley 2016, 19.

per informare i responsabili politici e il pubblico in generale sulle questioni relative alla discriminazione multipla e sulle azioni necessarie⁶³. Gli organismi per la parità sostengono inoltre le buone pratiche dei responsabili politici, dei datori di lavoro e dei fornitori di servizi. Diversi organismi per la parità si sono adoperati per inserire l'intersezionalità nella propria agenda e in quella dei responsabili politici, ad esempio promuovendo una legislazione che affronti l'intersezionalità⁶⁴. Il dipartimento giuridico del *Equality Ombudsman* in Svezia analizza le denunce di discriminazione che riceve da una prospettiva intersezionale⁶⁵.

Sebbene l'istituzione di un organismo per la parità multisettoriale presenti diversi vantaggi, quali un accesso più facile per i denunciati, l'efficacia in termini di costi e le competenze necessarie per affrontare la discriminazione multipla e intersezionale, garantire un'attenzione e una visibilità adeguate a ciascuno dei motivi contemplati potrebbe rivelarsi difficile. Ad esempio, quando è stata creata la *Irish Equality and Human Rights Commission* in Irlanda è stato sviluppato un sistema per organizzare il lavoro su più fattori di discriminazione che comporta un impegno simultaneo a tre livelli: multiplo (le attività sono combinate per cercare progresso su tutti i fattori coperti), singolo (le attività garantiscono visibilità e affrontano questioni specifiche a particolari fattori) e trasversale (attività sviluppate per affrontare l'esperienza dei gruppi all'intersezione tra più fattori)⁶⁶.

2.5. Molteplici organismi per la parità nello stesso paese – Per quanto riguarda gli organismi per la parità che condividono il mandato in materia di parità all'interno dello stesso paese, all'interno di Equinet, questo è il caso di Austria, Croazia, Finlandia, Malta, Portogallo e Spagna⁶⁷. Anche se non entrambi gli organismi per la parità fanno parte di Equinet, questo è il caso anche dell'Italia. Sebbene l'articolo 14 delle Direttive sugli standard per gli organismi per la parità includa l'obbligo di facilitare il coordinamento e la cooperazione tra gli organismi per la parità nello stesso paese, in vari casi ciò è già una realtà. Ad esempio, in Belgio, *Unia* e l'*Institute for the Equality of Women and Men* collaborano sulle

⁶³ *Ivi*, 22.

⁶⁴ Crowley 2016.

⁶⁵ *Ivi*, 31.

⁶⁶ Commissione europea 2021, 5-6.

⁶⁷ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

denunce di discriminazione che fanno riferimento a motivi multipli o intersezionali. Stanno inoltre unendo le forze per realizzare uno studio volto a promuovere il processo verso un piano d'azione interfederale per la comunità LGBTQIA+⁶⁸.

3. Indipendenza – L'indipendenza è fondamentale per l'effettiva realizzazione del mandato di parità: per garantire che gli organismi per la parità siano in grado di svolgere efficacemente il loro mandato verso la realizzazione del diritto alla parità e all'antidiscriminazione, devono essere strutturalmente e istituzionalmente indipendenti e liberi da qualsiasi influenza esterna, in particolare modo in relazione alla loro struttura giuridica, ai meccanismi di responsabilità, al bilancio, alla gestione personale e alle questioni organizzative. A tal fine, devono anche avere autonomia decisionale e risorse stabili e indipendenti per perseguire le linee d'azione ritenute necessarie per adempiere al loro mandato. In quanto tale, l'indipendenza è intimamente legata all'efficacia, ed è anzi "vitale" affinché gli organismi per la parità possano esercitare pienamente le loro funzioni⁶⁹. In particolare, la Commissione europea ha osservato che: «L'efficacia degli organismi per la parità nell'adempimento del loro ruolo varia in modo significativo a seconda non solo della portata del loro mandato e delle loro funzioni, ma anche del modo in cui riescono a metterle in pratica. Quest'ultimo dipende dalla misura in cui gli organismi per la parità possono operare in modo indipendente, dalle risorse loro assegnate e dalla disponibilità e accessibilità dei servizi che offrono»⁷⁰.

Per quanto riguarda l'indipendenza, le Direttive sulla parità di trattamento stabiliscono che gli organismi per la parità devono avere le competenze minime per fornire assistenza indipendente alle vittime di discriminazione, condurre ricerche e indagini indipendenti e pubblicare relazioni indipendenti⁷¹. Tuttavia, pur specificando la necessità che gli organismi per la parità svolgano compiti indipendenti e forniscano assistenza indipendente, le Direttive sulla parità non fanno riferimento specifico all'indipendenza degli organismi per la parità in

⁶⁸ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 23.

⁶⁹ Commissione europea 2021, 16.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Cfr. art. 13 della Direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43/CE), l'art. 20 della Direttiva riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e delle parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego (rifusione) (2006/54/CE), l'art. 12 della Direttiva sui beni e servizi di genere (2004/113/CE) e l'art. 11 della Direttiva sul lavoro autonomo di genere (2010/41/UE).

quanto tale⁷². Nella maggior parte dei casi, queste disposizioni sono state recepite a livello nazionale in modo che gli organismi per la parità godano di un grado di indipendenza funzionale, ma ciò non ha sempre garantito la loro indipendenza istituzionale e operativa *de facto*.

La Raccomandazione politica generale n. 2 dell'ECRI sugli organismi per la parità per combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale (2017) raccomanda che gli organismi per la parità abbiano un'indipendenza sia *de jure* che *de facto*, il che significa che dovrebbero essere entità legali separate e indipendenti poste al di fuori dei rami esecutivi e legislativi nazionali, come i ministeri del governo. La Raccomandazione n. 2 afferma inoltre che il mandato, l'architettura istituzionale, le funzioni, le competenze e i poteri, le procedure di nomina e di revoca, le garanzie e i termini di mandato per le posizioni dirigenziali e le disposizioni per il finanziamento e i meccanismi di responsabilità degli organismi per la parità dovrebbero essere stabiliti dalla legge per garantirne sia l'indipendenza che l'efficacia⁷³.

Oggi, la maggior parte degli organismi per la parità sono stati istituiti come entità giuridiche separate. In alcuni Stati membri, tuttavia, tra cui l'Italia, fanno parte di un ministero. In questi casi, le loro risorse, la loro leadership e la loro organizzazione interna sono in genere direttamente sotto l'autorità del governo⁷⁴. Nei pochi casi in cui gli organismi per la parità fanno parte di un ministero o di un grande organismo plurimandato, non hanno un budget specificamente legato al mandato per la parità e non partecipano alle decisioni di bilancio⁷⁵.

La stessa Commissione europea ha riconosciuto che la sola indipendenza *de jure* «non è di per sé una garanzia di indipendenza»⁷⁶. Il documento di lavoro della Commissione europea sugli organismi per la parità e l'attuazione della raccomandazione della Commissione sulle norme per gli organismi per la parità osserva che anche il contesto politico può influire sul livello di indipendenza di cui godono gli organismi per la parità. Anche quando un organismo per la parità è un'entità giuridica separata, il suo bilancio è generalmente fissato dal governo e dal parlamento, il che significa che può essere vulnerabile a tagli di bilancio, in

⁷² Commissione europea 2021, 16.

⁷³ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017.

⁷⁴ Commissione europea 2021, 16.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ *Ibidem*.

particolare in tempi di cambiamento delle priorità politiche⁷⁷. Ad esempio, in alcuni Stati l'indipendenza degli organismi per la parità può essere influenzata dal processo di allocazione delle risorse di bilancio e dalla dipendenza finanziaria, quando l'approvazione del bilancio annuale da parte del parlamento è legata all'approvazione del piano annuale, o quando l'allocazione dei fondi da parte di un ministero corrisponde a obiettivi predeterminati dal governo⁷⁸. In alcuni momenti, le tendenze politiche nazionali, le opinioni pubbliche o i cambiamenti nell'esecutivo possono influenzare o minare le attività degli organismi per la parità. In assenza di chiare garanzie, le interferenze politiche nei momenti di cambiamento politico possono avere conseguenze dannose sull'indipendenza degli organismi per la parità e ostacolarne l'effettivo funzionamento⁷⁹.

Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità ampliano e chiariscono le misure e le disposizioni necessarie per garantire la piena indipendenza degli organismi per la parità. L'articolo 3 delle Direttive impone agli Stati membri l'obbligo positivo di garantire l'indipendenza degli organismi per la parità. Anche se le strutture variano a livello nazionale, gli Stati membri sono chiamati a garantire l'indipendenza istituzionale, la libertà da influenze esterne, l'indipendenza e l'autonomia delle risorse, meccanismi di responsabilità e garanzie istituzionali. Ciò include lo status giuridico e la struttura, nonché le nomine ai vertici, che dovrebbero essere basate su procedure trasparenti, basate sulle competenze e sulla partecipazione, oltre a salvaguardare i conflitti di interesse per garantire che il personale, e in particolare persone che svolgono ruoli dirigenziali, degli organismi per la parità non siano impegnati in attività o affiliazioni incompatibili con i loro ruoli e mansioni.

3.1. Protezione da influenze esterne, nomine e incarichi, agenzia, autonomia e indipendenza delle risorse – È significativo che l'articolo 3 richieda agli Stati membri di adottare misure per garantire che gli organismi per la parità siano pienamente indipendenti e liberi di svolgere il proprio lavoro senza interferenze dirette o indirette da parte del potere esecutivo e legislativo, o di qualsiasi altro attore statale o non statale⁸⁰. In pratica, è necessaria un'ampia gamma di garanzie per proteggere gli organismi per la parità da influenze esterne, dirette

⁷⁷ Commissione europea 2021, 17.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ivi*, 18.

⁸⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, art. 3; Direttiva (UE) 2024/1500, art. 3.

o indirette, soprattutto quando gli attori statali sono oggetto dei poteri che gli organismi per la parità devono esercitare. Ad esempio, quando gli organismi per la parità esercitano i loro poteri di contenzioso in cui gli attori statali sono la parte convenuta. Per conformarsi ai requisiti delle Direttive, gli Stati devono abolire o migliorare qualsiasi norma o requisito esistente che non favorisca l'indipendenza di questi organismi. Ad esempio, le disposizioni che impediscono agli organismi per la parità di rilasciare dichiarazioni pubbliche o pubblicare relazioni senza la preventiva approvazione o notifica del governo o di altri soggetti esterni⁸¹.

Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, delle Direttive, gli Stati sono tenuti a prevedere «procedure trasparenti in materia di selezione, nomina, revoca e potenziali conflitti di interessi del personale degli organismi per la parità che detiene un incarico decisionale o direttivo e, se del caso, dei membri del consiglio di amministrazione, per garantirne la competenza e l'indipendenza»⁸². Le Direttive non forniscono ulteriori dettagli in questo ambito e nella prassi degli Stati membri sono emersi diversi approcci⁸³. Tuttavia, in linea con i requisiti più ampi dell'articolo 3, paragrafo 1, gli Stati sono tenuti ad adottare misure specifiche per garantire che le condizioni dell'articolo 3, paragrafo 2, siano soddisfatte.

Alla base della libertà dall'influenza esterna vi sono l'indipendenza e l'autonomia delle risorse, che l'articolo 3 delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità definisce come l'obbligo degli Stati membri di garantire che gli organismi per la parità siano in grado di agire con competenza e autonomia in tutte le questioni organizzative (compresi il personale, le risorse e i meccanismi di responsabilità interna) e in relazione all'effettivo adempimento del loro mandato e all'esercizio dei loro poteri. Gli organismi per la parità devono quindi essere in grado di prendere decisioni e svolgere le proprie funzioni senza la preventiva approvazione di alcun attore politico, in conformità con il principio di *accountability* o responsabilità. Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità affermano esplicitamente che gli organismi per la parità devono essere messi nelle condizioni di «gestire le proprie risorse finanziarie e di altro tipo e di

⁸¹ Equinet 2023b.

⁸² Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500.

⁸³ Alcune, ad esempio, non hanno membri del consiglio di amministrazione o comitati di gestione. L'espressione "ove applicabile" deve essere considerata in questo contesto. L'art. 3, par. 2, si applica a tutte le persone che esercitano funzioni decisionali o dirigenziali di alto livello all'interno degli organismi per la parità. Per un'ulteriore discussione sulle regole di indipendenza e leadership, si veda European Commission 2021, 17-18.

adottare le proprie decisioni in materia di struttura interna, meccanismi di responsabilità, personale e questioni organizzative»⁸⁴.

3.2. Struttura istituzionale e organismi plurimandato – Sebbene le Direttive riguardanti gli organismi per la parità non vietino agli Stati di istituire organismo per la parità all'interno di un ministero governativo, esse stabiliscono una serie di condizioni per garantirne l'indipendenza, l'autonomia e i meccanismi di responsabilità. È importante notare che nella proposta originale per le Direttive UE, in particolare per quella che sarebbe diventata la direttiva 2024/1500, il considerando 16 specificava che «gli organismi per la parità non dovrebbero essere istituiti come parte di un ministero o di un organismo che riceve istruzioni direttamente dal governo»⁸⁵. Questa proposta rispecchiava la raccomandazione della Commissione europea del 2018, che aveva espresso il timore che l'istituzione di un organismo per la parità «come parte di un ministero» potesse impedirne l'indipendenza⁸⁶. Nel testo adottato a seguito ai negoziati, il considerando originale è stato completamente rimosso con l'insistenza di alcuni Stati membri di includere la possibilità per gli organismi per la parità di essere collocati all'interno di un ministero o di un'istituzione governativa. In effetti, i considerando in entrambe le Direttive ora affermano che gli organismi per la parità «possono far parte di un ministero o di un altro ente organizzativo»⁸⁷. Tuttavia, questa condizione è qualificata: gli Stati devono garantire che «siano predisposte le garanzie necessarie ad assicurarne l'indipendenza da influenze politiche, finanziarie, religiose o di altra natura»⁸⁸. Lo stesso considerando procede a definire una serie di condizioni non esaustive necessarie a garantire l'indipendenza nella pratica, tra cui l'astensione dal richiedere o accettare istruzioni da qualsiasi entità, la gestione delle proprie risorse finanziarie e di “altro tipo”, compresa la gestione del proprio personale, e la possibilità di stabilire le proprie priorità⁸⁹. I considerando proseguono affermando che gli Stati membri dovrebbero garantire che la struttura interna degli organismi per la parità «consenta l'esercizio indipendente e, se del caso, imparziale delle loro varie competenze, istituendo garanzie adeguate»⁹⁰.

⁸⁴ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 3, par. 1.

⁸⁵ Commissione Europea 2022, considerando 16.

⁸⁶ Commissione europea 2018, considerando 22.

⁸⁷ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 18; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 17.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 19; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 8.

Di conseguenza, è chiaro che, sebbene agli Stati non sia preclusa la possibilità di istituire organismo per la parità all'interno di un ministero, se lo fanno devono garantire il rispetto di tutte le norme minime di indipendenza. A causa dei maggiori rischi che un accordo di questo tipo può comportare per l'indipendenza di un organismo per la parità, può essere necessaria una soglia più alta per quanto riguarda le garanzie stabilite per assicurarne la sua piena indipendenza e per evitare il rischio (o l'apparenza) di qualsiasi influenza diretta o indiretta.⁹¹ In questo contesto, è particolarmente importante che le competenze, i poteri e le regole sulle risorse degli organismi per la parità siano stabilite per legge. Lo stesso vale per le norme relative alla nomina e all'incarico del personale degli organismi per la parità che ricopre posizioni decisionali o manageriali. Nel recepire le Direttive, l'articolo 24, paragrafo 1, impone agli Stati membri di mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per garantire il rispetto dell'articolo 3⁹². È dunque necessaria una combinazione di misure, e nei Paesi in cui gli organismi per la parità sono istituiti all'interno di un ministero, è probabile che queste misure siano sottoposte a un maggiore controllo⁹³.

L'articolo 3, paragrafo 3, impone agli Stati membri di garantire che gli organismi per la parità «istituiscano una struttura interna che garantisca l'esercizio indipendente e, ove opportuno, imparziale delle loro competenze»⁹⁴. L'articolo 3, paragrafo 4, richiama l'attenzione sulla situazione particolare degli organismi per la parità che operano in istituzioni con più mandati. Queste disposizioni riguardano principalmente l'esercizio effettivo del mandato in materia di parità.

⁹¹ Come si è detto all'inizio di questa sezione, l'indipendenza ai sensi delle Direttive è contestuale. Le misure specifiche necessarie per salvaguardare l'indipendenza possono variare da Stato a Stato.

⁹² Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 24.

⁹³ Maggiori informazioni sono disponibili sullo strumento comparativo di Equinet all'indirizzo <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

⁹⁴ Direttiva (UE) 2024/1499, art. 3, par. 3, e considerando 19; Direttiva (UE) 2024/1500, art. 3, par. 3, e considerando 18. La proposta originaria individua alcune misure che possono contribuire a risolvere questi problemi, ad esempio «adottando una struttura appropriata per l'organismo, in cui tali poteri e/o mandati siano esercitati da diversi dipartimenti o membri del personale dedicati (...) mettendo in atto dei 'firewall' strutturali». Vd. Commissione Europea 2022b, spiegazione dell'art. 3, 17.

3.3. Stato dell'arte e buone pratiche – Come già detto, in quasi tutti gli Stati membri l'indipendenza degli organismi per la parità è sancita da disposizioni di legge (indipendenza *de jure*). Tuttavia, ciò non sempre garantisce la loro indipendenza *di fatto* dal governo⁹⁵. Lo status giuridico e la struttura amministrativa, l'indipendenza di bilancio, le regole sulla leadership, la responsabilità, il contesto politico e l'opinione pubblica giocano ancora un ruolo importante nella misura in cui gli organismi per la parità sono in grado di esercitare le loro funzioni in modo indipendente.

Un numero significativo di organismo per la parità risponde al governo, il che può compromettere la loro indipendenza. 15 membri di Equinet rispondono a un ministero nazionale e 3 rispondono direttamente al Capo dello Stato⁹⁶. Negli ultimi anni, tuttavia, un numero crescente di organismo per la parità è diventato responsabile nei confronti del parlamento⁹⁷. Tra i membri di Equinet, 34 organismo per la parità rispondono ai parlamenti nazionali, pari al 71% dei membri totali⁹⁸. Quando gli organismi per la parità devono rendere conto al parlamento, di solito lo fanno attraverso il loro rapporto annuale. Una buona prassi è che il parlamento discuta il rapporto, ma non lo sottoponga ad alcuna approvazione formale, poiché ciò può minare la sua indipendenza⁹⁹. Ne è un esempio la Croazia dove, se il Parlamento respinge la relazione annuale del difensore civico specializzato per la parità di genere o per le persone con disabilità (che condividono un mandato per la parità assieme al difensore civico generale), ciò comporta la fine automatica del mandato del difensore.

Esistono altri meccanismi di responsabilità, ad esempio quando l'organismo per la parità riferisce sia al governo che al parlamento, come nel caso dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR). In una minoranza di casi, la legislazione non contiene alcuna disposizione particolare in materia di responsabilità o gli organismi per la parità sono responsabili nei confronti di istituti nazionali di controllo, come nel caso di 8 membri di Equinet responsabili nei confronti delle Corti dei conti e altri istituti nazionali di controllo. Quest'ultimo caso è considerato una buona pratica.

⁹⁵ Commissione europea 2021, 16.

⁹⁶ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁹⁷ Commissione europea 2021, 16.

⁹⁸ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

⁹⁹ Commissione europea 2021, 18.

Anche la leadership degli organismi per la parità è fondamentale per la loro indipendenza ed efficacia¹⁰⁰, in quanto contribuisce alla competenza, all'integrità e alla legittimità dell'istituzione. La leadership influenzerà anche la cultura e le pratiche di lavoro interne agli organismi per la parità e potrà quindi controbilanciare, o al contrario esacerbare, le debolezze strutturali dell'organizzazione interna e istituzionale di tali organismi¹⁰¹. La struttura di leadership più comune tra gli organismi per la parità è quella di un unico responsabile¹⁰². In una minoranza di casi, gli organismi per la parità possono essere guidati da un consiglio amministrativo, una commissione o un organo collegiale¹⁰³. Attualmente è solitamente il governo (ministero, ministro/i, Primo ministro o presidente) a nominare il capo dell'istituzione presso l'organismo per la parità. Sempre più spesso, tuttavia, gli Stati membri coinvolgono il Parlamento nel processo di nomina attraverso un voto a maggioranza qualificata, o rendendo il Parlamento interamente responsabile della nomina¹⁰⁴. Questa è considerata una pratica migliore rispetto alla nomina diretta da parte dell'esecutivo. Altri accordi esistenti includono la nomina dei membri del consiglio amministrativo dell'organismo per la parità da parte di varie organizzazioni e istituzioni competenti, o il loro coinvolgimento nel processo di selezione¹⁰⁵. Questo approccio ha il vantaggio di rappresentare una più ampia diversità di istanze, comprese quelle dei titolari di diritti e dei gruppi particolarmente colpiti da discriminazione, ma aumenta anche il rischio di compromettere l'indipendenza dei membri del consiglio amministrativo. Tra i membri di Equinet, 40 organismi per la parità sono "a testa unica", mentre solo 7 sono "a testa collegiale"¹⁰⁶.

I processi di selezione della dirigenza devono essere trasparenti e basati sulle competenze per garantire la qualificazione e la legittimità dei vertici degli organismi per la parità. Gli attuali processi di selezione negli Stati membri non soddisfano necessariamente questi criteri. Le buone prassi prevedono la definizione di requisiti chiave, le competenze necessarie e l'esperienza pregressa,

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ Commissione europea 2021, 17.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

come titoli di studio, la competenza in materia di diritto antidiscriminatorio e diritti umani e il numero di anni di esperienza richiesto, per non lasciare spazio a un'eccessiva discrezionalità nel processo di selezione e per mettere in atto rimedi legali. In questo modo si può evitare che le nomine siano controverse e che influiscano sull'indipendenza (percepita) dell'organismo per le pari opportunità¹⁰⁷. È considerata una buona prassi pubblicare un bando pubblico per il processo di selezione, al fine di garantire un bacino di candidati più ampio e inclusivo¹⁰⁸. Ad esempio, in Croazia la nomina del capo dell'istituzione dell'*Ombudswoman* della Repubblica di Croazia è prevista dalla legge attraverso un bando pubblico indetto dal Parlamento. Il bando è ampiamente pubblicizzato dai media e possono candidarsi persone provenienti da diverse discipline, ma in possesso di qualifiche legali. Sono inoltre previste disposizioni specifiche per garantire la parità di genere nel processo di selezione. Tutti i candidati che soddisfano i criteri formali sono invitati a partecipare a un'udienza pubblica, in cui ogni candidato si presenta a un comitato di selezione composto da esperti del governo, del mondo accademico e delle organizzazioni della società civile. L'udienza viene trasmessa dalla televisione pubblica e dal canale parlamentare YouTube. Il comitato seleziona due candidati che vengono poi presentati alla plenaria del Parlamento croato per un voto finale. I deputati dell'*Ombudswoman* sono nominati attraverso un processo analogo. L'*Ombudswoman* pubblica un bando, si tengono colloqui con i potenziali candidati e, infine, la nomina avviene tramite votazione parlamentare.

Misure di garanzia una volta nominata la dirigenza sono fondamentali per mantenere la loro indipendenza e attenuare i potenziali conflitti di interesse. In alcuni Stati membri, la nomina ai vertici degli organismi per la parità preclude la partecipazione in altre attività professionali o politiche. È inoltre considerata una buona prassi istituire norme che limitino la possibilità di revocare la direzione degli organismi per la parità da parte del governo o del parlamento, per garantire che possano esercitare le loro funzioni in modo indipendente¹⁰⁹. In particolare, l'ECRI nella sua raccomandazione di politica generale n. 2 riveduta indica che «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»¹¹⁰. In

¹⁰⁷ Commissione europea 2021, 18.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 96.

particolare, raccomanda che ai dirigenti degli organismi per la parità siano garantite l'immunità funzionale e la protezione dal licenziamento arbitrario o dal mancato rinnovo della nomina¹¹¹.

4. *Risorse* – Le risorse, come discusso nelle sezioni precedenti, sono fondamentali per l'indipendenza, l'efficacia e il funzionamento complessivo degli organismi per la parità e per la loro capacità di adempiere al proprio mandato. Per contro, l'inadeguatezza delle risorse è stata storicamente "l'ostacolo più significativo" affrontato dagli organismi per la parità¹¹². Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità chiariscono in vari articoli, e in particolare nell'articolo 4, che le risorse sono essenziali per il funzionamento, il mandato e lo scopo degli organismi per la parità: un organismo per la parità che non dispone di risorse non può essere efficace, a prescindere dalla gamma di funzioni, poteri e competenze attribuitegli. Allo stesso modo, in assenza di risorse sufficienti, o quando la disponibilità di risorse è incerta, instabile o al di fuori del controllo diretto dell'organismo per la parità, l'indipendenza dell'organismo sarà compromessa¹¹³. Le stesse Direttive sulla parità di trattamento non menzionano alcun requisito relativo allo stanziamento di risorse umane, tecniche e finanziarie per gli organismi per la parità da parte degli Stati membri, il che significa che in pratica il livello di risorse a disposizione di queste istituzioni varia significativamente da paese a paese. In assenza di requisiti chiaramente definiti, molti organismi per la parità riferiscono di non disporre delle risorse finanziarie, tecniche e umane necessarie per adempiere al proprio mandato e svolgere efficacemente le proprie funzioni¹¹⁴.

La Raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI stabilisce che gli organismi per la parità «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»¹¹⁵. Il memorandum esplicativo della Raccomandazione prevede che «l'adeguatezza dei finanziamenti e del personale (...) dovrebbe essere calcolata sulla base di indicatori oggettivi» ed elenca alcuni potenziali indicatori, tra cui: le dimensioni della popolazione; il numero e la natura delle segnalazioni di discriminazione; «la

¹¹¹ *Ivi*, par. 24.

¹¹² Crowley 2024.

¹¹³ Equal Rights Trust 2024a, 43.

¹¹⁴ Commissione europea 2021, sezione 3.2.

¹¹⁵ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, paragrafo 28.

gamma, la capacità e il contributo di altri organismi che si occupano di uguaglianza»; e i costi sostenuti dall'Organismo per la parità per l'attuazione delle sue funzioni «su scala e qualità necessarie per avere un impatto»¹¹⁶. La Raccomandazione della Commissione europea fornisce anche standard dettagliati, elencando le risorse umane, tecniche e finanziarie, nonché i locali e le infrastrutture¹¹⁷.

Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità segnano un passo fondamentale, in quanto stabiliscono delle norme chiare per la dotazione di questi organismi.

L'articolo 4 delle Direttive impone agli Stati di garantire che ogni organismo per la parità disponga delle «risorse necessarie per svolgere tutti i suoi compiti e per esercitare efficacemente tutte le sue competenze»¹¹⁸. L'articolo 4 fornisce anche chiare linee guida interpretative per rispondere alla domanda su cosa si intenda per risorse «sufficienti» per gli organismi per la parità, specificando che le risorse devono essere sufficienti per svolgere *tutti i compiti e tutte le competenze* in modo *efficace*. La formulazione dell'articolo è rafforzata dal considerando, che prevede che gli Stati debbano garantire che gli organismi per la parità dispongano delle risorse necessarie «per svolgere efficacemente ciascuno dei loro compiti, entro un termine ragionevole o entro le scadenze stabilite dalla legislazione nazionale»¹¹⁹. La disponibilità di «tali risorse sufficienti è fondamentale per l'efficace funzionamento degli organismi per la parità e per l'adempimento dei loro compiti»¹²⁰.

Ciò implica anche che gli organismi per la parità debbano essere coinvolti nel processo di allocazione delle risorse, in quanto solo essi possono determinare quali risorse siano necessarie per svolgere tutti i loro compiti e le loro competenze, in un tempo ragionevole: non è possibile stabilire di quali risorse avrà bisogno un organismo per la parità senza il coinvolgimento diretto dell'organismo stesso.

L'articolo 4 specifica, inoltre, che l'assegnazione delle risorse agli organismi per la parità debba avvenire «in conformità con le procedure di bilancio nazionali»¹²¹. Questa frase è stata aggiunta durante il processo di negoziazione

¹¹⁶ *Ivi*, relazione introduttiva, para. 104.

¹¹⁷ Commissione europea 2018, paragrafi 1.2.2 e 1.2.3.

¹¹⁸ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 4.

¹¹⁹ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 4.

con Stati membri e non appare precedentemente nella raccomandazione della Commissione o nella proposta originaria delle Direttive, né è un'espressione che compare in altre legislazioni dell'Unione europea¹²². Questa aggiunta deve essere letta in linea con le Direttive nel loro complesso. I considerando chiariscono che: il processo di allocazione del bilancio debba essere trasparente, stabile e «pianificato su base pluriennale e consenta agli organismi per la parità di coprire costi difficilmente prevedibili»¹²³; gli Stati membri, «laddove siano attribuite nuove competenze agli organismi per la parità, provvedano affinché le risorse finanziarie e di altro tipo continuino a consentire l'adempimento dei loro compiti e l'esercizio delle loro competenze in maniera efficace»¹²⁴; nel fornire agli organismi per la parità le risorse di cui hanno bisogno, non vengano diminuiti il bilancio o le risorse di altre istituzioni che hanno un ruolo da svolgere nel sostenere il quadro di uguaglianza e non discriminazione¹²⁵. Pertanto, mentre la pianificazione, l'allocazione e l'approvazione del bilancio sono di competenza dei governi nazionali, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità affermano la necessità di un processo chiaro, trasparente, consultivo e responsabile per garantire l'efficacia e l'indipendenza di tali organismi¹²⁶. Si tratta di una norma più elevata rispetto all'adeguatezza o alla sufficienza, che richiede agli Stati di considerare l'allocazione del budget e di altre risorse umane e tecniche sulla base dei risultati previsti e della misurazione dell'impatto, in consultazione con gli organismi per la parità, e che qualsiasi nuova funzione attribuita a queste istituzioni sia accompagnata da adeguate risorse aggiuntive¹²⁷.

4.1. Risorse umane, tecniche e finanziarie – La formulazione specifica delle Direttive in merito alle *risorse umane, tecniche e finanziarie* riflette il riconoscimento delle diverse dimensioni delle risorse necessarie agli organismi per la parità per svolgere appieno i loro compiti e le loro competenze. I considerando delle Direttive approfondiscono ulteriormente questi termini e la loro definizione.

I considerando affermano che gli organismi per la parità dovrebbero disporre di «personale qualificato (...) per svolgere efficacemente ciascuno dei loro

¹²² Equal Rights Trust 2024a, 46.

¹²³ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 22; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 21.

¹²⁴ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20.

¹²⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 2(2) e 20(2).

¹²⁶ Equal Rights Trust 2024a, 46.

¹²⁷ *Ivi*, 48.

compiti»¹²⁸ e che le risorse finanziarie dovrebbero essere stanziare attraverso i processi di bilancio nazionali in modo che rimangano stabili su base pluriennale e consentano di coprire costi difficili da pianificare o anticipare, ad esempio «l'aumento dei reclami, i costi dei contenziosi e l'uso di sistemi automatizzati»¹²⁹. I considerando non specificano il significato di risorse “tecniche”, tuttavia prevedono che gli Stati membri debbano garantire che gli organismi per la parità dispongano di «locali e infrastrutture adeguati»¹³⁰.

4.2. Organismi plurimandato – Se parte di un'istituzione con più mandati, l'articolo 4 prevede anche un chiaro requisito per garantire che gli organismi per la parità dispongano delle risorse necessarie per adempiere al loro mandato specifico. Ciò mira a mitigare il rischio che il mandato per la parità e l'antidiscriminazione sia privo di risorse quando è combinato con quello dei diritti umani e altri mandati. Pertanto, se l'organismo per la parità fa parte di un organismo plurimandato, gli Stati devono garantire che sia in grado di esercitare il proprio mandato nella sua interezza, senza che ciò comporti una diminuzione delle norme stabiliti nelle Direttive, e che il suo bilancio sia assegnato in modo stabile, trasparente e consultivo¹³¹.

4.3. Stato dell'arte e buone pratiche – Nella sua valutazione del 2018 degli organismi per la parità, l'European Equality Law Network ha rilevato che «pochi hanno un livello di finanziamento adeguato per avere un impatto reale», concludendo che l'assenza di risorse è «l'ostacolo più significativo all'efficacia», con l'effetto che «il pieno potenziale degli organismi per la parità può ancora essere solo immaginato e non è mai stato pienamente testato»¹³². In una consultazione pubblica condotta dalla Commissione europea nel 2022, solo il 35% degli intervistati ha dichiarato che l'organismo per la parità del proprio paese disponeva di risorse sufficienti¹³³. Uno studio separato, che ha valutato l'attuazione della Raccomandazione della Commissione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità, ha rilevato che «la maggior parte degli organismi per la parità indica l'inadeguatezza delle risorse (ad esempio,

¹²⁸ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20.

¹²⁹ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21-22; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20-21.

¹³⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 21; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 20.

¹³¹ Equal Rights Trust 2024a, 47-48.

¹³² Crowley 2018, 11-12.

¹³³ Commissione europea 2022a, sezione 4.

manca di fondi, personale insufficiente o mancanza di qualifiche adeguate) come il principale fattore che limita la loro capacità di: dedicare un'attenzione uguale e proporzionata a tutti i fattori e/o ambiti; impegnarsi in contenziosi (strategici); condurre indagini e ricerche; pubblicare rapporti oltre a quello annuale; emettere raccomandazioni; impegnarsi in attività di prevenzione e promozione; garantire una rappresentanza locale e regionale; impegnarsi in una cooperazione e in un coordinamento significativi a diversi livelli»¹³⁴. Tuttavia, una chiara panoramica delle risorse degli organismi per la parità in Europa è parzialmente ostacolata dalla mancanza di trasparenza. Ad esempio, quando un organismo per la parità fa parte di un ministero o di un organismo plurimandato, non è sempre possibile determinare l'esatta distribuzione di finanziamenti e di personale destinato al mandato per la parità. Inoltre, i bilanci possono oscillare molto di anno in anno anche all'interno dello stesso organo.

In pratica, il livello di finanziamento e di personale varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, anche in relazione alle dimensioni e alla popolazione del paese. La raccolta di dati sulle risorse degli organismi per la parità non sempre consente un confronto esatto. Tuttavia, le importanti differenze tra gli stanziamenti di bilancio evidenziano la necessità di norme e garanzie forti per quanto riguarda le risorse stabili e a lungo termine destinate a questi enti. Tra i membri di Equinet, i numeri variano in modo significativo. Ad esempio, nel 2024 l'*Equality Ombudsman* svedese comprendeva 96 membri del personale e beneficiava di quasi 13 milioni di euro di budget annuale, mentre nello stesso anno il *Commission for Equality in Labour and Employment* portoghese era composto da 19 membri e beneficiava di poco meno di 700.000 euro di budget annuale. Entrambe sono istituzioni autonome, con un unico mandato. Queste differenze di risorse umane e finanziarie non possono essere ricondotte alle dimensioni della popolazione e alla ricchezza degli Stati membri. Infatti, alcuni Paesi più piccoli vantano un organismo per la parità con alti livelli di finanziamento, risorse umane e tecniche, come la Slovenia. Per contro, alcuni organismi per la parità devono affrontare problemi specifici, ad esempio quando non dispongono di locali propri e si affidano al governo o alle autorità regionali per la fornitura di uffici. Ciò può compromettere la loro capacità di svolgere i propri compiti in modo indipendente nei confronti di tali autorità.

In alcuni Stati membri, gli organismi per la parità non sono liberi di assumere il proprio personale o di gestirlo, poiché questa prerogativa rimane al ministero o all'ente di appartenenza, che può essere il difensore civico o l'Istituto nazionale

¹³⁴ Commissione europea 2021, 19-20.

per i diritti umani. Ciò può avere un impatto negativo sul livello di competenza del personale e sulla sua dedizione al mandato di parità. Negli organismi plurimandato, le risorse dedicate al mandato per la parità e l'antidiscriminazione sono talvolta molto basse rispetto alle risorse complessive, il che può impedire il funzionamento efficace dell'organismo per la parità. Alcuni organismi per la parità hanno potuto beneficiare di risorse aggiuntive, come i finanziamenti dell'UE, del Consiglio d'Europa e i contributi delle autorità pubbliche nazionali, per portare avanti progetti specifici, ma questi finanziamenti sono generalmente limitati nel tempo e nelle finalità.

Alcuni organismi per la parità si trovano ad affrontare un aumento del carico di lavoro, ad esempio a causa dell'incremento del numero di reclami o dei compiti aggiuntivi affidati loro da altre normative europee, come la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne e il Regolamento 2024/1689 sull'intelligenza artificiale. Tuttavia, questo aumento del carico di lavoro non è necessariamente accompagnato da un aumento delle risorse. Si tratta di una preoccupazione importante, poiché può portare all'incapacità dell'organismo per la parità di svolgere le sue competenze aggiuntive, o di farlo in un modo che richiede di sacrificare o compromettere altre aree del suo lavoro, riducendo la sua efficacia complessiva. La maggior parte degli organismi per la parità ha visto aumentare lentamente il proprio budget e il proprio personale negli ultimi anni, soprattutto in seguito alla pubblicazione della Raccomandazione della Commissione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel 2018. In alcuni casi, tuttavia, gli organismi per la parità hanno visto il loro budget pesantemente tagliato, a volte quasi dimezzato.

Anche il clima politico e i cambiamenti di governo possono rappresentare un rischio per la stabilità a lungo termine delle risorse degli organismi per la parità. Ad esempio, in Belgio, dopo le elezioni federali del 2024, nel 2025 il nuovo governo di coalizione ha firmato un accordo che prevedeva un taglio del 25% del budget di *Unia* finora uno degli organismi per la parità con le maggiori risorse in Europa. L'organismo per la parità belga è stato in grado di opporsi a questi piani, utilizzando le Direttive europee sulle norme recentemente approvate, per ridurre il taglio complessivo. Ciononostante, questo è stato un colpo considerevole per *Unia* e dimostra la volatilità delle risorse anche per gli organismi per la parità ben consolidati e dotati di poteri significativi, quando si trovano di fronte a cambiamenti politici e in assenza delle dovute tutele.

D'altra parte, in alcuni Stati membri, il bilancio dell'organismo per la parità è aumentato notevolmente negli ultimi anni. Quando l'*Advocate for the Principle of Equality*, l'organismo sloveno per la parità, è stato istituito per la prima volta nel 2017, il governo gli assegnò un budget annuale di 250.000 euro, ben lungi dall'essere sufficiente per svolgere tutte le funzioni e le competenze previste dalla legge slovena sull'antidiscriminazione e dalle Direttive europee per la parità di trattamento. Al fine di ottenere finanziamenti sufficienti, l'*Advocate for the Principle of Equality* preparò un proprio piano finanziario per gli anni 2018-2019 che dettagliava le risorse necessarie per svolgere tutti i ruoli e le attività previsti dal suo mandato secondo la legge slovena per l'antidiscriminazione. Grazie alla collaborazione con la società civile, l'*Advocate* riuscì a fare entrare la questione del suo sottofinanziamento nel dibattito pubblico e parlamentare, ottenendo così il raddoppiamento del suo budget nel 2018. In seguito alla pubblicazione della Raccomandazione della Commissione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel 2018, l'*Advocate for the Principle of Equality* preparò un piano d'azione e negoziò con il nuovo governo eletto per raddoppiare ancora una volta il suo budget, raggiungendo 1,1 milioni di euro nel 2019. Da allora, il budget del Difensore è stato costantemente aumentato anno dopo anno, fino al 2024, quando venne ridotto di poco meno del 13%. Come nel caso dell'*Advocate for the Principle of Equality*, alcuni organismi per la parità hanno riferito che, in seguito alle raccomandazioni sulle norme riguardanti gli organismi per la parità e all'approvazione delle stesse Direttive, sono stati in grado di avanzare argomentazioni più forti per ottenere risorse maggiori.

5. *Poteri* – Per conseguire l'obiettivo delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, ovvero la piena applicazione del principio della parità di trattamento, è necessario che tali organismi siano dotati sia di competenze che garantiscano l'accesso alla giustizia e assicurino rimedi e sanzioni, sia di competenze volte a prevenire la discriminazione e promuovere la parità di trattamento.

Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità stabiliscono, per la prima volta, norme chiare in merito all'intera gamma di poteri di cui dovrebbero essere dotati gli organismi per la parità, alle modalità di esercizio di tali poteri e alle modalità tramite cui gli organismi per la parità dovrebbero essere autorizzati a esercitarli.

Le Direttive sulla parità di trattamento che istituiscono organismi per la parità nell'UE adottano un approccio piuttosto individualizzato, incentrato sulla vittima,

retrospettivo e riparatorio alla discriminazione¹³⁵. Equinet sostiene da tempo una maggiore attenzione alla prevenzione della discriminazione e le Direttive riguardanti gli organismi per la parità sono passate da un approccio reattivo e riparatore a un approccio più proattivo, preventivo e promozionale¹³⁶.

5.1. Sensibilizzazione – Le quattro Direttive sulla parità di trattamento che richiedono la designazione di un organismo per la parità¹³⁷ non specificano in dettaglio le competenze specifiche che tali organismi dovrebbero avere in termini di promozione dell'uguaglianza e non conferiscono loro il potere di condurre campagne di sensibilizzazione del pubblico¹³⁸. Nelle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, l'articolo 5, paragrafo 1, attribuisce direttamente agli Stati membri l'obbligo di sensibilizzare tutta la popolazione sui diritti alla non discriminazione e alla parità, nonché sull'esistenza degli organismi per la parità e dei loro servizi¹³⁹. Nonostante l'obbligo sia imposto direttamente agli Stati, tale dovere può essere assolto solo se gli Stati collaborano con gli organismi per la parità e altre parti interessate nella preparazione e nell'attuazione delle misure di sensibilizzazione¹⁴⁰.

I destinatari delle azioni di sensibilizzazione sono i titolari di diritti, i portatori di doveri e il pubblico in generale. Tuttavia, gli sforzi di sensibilizzazione devono essere compiuti prestando particolare attenzione ai gruppi a rischio di discriminazione¹⁴¹, adottando mezzi di comunicazione appropriati per raggiungere tutti i livelli della società e comunicando con i gruppi il cui accesso all'informazione può essere ostacolato. In particolare, come discusso in

¹³⁵ Equal Rights Trust 2024a, 52.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art.12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

¹³⁸ Commissione Europea 2022b, 18.

¹³⁹ Per quanto riguarda la peculiarità di questo articolo che impone un obbligo agli Stati membri piuttosto che richiedere loro di conferire poteri agli organismi per la parità, vd. Equal Rights Trust 2024a, 54-55.

¹⁴⁰ Questa è l'interpretazione dell'obbligo di cui all'art. 5, par. 1, in congiunzione con l'art. 5, par. 2; l'art. 15; i considerando e le proposte della Commissione; secondo Equal Rights Trust 2024a, 54-55.

¹⁴¹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500 art. 5(1).

precedenza, nell'identificare tali gruppi, l'articolo 5, paragrafo 3, fa riferimento a fattori di discriminazione che vanno oltre quelli contemplati dalle Direttive esistenti in materia di parità di trattamento e dalle Direttive riguardanti gli organismi di parità, come le condizioni economiche¹⁴².

5.1.1. Misure proattive – L'articolo 5, paragrafo 2, impone agli Stati membri l'obbligo di conferire agli organismi per la parità il potere di intraprendere azioni volte a prevenire la discriminazione e a promuovere la parità di trattamento. Ciò non modifica gli obblighi degli Stati di prevenire la discriminazione, ma istituisce gli organismi per la parità come «enti pubblici, incaricati di promuovere la conoscenza e di rafforzare le capacità degli enti pubblici e privati sulle questioni relative alla parità di trattamento, al fine di prevenire il (ri)verificarsi di episodi di discriminazione»¹⁴³. Oltre a prevenire i casi di discriminazione, gli organismi per la parità devono essere dotati dei poteri e degli strumenti necessari per affrontare e correggere le disuguaglianze sostanziali. Sono quindi necessarie risorse adeguate affinché gli organismi per la parità possano svolgere tali attività¹⁴⁴.

L'articolo 5, paragrafo 2, delle Direttive contiene un elenco ampio ma non esaustivo delle attività che gli organismi per la parità possono svolgere per prevenire la discriminazione e promuovere la parità di trattamento, come la promozione di azioni positive, l'integrazione della dimensione di genere e della parità (rispettivamente *gender mainstreaming* nella Direttiva 2024/1500 e *equality mainstreaming* nella Direttiva 2024/1499) negli enti pubblici e privati¹⁴⁵, «la fornitura a questi di formazione, consulenza e sostegno, la partecipazione al dibattito pubblico, la comunicazione con i pertinenti portatori di interessi, comprese le parti sociali, e la promozione dello scambio di buone pratiche»¹⁴⁶.

¹⁴² *Ivi*, art. 5(3).

¹⁴³ Commissione Europea 2022b, 19-20.

¹⁴⁴ Equal Rights Trust 2024a, 59-62.

¹⁴⁵ Come spiegato in Equal Rights Trust 2024a, 61, il riferimento nella Direttiva 2024/1500 è specificamente all'integrazione della dimensione di genere, mentre la Direttiva 2024/1499 fa riferimento all'integrazione della dimensione della parità. Ciò risponde alla base giuridica di entrambe le direttive, ma, insieme allo scopo e alla necessaria lettura intersezionale dell'articolo, l'integrazione della parità dovrebbe essere intesa come comprensiva anche dell'integrazione della dimensione di genere. Nella traduzione italiana delle Direttive, tuttavia, questa differenza non viene tradotta, e entrambe le direttive dunque fanno riferimento all'«integrazione della dimensione di genere».

¹⁴⁶ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 5(2).

Inoltre, le Direttive stabiliscono che, nello svolgimento delle attività di prevenzione e promozione, gli organismi per la parità possono tenere conto della discriminazione intersezionale, intesa come discriminazione derivante da una combinazione di fattori protetti dalle Direttive sulla parità¹⁴⁷.

5.1.2. Consultazione – Mentre le Direttive sulla parità di trattamento stabiliscono la competenza degli organismi per la parità di formulare raccomandazioni su questioni relative alla discriminazione, l'articolo 15 delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità va oltre e impone agli Stati l'obbligo di istituire procedure per garantire che gli organismi per la parità siano consultati nei processi legislativi e politici.

Ciò significa che la consultazione degli organismi per la parità deve diventare parte integrante e una fase chiara del processo decisionale. Si prevede che tale competenza integri le considerazioni relative alla parità di trattamento nell'elaborazione delle politiche, poiché le raccomandazioni degli organismi per la parità dovrebbero portare all'eliminazione dei potenziali effetti discriminatori delle politiche e delle leggi e massimizzare il loro impatto sulla parità¹⁴⁸.

Per svolgere questa funzione consultiva, gli organismi per la parità devono essere dotati di tutti i poteri, le informazioni, il tempo e le risorse necessari per fornire il loro contributo al processo decisionale. Inoltre, gli Stati devono garantire che il coinvolgimento degli organismi per la parità sia effettuato dalle autorità pubbliche in modo tempestivo e adeguato¹⁴⁹. È importante enfatizzare che gli organismi per la parità non sono tenuti a fornire la loro competenza per tutte le leggi e le politiche, ma sono liberi di determinare per quali di esse formulare raccomandazioni. Inoltre, gli organismi per la parità hanno il diritto di chiedere un seguito alle loro raccomandazioni. Pertanto, le autorità pubbliche devono tenere debitamente conto di come le leggi e le politiche dovrebbero essere adattate sulla base dei contributi degli organismi per la parità¹⁵⁰.

5.1.3. Raccolta di dati e accesso ai dati sulla parità – I dati sulla parità sono fondamentali per l'efficacia degli organismi per la parità. Come indicato nelle premesse: «i dati sulla parità sono fondamentali per acquisire una consapevolezza maggiore, sensibilizzare le persone, quantificare la

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Equal Rights Trust 2024a, 62-66.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

discriminazione, rilevare le tendenze nel tempo, provare l'esistenza della discriminazione, valutare l'attuazione della legislazione sulla parità, dimostrare la necessità di un'azione positiva e contribuire a elaborare politiche basate su elementi concreti»¹⁵¹.

L'articolo 16 impone agli Stati membri di consentire agli organismi per la parità di raccogliere i dati necessari, direttamente o indirettamente (su incarico), nonché di gestire e utilizzare i dati sulla parità.

Nell'ambito di tale obbligo, gli organismi per la parità devono poter accedere e utilizzare i dati statistici esistenti detenuti da altri enti pubblici e privati, in conformità con il diritto nazionale, al fine di formulare raccomandazioni sui dati da raccogliere e svolgere un ruolo di coordinamento nella raccolta dei dati sulla parità¹⁵². Inoltre, i dati raccolti e utilizzati dagli organismi per la parità dovrebbero essere disaggregati in base ai motivi e agli ambiti contemplati dalle Direttive sulla parità e in conformità con gli indicatori elaborati a norma dell'articolo 18, anonimizzati e/o pseudonimizzati¹⁵³.

Gli organismi per la parità dovrebbero poter accedere a tutti i dati necessari per informare l'elaborazione delle politiche, formulare raccomandazioni basate su dati concreti e valutare la situazione della discriminazione nel paese, conformemente all'articolo 17¹⁵⁴.

5.1.4. Relazioni pubbliche – L'articolo 17 stabilisce che gli Stati membri devono garantire che gli organismi per la parità adottino un programma di lavoro e una relazione annuale sulle proprie attività, che includa il bilancio annuale, indicazioni in merito al personale e una rendicontazione finanziaria. Inoltre, ai sensi dell'articolo 17, gli Stati sono tenuti a garantire che gli organismi per la parità elaborino almeno ogni quattro anni una relazione «sulla situazione della parità di trattamento e discriminazione, inclusi gli eventuali problemi strutturali, nel rispettivo Stato membro»¹⁵⁵.

Consentire agli organismi per la parità di elaborare tali relazioni significa fornire loro le risorse e le informazioni necessarie. I dati raccolti ai sensi dell'articolo 16 devono consentire di individuare le tendenze in materia di parità di trattamento e discriminazione nel paese. La relazione dovrebbe inoltre

¹⁵¹ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 43; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 42.

¹⁵² Equal Rights Trust 2024a, 66-69.

¹⁵³ *Ibidem*.

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art.17.

contenere raccomandazioni e può quindi rappresentare una delle procedure necessarie affinché gli organismi per la parità esercitino il loro potere di consultazione ai sensi dell'articolo 15¹⁵⁶.

5.2. Poteri di promozione e prevenzione: stato dell'arte e buone pratiche.

5.2.1. Sensibilizzazione e misure proattive – Sebbene la maggior parte di essi sia impegnato in attività promozionali, esistono differenze significative nel modo in cui gli organismi per la parità realizzano azioni volte a promuovere la parità di trattamento e a prevenire la discriminazione, nonché nel modo in cui collaborano con le autorità pubbliche e le parti interessate in tal senso¹⁵⁷. Le cause principali della limitata capacità degli organismi per la parità di svolgere questo tipo di attività sembrano essere la scarsità di risorse, il mandato limitato e/o l'indipendenza limitata¹⁵⁸. Ad esempio, nel 2021 gli organismi per la parità di quattro Stati membri segnalavano di non avere competenze per organizzare attività di formazione, consulenza e sviluppo delle capacità per le parti interessate (ad esempio i datori di lavoro) in merito all'adempimento dei loro obblighi in materia di parità di trattamento¹⁵⁹.

Esempi di azioni intraprese dagli organismi per la parità per promuovere la parità di trattamento e prevenire la discriminazione includono: fornire sessioni di formazione e/o istruzione rivolte ai soggetti obbligati; redigere linee guida, codici di condotta o opuscoli; svolgere azioni di informazione e sensibilizzazione online e offline; organizzare eventi; organizzare tavole rotonde e condividere conoscenze; istituire premi annuali per ricompensare progetti rilevanti in materia di uguaglianza; promuovere la cooperazione con le parti interessate; rafforzare le capacità e fornire consulenza¹⁶⁰.

Ad esempio, *Unia* in Belgio ha realizzato varie azioni volte a promuovere l'inclusione e il benessere sul luogo di lavoro. Ha formulato raccomandazioni dettagliate sull'argomento e ha sviluppato uno strumento online denominato “*eDiv - Outil en ligne pour un environnement de travail diversifié et inclusive*” volto a educare e sensibilizzare i professionisti alla creazione di un luogo di lavoro inclusivo. Lo strumento comprende diversi moduli: una spiegazione della

¹⁵⁶ Equal Rights Trust 2024a, 70-72.

¹⁵⁷ Commissione europea 2021, 14-15.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

legislazione pertinente in materia di lotta alla discriminazione, la misurazione della diversità del personale e una presentazione di diversi casi di discriminazione con un parere di esperti sia dal punto di vista giuridico che da quello del datore di lavoro¹⁶¹.

Un tipo di azione che gli organismi per la parità possono intraprendere per prevenire la discriminazione e promuovere la parità di trattamento è incoraggiare e sostenere le organizzazioni del settore pubblico e privato a impegnarsi nella pianificazione della parità (detto *equality planning*), un processo strategico con un potenziale significativo per promuovere la diversità e uguaglianza. Ad esempio, la *Commission for Citizenship and Gender Equality* (CIG) del Portogallo collabora con i comuni per creare piani relativi all'uguaglianza, offrendo formazione al personale delle risorse umane, fornendo incentivi e assistenza tecnica per la nomina di consulenti locali per l'uguaglianza e di équipes per l'uguaglianza nella vita locale e sostenendo l'uso di indicatori delle politiche di uguaglianza. La CIG riconosce inoltre le iniziative locali esemplari attraverso un premio biennale istituito nel 2012¹⁶².

Un altro esempio di azioni volte a promuovere la parità di trattamento e a prevenire la discriminazione è la realizzazione di campagne di sensibilizzazione sull'organismo per le pari opportunità, i suoi servizi, nonché sul diritto alla parità di trattamento e i relativi rimedi. La consapevolezza dell'esistenza e del ruolo degli organismi per l'uguaglianza è necessaria affinché le persone possano avvalersi della protezione e dei servizi offerti da tali organismi e, insieme ad altri aspetti, quali l'accessibilità e la fiducia, è fondamentale per affrontare il problema della mancata segnalazione di casi di discriminazione¹⁶³. Ai sensi della legge generale sulla parità di trattamento, la *Federal Anti-Discrimination Agency* (FADA) in Germania ha il compito di informare il pubblico sulla protezione contro la discriminazione e sugli obblighi previsti da tale legislazione. Nell'ambito dei suoi sforzi per adempiere a tale obbligo, nel 2023 la FADA condusse una campagna nazionale per informare il grande pubblico sui propri diritti, sia online che offline, e per sensibilizzare l'opinione pubblica sulle tutele previste dalla legge sulla parità di trattamento, denominata #HabIchWasGegen (Ho qualcosa - che posso fare)¹⁶⁴. La campagna raggiunse un vasto pubblico grazie a un video

¹⁶¹ Equinet's Working Group on Gender Equality 2024, 30. Per accedere allo strumento online, l'indirizzo è: <https://www.ediv.be/?lang=fr>.

¹⁶² Crowley 2022, 23.

¹⁶³ Commissione europea 2021, 23-24.

¹⁶⁴ Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2023.

musicale e a manifesti che mostravano casi reali di discriminazione contro i quali le persone avevano intrapreso azioni legali, messaggi sui social media e manifesti in tutta la Germania. Gli esempi di discriminazione presentati si basavano su casi reali segnalati all'Agenzia federale contro la discriminazione¹⁶⁵.

5.2.2. Consultazioni – Il coinvolgimento dei membri di Equinet nelle consultazioni varia notevolmente a seconda delle loro risorse e delle condizioni stabilite a livello nazionale per consentire loro di formulare raccomandazioni in materia di legislazione e politiche¹⁶⁶. In un numero limitato di Stati, la legislazione stabilisce le condizioni secondo le quali gli organismi per la parità possono formulare raccomandazioni e fornire consulenza politica in modo più efficace. Ad esempio, in Germania, la FADA è tenuta a fornire il proprio parere sugli sviluppi legislativi e politici. In Lituania, la legislazione prevede che le istituzioni verso le quali l'organismo per la parità ha formulato raccomandazioni politiche debbano rispondere all'organismo entro un termine di 20 giorni, qualora le raccomandazioni siano state fornite per iscritto. In Repubblica Ceca, le istituzioni pubbliche sono tenute a rispondere alle raccomandazioni dell'organismo per la parità. In caso contrario, l'organismo può rivolgersi a un'autorità superiore o al governo per chiedere un intervento¹⁶⁷.

Altri tipi di condizioni possono essere stabilite a livello nazionale per consentire agli organismi per la parità di formulare raccomandazioni. Ad esempio, molti organismi per la parità presentano le loro competenze tecniche presso commissioni parlamentari, il che è considerato efficace, in particolare se si tratta di questioni di attualità¹⁶⁸. Gli organismi per la parità possono anche essere invitati da un ministero o da un'agenzia a fornire pareri o essere coinvolti in un dialogo con un ministero o un'agenzia sulle raccomandazioni formulate. Anche queste sono considerate condizioni utili e buone pratiche. In alcuni casi, gli organismi per la parità sono inclusi in gruppi di lavoro o comitati politici formali. Ciò è generalmente considerato efficace, ma può variare da una giurisdizione all'altra poiché in tali contesti possono sorgere preoccupazioni circa l'indipendenza dell'organismo per la parità. In alcuni Paesi, gli organismi per la parità presentano raccomandazioni nelle loro relazioni annuali¹⁶⁹. Ad esempio,

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Crowley 2023b.

¹⁶⁷ *Ivi*, 19.

¹⁶⁸ *Ivi*, 24.

¹⁶⁹ *Ivi*, 24-25.

l'*Office of the Ombudswoman* in Croazia è tenuto per legge a presentare al Parlamento una relazione annuale contenente raccomandazioni. Tale documento deve anche riferire in merito all'attuazione delle raccomandazioni contenute nella relazione annuale precedente¹⁷⁰.

Infine, particolarmente interessante è la situazione degli organismi per la parità che fanno parte di un ministero governativo. Sebbene possano avere accesso a un'ampia gamma di procedure per presentare le loro raccomandazioni, ciò può comportare un rischio per la loro indipendenza e capacità¹⁷¹.

5.2.3. Dati sulla parità e relazioni annuali – Nel 2021 è stato osservato che in un terzo degli Stati membri gli organismi per la parità conducono indagini periodiche. In un altro terzo degli Stati membri, gli organismi per la parità conducono indagini, ma hanno difficoltà a farlo regolarmente, per tutti i fattori di discriminazione o a garantire una qualità sufficiente dei dati. Infine, in un terzo degli Stati membri, gli organismi per la parità non hanno condotto o non conducono indagini¹⁷². Una parte separata del bilancio degli organismi per la parità e una quota sufficiente del personale interno dovrebbero essere destinati alla realizzazione di indagini. Un bilancio dedicato ai progetti di ricerca o finanziamenti provenienti da fonti esterne sono altre possibilità per rafforzare la capacità degli organismi per la parità¹⁷³. Alcuni membri di Equinet collaborano con gli uffici statistici nazionali e/o scambiano competenze nell'ambito del gruppo di lavoro di Equinet sulla ricerca e la raccolta di dati (*Working Group on Research and Data Collection*)¹⁷⁴.

In circa un terzo degli Stati membri, gli organismi per la parità pubblicano regolarmente relazioni indipendenti, sia sulle loro attività annuali che su temi specifici relativi alla discriminazione, grazie ai dati ricavati dalle loro indagini e dalle ricerche che svolgono o finanziano. La scarsità di risorse e la limitata indipendenza sono le ragioni principali alla base della mancanza di relazioni periodiche. Una parte separata del bilancio degli organismi per la parità e una quota sufficiente del personale interno dovrebbero essere dedicate a questa

¹⁷⁰ *Ivi*, 26.

¹⁷¹ *Ivi*, 25.

¹⁷² Commissione europea 2021, 11-12.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

funzione¹⁷⁵. Ai sensi della legge contro la discriminazione, l'*Office of the Ombudswoman* in Croazia ha il compito di raccogliere e analizzare i dati statistici sulla discriminazione relativi a tutti i 17 motivi indicati nella legge, di informare il Parlamento croato dei casi di discriminazione basati su tali motivi nella relazione annuale e di condurre indagini sulla discriminazione. La relazione annuale del difensore civico croato contiene un'analisi dei dati amministrativi relativi a tutti i motivi riconosciuti dalla legge contro la discriminazione, statistiche congiunte con altre istituzioni e una panoramica completa dei tipi di denunce ricevute, insieme alle descrizioni dei casi più rilevanti e ai relativi risultati del lavoro dell'Office. La relazione è presentata al parlamento nazionale e, come già detto, contiene raccomandazioni alle quali i governi possono dare un riscontro. La relazione è a disposizione del pubblico e i suoi risultati sono regolarmente diffusi dai media¹⁷⁶.

5.3. Accesso alla giustizia e ai ricorsi – Sebbene le quattro Direttive sulla parità di trattamento prevedano un ruolo chiaro per tali organismi nel facilitare l'accesso alla giustizia, esse forniscono pochi dettagli a riguardo, stabilendo solo che le istituzioni designate come organismi per la parità dovrebbero essere autorizzate a fornire assistenza indipendente alle vittime di discriminazione nel portare avanti le loro denunce e ad agire in difesa dei diritti (in conformità con la legge e la prassi nazionale) laddove si sia verificata una violazione del diritto alla non discriminazione¹⁷⁷.

Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità cercano di colmare queste lacune, conferendo agli organismi di parità poteri espliciti per agire a sostegno delle vittime e per facilitare l'accesso alla giustizia. L'articolo 6 chiarisce le forme di assistenza che gli organismi di parità sono tenuti a fornire alle presunte vittime di discriminazione e a tutti coloro che ritengono che i propri diritti siano stati violati. Lo stesso articolo stabilisce il diritto degli organismi di parità di ricevere denunce di discriminazione, mentre gli articoli da 7 a 9 stabiliscono norme

¹⁷⁵ *Ivi*, 12-13.

¹⁷⁶ Maggiori informazioni, sono disponibili all'indirizzo <https://fra.europa.eu/en/promising-practices/ombudsmans-annual-report>.

¹⁷⁷ Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art.12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

dettagliate che riguardano la risoluzione alternativa delle controversie, l'esame delle denunce e la conduzione di indagini e accertamenti, l'emissione di pareri e decisioni. L'articolo 10 rafforza le disposizioni esistenti in materia di difesa dei diritti, stabilendo il diritto degli organismi di parità di agire nei procedimenti giudiziari e di presentare osservazioni al Tribunale.

5.3.1. Assistenza alle vittime – L'articolo 6, paragrafo 1, delle Direttive stabilisce che «[g]li Stati membri provvedono affinché gli organismi per la parità siano in grado di fornire assistenza alle presunte vittime». In seguito, il secondo paragrafo dello stesso articolo stabilisce il diritto degli organismi per la parità di ricevere denunce di discriminazioni. Per quanto riguarda la definizione di “vittima” nelle Direttive, è importante notare che una persona non deve dimostrare di aver subito una discriminazione per godere del sostegno degli organismi per la parità. I considerando delle Direttive chiariscono che «qualsiasi persona può essere una vittima» e dovrebbe «beneficiare dell'assistenza degli organismi per la parità (...) indipendentemente dal fatto che sia stata accertata una discriminazione»¹⁷⁸.

La gestione dei reclami è una responsabilità fondamentale degli organismi di parità in molti Paesi e le Direttive impongono agli Stati l'obbligo di garantire che tali organismi abbiano questa importante funzione e siano in grado di svolgerla¹⁷⁹. Le quattro Direttive esistenti sulla parità di trattamento forniscono pochi dettagli sul processo di gestione dei reclami, specificando solo che gli organismi per la parità devono assistere le vittime nel portare avanti i loro reclami¹⁸⁰. Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità offrono una guida più chiara in merito, elaborando norme che cercano di superare le barriere di accessibilità che possono impedire o scoraggiare una vittima dal cercare di far valere i propri diritti¹⁸¹.

¹⁷⁸ Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 23; Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 24.

¹⁷⁹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 6(1) e 6(2). Si veda anche Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 84.

¹⁸⁰ Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art.12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

¹⁸¹ Si veda inoltre la discussione sull'accessibilità nel capitolo VI.

L'articolo 6, paragrafo 3, elenca diverse forme di assistenza alle vittime che gli organismi di parità dovrebbero fornire. In primo luogo, gli organismi di parità devono fornire consulenza sul quadro giuridico applicabile, adattata alle esigenze dell'individuo e «mirata alla sua situazione specifica»¹⁸², comprese: informazioni sulla disponibilità dei servizi degli organismi di parità; le diverse fasi delle procedure di reclamo; le possibili vie di ricorso (compresa la risoluzione alternativa delle controversie); l'accesso ai meccanismi di giudizio; la disponibilità di rimedi; e, cosa importante, informazioni sul trattamento dei dati personali e sulle regole di riservatezza applicabili¹⁸³. Inoltre, gli organismi di parità sono tenuti a informare le vittime della «possibilità di ottenere un sostegno psicologico o di altro tipo da altri organismi od organizzazioni»¹⁸⁴.

Se gli organismi per la parità ritengono che ci siano motivi per proseguire un reclamo, o se intendono chiudere un reclamo, devono informare il reclamante «entro un tempo ragionevole»¹⁸⁵. Gli Stati hanno la responsabilità di definire il processo e la procedura per informare i ricorrenti, che deve essere deciso in accordo con l'organismo per la parità e deve includere informazioni chiare sui tempi¹⁸⁶. Questo processo dovrebbe anche prendere in considerazione «salvaguardie procedurali contro denunce ripetute o abusive» che possono avere l'effetto di esaurire le risorse disponibili e ostacolare la capacità degli organismi di parità di sostenere le vittime¹⁸⁷. Nello stabilire le regole sul processo di gestione dei reclami, gli organismi per la parità e gli Stati devono considerare i requisiti più ampi delle Direttive. In particolare, le denunce di discriminazione offrono una fonte essenziale di dati sulla diffusione della discriminazione in una determinata giurisdizione. Le informazioni raccolte possono anche migliorare il processo di assistenza alle vittime¹⁸⁸.

5.3.2. Risoluzione alternativa delle controversie – L'articolo 7 delle Direttive prevede che gli organismi per la parità abbiano la facoltà di offrire alle parti di un reclamo per discriminazione la possibilità di cercare una risoluzione alternativa¹⁸⁹. Negli Stati membri esistono diversi modelli di risoluzione

¹⁸² Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 6(3)(a).

¹⁸³ *Ivi*, art. 6(3).

¹⁸⁴ *Ivi*, art. 6(3)(e).

¹⁸⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 6(4).

¹⁸⁶ Si veda inoltre la discussione sui requisiti di consultazione di cui all'articolo 15 nel capitolo VI.1.

¹⁸⁷ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 24; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 23.

¹⁸⁸ Ujházyová *et al*/2023, 9-10.

¹⁸⁹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 7.

alternativa delle controversie (RAC) e le Direttive riconoscono questa diversità. Piuttosto che prescrivere un processo specifico, le Direttive specificano alcune delle diverse forme che la RAC può assumere - tra cui la mediazione o la conciliazione - lasciando agli Stati la facoltà di definire le modalità, in base alle leggi e alle prassi nazionali¹⁹⁰. I considerando delle Direttive chiariscono che lo scopo della RAC è quello di fornire alle parti di un reclamo per discriminazione una «risoluzione extragiudiziale delle controversie rapida ed economicamente accessibile»¹⁹¹.

Secondo le Direttive, gli organismi per la parità possono assumere la responsabilità diretta della RAC o delegare la responsabilità del processo a un altro ente competente¹⁹². Qualsiasi ente competente dovrebbe possedere una conoscenza sufficientemente approfondita di questi quadri per soddisfare i requisiti dell'articolo 7. Dovrebbe inoltre soddisfare le stesse norme di indipendenza previste dall'articolo 3 ed essere dotato di risorse sufficienti a garantirne il funzionamento su “base permanente”, nonché garantire che le persone incaricate nel processo di risoluzione «siano indipendenti, imparziali e possiedano le competenze necessarie»¹⁹³. Negli Stati membri che attualmente non prevedono la risoluzione alternativa delle controversie, gli organismi per la parità possono essere in grado di assumere questa funzione, sia per la loro comprensione del quadro normativo antidiscriminatorio, sia per i requisiti di indipendenza e di risorse preesistenti.

5.3.3. Accertamenti: indagini e inchieste – L'articolo 8 delle Direttive impone agli Stati membri di provvedere affinché «agli organismi per la parità sia conferito il potere di svolgere accertamenti sull'esistenza di una violazione del principio della parità di trattamento»¹⁹⁴. Come parte di questo potere, l'articolo 8(2) stabilisce anche il diritto effettivo di accesso alle informazioni e ai documenti, un nuovo importante strumento nell'arsenale degli organismi di parità¹⁹⁵. Il termine “accertamenti” non è definito nelle Direttive, ma sembra coprire due tipi di circostanze. In primo luogo, gli accertamenti sono collegati ai poteri degli organismi di parità di accogliere denunce di discriminazione

¹⁹⁰ *Ibidem*.

¹⁹¹ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 26; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 25.

¹⁹² Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 7.

¹⁹³ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 26; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 25.

¹⁹⁴ Direttive (UE) 2024/1499; 2024/1500, art. 8(1).

¹⁹⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 8(2).

precedentemente a un ricorso legale ed ai poteri di emettere pareri e decisioni su tali denunce di discriminazione¹⁹⁶. In secondo luogo, gli accertamenti possono essere condotti d'ufficio dagli organismi di parità per indagare potenziali violazioni del diritto alla parità di trattamento.

5.3.4. Pareri e decisioni – L'articolo 9 stabilisce il potere degli organismi di parità di emettere pareri o decisioni in casi di discriminazione. Sebbene gli Stati abbiano la facoltà di determinare se tali osservazioni siano di natura vincolante o non vincolante, essi sono tenuti ad adottare specifici meccanismi procedurali per garantire un seguito e un'attuazione adeguati. È importante notare che le Direttive includono nuove norme sui poteri correttivi degli organismi di parità e sui loro obblighi di prevenzione. In questo modo, le Direttive cercano di stabilire un quadro più forte e unificato per affrontare la discriminazione in Europa e promuovere l'attuazione del diritto alla parità di trattamento. Dopo le procedure descritte nelle sezioni precedenti, l'articolo 9, paragrafo 1, delle Direttive impone agli Stati di autorizzare gli organismi di parità a «fornire e documentare la loro valutazione del caso»¹⁹⁷. In base a questo articolo, gli organismi per la parità devono essere autorizzati a stabilire i fatti materiali e a fornire una «conclusione motivata sull'esistenza di discriminazioni»¹⁹⁸.

Forse il contributo più importante dell'articolo 9 riguarda i rimedi. Ai sensi delle Direttive sulla parità di trattamento, gli Stati membri sono tenuti a istituire vie appropriate per l'applicazione del diritto antidiscriminatorio. Questo, a sua volta, richiede un rimedio in caso di violazione. Per soddisfare i requisiti delle Direttive esistenti, le sanzioni devono essere «efficaci, proporzionate e dissuasive»¹⁹⁹. Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità si basano su questi requisiti in modo importante. In particolare, esse specificano che – “se del caso” – sia le decisioni vincolanti che i pareri non vincolanti devono includere «misure specifiche atte a porre rimedio a qualsiasi violazione del principio della parità di trattamento constatata e di prevenire il ripetersi»²⁰⁰. Il termine “se del caso” in questo paragrafo deve essere letto come riferito alle sanzioni stesse: in alcuni casi, il riconoscimento del danno subito da una vittima può costituire un rimedio

¹⁹⁶ In effetti, nella proposta originaria della Commissione, le disposizioni relative alle indagini sono state inserite in un articolo che riguardava i pareri e le decisioni (ora art. 9).

¹⁹⁷ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 9(1).

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ *Ibidem*, Direttiva 2000/43/CE, art. 15.

²⁰⁰ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 9(2).

appropriato²⁰¹. Altri rimedi appropriati variano a seconda delle circostanze, ma possono includere sanzioni, risarcimenti e restituzioni²⁰². In molti casi, sarà necessaria una combinazione di misure per garantire giustizia alle vittime²⁰³. L'articolo 9(2) introduce inoltre l'obbligo per gli Stati membri di «stabilire meccanismi adeguati per dar seguito a pareri non vincolanti, come ad esempio gli obblighi di riscontro, nonché l'esecuzione delle decisioni vincolanti»²⁰⁴.

Oltre a riparare il danno in un caso individuale, l'articolo 9 prevede l'applicazione di una serie più ampia di misure volte a prevenire il ripetersi della discriminazione. In questo modo, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità superano l'approccio reattivo alla discriminazione, orientandosi verso un modello proattivo e preventivo di tutela dei diritti. Tali misure potrebbero includere l'obbligo per una persona o un organismo di seguire una formazione, elaborare un codice di condotta, adottare una politica o una strategia antidiscriminatoria, effettuare una valutazione dell'impatto sulla parità, apportare adeguamenti o modifiche alle politiche, ai programmi, ai servizi o all'ambiente esistenti, collaborare con la società civile e le organizzazioni dei lavoratori, astenersi da una determinata attività o rimuovere contenuti online dannosi²⁰⁵. Sebbene gli Stati dispongano di un certo margine di discrezionalità in questo ambito, per essere efficaci tali misure devono essere incentrate sulle istituzioni e sulla società, mirate ad affrontare le disuguaglianze radicate e strutturali, piuttosto che quelle individuali²⁰⁶. Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 3, gli organismi per la parità sono tenuti a pubblicare «una sintesi dei pareri e delle decisioni che ritengono particolarmente rilevanti». Tra gli altri obiettivi, tale requisito serve ad aumentare la consapevolezza delle questioni relative alla discriminazione tra la popolazione in generale e costituisce di per sé una misura preventiva fondamentale.

5.3.5. Contenzioso – Uno dei contributi più significativi delle Direttive riguarda i poteri degli organismi per la parità di agire in giudizio. L'articolo 10 delle Direttive è diviso in quattro parti. L'articolo 10, paragrafo 1, impone agli Stati il rigoroso obbligo di «garantire agli organismi di parità il diritto di agire in giudizio

²⁰¹ C. giust., sent. 15.4.2021, C-30/19, *Braathens Regional Aviation*, par. 44-49.

²⁰² Vedi anche l'Ufficio delle Nazioni Unite per i diritti umani 2023, 75-84.

²⁰³ Vedi anche Tudisco, Lantschner 2022, 67.

²⁰⁴ Direttiva (UE) 2024/1499 e Direttiva 2024/1500, art. 9(2).

²⁰⁵ Tudisco, Lantschner, 2022, 67.

²⁰⁶ UN Human Rights Office 2023, 81-84.

nei procedimenti civili e amministrativi relativi all'attuazione del principio della parità di trattamento»²⁰⁷. Questa disposizione ha due limitazioni. In primo luogo, i poteri degli organismi di parità in materia di contenzioso previsti dalle Direttive si applicano solo ai casi disciplinati dal diritto civile e amministrativo. In secondo luogo, tali poteri devono essere esercitati «conformemente al diritto e alle prassi nazionali in materia di ammissibilità delle azioni, comprese eventuali disposizioni che impongono il consenso della vittima»²⁰⁸. A differenza di altre competenze, come quelle elencate all'articolo 7, i poteri di contenzioso degli organismi di parità devono essere conferiti all'organismo stesso e non possono essere delegati ad altre persone od enti. Essi si aggiungono, “senza pregiudizio”, ai poteri già esercitati da altri organismi, come le reti di organizzazioni della società civile, i sindacati e i difensori civici²⁰⁹, rafforzando così la responsabilità condivisa e l'elemento collettivo della lotta contro la discriminazione.

L'articolo 10, paragrafo 3, stabilisce i poteri degli organismi per la parità in materia di controversie: a) il diritto di «avviare un procedimento giudiziario per conto di una o più vittime»; b) il diritto di «partecipare a un procedimento giudiziario a sostegno di una o più vittime»; e c) il diritto di «avviare un procedimento giudiziario in nome proprio, al fine di difendere l'interesse pubblico». Nel primo caso, l'organismo per la parità funge da rappresentante diretto delle vittime nei procedimenti giudiziari²¹⁰ mentre nel secondo, gli organismi per la parità possono prendere «parte ai procedimenti giudiziari avviati dalle vittime, per sostenere la richiesta di risarcimento»²¹¹. Come descritto nei considerando, conferire agli organismi per la parità questo tipo di poteri può aiutare a superare le barriere alla giustizia, consentendo alle vittime di beneficiare delle conoscenze e delle risorse istituzionali dell'organismo, e fornendo al contempo un certo grado di garanzia contro le ritorsioni, che potrebbero altrimenti dissuadere una persona dal presentare una denuncia²¹². Il terzo potere riguarda il diritto di un organismo di parità di intraprendere un caso nell'interesse pubblico, senza una vittima identificata. I considerando delle Direttive sottolineano il potere del contenzioso nell'interesse pubblico, che può essere efficace per combattere la discriminazione strutturale (ad esempio, nei

²⁰⁷ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 10.

²⁰⁸ Direttiva (UE) 2024/1499 2024/1500, art. 10(1).

²⁰⁹ Direttiva (UE) 2024/1499, art. 1(2), e considerando 37; Direttiva (UE) 2024/1500, art. 1(2), e considerando 36.

²¹⁰ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 34; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 33.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² *Ibidem*.

casi in cui può essere difficile raccogliere dati rilevanti o in assenza di una vittima individuale identificabile) e per contestare violazioni dei diritti particolarmente gravi o diffuse²¹³. Gli organismi per la parità dovrebbero essere in grado di scegliere quali casi perseguire attraverso l'uso dei loro poteri di contenzioso²¹⁴. L'articolo 10, paragrafo 2, mette inoltre in chiaro che il diritto degli organismi per la parità di agire in giudizio «comprende il diritto di presentare osservazioni agli organi giurisdizionali» mentre il paragrafo 4 aggiunge anche il «diritto di agire come parte nel procedimento relativo all'esecuzione o al controllo giurisdizionale di decisioni vincolanti» laddove gli stessi organismi sono autorizzati ad adottare tali decisioni ai sensi dell'articolo 9²¹⁵.

I poteri processuali conferiti agli organismi di parità dall'articolo 10 rappresentano uno strumento essenziale nella lotta contro la discriminazione; tuttavia, la versione finale di questi poteri contenuta nelle Direttive è stata indebolita in modo significativo rispetto alla bozza originale e alle raccomandazioni dell'ECRI. Mentre la proposta iniziale delle Direttive suggeriva che gli organismi per la parità dovessero possedere *ciascuno dei tre poteri* elencati all'articolo 10, in seguito ai negoziati la versione finale stabilisce che gli organismi per la parità debbano avere “una o più” di queste competenze.

5.3.6. Garanzie procedurali – In tutte le aree discusse in questo capitolo, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità rafforzano in modo significativo i poteri di tali enti, consentendo loro di svolgere la funzione essenziale di sostenere e far rispettare il quadro giuridico per la parità e l'antidiscriminazione, migliorando al contempo l'accesso alla giustizia. L'articolo 11 stabilisce garanzie procedurali, che sono state concepite per integrare e rafforzare le norme contenute nelle Direttive sulla parità su questioni come le prove, chiarendone l'applicazione agli organismi di parità nell'esercizio delle funzioni acquisite o già esistenti. L'ampliamento delle competenze degli organismi di parità può presentare alcuni rischi, in particolare nei casi in cui un organismo per la parità è responsabile dell'esecuzione di diversi aspetti del mandato di parità. L'articolo 3, paragrafo 3, delle Direttive prevede questa possibilità, imponendo agli Stati membri di garantire che i loro organismi di parità «istituiscano una struttura interna che garantisca l'esercizio indipendente e, se del caso, imparziale delle loro competenze».

²¹³ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 35; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 34.

²¹⁴ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 33; direttiva (UE) 2024/1500, considerando 32.

²¹⁵ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art 10.

L'articolo 11 stabilisce che, quando gli organismi per la parità esercitano i loro poteri ai sensi degli articoli 6-10 delle Direttive, gli Stati membri sono tenuti a garantire che «i diritti di difesa delle persone fisiche e giuridiche coinvolte» siano tutelati²¹⁶. Misure specifiche, volte a promuovere la coerenza con questi principi, sono elaborate in diversi punti. Ogni organismo incaricato di svolgere parte del mandato in materia di parità deve soddisfare gli standard minimi di efficacia, indipendenza, risorse e accessibilità stabiliti dalle Direttive²¹⁷.

L'assunzione di nuovi poteri può sollevare problemi di priorità, in particolare quando agli organismi per la parità, tradizionalmente responsabili della promozione e della prevenzione, viene affidata una funzione decisionale o di assistenza e contenzioso²¹⁸. Quando agli organismi di parità vengono conferiti nuovi poteri e responsabilità, non si può ridurre il livello di protezione contro la discriminazione²¹⁹. Questo requisito si applica anche nel caso in cui i poteri o le funzioni attualmente esercitati da altri enti siano successivamente conferiti agli organismi per la parità²²⁰. In questa situazione, è necessaria la collaborazione e il coordinamento tra le istituzioni per evitare una duplicazione di funzioni²²¹.

5.4. Accesso alla giustizia e ai ricorsi: stato dell'arte e buone pratiche – Le quattro Direttive sulla parità di trattamento che prevedono la designazione di organismi per la parità hanno fornito pochi dettagli in merito a come tali organismi dovessero sostenere vittime di discriminazione nell'accedere alla giustizia e ai mezzi di ricorso²²².

²¹⁶ Direttive 2024/1499 e 2024/1500, art. 11.

²¹⁷ Vedi al riguardo la discussione nei capitoli III, IV e VI.

²¹⁸ Commissione europea 2021, 10.

²¹⁹ Direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, art. 20(2).

²²⁰ Ciò è reso esplicito nell'art. 2, par. 2, per quanto riguarda le competenze esistenti degli «ispettorati del lavoro o di altri organismi preposti all'applicazione della legge e i diritti e le prerogative delle parti sociali». Vedi anche la Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 17, e la Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 16.

²²¹ Vedi ad esempio, la Direttiva (UE) 2024/1499, art. 8(2) e 14 e considerando 28 e 41 e la Direttiva (UE) 2024/1500, art. 8(2) e 14 e considerando 27 e 40.

²²² Direttiva 2000/43/EC, art. 13; Direttiva 2004/113/EC, art.12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

In alcuni Paesi²²³, queste Direttive sono state interpretate in modo estensivo, consentendo agli organismi per la parità di formulare osservazioni su casi individuali e di formulare raccomandazioni pertinenti e vincolanti²²⁴. Tuttavia, la pratica in questo settore è stata disomogenea. Una ricerca condotta dalla Commissione europea nel 2021 ha rilevato che gli organismi di parità in meno di 10 Stati avevano il potere di rappresentare una vittima in un procedimento legale²²⁵. Alcuni organismi non avevano competenze in materia di contenzioso, mentre la mancanza di risorse e la frammentazione dei poteri hanno portato a disparità nel numero di casi perseguiti²²⁶. Problemi simili sono stati individuati per quanto riguarda la risoluzione delle denunce, dove si è riscontrato che la mancanza di un seguito alle raccomandazioni degli organismi per la parità e i poteri limitati di imporre sanzioni impediscono un'efficace riparazione per le vittime²²⁷.

In generale, le Direttive per la parità di trattamento prevedono due ruoli potenziali per gli organismi di parità²²⁸. In primo luogo, gli organismi per la parità possono fornire un sostegno diretto alle vittime, anche attraverso la fornitura di informazioni e consulenza e l'avvio di cause legali. In secondo luogo, gli organismi per la parità possono svolgere un ruolo nella risoluzione delle denunce di discriminazione conducendo accertamenti e fornendo dunque opinioni o decisioni in merito al caso. Queste funzioni possono andare in direzioni diverse e portare a tensioni all'interno del mandato per la parità. Infatti, la funzione di sostegno e di risoluzione delle controversie può richiedere agli organismi di parità di prendere posizione in un caso per «garantire un sostegno adeguato ai ricorrenti»²²⁹. Al contrario, la risoluzione dei reclami richiede imparzialità²³⁰. Alla luce di questa tensione, le buone pratiche sono state individuate nell'assicurare che ciascuna di queste funzioni sia svolta da un dipartimento diverso, da

²²³ Come in Bulgaria, Cipro, Estonia, Italia, Lettonia, Lituania, Moldavia, Portogallo nel caso della *Commission for Equality in Labour and Employment*, Romania, Serbia e Slovenia. Per ulteriori informazioni, vd. <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.

²²⁴ Commissione Europea 2022b, 19.

²²⁵ Commissione europea 2021, 8-9.

²²⁶ *Ibidem*, 9.

²²⁷ *Ibidem*, 10.

²²⁸ Sulla divisione tra la funzione di supporto e contenzioso e la funzione decisionale o di gestione dei reclami vd. Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 10.

²²⁹ Commissione europea 2021, sezione 2.2.1.2., 10; Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, memorandum esplicativo, para. 45.

²³⁰ *Ibidem*.

personale diverso dell'organismo per la parità o da organismi diversi, e nell'assicurare che siano stanziati risorse adeguate per sostenere l'esecuzione dell'intero mandato di parità²³¹.

5.4.1. Assistenza alle vittime – Le richieste di risarcimento per discriminazione sono complesse e gli individui hanno spesso bisogno di assistenza per comprendere i loro diritti e le procedure stabilite dalla legge nazionale per ottenere rimedi e risarcimenti. Una precedente ricerca condotta da Equinet ha rilevato che la “incertezza” sulle prospettive di successo di una vittima in una causa di discriminazione costituisce un ostacolo fondamentale alla giustizia²³². Anche la mancanza di conoscenza delle forme di sostegno disponibili (comprese quelle finanziarie, tecniche, psicologiche e di altro tipo) può dissuadere una persona dal cercare di far valere i propri diritti²³³.

L'*Ombud for Equal Treatment* austriaco ha un processo di consulenza formale per tutte le vittime di discriminazione, che definisce come «persone che ritengono di aver subito una discriminazione», come nell'articolo 6 delle Direttive, in relazione alla legge austriaca sulla parità di trattamento. Il processo di consulenza inizia quando la vittima si mette in contatto con l'*Ombud for Equal Treatment*, per iscritto, per telefono o personalmente. Una volta preso contatto, si svolge una prima consultazione in piena riservatezza, in cui l'organismo austriaco per la parità di trattamento raccoglie i fatti e fornisce una panoramica delle diverse vie legali e delle implicazioni dei diversi possibili corsi d'azione, compresi consigli su come conservare le prove e su come accedere al supporto psicologico di altre organizzazioni. In questa fase, non viene intrapresa alcuna azione legale senza il consenso esplicito della vittima di discriminazione. Se la vittima desidera un intervento, sulla base delle informazioni fornite, l'*Ombud* austriaco continuerà a consultare la vittima per tutte le azioni future.

5.4.2. Risoluzione alternativa delle controversie (RAC) – Le Direttive sulla parità di trattamento non hanno stabilito una procedura concreta per gli organismi di parità per fornire RAC nel contesto dell'assistenza alle vittime. Tuttavia, l'importanza della disponibilità della RAC è stata sottolineata dall'ECRI, che ha osservato che «la conciliazione può essere un processo rapido e consensuale per

²³¹ *Ibidem*.

²³² Tudisco, Lantschner 2022, 13.

²³³ *Ibidem*. Vedi più in generale, Equal Rights Trust e International Lawyers Assisting Workers Network 2024, 75-114.

porre fine alla discriminazione o all'intolleranza» ed è «particolarmente vantaggiosa quando si verificano casi di discriminazione o di intolleranza nell'ambito di un rapporto continuativo»²³⁴. Nonostante questa importanza, la disponibilità della RAC fornita dagli organismi di parità varia da uno Stato membro all'altro.

Il *Commissioner for Protection of Equality* serbo ha il potere specifico di facilitare il raggiungimento di un accordo tra le parti. Durante l'indagine di un caso e prima dell'emissione di un parere, il Commissario può proporre un processo di negoziazione finalizzato al raggiungimento di un accordo, attraverso un mediatore indipendente e gratuitamente per il ricorrente. Questa forma di mediazione interna è una procedura volontaria, che non mira a valutare se sia stato commesso o meno un atto di discriminazione, ma a raggiungere un accordo nell'interesse e nelle esigenze di entrambe le parti, in particolare del denunciante. La procedura è del tutto riservata e il contenuto dell'accordo finale, se raggiunto, non è noto al *Commissioner for Protection of Equality*. Il termine per raggiungere un accordo è di 90 giorni. Se si raggiunge un accordo, il *Commissioner* archiverà il caso, mentre nel caso in cui la procedura non si concluda positivamente il *Commissioner* proseguirà il regolare procedimento in risposta al reclamo ed emetterà un parere.

5.4.3. Accertamenti, indagini e inchieste – La competenza degli organismi per la parità nel condurre accertamenti, indagini e inchieste non era presente nelle Direttive sulla parità di trattamento. Tuttavia, questi poteri sono stati conferiti a molti organismi di parità e sono stati collegati alle competenze generali di promozione e prevenzione e alle competenze decisionali di tali organismi²³⁵. Nel suo documento di lavoro del 2016, Equinet propose che i poteri degli organismi per la parità includano la conduzione di indagini e inchieste generali sulle disuguaglianze²³⁶. Analogamente, la raccomandazione di politica generale n. 2 dell'ECRI raccomandava che gli Organismi di parità dovessero «avere poteri per ottenere elementi di prova e informazioni»²³⁷. L'ECRI ha raccomandato anche di prevedere la competenza degli organismi di parità a condurre indagini di propria iniziativa. Queste raccomandazioni facevano parte di un capitolo a sé stante

²³⁴ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 74.

²³⁵ Crowley 2018, 47.

²³⁶ Equinet 2016, 6.

²³⁷ Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) 2017, par. 21.

della Raccomandazione, per sottolinearne l'importanza²³⁸. Nel 2021, la Commissione europea riferì che in due terzi degli Stati membri gli organismi per la parità hanno il potere di condurre indagini *ex officio* o *suo moto*²³⁹.

I poteri di accertamento, indagine e inchiesta variano tra Stati membri. Il *National Council for Combating Discrimination* in Romania può avviare indagini *ex officio* per scoprire discriminazioni strutturali, al fine di modificare leggi, politiche e pratiche nell'interesse dei gruppi interessati²⁴⁰. L'*Equality and Human Rights Commission* (EHRC) del Regno Unito ha forti poteri di indagine e investigazione, compreso il diritto di accedere a informazioni e documentazione. L'EHRC ha il potere legale di ordinare a una terza parte di fornire qualsiasi informazione rilevante, compresi dati sulla parità, nel contesto di un procedimento formale (inchiesta, indagine, valutazione)²⁴¹. Se non ottempera entro i termini richiesti, la parte rischia la responsabilità penale²⁴². Inoltre, i risultati di un'indagine, di un'inchiesta e di una valutazione dell'EHRC devono essere documentati in un rapporto che, secondo la legge, deve essere trattato come prova ammissibile dai tribunali²⁴³. Secondo la legge britannica, i tribunali «possono tenere conto» del rapporto presentato dall'EHRC, anche se non possono considerarlo conclusivo²⁴⁴. Inoltre, i codici di condotta statuari dell'EHRC (documenti di orientamento approvati dal Parlamento) sono anch'essi ammissibili come prova in Tribunale sia nei procedimenti civili che penali. Secondo la legge, essi «devono essere presi in considerazione» dal Tribunale²⁴⁵, il che significa che possono avere un peso considerevole. Una volta pubblicati, i codici possono essere invocati da un ricorrente²⁴⁶.

L'*Institute for Human Rights* dei Paesi Bassi ha il potere di svolgere indagini d'ufficio. Nel 2021 l'organismo olandese per le parità decise di condurre un'indagine d'ufficio sullo scandalo degli assegni familiari dopo aver ricevuto diverse decine di denunce riguardanti il funzionamento del sistema degli assegni familiari nel suo complesso, al di là dei singoli casi, per determinare se fosse in

²³⁸ *Ibidem*.

²³⁹ Commissione europea 2021, 9.

²⁴⁰ Farkas 2022.

²⁴¹ Ilieva 2024, 46.

²⁴² *Ibidem*.

²⁴³ *Ibidem*.

²⁴⁴ *Ibidem*.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ *Ibidem*.

gioco una discriminazione strutturale²⁴⁷. L'*Institute* affrontò la questione richiedendo all'autorità nazionale competente di fornire dati su tutte le persone che avevano ricevuto assegni familiari tra il 2014 e nel 2018²⁴⁸. È importante notare che l'esito dell'indagine sul razzismo strutturale condotta dall'*Institute* spostò l'onere della prova, nei singoli casi basati su denunce separate, sull'autorità responsabile per giustificare la disparità accertata²⁴⁹. Pertanto, l'importante esercizio sui dati relativi alla parità intrapreso d'ufficio dall'*Istitute* – ritenuto necessario per affrontare la questione di fondo – ebbe implicazioni “rivoluzionarie” per tutte le singole vittime che avevano denunciato una discriminazione indiretta²⁵⁰. Ad oggi l'*Istitute* svolge indagini d'ufficio su larga scala basate su dati circa una volta ogni 5 anni, oltre a piccole indagini d'ufficio svolte più frequentemente, in particolare per indagare sui casi di discriminazione indiretta²⁵¹. Questo fa parte di una prassi istituzionale sostenuta per consentire l'individuazione precoce di potenziali discriminazioni strutturali e il loro monitoraggio sistematico. Ciò aiuta a superare due problemi importanti che riguardano molti enti della parità in Europa: la sotto-segnalazione di casi di discriminazione e il fatto di poter indagare e rispondere a casi di discriminazione solamente *a posteriori* sulla base di denunce delle vittime.

5.4.4. Pareri e decisioni – Le quattro Direttive sulla parità di trattamento stabiliscono anche la competenza degli organismi per la parità a formulare raccomandazioni²⁵². In alcuni Stati ciò è stato interpretato come un potere di formulare osservazioni su singole denunce di discriminazione²⁵³. In altri, gli organismi per la parità sono stati investiti di una funzione quasi giudiziaria²⁵⁴. Tuttavia, la pratica in questo settore è stata disomogenea e, sebbene molti organismi per la parità possiedano ora una competenza decisionale, vi sono

²⁴⁷ *Ivi*, 43.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ *Ibidem*.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ *Ivi*, 44.

²⁵² Direttiva 2004/113/EC, art.12; Direttiva 2006/54/EC, art. 20; Direttiva 2010/41/EU, art. 11. A queste si sono aggiunte la Direttiva 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare, art. 15; e la Direttiva 2023/970 volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi di applicazione, art. 28.

²⁵³ Commissione europea 2022b, spiegazione dell'art. 8, 19.

²⁵⁴ Commissione europea 2021.

disparità nei modi in cui questi poteri sono stati inquadrati e utilizzati, limitando l'efficacia degli organismi per la parità nel promuovere l'accesso alla giustizia per le vittime²⁵⁵.

Ad oggi i poteri correttivi degli organismi di parità in Europa rimangono deboli. Del numero relativamente esiguo che possiede una funzione decisionale, alcuni non hanno il potere di imporre sanzioni a seguito di un accertamento di discriminazione²⁵⁶. In altri, le sanzioni non soddisfano lo standard di "dissuasività" richiesto dalle Direttive sulla parità di trattamento²⁵⁷. Come ha osservato *l'European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-Discrimination*, questa situazione influisce negativamente sulla capacità degli organismi per la parità di «avere un impatto attraverso l'applicazione della legislazione sulla parità di trattamento»²⁵⁸. Infatti, solo il 10% circa di coloro che hanno risposto alla consultazione pubblica della Commissione europea nel 2022 concorda sul fatto che gli organismi nazionali per la parità emettono sanzioni adeguate che vengono effettivamente applicate²⁵⁹. Un recente rapporto di Equinet ha rilevato che «gli organismi di parità dotati di poteri decisionali vincolanti non sempre hanno il potere di emettere sanzioni, richiedendo quindi il coinvolgimento di altre istituzioni»²⁶⁰.

L'*Office of the Equal Opportunities Ombudsman* lituano può prendere decisioni indipendenti e legalmente vincolanti sui reclami presentati dalle vittime di discriminazione. In un caso presentato da un denunciante di sesso maschile che lamentava la discriminazione degli uomini in base al sesso da parte di un'organizzazione privata che offriva corsi di leadership solo per le donne, l'*Office of the Equal Opportunities Ombudsman* decise che non sussisteva discriminazione, utilizzando dati esterni che mostravano il numero significativamente più basso di donne in posizioni di leadership nelle imprese rispetto agli uomini come parte dell'argomentazione della sua decisione.

L'*Ombudsman Office* lettone può anch'esso prendere decisioni indipendenti e legalmente vincolanti su denunce presentate da vittime di discriminazione. In un caso, l'*Ombudsman Office* emise una decisione in merito a un reclamo presentato da un medico donna, a cui era stato chiesto di sostenere nuovamente

²⁵⁵ *Ivi*, 9-10.

²⁵⁶ *Ibidem*.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Crowley 2018, 110.

²⁵⁹ Commissione europea 2022a, 7.

²⁶⁰ Tudisco, Lantschner 2022, 32.

un esame di certificazione completo dopo due successivi periodi di congedo per gravidanza, invece della semplice ri-certificazione altrimenti richiesta. L'*Ombudsman Office* riscontrò che le norme che regolavano la certificazione e la ri-certificazione nella professione medica infiggevano una discriminazione sistemica indiretta basata sul genere. L'*Ombudsman Office* concluse inoltre che vi era una violazione del principio di buon governo da parte del Ministero della Salute e dell'Associazione medica lettone, in quanto entrambi erano stati informati della situazione, ma non avevano agito. Le norme che regolano la certificazione e la ricertificazione medica in Lettonia sono attualmente in fase di modifica.

5.4.5. Contenzioso – La maggior parte degli organismi di parità attualmente ha qualche potere in relazione all'azione in giudizio di fronte ai tribunali. Molti di loro hanno il diritto di presentare osservazioni agli organi giurisdizionali (*amicus curiae*), conformemente al paragrafo 2 dell'articolo 10 nelle Direttive UE 2024/1499 e 2024/1500. Per quanto riguarda i diritti elencati all'articolo 10(3), attualmente 11 membri di Equinet possono rappresentare le vittime di discriminazione davanti a tribunali, 16 membri possono intervenire a sostegno di una parte e 19 possono intentare una causa a proprio nome, senza una vittima identificata. 13 organismi per la parità membri di Equinet, tra cui l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, non hanno alcuna legittimazione ad agire in giudizio. La limitata capacità giuridica degli organismi per la parità di agire in Tribunale può avere un impatto significativo sull'accesso alla giustizia, in quanto impedisce loro di sostenere le vittime di discriminazione attraverso cause legali gratuite e con il supporto di esperti²⁶¹.

La *Human Rights and Equality Commission* irlandese può presentare osservazioni ad organi giurisdizionali, rappresentare le vittime di discriminazione davanti ai tribunali, intervenire a sostegno di una parte e richiedere la revisione costituzionale di regolamenti discriminatori davanti alla Corte Suprema. Spesso presenta osservazioni e pareri *amicus curiae* ai tribunali, in particolare alla Corte Suprema. In particolare, nel 2019 l'Organismo irlandese per l'uguaglianza presentò un parere *amicus curiae* per sostenere la Corte Suprema nella sua interpretazione delle soluzioni ragionevoli per i dipendenti ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) e del diritto dell'UE.

²⁶¹ Crowley 2018, 110.

Il *Non-Discrimination Ombudsman* finlandese può anch'esso presentare osservazioni ad organi giurisdizionali, rappresentare le vittime di discriminazione davanti ai tribunali e avviare procedimenti a proprio nome (ovvero senza una vittima identificata e nell'interesse pubblico). Nel 2019 il *Non-Discrimination Ombudsman* rappresentò un giovane condannato a 6 mesi di carcere dal Tribunale municipale dopo aver rifiutato il servizio militare e civile a causa delle sue convinzioni pacifiste. Il *Non-Discrimination Ombudsman* finlandese difese la sua obiezione di coscienza presso la Corte d'appello di Helsinki al fine di applicare un'esenzione dal servizio militare e civile nel suo caso, nonostante questo tipo di esenzione venisse applicata solo ai Testimoni di Geova.

L'*Institute for Human Rights* danese può intervenire in una causa a sostegno di una parte o avviare un procedimento a proprio nome. In passato ha presentato un reclamo senza vittima identificata contro l'Agenzia danese per il mercato del lavoro e il reclutamento alla Commissione per la parità di trattamento per l'uso di uno strumento di profilazione discriminatorio. Il sistema usava dati personali, tra cui l'origine nazionale, per prevedere se un cittadino disoccupato fosse a rischio di disoccupazione a lungo termine.

Il *Commissioner for Human Rights* polacco può presentare osservazioni *amicus curiae* ad organi giurisdizionali, intervenire in Tribunale a sostegno di una parte e avviare procedimenti a proprio nome. È riuscito a portare in Tribunale diversi comuni che si dichiararono «liberi dall'ideologia LGBT», adottando le cosiddette delibere «anti-LGBT». Ciò venne fatto senza fare affidamento su una singola vittima che chiedeva l'annullamento di tali delibere.

6. Accessibilità – L'accessibilità degli organismi nazionali per la parità si riferisce a una serie di aspetti volti a garantire che le funzioni e i servizi di tali istituzioni siano accessibili a tutti su base paritaria.

Tali aspetti comprendono: locali, procedure e servizi facilmente accessibili; forme di coinvolgimento accessibili alle persone esposte a discriminazione e, quindi, misure volte ad accogliere la diversità delle persone che si rivolgono all'organismo per la parità, quali un linguaggio accessibile e di facile lettura, funzioni e servizi gratuiti, accomodamenti per persone con disabilità; presenza degli organismi per la parità attraverso uffici locali e/o regionali o altre strategie; visibilità dell'organismo per le pari opportunità per i gruppi a rischio discriminazione²⁶².

²⁶² Commissione Europea contro Razzismo e Intolleranza (ECRI) 2017.

Garantire la parità di accesso ai servizi e alle funzioni degli organismi per la parità è fondamentale. Come chiarito nelle premesse delle Direttive UE riguardanti gli organismi per la parità e già incluso nella raccomandazione dell'ECRI, l'efficacia degli organismi per la parità è strettamente legata alla possibilità per i gruppi a rischio di discriminazione di accedere pienamente ai loro servizi²⁶³. Data la natura del lavoro degli organismi per la parità, essi devono essere accessibili e avvicinabili da tutti, tenendo conto in particolare delle comunità più a rischio di discriminazione. Inoltre, una sfida fondamentale per gli organismi per la parità è la mancata segnalazione dei casi di discriminazione. Organismi per la parità visibili e accessibili potrebbero creare condizioni migliori per la segnalazione di tali casi²⁶⁴. Secondo la consultazione organizzata dalla Commissione Europea in relazione all'elaborazione delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, il 79% degli intervistati ha ritenuto necessario introdurre norme supplementari in materia di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei gruppi a rischio di discriminazione sull'esistenza dell'organismo per la parità e in materia di presentazione delle denunce²⁶⁵.

Gli articoli 12 e 13 delle direttive UE riguardanti gli organismi per la parità stabiliscono le norme volte a garantire che gli organismi per la parità e i loro servizi, compresa la presentazione di denunce, siano accessibili a tutti su base paritaria.

L'articolo 12 definisce innanzitutto il principio della parità di accesso e stabilisce che i servizi e le pubblicazioni degli organismi per la parità devono essere accessibili a tutti su base paritaria. Successivamente, l'articolo 12 stabilisce norme per l'accesso paritario ai servizi e alle pubblicazioni degli organismi per la parità e, in particolare, stabilisce l'obbligo di garantire a tutti la parità di accesso alla presentazione di denunce di discriminazione. Dato che la gestione delle denunce è una funzione fondamentale degli organismi per la parità, è importante che i denunciatori abbiano un accesso effettivo e paritario alla giustizia. In pratica, ciò significa che gli organismi per la parità dovrebbero garantire che le denunce possano essere presentate attraverso diversi canali (di persona o online), in diversi formati (orali o scritti) e in una lingua a scelta del denunciante²⁶⁶. L'articolo 12, paragrafo 3, stabilisce inoltre che gli organismi per la parità debbano fornire i propri servizi gratuitamente ai denunciatori e

²⁶³ Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 38; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 37.

²⁶⁴ Commissione europea 2021.

²⁶⁵ Equal Rights Trust 2024a, 100.

²⁶⁶ *Ivi*, 104.

sull'intero territorio nazionale. Infatti, i costi e l'inaccessibilità geografica potrebbero costituire un ostacolo significativo per alcuni gruppi che desiderano rivolgersi agli organismi per la parità²⁶⁷.

L'articolo 13 stabilisce obblighi specifici in materia di accomodamenti ragionevoli e accessibilità per le persone con disabilità. Ciò conferma che gli obblighi che incombono agli Stati ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità comprendono anche la garanzia dell'accessibilità degli organismi per la parità²⁶⁸.

I due articoli stabiliscono un obbligo di risultato. In entrambi i casi, la responsabilità di garantire che gli organismi per la parità siano accessibili a tutti su base paritaria spetta agli Stati e non agli organismi stessi. Gli Stati devono quindi imporre agli organismi per la parità di garantire l'accesso a tutti, ma allo stesso tempo conferire loro i mezzi per farlo²⁶⁹. In pratica, l'obbligo di garantire la parità di accesso ha una dimensione negativa e una positiva. Da un lato, significa identificare e rimuovere gli ostacoli che possono impedire la parità di accesso a determinati gruppi. Dall'altro, tale obbligo comprende anche lo svolgimento di azioni di sensibilizzazione e coinvolgimento delle comunità emarginate, sottorappresentate e che possono incontrare ostacoli che impediscono la loro parità di accesso. Tali ostacoli possono essere di natura fisica, sociale, linguistica, comunicativa, finanziaria o geografica²⁷⁰.

Due elementi fondamentali sono necessari affinché gli Stati membri consentano agli organismi per la parità di garantire la parità di accesso a tutti: risorse sufficienti per svolgere le azioni necessarie a garantire l'accessibilità e sensibilizzazione sull'esistenza e sui servizi degli organismi per la parità. Per quanto riguarda il primo elemento, non solo l'eliminazione delle barriere, ma anche, in generale, le attività volte a garantire la parità di accesso a tutti hanno implicazioni per le risorse degli organismi per la parità²⁷¹. Per quanto riguarda la sensibilizzazione, un passo fondamentale per sostenere il pieno accesso ai servizi degli organismi per la parità è garantire che i cittadini siano consapevoli dei propri diritti, dell'esistenza degli organismi per la parità e dei servizi che questi offrono. Ciò è particolarmente importante per i gruppi svantaggiati e per quelli che possono avere difficoltà ad accedere alle informazioni a causa, ad esempio,

²⁶⁷ *IVj*, 104-105.

²⁶⁸ *IVj*, 99.

²⁶⁹ *IVj*, 101.

²⁷⁰ *IVj*, 101-102.

²⁷¹ *IVj*, 102.

delle loro «condizioni economiche precarie, dell'età, della disabilità, del grado di istruzione, della nazionalità o titolo di soggiorno o della difficoltà di accedere a strumenti online»²⁷². Come già discusso, l'articolo 5 delle direttive impone agli Stati membri l'obbligo di sensibilizzare l'opinione pubblica sull'esistenza e sui servizi offerti dagli organismi per la parità.

6.1. Stato dell'arte e buone pratiche – Le direttive sulla parità di trattamento che istituiscono gli organismi per la parità non contengono alcun riferimento all'accessibilità di tali istituzioni. La mancanza di norme specifiche in materia di accessibilità e l'incertezza circa l'applicabilità a tali istituzioni delle norme internazionali sull'accesso paritario elaborate negli ultimi anni hanno portato a notevoli disparità in Europa in termini di accessibilità degli organismi per la parità²⁷³. Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità rappresentano un importante passo avanti per le implicazioni pratiche dell'accessibilità di tali organismi.

6.1.1. Uffici locali o regionali – Gli uffici locali e regionali sono importanti per ridurre la mancata presentazione di denunce grazie alla vicinanza che consentono alle persone che desiderano avanzare reclami. Questi uffici costituiscono un primo punto di contatto più accessibile per gli organismi per la parità e ne migliorano la visibilità²⁷⁴. Esiste una notevole diversità riguardo la presenza di uffici locali e regionali degli organismi nazionali per la parità in Europa. Meno della metà degli organismi per la parità membri di Equinet sono organizzati in uffici locali o regionali, escluso, al momento della stesura del presente documento, il membro italiano di Equinet, UNAR²⁷⁵.

Il numero di uffici locali e regionali, la loro distribuzione territoriale, il livello di personale e le loro competenze variano. Ad esempio, *Unia* in Belgio ha competenza federale in materia di parità di trattamento e lotta alla discriminazione e, con nove uffici regionali, assicura la sua presenza su tutto il territorio belga. Inoltre, *Unia* ha firmato protocolli di collaborazione con diverse città, attraverso i quali, ad esempio, sostiene piani per la diversità²⁷⁶. Un altro

²⁷² Direttiva (UE) 2024/1499, considerando 38; Direttiva (UE) 2024/1500, considerando 37.

²⁷³ Equal Rights Trust 2024a, 99-100.

²⁷⁴ Crowley 2018.

²⁷⁵ Equinet, [Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions](#).

²⁷⁶ Vd. <https://www.unia.be/en/about-unia/unia-collaborations-at-national-level>

esempio è quello *del Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights* in Ucraina, che dispone di 25 uffici regionali o locali con personale e consulenti in tutto il paese²⁷⁷.

Nell'ambito di un piano d'azione governativo per contrastare l'incitamento all'odio e la discriminazione nei confronti della popolazione Sami, è stato istituito un nuovo ufficio dell'*Anti-Discrimination Ombud* ad Alta, nel nord della Norvegia. La sede è stata scelta perché facilmente raggiungibile e garantisce un accesso più agevole all'organismo per la parità norvegese per le persone che vivono nella zona, in particolare i Sami. L'istituzione di un ufficio nella Norvegia settentrionale è stata promossa per diversi anni dall'*Anti-Discrimination Ombud* e ha fatto seguito all'osservazione di un tasso più elevato di discriminazione, violenza, minacce e bullismo nei confronti dei Sami di tutte le fasce d'età rispetto al resto della popolazione, nonché come mezzo per ridurre il divario tra i casi segnalati e quelli effettivamente denunciati da questa popolazione. L'ufficio si concentrerà principalmente sulla lotta alla discriminazione nei confronti dei Sami e delle minoranze nella Regione, ad esempio offrendo assistenza legale gratuita alle persone vittime di discriminazione e collaborando con organizzazioni locali, il Parlamento Sami, i comuni e le imprese pubbliche e private²⁷⁸.

Oltre alla sede centrale di Parigi e al fine di garantire pari accesso all'assistenza in caso di discriminazione su tutto il territorio, il *Defender of Rights* in Francia dispone di una rete nazionale di delegati. Circa 620 delegati sono presenti in 1.000 località della Francia continentale e dei territori francesi d'oltremare. I delegati operano in strutture locali quali prefetture o centri legali, nonché in carceri e centri di detenzione, oppure collaborano con enti locali che si occupano di persone con disabilità²⁷⁹. I delegati sono considerati «il cuore del sistema di accesso ai diritti dell'istituzione»: fungono da primo punto di contatto per le persone che si sentono discriminate, forniscono sostegno e consulenza e possono trattare direttamente un gran numero di denunce di discriminazione negoziando accordi. Se questa soluzione non ha esito positivo o si rivela impossibile, subentra la sede centrale. I delegati promuovono inoltre l'accesso ai diritti sensibilizzando l'opinione pubblica sul *Defender of Rights* e sui servizi da esso forniti e rappresentando l'organismo di parità di fronte al grande pubblico e agli attori locali²⁸⁰.

²⁷⁷ Vd. <https://www.ombudsman.gov.ua/en/gromadski-prijmalni>

²⁷⁸ Likestillings- og diskrimineringsombudet 2025.

²⁷⁹ Défenseur des droits 2025.

²⁸⁰ The Defender of Rights 2020.

In assenza di uffici locali e regionali, gli organismi per la parità perseguono altre strategie per garantire una presenza regionale collaborando con altri enti che si occupano di denunce a livello locale. Questa forma di presenza territoriale consente comunque l'accesso dei ricorrenti a un livello più locale, il che è fondamentale quando la sede centrale è molto distante. Altre strategie adottate dagli organismi per la parità senza uffici locali o regionali consistono nel realizzare iniziative di sensibilizzazione²⁸¹.

6.1.2. Accessibilità dei servizi, pubblicazioni ed informazioni – Nel 2018 è stato osservato che, su 43 organismi per la parità, 28 sembrano disporre di una qualche forma di procedura per affrontare le implicazioni pratiche della diversità nel coinvolgere e fornire servizi a persone appartenenti a gruppi diversi²⁸². È stata riscontrata un'attenzione particolare alle esigenze delle persone con disabilità, delle persone con responsabilità di cura e assistenza, delle persone con problemi di alfabetizzazione, delle persone in situazioni di precarietà socio-economica per le quali i costi o i costi associati all'accesso di tali servizi potrebbero costituire un ostacolo, e delle persone che parlano correntemente lingue diverse dalla lingua ufficiale del paese²⁸³. La maggior parte degli organismi per la parità adotta approcci informali per soddisfare le esigenze specifiche degli individui. Tuttavia, gli approcci informali e ad hoc non sono di dominio pubblico e possono variare nel tempo²⁸⁴. Al contrario, alcuni organismi per la parità adottano approcci strutturali per soddisfare le esigenze di individui specifici²⁸⁵. In Irlanda, la *Irish Human Rights and Equality Commission* ha nominato un responsabile dell'accessibilità tra il proprio personale per fornire, organizzare e coordinare l'assistenza alle persone con disabilità nell'accesso ai servizi dell'organizzazione²⁸⁶.

La natura e l'importanza del lavoro degli organismi per la parità richiedono che la loro comunicazione sia inclusiva e accessibile a tutti. Ciò implica l'inclusione, ad esempio, delle persone con disabilità visive o uditive, delle persone con disabilità intellettive, delle persone che non hanno familiarità con certi argomenti, che dispongono di scarse competenze tecnologiche o che non

²⁸¹ Crowley 2018.

²⁸² *Ivi*, 119.

²⁸³ *Ibidem*.

²⁸⁴ *Ibidem*.

²⁸⁵ *Ivi*, 119-120.

²⁸⁶ Irish Human Rights and Equality Commission.

parlano correntemente la lingua²⁸⁷. La comunicazione inclusiva è un processo, adottato dalla fase di pianificazione a quella di realizzazione e diffusione, che consiste nel progettare prodotti comunicativi che cerchino di soddisfare le esigenze del più ampio spettro possibile di persone²⁸⁸. Aspetti importanti della comunicazione inclusiva per gli organismi per la parità sono un sito web accessibile e informazioni chiave relative ai loro servizi in un linguaggio facile da leggere. La Direttiva relativa all'accessibilità dei siti web stabilisce le norme che i siti web devono seguire per essere accessibili a tutti. *L'Ombudsman's Office of the Republic of Latvia* è stato designato come organismo responsabile dell'applicazione della Direttiva sull'accessibilità del web. Al fine di adempiere a tale funzione, nel luglio 2022 l'organismo per la parità ha lanciato un nuovo sito web accessibile su WordPress. Inoltre, è stata organizzata una formazione sull'accessibilità per tutto il personale, affinché questo potesse adempiere alla sua funzione di applicazione della Direttiva relativa all'accessibilità dei siti web e tutti i membri del personale acquisissero una migliore comprensione del processo di realizzazione di siti web accessibili, nonché dell'importanza di un sito web accessibile per le persone con disabilità e non solo²⁸⁹.

I testi con linguaggio facile da leggere (*easy-to-read*) garantiscono una maggiore comprensibilità non solo alle persone con disabilità intellettive, ma anche a coloro che non parlano correntemente la lingua o hanno difficoltà a comprendere determinati argomenti. La *Commission for the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)* di Malta ha prodotto vari documenti in un linguaggio facile da leggere su argomenti di notevole importanza per i gruppi a rischio di discriminazione²⁹⁰. Inoltre, la CRPD assiste anche altri enti che necessitano di creare documenti in linguaggio facile da leggere e fornisce servizi di revisione²⁹¹.

L'eliminazione delle barriere linguistiche per l'accesso ai servizi degli organismi per la parità è un aspetto fondamentale per garantire la parità di accesso a tutti. Le lingue ufficiali delle minoranze nazionali in Svezia sono il finlandese, lo yiddish, il meänkieli (dialetto finlandese parlato nella parte più settentrionale della Svezia), il romani chib e il sami, nonché le varianti di queste lingue. Per garantire l'accessibilità a tutti gli individui nel paese, l'*Equality Ombudsman* offre

²⁸⁷ Equinet 2023a, 3-4.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ *Ivi*, 11-12.

²⁹⁰ *Ivi*, 14. In particolare: informazioni sul Covid-19, un riassunto di una ricerca sull'impatto del Covid-19 sulle persone con disabilità ed informazioni sulla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

²⁹¹ *Ibidem*.

informazioni sull'organizzazione, sul significato di discriminazione e sulle modalità di presentazione delle denunce nelle lingue parlate da queste minoranze nazionali e da altri gruppi linguistici: inglese, spagnolo, finlandese, arabo, meänkieli, yiddish, persiano, dari, russo, bosniaco-croato-serbo, sami (in particolare le varianti linguistiche sami del sami settentrionale, del lule sami e del sami meridionale), alcune varianti del romani (arli, kalderash, gurbet), ucraino, somalo, francese, polacco, tedesco e tigrino²⁹².

7. Conclusioni: raccomandazioni per un recepimento efficace – Le Direttive riguardanti gli organismi per la parità hanno il potenziale di rafforzare il futuro dell'uguaglianza in Europa. In un contesto generale di diminuzione delle libertà civili, di crescente polarizzazione, di violento estremismo e di consolidamento di ideologie di estrema destra e neofasciste in Europa, queste Direttive riaffermano la parità di trattamento e la non discriminazione come valori fondamentali per l'Unione, e molto di più.

Per la prima volta nella storia dell'Unione Europea e delle Direttive sulla parità di trattamento, esiste una legislazione che stabilisce norme minime vincolanti per gli organismi pubblici istituiti a fini di protezione contro la discriminazione nell'Unione, colmando le significative lacune nel rispetto della parità all'interno e tra gli Stati membri. Attraverso misure concrete, requisiti armonizzati e obblighi relativi all'organizzazione istituzionale, all'allocazione delle risorse e all'attribuzione dei poteri, la Direttiva (UE) 2024/1499 e la Direttiva (UE) 2024/1500 impongono agli Stati membri di garantire, nella pratica, l'efficacia degli organismi per la parità.

Tuttavia, la realizzazione di questo potenziale sarà definita dal processo di recepimento a livello nazionale. Gli Stati membri hanno tempo fino al 19 giugno 2026 per conformarsi alle nuove Direttive. Per essere conformi, gli Stati dovranno rivedere e potenzialmente modificare i loro quadri giuridici esistenti, introducendo o rivedendo le leggi che regolano le operazioni degli organismi per la parità per quanto riguarda il loro mandato, l'indipendenza, le risorse, i poteri e l'accessibilità. In molti Stati membri, la piena attuazione delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità potrebbe portare a un cambiamento importante nel modo in cui la legge sulla parità e l'antidiscriminazione viene compresa, attuata e applicata²⁹³.

²⁹² Vd. <https://www.do.se/choose-language>

²⁹³ Equal Rights Trust 2024b, 23.

Considerando l'estensione delle aree del diritto e dei settori coperti dalle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, e alla luce di questo breve lasso di tempo per l'attuazione, c'è il rischio concreto che gli Stati non adottino le misure necessarie per un recepimento completo e significativo, o che lo facciano attraverso un'interpretazione ristretta e non esaustiva delle disposizioni contenute nelle Direttive. Il periodo di recepimento delle Direttive rappresenta quindi un'opportunità preziosa per il mondo accademico, gli esperti legali e, in particolare, le organizzazioni della società civile e i gruppi interessati che lavorano per combattere la discriminazione, per impegnarsi al fine di sostenere un'attuazione efficace e ambiziosa. In quanto rappresentanti dei gruppi e degli individui per cui gli organismi per la parità sono stati creati, e ora sono ulteriormente abilitati a servire, e in quanto esperti nel campo dell'uguaglianza e della non discriminazione, titolari di diritti ed esperti legali hanno un ruolo vitale da svolgere nel garantire che il recepimento nel diritto nazionale rimanga fedele allo scopo delle Direttive.

Analizzando le principali disposizioni delle Direttive e contestualizzandole attraverso le raccomandazioni politiche pertinenti, le buone pratiche esistenti e il processo di negoziazione stesso, questo articolo mira a fornire linee guida interpretative e pratiche fondamentali per un ambizioso recepimento delle Direttive a livello nazionale.

Infatti, la comprensione delle disposizioni delle Direttive è fondamentale per sfruttarne appieno il potenziale. Equinet ha incaricato l'*Equal Rights Trust* di condurre un'analisi giuridica dettagliata delle nuove Direttive riguardanti gli organismi di parità e produrre tre documenti: un *Legal Digest*, un documento consolidato che ne presenta i principi chiave (*Key Principles*), ed un kit che propone strategie e strumenti mirati alla società civile per promuovere un recepimento ambizioso ed efficace (*Civil Society Toolkit*). Quest'ultimo, redatto in consultazione con la società civile, raccomanda che il mondo accademico, esperti legali, sostenitori della parità e le organizzazioni della società civile che rappresentano i gruppi più colpiti dalla discriminazione strutturale sostengano il pieno ed efficace recepimento delle Direttive tramite: 1) la sensibilizzazione dei propri *stakeholder* e il pubblico sull'importanza delle Direttive e sugli organismi per la parità; 2) la coordinazione di sforzi di *advocacy* per un'attuazione ambiziosa e completa delle Direttive; 3) il monitoraggio dell'attuazione chiedendo conto ai responsabili politici e *policymakers*.

In effetti, un recepimento efficace richiede innanzitutto che il pubblico, in particolare i gruppi e gli individui più esposti alla discriminazione, siano

sensibilizzati e informati sugli organismi di parità e sulle nuove Direttive. Senza la pressione dell'opinione pubblica per garantire che gli organismi per la parità abbiano il mandato, l'indipendenza, le risorse e i poteri per essere strumenti accessibili ed efficaci contro la discriminazione, il rischio di un recepimento parziale o inadeguato aumenta. Tuttavia, le Direttive riguardanti gli organismi per la parità sono leggi europee altamente tecniche e complesse, il che può renderle inaccessibili a molti. Per questo motivo è importante che le parti interessate collaborino e si scambino conoscenze critiche e competenze per rendere le informazioni sugli organismi per la parità più facilmente accessibili al pubblico. Inoltre, tali gruppi possono appellarsi alle stesse Direttive 2024/1499 e 2024/1500 per richiedere un sostegno governativo e istituzionale per le loro attività di sensibilizzazione e le loro iniziative pubbliche: ai sensi dell'articolo 5, gli Stati hanno l'obbligo di sensibilizzare tutta la popolazione sia sul diritto alla non discriminazione sia sull'esistenza degli organismi di parità e sui servizi da essi forniti; ai sensi dell'articolo 12, gli Stati sono tenuti a garantire la parità di accesso all'intera gamma di servizi forniti dagli organismi di parità. Insieme, questi articoli stabiliscono un dovere chiaro, immediato e sostanziale per gli Stati di garantire che i gruppi esposti alla discriminazione conoscano e comprendano i servizi forniti dagli organismi di parità e come accedervi e utilizzarli.

Per quanto riguarda la promozione di un recepimento completo e ambizioso delle Direttive, gli esperti di parità della società civile, accademici, avvocati e titolari di diritti possono fare appello all'articolo 1 delle Direttive, che stabilisce chiaramente la lente interpretativa per il recepimento delle stesse per quanto riguarda il mandato, l'indipendenza, le risorse e i poteri degli organismi per la parità. Nel recepire le Direttive, gli Stati dovranno rispettare i principi di efficacia, indipendenza, *empowerment*, autonomia, consultazione significativa e standard minimi veicolanti che derivano da questa disposizione relativa allo scopo delle Direttive. Oltre a questo requisito, l'articolo 20 impone agli Stati di garantire che il recepimento o l'attuazione delle Direttive non comporti una riduzione del livello della protezione attuale. Le organizzazioni della società civile, gli esperti di parità, i giuristi e il mondo accademico possono coordinarsi per collaborare con il proprio organismo nazionale per la parità, ove possibile, per elaborare una strategia che consenta di impegnarsi in modo significativo nel processo di trasposizione nazionale e di influenzarlo, in particolar modo per eventuali riforme giuridiche. Laddove ciò non sia possibile, questi stakeholder possono anche fare pressione su legislatori, politici e altre figure rilevanti per garantire che siano

consapevoli degli obblighi e dei requisiti delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità.

Le organizzazioni della società civile, il mondo accademico, avvocati ed esperti di antidiscriminazione hanno un ruolo cruciale da svolgere anche nel monitoraggio dell'attuazione delle Direttive riguardanti gli organismi per la parità, in particolare per quanto riguarda l'interpretazione e l'applicazione del mandato, delle funzioni, delle garanzie di indipendenza, delle risorse e dei poteri degli organismi per la parità. Identificando preventivamente le lacune nelle proposte legislative o nelle riforme durante il processo di recepimento, queste parti interessate possono efficacemente rimediare a future carenze e debolezze strutturali, chiedendo ai governi e ai responsabili politici di rendere conto dell'effettiva attuazione delle Direttive. Ancora una volta, diversi gruppi di *stakeholder* possono collaborare per condurre ricerche e consultazioni con individui e comunità esposte alla discriminazione per costruire un quadro di monitoraggio e raccogliere dati per l'attuazione delle Direttive. Gli indicatori pubblicati da Equinet su "*Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*", sviluppati da e per gli organismi per la parità, possono essere utilizzati per informare questo processo. Le informazioni raccolte e i rapporti prodotti dovrebbero essere regolarmente condivisi con l'organismo per la parità nazionale, con gli attori governativi e i responsabili politici, nonché con la Commissione europea e con altri organismi nazionali, regionali e internazionali per i diritti umani, al fine di contribuire a rendere il processo di recepimento il più trasparente possibile e a responsabilizzare i governi. Quando e dove necessario, queste parti interessate possono anche formulare raccomandazioni al governo o all'organismo per la parità stesso. In ultima analisi, queste parti interessate possono anche presentare reclami direttamente alla Commissione europea nel caso in cui gli Stati membri non recepiscano correttamente le Direttive riguardanti gli organismi per la parità. Ciò può dare il via a procedure di infrazione, soprattutto quando l'indipendenza o l'efficacia di un organismo per la parità viene minata.

Infine, è importante riconoscere che il recepimento delle Direttive 2024/1499 e 2024/1500 rappresenta l'inizio e non la conclusione del processo di attuazione. Le organizzazioni della società civile che rappresentano le persone vittime di discriminazione, insieme agli esperti legali, al mondo accademico e giuristi, dovrebbero determinare come sfruttare al meglio le opportunità offerte da questo periodo di recepimento, in base al proprio contesto nazionale, per promuovere i principi della parità e l'antidiscriminazione nella società in toto.

Riferimenti bibliografici

- Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2023), *Antidiskriminierungs-Spot zur Kampagne des Monats gewählt*, in Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/20231201_Kampagne_Kreation_des_Monats.html.
- Benedi Lahuerta S. (2021), *Equality Bodies: Advancing towards more responsive designs?*, in *International Journal of Law in Context*, 17.
- Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) (2017), *Raccomandazione di Politica Generale N.2 sugli organismi per la promozione dell'uguaglianza incaricati di combattere il razzismo e l'intolleranza a livello nazionale*, Consiglio d'Europa, Strasburgo.
- Commissione europea (2018), *Raccomandazione UE 2018/951 della Commissione del 22 giugno 2018 sulle norme riguardanti gli organismi per la parità*.
- Commissione europea (2021), *Commission Staff Working Document: Equality bodies and the implementation of the Commission Recommendation on standards for equality bodies*, SWD (2021) 63 final.
- Commissione europea (2022), *Binding standards for Equality Bodies: Factual summary report - Open Public Consultation*, in [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/PIN/?uri=PI_COM:Ares\(2022\)4231110](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/PIN/?uri=PI_COM:Ares(2022)4231110)
- Commissione Europea (2022), *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle norme riguardanti gli organismi per la parità nel settore della parità di trattamento e delle pari opportunità tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, e che sopprime l'articolo 20 della direttiva 2006/54/CE e l'articolo 11 della direttiva 2010/41/UE*, COM/2022/688.
- Crowley N. (2011), *Equality Bodies and National Human Rights Institutions: Making links to maximise impact*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley N. (2016), *Innovating at the Intersections. Equality Bodies tackling Intersectional Discrimination*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley, N. (2017), *Enhancing the Impact of Equality Bodies and Ombudspersons Offices: Making links*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley N. (2018), *Equality bodies making a difference*, Directorate-General for Justice and Consumers – European Commission, Luxembourg.
- Crowley N. (2022), *Equality Planning: Purpose, Potential and Experience. Case Studies from the Work of Equality Bodies*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley N. (2023a), *Strengthening the Role and Independence of Equality Bodies*, European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Bruxelles.
- Crowley N. (2023b), *Informing the Policy Agenda: Equality Bodies Making Recommendations*, Equinet, Bruxelles.
- Crowley N., (2024), *Standards for equality bodies – nearly done*, in *Social Europe*.
- Crowther N., O'Conneide C. (2013), *Bridging the Divide? Integrating the functions of national equality bodies and national human rights institutions in the EU*, UCL Faculty of Laws, London.
- Défenseur des droits (2025), *Les délégués du Défenseur des droits*, in <https://www.defenseurdesdroits.fr/les-delegues-du-defenseur-des-droits-213>.

- Defender of Rights (2020), *A unique system for protecting rights and freedoms*, Paris.
- Elizondo-Urrestarazu J. (2023), *Equality bodies: New standards, new challenges*, in *IgualdadES*, 9.
- Equal Rights Trust (2024a), *Understanding the New EU Directives on Standards for Equality Bodies. Legal Digest on Standards for Equality Bodies*, Equinet, Bruxelles.
- Equal Rights Trust (2024b), *Understanding the New EU Directives on Standards for Equality Bodies. Advocating for successful transposition: Civil Society Toolkit*, Equinet, Bruxelles.
- Equal Rights Trust e International Lawyers Assisting Workers Network (2024), *A Promise Not Realised: The Right to Non-Discrimination in Work and Employment*, Washington D.C., London.
- Equinet, *Comparing Equality Bodies' Operations: Powers, Independence, Mandates, and Functions*, in <https://equineteurope.org/what-are-equality-bodies/comparison-dashboard/>.
- Equinet (2016), *Developing Standards for Equality Bodies: An Equinet Working Paper*, Bruxelles.
- Equinet (2023a), *Equinet Training Report, Inclusive Design in Communication: Improving the accessibility of Equality Bodies' outputs*, Bruxelles.
- Equinet (2023b), *Measuring Standards for Equality Bodies: Indicators for Self-Assessment*, Bruxelles.
- Equinet (2024), *Equality Bodies: Together for Equality, Stronger for All*, Bruxelles.
- Equinet's Working Group on Gender Equality (2024), *Advancing LGBTIQ+ Equality in Europe: The role of Equality Bodies*, Bruxelles.
- Farkas L. (2022), *Learnings from the piloting of indicators for the mandate of independence of equality bodies*, Equinet, Bruxelles.
- Ilieva M. S. (2024), *Handbook on Identifying and Using Equality Data in Legal Casework*, Equinet, Bruxelles.
- Ganty S., Benito Sanchez J.C. (2021), *Expanding the List of Protected Grounds within Anti-Discrimination Law in the EU: An Equinet Report*, Equinet, Bruxelles.
- Irish Human Rights and Equality Commission, *Accessibility*, in <https://www.ihrec.ie/accessibility/>.
- Kádár T. (2018), *Equality bodies – A European phenomenon*, in *International Journal of Discrimination and the Law*.
- Kádár T. (2023), *Moving forward the European Commission's proposals for Directives Strengthening Equality Bodies*, Equinet, Bruxelles.
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (2025), *Ombudet åpner nytt likestillingskontor i Alta*, in <https://ldo.no/blog/2025/03/21/ombudet-apner-nytt-likestillingskontor-i-alta/>.
- Ujházyová M., Banjac B., Papadopoulou A., Patalen N., Stroligo-Urankar N. (2023), *Minimal Guidelines on Improving Complaints Data Collection by Equality Bodies: An Equinet Handbook*, Equinet, Bruxelles.
- UN Human Rights Office (2023), *Protecting Minority Rights: A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation*.
- Tudisco V., Lantschner E. (2022), *Preventing and Reacting to Discrimination through Sanctions and Remedies*, Equinet, Bruxelles.

ABSTRACT

Il futuro dell'uguaglianza in Europa: le Direttive dell'Unione europea sulle norme riguardanti gli organismi per la parità

Nel 2024 l'Unione europea ha adottato due Direttive che stabiliscono norme giuridicamente vincolanti per il mandato, l'indipendenza, le risorse, i poteri e l'accessibilità degli organismi per la parità in tutta l'Unione. Tali Direttive impongono agli Stati membri di rivedere e modificare i propri quadri giuridici nazionali per garantire l'efficacia degli organismi nazionali per la parità, con un termine di recepimento fissato per il giugno 2026. Le Direttive hanno il potenziale di rafforzare il futuro dell'uguaglianza in Europa: ribadiscono i valori fondanti dell'UE di uguaglianza e non discriminazione e il loro recepimento a livello nazionale armonizzerà gli attuali livelli disomogenei di protezione dalla discriminazione negli Stati membri dell'UE. Il presente articolo esamina gli aspetti chiave delle Direttive dell'UE sulle norme relative agli organismi per la parità: mandato, indipendenza, risorse, poteri – poteri di promozione e prevenzione, nonché poteri relativi all'accesso alla giustizia e ai mezzi di ricorso – e accessibilità. Per ciascuno di essi, l'articolo discute le disposizioni pertinenti delle Direttive ed esamina il panorama esistente tra gli organismi per la parità nell'UE, mettendo a confronto gli organismi per la parità membri di Equinet, la rete europea degli organismi per la parità, e presentando buone pratiche. Il periodo di recepimento rappresenta un'opportunità per il mondo accademico, gli esperti giuridici, la società civile e i gruppi interessati di interagire con le istituzioni e promuovere un recepimento nazionale ambizioso ed efficace, nonché di far progredire il quadro nazionale in materia di parità e non discriminazione. Delineando le principali disposizioni delle Direttive e confrontando le attuali prassi nazionali, il presente articolo contribuisce alla discussione sugli elementi necessari per un recepimento efficace e ambizioso.

The future of equality in Europe: European Union directives on standards for equality bodies

In 2024, the European Union adopted two Directives establishing legally binding standards for the mandate, independence, resources, powers, and accessibility of Equality Bodies across the Union. These Directives require Member States to review and amend their national legal frameworks to ensure the effectiveness of national Equality Bodies, with transposition due by June 2026. The Directives have the potential to strengthen the future of equality in

Europe, they reiterate the EU's founding values of equality and non-discrimination, and their national transposition will harmonise the currently uneven levels of protection from discrimination across EU Member States. This article examines the key aspects of the EU Directives on Standards for Equality Bodies: mandate, independence, resources, powers – promotion and prevention powers as well as powers related to access to justice and remedy –, and accessibility. For each of them, it discusses the related provisions of the Directives and reviews the existing landscape among Equality Bodies in the EU, drawing comparisons amongst the Equality Bodies members of Equinet, the European Network of Equality Bodies, and presenting good practices. The transposition period represents an opportunity for academia, legal experts, civil society, and affected groups to engage with institutions and advocate for an ambitious and effective national transposition, as well as to advance the national equality and non-discrimination framework. By outlining the main provisions of the Directives and comparing current national practices, this article contributes to the discussion on the necessary elements of an effective and ambitious transposition.