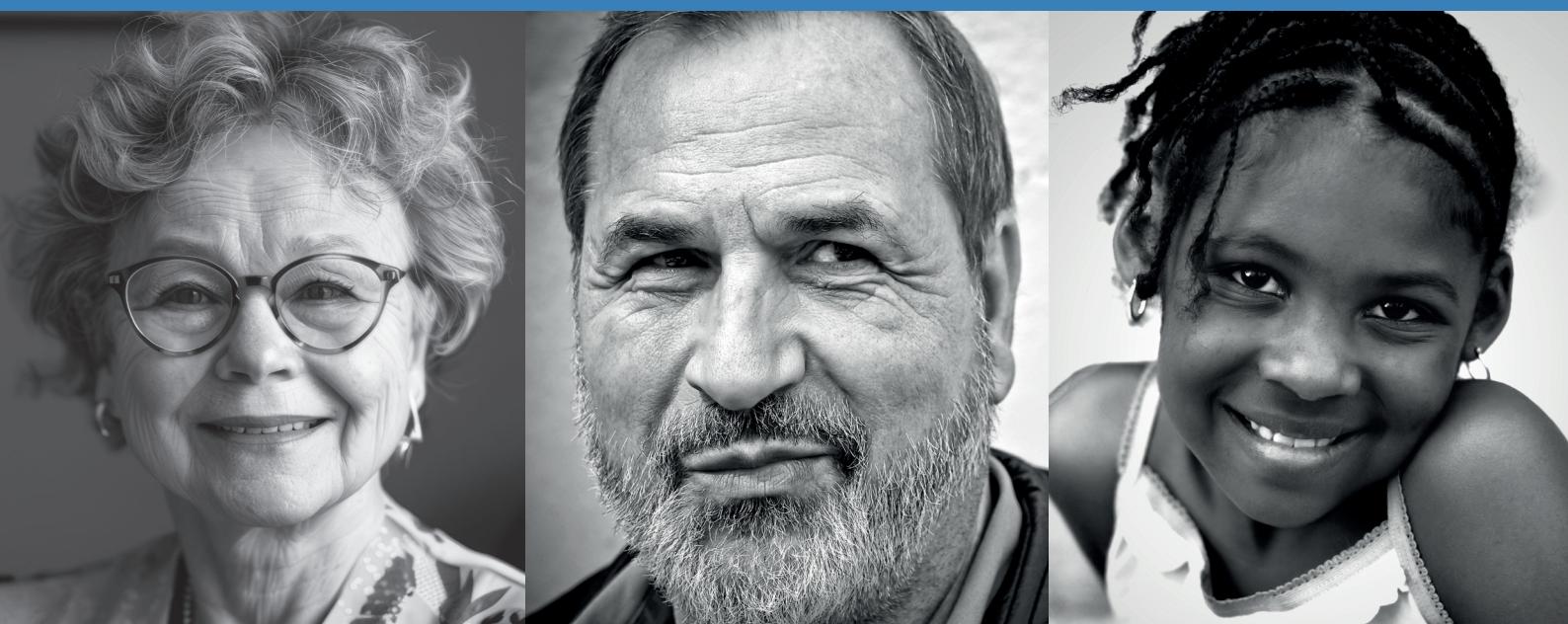


ANTI DISCRIMINAZIONE

Teorie e Pratiche





O. Bonardi, *Uno per tutti, tutti per uno*

Focus: gli organismi di parità

Olivia Bonardi

Uno per tutti, tutti per uno. Spunti per un dibattito sull'attuazione delle nuove direttive sugli organismi di parità

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli organismi di parità in Italia. – 2.1 La rete dei consiglieri e delle consigliere di parità. – 2.2. L'Unar. – 2.3 Il Garante dei diritti delle persone con disabilità. – 3. Le questioni aperte: uno per tutti? – 3.2. Uno per tutto? Quali funzioni per gli organismi di parità? – 3.3. Tutti per uno: l'esigenza di non disperdere le competenze e di fare rete. – 4. Conclusioni.

1. Premessa – Entro il 19 giugno 2026, l'Italia, così come tutti i paesi membri dell'Unione europea, dovrà recepire le due direttive, c.d. gemelle, 2024/1499 e 2024/1500¹. La prima estende l'obbligo di istituire organismi di parità per tutti i fattori di discriminazione previsti dall'articolo 19 Tfeu; la seconda riguarda in specifico gli organismi di parità tra uomini e donne per quanto attiene all'occupazione e alle condizioni di lavoro². Senza entrare qui nel merito degli specifici contenuti delle direttive, che si danno per acquisiti, in quanto ad essi è dedicato il saggio di Chiara D'Agni e Mariam Rechchad in questo fascicolo, si

* Olivia Bonardi è Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro presso l'Università di Milano Statale.

¹ Intitolate rispettivamente *Direttiva(Ue) 2024/1499 del Consiglio del 7 maggio 2024, 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 Direttiva (Ue) 2024/1500 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, 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.*

² L'adozione di due direttive si spiega con la differente base giuridica, che presuppone anche due diverse procedure di approvazione: l'art. 19 TfUe per la Direttiva 1499 e l'art. 157 TfUe per la Direttiva 1500. Sul tema si vd. Mazzetti 2025, 91.

vogliono qui proporre alcuni spunti di riflessione riguardanti gli specifici aspetti del recepimento all'interno dell'ordinamento nazionale.

Le considerazioni che svolgo qui muovono dal recente saggio, pubblicato sulla Rivista giuridica del lavoro, di Laura Calafà e Venera Protopapa³, ove si sottolinea la necessità e l'urgenza di decisioni dirimenti. Le scelte che siamo chiamati a compiere sono infatti di non poco conto. In estrema sintesi, e anticipando quanto sarà oggetto di approfondimento in prosieguo, si deve decidere se attribuire agli organismi indipendenti un assetto monistico o pluralistico, accentrativo o decentrato, e in che modo garantire quell'indipendenza e quelle risorse che sinora sono mancate agli organismi esistenti. Tali scelte, evidentemente, influenzano il tipo di impostazione che si vorrà dare alle politiche per la parità e la non discriminazione nei prossimi anni, a partire dalla definizione degli strumenti e delle tecniche di intervento su cui maggiormente insistere. Infatti, ad arricchimento di quanto già previsto dalle precedenti disposizioni in materia di contrasto alle discriminazioni per sesso, razza e origine etnica, le nuove direttive richiedono che agli organismi di parità siano attribuite diverse funzioni, sia di tipo *latu sensu* promozionali – volte alla sensibilizzazione, alla prevenzione e alla promozione della parità di trattamento e delle azioni positive, ma anche il sostegno alla formazione, la consulenza, la partecipazione al dibattito pubblico – sia investigative, quando volte all'accertamento delle discriminazioni, sia di intervento tramite l'emazione di pareri e decisioni, attività di assistenza alle vittime e di azione in giudizio, anche in via autonoma. La comparazione tra le esperienze dei diversi Paesi europei e, come si vedrà, anche tra i diversi organismi presenti in Italia, mostra come le opzioni sinora adottate siano state abbastanza variegate. In alcuni paesi e/o per alcuni organismi si è privilegiata l'analisi e la ricerca, o l'azione di informazione e di disseminazione della cultura della non discriminazione; in altre situazioni si è puntato più sull'uso strategico dell'azione in giudizio o sulla collaborazione con gli attori privati, in altre ancora si sono privilegiati strumenti di carattere incentivante e promozionale, quali i *nudge*⁴ e le azioni positive, e via dicendo (si vd. il saggio di Chiara D'Agni e Mariam Rechchad in questo fascicolo). È, quindi, proprio in ragione della presenza di tali significative differenze che le direttive del 2024 mirano a definire norme minime relative a mandato, competenze, struttura, risorse e funzionamento operativo degli organismi di parità. Ma, come

³ Calafà, Protopapa 2024, 417.

⁴ Corazza 2024, 69.

si osservava sopra, i margini di discrezionalità di cui godono gli Stati nella loro implementazione richiedono scelte di non poco conto.

Il nuovo approccio adottato dal legislatore europeo ha portato a parlare di diritto antidiscriminatorio di terza generazione, volto non più alla costruzione delle nozioni di discriminazione, bensì focalizzato sulla definizione degli strumenti volti a garantire l'effettività del principio di egualianza⁵. È da dire in proposito che da tempo gli studiosi della materia e le stesse istituzioni europee hanno fatto propria l'idea che la lotta alle discriminazioni non possa basarsi esclusivamente sull'azione giudiziaria e, in particolare, su quella individuale⁶. Le stesse direttive di seconda generazione avevano già introdotto disposizioni in tal senso. Esse prevedono già, oltre all'istituzione degli organismi di parità (invero all'epoca limitati alle discriminazioni per razza e origine etnica e per sesso) anche gli strumenti delle azioni positive, della diffusione dell'informazione relativa all'esistenza di nuovi divieti di discriminazione e del dialogo sociale e con le organizzazioni non governative. Inoltre, anche lo strumentario giuridico si era già notevolmente arricchito, con i meccanismi dell'inversione dell'onere della prova⁷, della tutela contro i provvedimenti ritorsivi e della legittimazione processuale delle associazioni. Nondimeno, in materia di parità tra i sessi, sia le politiche e gli interventi normativi europei e nazionali in materia, sia l'ampio dibattito dottrinale avevano ben chiaro come il divieto di discriminazioni fosse una sola delle molteplici gambe su cui cammina la realizzazione di condizioni di egualianza. Il riferimento è chiaramente anzitutto alle politiche e alle nuove disposizioni in materia di conciliazione vita/lavoro di cui alla Direttiva 2019/1158. Da questo punto di vista, pare opportuno sottolineare l'esistenza di una linea di continuità tra le direttive di seconda e di terza generazione.

Riferendosi al complesso di direttive insistenti sulla parità di genere adottate a livello europeo in seguito all'adozione del Pilastro sociale europeo, Daniela Izzi in un recente saggio rimarcava come fosse inevitabile «l'apertura di un articolato cantiere normativo»⁸. In particolare, l'A. ha sottolineato come, anche dopo le riforme di cui alla l. n. 162/21 e al d.lgs. n. 105/22, sia necessario un ulteriore intervento, determinato dalla necessità di recepire entro il medesimo mese di

⁵ Calafà, Protopapa 2024, 419; Izzi 2024, 645.

⁶ Vd., tra i molti, Ilo 2003, 58; Bell, Waddington 2003, 373; Guarriello 2007, 467; Calafà, Protopapa 2024, 421.

⁷ Nel senso che si tratta non di un mero alleggerimento ma di un'inversione dell'onere della prova, seppure parziale, si rinvia a Bonardi, Meraviglia 2017, 351.

⁸ Izzi 2024, 645.

giugno del 2026 anche la Direttiva 2023/970 del 10 maggio 2023 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. La Direttiva attribuisce (ma per molti versi ribadisce) importanti funzioni agli organismi di parità e prevede altresì l'istituzione di un ulteriore organismo incaricato di monitorarne e sostenerne l'attuazione. Ciò rinvia direttamente alla questione della specificità delle discriminazioni di genere rispetto a quelle connesse ad altri fattori, sulla quale occorre approfondire il discorso.

A ciò si deve aggiungere un'ulteriore questione di fondo: attraverso un lento percorso che potremmo considerare iniziato con la Direttiva 79/7, in materia di parità tra i sessi nei regimi di sicurezza sociale, il diritto antidiscriminatorio ha varcato le colonne d'Ercole del rapporto di lavoro per estendersi ad altri campi della vita sociale ed economica. La Direttiva 43/2000 ha esteso i divieti di discriminazione per razza e origine etnica alla protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria; alle prestazioni sociali; all'istruzione; all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio. Ad essa ha poi fatto seguito l'estensione del divieto di discriminazioni di sesso nel lavoro autonomo e nell'accesso a beni e servizi e la loro fornitura. Un analogo percorso di allargamento non è avvenuto con riferimento ai fattori di discriminazione di cui alla Direttiva 2000/78; ma è da dire che un'importante estensione si è avuta in Italia con riferimento alla nazionalità e alla religione sin dal d. lgs. n. 268/98. Il recepimento delle direttive gemelle dunque dovrà misurarsi anche con la definizione degli ambiti di intervento degli organismi paritetici.

Il diritto antidiscriminatorio di terza generazione non si cala quindi nel vuoto: esso si innesta in un contesto che ha già visto l'istituzione da parte dell'ordinamento italiano di diversi organismi di parità, come si vedrà con regolazioni e strutture profondamente diverse tra loro. Nel dibattito nazionale circa l'attuazione delle nuove direttive occorrerà dunque tenere a mente diversi ordini di considerazioni: da un lato si dovranno fare valutazioni di carattere generale in relazione alle scelte da compiere nel contesto degli obblighi europei e internazionali; dall'altro occorrerà tenere bene a mente la situazione degli organismi esistenti, dei limiti e delle potenzialità di ciascuno di essi, al fine di evitare gli errori già commessi in passato di un recepimento pedissequo e acritico delle direttive, senza adeguata consapevolezza delle questioni di fondo che ad esso sono sottese. I rischi di perdere un'occasione importante per un'avanzata degli strumenti di lotta alle discriminazioni derivano anche dal

conto particolare in cui ci troviamo, di un legislatore al contempo scarsamente sensibile ai temi dell'egualanza e costretto nei vincoli di bilancio derivanti dalle regole della governance economica europea.

2. Gli organismi di parità in Italia - L'Italia non è stata particolarmente attiva nel dibattito che ha accompagnato l'adozione delle direttive gemelle, sia durante la fase di Consultazione pubblica avviata dalla Commissione nel periodo dicembre 2021-marzo 2022⁹, sia in quella successiva relativa ai feedback inviati alla Commissione sulla propria iniziativa¹⁰. Vi è stato poco dibattito anche interno al nostro paese. L'Unar (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) si è sostanzialmente autocandidato a svolgere «le funzioni di controllo e garanzia proprie di un equality Body»¹¹, non solo con riferimento alle discriminazioni razziali e per origine etnica, ma anche con riguardo ad altri fattori quali l'identità di genere, la religione, il sesso, l'età e la disabilità. Da altre parti non sono mancate proposte volte invece a far assumere il ruolo di garante contro la discriminazione alla rete dei consiglieri e delle consigliere di parità¹², peraltro in una prospettiva di rivisitazione complessiva dell'istituto. Invece, il legislatore sembrerebbe optare per organismi separati in relazione ai diversi fattori di discriminazione; così almeno pare desumersi dalla recente legge che prevede l'istituzione del Garante dei diritti delle persone con disabilità. La scelta però non è forse nemmeno frutto di approfondite riflessioni e valutazioni, essendo piuttosto un portato del Pnrr e della tempistica connessa alla sua approvazione.

Allo scopo di una migliore conoscenza delle questioni che siamo chiamati ad affrontare, e nell'impossibilità di ripercorrere tutta la storia e tutte le problematiche e potenzialità dei diversi organismi presenti sul territorio, si ritiene però utile ricordare come il quadro delle istituzioni in materia sia più frastagliato e articolato di quanto appaia a prima vista. Sommariamente, si osservi come le

⁹ La Consultazione ha visto l'invio di 182 risposte totali. La più alta partecipazione si è avuta in Germania con l'invio di 51 risposte, seguita dal Belgio (21 risposte), dalla Spagna (17 risposte) e poi dall'Italia con 16 risposte. Cfr. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13098-Equality-bodies-binding-standards/public-consultation_en.

¹⁰ Nella pagina web della Commissione dedicata all'iniziativa, tra gli 11 feedback inviati, ne provengono 3 dal nostro paese, tutti di privati cittadini, due dei quali dallo stesso commentatore, entrambi vertenti sulla violenza domestica e volti a lamentare il disinteresse verso la violenza contro gli uomini. Cfr. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13098-Equality-bodies-binding-standards_en.

¹¹ In questo senso si vd. Unar 2024, 8 (Relazione annuale per il 2023).

¹² Borzaga 2024, 349.

già citate istituzioni delle consigliere/i di parità, dell'Unar e del Garante dei diritti delle persone con disabilità (d'ora in poi per brevità Garante), si inseriscano in una rete di organismi ed enti che svolgono funzioni rilevanti in materia.

Il riferimento va anzitutto all'articolato complesso di commissioni e comitati che si occupano di pari opportunità, attualmente regolati dal d.lgs. n. 198/2006, che fanno capo in parte al Dipartimento delle pari opportunità incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e in parte al ministero del Lavoro¹³. A questi si aggiungono le diverse istituzioni volte a contrastare la violenza contro le donne e altri vari organismi. Val la pena ricordare i Comitati unici di garanzia – eredi delle precedenti commissioni pari opportunità istituite nell'ambito della pubblica amministrazione dalla contrattazione collettiva – e la relativa rete nazionale, peraltro istituita su iniziativa spontanea dei Cug stessi.

Nemmeno l'Unar opera in regime di totale monopolio: l'art. 42, c. 4, del d.lgs. n. 286/98 ha infatti istituito la Consulta per i lavoratori immigrati e le loro famiglie¹⁴ incardinata presso la Presidenza del Consiglio, ma al momento non operativa¹⁵. Alla dormiente Consulta nazionale si affiancano però le consulte regionali, la cui istituzione, facoltativa, è sempre prevista dal d.lgs. n. 286/98, e le consulte provinciali e locali, ciascuna disciplinata secondo le diverse scelte locali. L'art. 44, d.lgs. n. 286/1998 prevede l'istituzione di centri regionali di osservazione contro le discriminazioni razziali e risulta che siano stati stipulati protocolli d'intesa tra Unar, regioni ed enti locali.

Analogo discorso vale per il Garante dei diritti delle persone con disabilità, istituito a livello nazionale con il d.lgs. n. 20/24, quale vero e proprio organismo indipendente: ad esso si affiancano l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, istituito con l.n. 18/2009 e i garanti istituiti a livello regionale, in Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Umbria, Lazio (ove però non è ancora stato nominato per quanto consta). Inoltre, in altre regioni, specifiche funzioni di garanzia dei diritti delle persone con disabilità sono attribuite al

¹³ A cui è aggiunta la Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere, istituita con d.P.C.M.27 gennaio 2022. Si vd. il quadro delineato da McBritton 2002, 61.

¹⁴ In sostituzione dell'originaria Consulta nazionale per i problemi dei lavoratori non comunitari e delle loro famiglie era stata istituita presso il ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale dall'art. 2 della l.n. 943/86.

¹⁵ Per un quadro complessivo delle istituzioni rilevanti in materia si vd. il *Report* sul sito <https://www.integrazionemigranti.gov.it/it-it/Altre-info/e/2/o/22//id/42/Partecipazione-sul-territorio-italiano>.

difensore civico¹⁶ o ad altre istituzioni¹⁷. Si aggiungono poi 38 Garanti istituiti a livello provinciale e 124 a livello comunale¹⁸, nonché i *disability manager* operanti nell'ambito della p.a., figura resa obbligatoria per le pubbliche amministrazioni con l'art. 6, d.lgs. n. 222/23, di modifica dell'art. 39 *ter*, d. lgs. n. 165/2001, peraltro con scarsissima attuazione¹⁹.

A queste istituzioni e organismi si sono aggiunti negli anni più recenti quelli finalizzati alla tutela dell'identità di genere e all'orientamento sessuale: il decreto della Ministro per le pari opportunità e la famiglia del 13 maggio 2020 ha istituito il «Tavolo di consultazione permanente per la promozione dei diritti e la tutela delle persone Lgbt», composto da associazioni di settore, al fine di favorire informazioni e scambio di conoscenze, dati, *best practices* ed elaborare proposte di azione volte a contrastare le discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere, promuovere un clima di rispetto della dignità delle persone Lgbtqia+ e di divulgare la cultura delle differenze. Ad esso si aggiungono 46 centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere istituiti in base all'art. 105-*quater*, d.l. n. 34/2020.

Va da sé che le varie istituzioni qui menzionate presentano caratteristiche diverse, sia in ragione del loro ambito di operatività, limitato ad alcuni campi della vita sociale o ad alcuni fattori, sia in ragione del livello decentrato a cui spesso operano. Ma è utile tenere nella giusta considerazione la complessità del quadro, soprattutto ove si voglia muovere verso una prospettiva di un sistema di organismi decentrato o, comunque, si voglia evitare, in fase di attuazione delle direttive europee, l'inutile moltiplicazione degli organismi. Da questo punto di vista, vale però anche la pena ricordare come il pluralismo organizzativo non sia sempre e solo frutto di mancati coordinamenti e di scelte inconsapevoli: per quanto riguarda il genere è stato osservato come esso sia piuttosto l'esito del tentativo di costruire una "via italiana" alla realizzazione della strategia di *mainstreaming* avviata dalla Conferenza di Pechino delle Nazioni Unite del 1995²⁰. Per altro verso, può essere utile tenere in considerazione l'esperienza di questi diversi soggetti per una migliore comprensione delle problematiche.

¹⁶ In Valle d'Aosta, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia-Romagna.

¹⁷ Come in Lombardia, dove le funzioni sono attribuite al Garante per la tutela dei minori e fragilità.

¹⁸ Su cui vd. Ferzetti 2025, 1.

¹⁹ Vd. ad esempio le denunce pubblicate da Crovella 2024.

²⁰ Su cui vd. tra i molti, Barbera 2003, 637.

L'individuazione delle migliori pratiche potrebbe infatti costituire un punto di riferimento per l'implementazione delle nuove direttive.

Nelle pagine che seguono si darà conto solo delle tre principali istituzioni di parità con riferimento ai tre grandi assi di intervento su cui insistono le direttive gemelle: le risorse, l'indipendenza, i poteri.

2.1. La rete dei consiglieri e delle consigliere di parità – Il Consigliere di parità viene istituito negli anni '80 come componente delle commissioni regionali e centrale per l'impiego²¹ e poi regolato più compiutamente con la legge n. 125 del 1991²². La riforma del 1991 è rilevante soprattutto dal punto di vista organizzativo: la peculiarità che merita subito di essere sottolineata è l'articolazione territoriale su scala nazionale, regionale e provinciale, tale da «garantire una maggiore connessione con il tessuto sociale e il conseguente adeguamento dell'operato (...) alle esigenze specifiche del territorio»²³ e, aggiungiamo, un'azione, almeno potenzialmente, capillare soprattutto in termini di accessibilità e di intervento.

La questione delle risorse delle consigliere/i è stata sin dalle origini estremamente problematica. Già all'indomani dell'emanazione della legge 125 i primi commentatori si interrogavano sulle ragioni del fallimento. Essi individuavano nelle carenze degli strumenti applicativi e nell'incapacità delle istituzioni di parità di attivare e sostenere l'implementazione della riforma il limite principale²⁴. Si osservava come il legislatore non fosse stato capace di dotare le istituzioni di quell'autonomia organizzativa e finanziaria e delle risorse economiche e professionali indispensabili per attribuire all'istituzione l'autorevolezza e la credibilità necessarie. L'accusa, da allora, si ripete ad ogni occasione come un disco incantato.

Già pochi anni dopo l'emanazione della legge, l'indagine conoscitiva sulla sua attuazione svolta dalla Commissione lavoro del Senato e presieduta da Carlo Smuraglia²⁵ parlava di istituzioni che «non sono riuscite a decollare oppure hanno funzionato e funzionano, come è stato rilevato “a scartamento

²¹ Istituita con il d.l. n. 726/84 e poi più compiutamente regolata con l'art. 4, l. n. 56/87.

²² Su cui Guarriello 2007, 467; Mc Britton 2002, 61.

²³ Guariso, Militello 2019, 497.

²⁴ Ballestrero, Treu 1994, 8; e in seguito Barbera 2003, 632.

²⁵ Documento approvato dalla 11^a Commissione permanente del Senato (Lavoro, previdenza sociale) nella seduta del 26 settembre 1995 a conclusione dell'Indagine conoscitiva «Sullo stato di attuazione della legge 10 aprile 1991, n. 125, recante norme in materia di azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro», Doc. XVII, n. 4.

ridotto”, di “buchi neri” proprio in relazione alla mancanza di altri compiti che, secondo l’esperienza inglese e nordamericana, rafforzano complessivamente l’autorità e l’autorevolezza degli organismi della parità». Queste osservazioni erano riferite alla generalità delle istituzioni di parità previste dalla legge 125; ma nell’Indagine si hanno considerazioni – impietose – specificatamente riferite ai Consiglieri di parità: si denuncia così come questa figura fondamentale sia «stata colpita dal maggior tasso di disinteresse e di incomprensione. Ritardi incredibili nella nomina (...), mancata dotazione di strumenti e di mezzi, contestazioni e controversie su alcune delle funzioni attribuite dalla legge».

Anche in dottrina, il mancato sostegno delle istituzioni politiche e delle forze sociali è individuato come la causa del «sostanziale abbandono dei consiglieri di parità entro uno strano regime di volontariato istituzionale»²⁶.

Ne seguì, come noto, la riforma attuata con il d.lgs. n. 196/00, volta non solo a mettere in rete l’esperienza delle consigliere/i di parità ma anche, appunto, a dotarli delle risorse necessarie.

La riforma del 2000, non modificata sotto questo profilo dagli interventi legislativi successivi e attualmente contenuta nel d.lgs. n. 198/2006, stabilisce che gli uffici delle consigliere/i di parità regionali e provinciali siano ubicati presso i relativi enti di incardinamento, mentre quello della consigliera o del consigliere nazionale di parità è ubicato presso il Ministero del Lavoro. La norma sancisce altresì che gli uffici siano funzionalmente autonomi, dotati del personale, delle apparecchiature e delle strutture necessarie per lo svolgimento dei loro compiti. Il personale, la strumentazione e le attrezzature necessari sono assegnati dagli enti presso cui l’ufficio è ubicato.

Per l’espletamento delle funzioni, in base alla già menzionata riforma, le consigliere/i lavoratrici/tori dipendenti avrebbero avuto diritto a 50 ore di permessi retribuiti annui (ridotte a 30 per le consigliere/i provinciali) e a ulteriori permessi non retribuiti; mentre quelle/i autonome/i avrebbero avuto diritto a un’indennità. In entrambi i casi, con oneri a carico degli enti di incardinamento. Peraltro, tutte le risorse sarebbero derivate da trasferimenti dallo Stato e, in specifico, dal fondo appositamente istituito *ex art. 9, d.lgs. n. 196/00*.

Ma già a tre anni di distanza dall’emanazione della riforma, i suoi commentatori tornano a lamentare il suo mancato decollo e la sensazione di

²⁶ Barbera 2003, 632.

déjà vu. sono i ritardi politici e le omissioni burocratiche a far parlare immediatamente di un nuovo fallimento regolativo.

Un ulteriore drastico peggioramento si registra con il *Jobs Act* del 2015. In particolare, il d. lgs. 151/15 limiterà drasticamente le risorse, ponendole a carico degli enti di incardinamento. La retribuzione dei permessi e l'indennità delle consigliere/i diventano così solo eventuali e rimesse alla disponibilità finanziaria dei suddetti enti. Anche le risorse e le attrezzature sono conferite, sempre dai suddetti enti, nell'ambito delle risorse esistenti e a invarianza di spesa²⁷.

Non si sono registrati da allora segni di miglioramento. I compensi delle consigliere/i di parità sono definiti in sede di Conferenza unificata Stato Regioni attraverso un range che per la/il nazionale e le/i regionali va da un massimo di 780 a un minimo di 390 euro mensili; per quelle/i provinciali l'indennità è prevista in 68 euro lordi; i compensi sono dimezzati per i supplenti. Non a torto si è parlato di «un quadro di sostanziale volontariato»²⁸, di indennità «ridicole (se non offensive)»²⁹, di «authority-dio minore»³⁰.

Come si vedrà tra breve, la situazione sembra essersi ulteriormente aggravata a seguito dell'emanazione della l.n. 162/21. Non tanto per le innovazioni legislative apportate, volte a rafforzare l'applicazione del principio di parità di trattamento, quanto perché le nuove funzioni assegnate dalla legge alle consigliere/i di parità³¹, risultano davvero sfidanti. Chi ha maturato esperienza sul campo ha parlato di schizofrenia del legislatore, che da un lato continua ad attribuire nuove importanti funzioni alla rete dei consiglieri e delle consigliere di parità, dall'altro non si cura adeguatamente degli aspetti applicativi³².

Venendo dunque al tema delle competenze e delle funzioni, è da dire che quelle attribuite alle consigliere/i di parità sono molteplici e di vario tipo. Vi rientrano attività istituzionali di partecipazione agli organismi di funzionamento del mercato del lavoro e di relazione con gli organi di governo nazionali e

²⁷ Per tutti questi aspetti vd. Borzaga 2024, 329.

²⁸ Nunin 2022, 2.

²⁹ Borzaga 2024, 339.

³⁰ Barbera 2024, 215.

³¹ Su queste novità si veda Izzi 2024, 645; Borzaga 2024, 339; Guarriello 2024, 397.

³² Borzaga 2024, 339; si vd. anche Nunin 2022, 2 per la quale «delusione e più di una perplessità suscita la circostanza che non vi sia nel provvedimento approvato a fine anno alcuna specifica previsione in merito ad una rivisitazione delle misure di sostegno finanziario per le attività delle/dei Consigliere/i, con particolare riguardo proprio al livello territoriale regionale ed ex-provinciale, da sempre sotto questo profilo particolarmente penalizzato».

territoriali, attività di studio e ricerca, attività di divulgazione, informazione e formazione e diffusione di conoscenze e buone prassi; attività di sostegno e comunque di relazione con le parti sociali; attività di promozione delle azioni positive delle politiche di pari opportunità; attività consulenziali ‘a sportello’ nei confronti dei singoli, attività giudiziaria a fronte di casi di discriminazioni collettive e individuali³³. A queste importanti funzioni se ne sono aggiunte altre con la l. n. 162/21 ed è probabile che altre funzioni rilevanti deriveranno dall’attuazione della dir. 2023/970, in materia di parità retributiva tra i sessi.

Il tema si intreccia con quello delle risorse: l’aumento delle funzioni, in particolare quelle introdotte con la l. n. 162/21 di analisi dei rapporti del personale e di controllo delle certificazioni di parità richiedono competenze e assistenza tecnica altamente qualificate, sia per le analisi di tipo statistico, sia in relazione alle funzioni degli enti certificatori³⁴. La questione esige che si faccia un ragionamento serio anche sui requisiti professionali, e ciò anche in relazione ai nuovi compiti di analisi dei *gender pay gap* che dovranno essere introdotti con l’attuazione della dir. 2023/970. Attualmente i requisiti professionali nel d.lgs. n. 196/00, consistono nella «specifica competenza ed esperienza pluriennale in materia di lavoro femminile, di normative sulla parità e pari opportunità nonché di mercato del lavoro, comprovati da idonea documentazione». Si tratta di una previsione importante, che tuttavia non ha impedito nomine di persone poco qualificate, e ciò anche in relazione alla mancanza di compensi adeguati, che disincentiva le candidature³⁵. Ora, la nuova Direttiva prevede che i rapporti sui differenziali retributivi, previsti dall’art. 9 e molto più dettagliati rispetto a quelli attualmente previsti dall’ordinamento nazionale³⁶, siano trasmessi all’organismo di parità. Quest’ultimo, come i rappresentanti dei lavoratori e l’Ispettorato, ha diritto di chiedere ai datori di lavoro chiarimenti, dettagli e spiegazioni ulteriori, cui i datori di lavoro devono rispondere fornendo una risposta motivata e, se del caso, porre rimedio ai differenziali «in stretta collaborazione con i rappresentanti dei lavoratori, l’ispettorato del lavoro e/o l’organismo per la parità». Già da questi primi rilievi si vede come le funzioni dell’organismo si intensifichino e come sia richiesto un rilevante impegno di promozione, consulenza e sostegno. L’art. 29 prevede inoltre un accurato sistema di monitoraggio per la sua attuazione e

³³ Nunin 2022, 2, Borzaga 2024, 339.

³⁴ Borzaga 2024, 346; Nunin 2022, 1.

³⁵ Borzaga 2024, 337.

³⁶ Izzi 2024, 648.

a tal fine richiede agli Stati membri di istituire o designare un apposito organismo. La Direttiva non fa coincidere detto organismo con quello di parità, ma non impone nemmeno la creazione di un soggetto necessariamente distinto: il considerando 61 prevede infatti che il monitorante «dovrebbe poter far parte di un organismo esistente che persegue obiettivi analoghi» e le funzioni ad esso assegnate dall'art. 29 sembrano più che altro di analisi e raccolta dei dati, oltre che di sensibilizzazione. L'attuazione della Direttiva pone conseguentemente il tema delle competenze necessarie per l'adempimento di tali importanti funzioni³⁷. È da escludere, peraltro, che la Direttiva implichi uno slittamento delle competenze degli organismi di parità verso attività meramente promozionali: sia i considerando della Direttiva 2023/970, sia l'art. 15 prevedono la legittimazione processuale degli organismi di parità, e tale legittimazione è decisamente rafforzata anche nelle direttive gemelle del 2024. Dal punto di vista delle competenze, quindi, un minimo di preparazione giuridica pare comunque un elemento imprescindibile.

È del resto proprio l'azione giudiziaria uno dei compiti fondamentali riconosciuti alle consigliere/i di parità, sin dalla l. n. 125/1991 (e ulteriormente rafforzato con il d. lgs. n. 196/00). Nonostante il carattere di volontariato istituzionale e l'assenza di risorse da destinare all'azione giudiziaria, le consigliere/i di parità si sono rese protagoniste/i di alcune importanti battaglie giudiziarie, con risultati anche innovativi sul piano dell'interpretazione del diritto antidiscriminatorio e dell'evoluzione delle sue prassi applicative. È prassi ormai consolidata che le discriminazioni individuali vengano trattate dalle Consigliere/i provinciali, mentre quelle collettive per legge sono di competenza della Consigliera/e di Parità regionale o nazionale, anche se le Consigliere/i regionali possono trattare comunque casi individuali³⁸. In assenza di analisi e raccolte dettagliate, che sarebbe utile implementare, si rammentano qui alcuni tra i casi più recenti e/o significativi: l'azione sostenuta dalla Consigliera di parità della Regione Toscana sull'utilizzo di dati statistici relativi al turn over del personale a dimostrazione delle molestie sessuali nell'accesso al lavoro³⁹; l'azione della Consigliera di parità della Regione Emilia Romagna sulla discriminazione derivante dalla modifica dei turni di lavoro, resi inconciliabili con le esigenze di

³⁷ Attualmente, l'analisi dei dati dei rapporti annuali sulla situazione del personale è affidata all'Inapp, tramite un Accordo di collaborazione stipulato con il ministero del lavoro.

³⁸ Consigliera di parità nazionale 2025, 18.

³⁹ Cass. 15.11.2016, n. 23286.

cura delle lavoratrici madri nel famoso caso Yoox⁴⁰ e la seguente azione della Consigliera della Regione Toscana relativa alla predisposizione di pause incompatibili con le medesime esigenze di cura⁴¹; l'azione della Consigliera di parità della Regione Emilia Romagna volta all'adozione di un piano di rimozione delle molestie sessuali consistente, tra l'altro, nell'adozione di un codice di condotta che dichiari l'intolleranza di violenze e molestie, la predisposizione di programmi di formazione, funzionali alla prevenzione della violenza e delle molestie, la previsione in apposita sezione del Dvr di misure di prevenzione e sicurezza sul tema delle molestie e molestie sessuali⁴²; le azioni di diverse Consigliere sulle discriminazioni nelle progressioni in carriera nei confronti delle lavoratrici/tori a tempo parziale⁴³; sulla definizione dei criteri di scelta da applicare nei licenziamenti collettivi⁴⁴; sulle discriminazioni nell'accesso al lavoro a causa della gravidanza⁴⁵.

L'azione di promozione dell'egualanza delle consigliere/i, pur soffrendo le difficoltà della mancanza di risorse, ha portato anche ad alcune rilevanti pubblicazioni, quali i volumi *Il lavoro femminile in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2017*, curato della Consigliera regionale di parità Roberta Nunin⁴⁶ e l'omonimo volume del 2019⁴⁷. Entrambi hanno visto la collaborazione e il contributo di numerosi ricercatori e docenti universitari.

Né sono mancate alcune interessanti ricerche e studi, tra i quali si ricordano il Progetto promosso dalla Consigliera di Parità Regionale Piemontese e dalla Commissione Regionale Piemontese per le Pari Opportunità, intitolato *Analisi e valutazione dell'attuazione delle politiche di genere e degli effetti della contrattazione di secondo livello nelle aziende piemontesi* del marzo 2010; la Ricerca promossa e finanziata dalla Consigliera di Parità della Regione Puglia e cofinanziata dalle Consigliere di Parità di Brindisi e Lecce, svolta in collaborazione con l'Università del Salento e la Direzione Regionale del Lavoro

⁴⁰ [T. Bologna, 31.12.2021, n. 862](#), su cui vd. Scarponi 2022.

⁴¹ [C. App. Firenze, sez. lavoro, 26.2.2025](#).

⁴² [T. Parma, 25.6.2024](#).

⁴³ [Cass. 18.4.2023, n. 10328](#); T. Bologna, ord. 26.03.2024, cit.; Consigliera nazionale di parità 2025.

⁴⁴ [T. Milano, 3.10.2023](#).

⁴⁵ C. App. Roma n. 475/2024, citato in Consigliera nazionale di parità 2025, 27.

⁴⁶ All'indirizzo <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/view/290/93/1343> (in open access).

⁴⁷ All'indirizzo <https://series.francoangeli.it/index.php/oa/catalog/view/468/284/2276> (in open access).

sulla *Valutazione delle dimissioni delle lavoratrici madri* del 2013; la pubblicazione della Consigliera di parità della Regione Piemonte Giulia Maria Cavaletto, *A scuola di parità: educare le giovani generazioni alla parità di genere*⁴⁸, e quella della Consigliera di parità della Regione Calabria Maria Stella Ciarletta, *Diritto antidiscriminatorio e pari opportunità nel lavoro pubblico e privato*⁴⁹.

Nel corso del 2023 gli utenti che si sono rivolti alle consigliere sono stati 2.380 con presa in carico di 1000 casi⁵⁰, le segnalazioni di discriminazioni collettive sono state 252.

L'indipendenza delle consigliere/i di parità costituisce un punto critico. Le direttive gemelle richiedono una garanzia in tal senso degli organismi di parità. A tal fine, pur prevedendo che essi possano far parte di un ministero o di un altro ente organizzativo, pongono la condizione che vi siano adeguate misure perché essi mantengano la loro indipendenza da influenze sia politiche, sia esterne. Ciò implica la possibilità di gestire autonomamente le proprie risorse finanziarie e di altro tipo, anche per quanto riguarda la selezione e la gestione del personale, e di fissare le proprie priorità.

Benché l'autonomia sia formalmente sancita anche dalla legislazione nazionale con riferimento alle consigliere/i di parità, di fatto si è assistito ad una sorta di *spoils system*, che ha portato anche a un contenzioso giurisprudenziale in seguito alla revoca, nell'ottobre 2008, del mandato alla Consigliera nazionale di parità, dovuta al cambio di maggioranza politica al governo⁵¹. Il provvedimento fu ritenuto legittimo dal Tar del Lazio⁵² e in secondo grado dal Consiglio di Stato⁵³. In quell'occasione i giudici hanno ritenuto che non fosse «plausibile ritenere che un organismo, che non ha la natura di autorità indipendente, possa essere del tutto avulso dalla sfera di influenza dell'organo che lo ha nominato». L'attuazione delle nuove direttive gemelle, quindi richiederà un intervento anche su questo delicato problema. In proposito si è osservato che la maggiore debolezza dell'istituzione riguarda la mancanza di incisività dei poteri affidati alle consigliere. La critica è rivolta proprio alle possibilità di

⁴⁸ Cavaletto 2017.

⁴⁹ Ciarletta 2014.

⁵⁰ Consigliera nazionale di parità 2025, 19.

⁵¹ La revoca venne adottata con decreto del ministero del lavoro del 30 ottobre 2008.

⁵² TAR Lazio, 18.6.2009, n. 5780.

⁵³ Cons. Stato 27.7.2010, n. 5031; sulla vicenda si vd. Borelli 2013, 505 e spec. 511; Gardini 2010, 61.

intervento nei confronti del potere politico, rispetto al quale la consigliera ha una funzione di mero sollecito⁵⁴.

2.2. L'Unar – Il secondo organismo indipendente operante in Italia per la lotta alle discriminazioni è l’Ufficio per la promozione della parità di trattamento per la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e origine etnica – Unar⁵⁵. Istituito con l’art. 7, d.lgs. n. 215/03, in attuazione dello specifico obbligo di cui alla dir. 2000/43/Ce, esso è un Ufficio operante nell’ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri⁵⁶.

L’art. 7, d.lgs. n. 215/03 demanda all’Ufficio le funzioni di «svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull’origine etnica, anche in un’ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell’esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso».

Le articolazioni e modalità organizzative sono demandate, dal c. 4 dell’art. 7, d.lgs. n. 215/03 a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Secondo il d.P.c.m. 11 dicembre 2003 i servizi dell’Unar costituiscono unità operative di base di livello dirigenziale. Oltre al dirigente avente funzioni di coordinamento, l’Ufficio è dotato di altre due figure dirigenziali e di 18 unità di personale, appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri. L’Ufficio, inoltre, si può avvalere di cinque unità di ulteriore personale, non appartenente ai ruoli della Presidenza del Consiglio, compresi magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, in posizione di comando, aspettativa e fuori ruolo, nonché di un contingente di esperti, anche estranei all’amministrazione. Non è dato sapere la composizione attuale dell’Ufficio. Nell’ultima relazione annuale è scritto che vi hanno collaborato i due dirigenti, sei membri del personale interno e nove esperti (si deduce esterni)⁵⁷.

Nessuna disposizione, per quanto consta, definisce i requisiti minimi di professionalità, competenza o esperienza per lo svolgimento degli incarichi.

⁵⁴ Guariso, Militello 2019, 497.

⁵⁵ Tra i pochi studi e ricerche che riguardano il ruolo di Unar si vd. Strazzari 2010, 219; De Giorgi 2013, 29; Buemi 2014, 60; Guariso, Militello 2019.

⁵⁶ Maggiori informazioni sull’organigramma del Dipartimento sono disponibili all’indirizzo <https://www.pariopportunita.gov.it/it/dipartimento/organizzazione/organigramma/> (cons. il 10 aprile 2025).

⁵⁷ Si vd. Unar 2024, 4.

L'ultima nomina del direttore generale è stata oggetto di severa critica da parte di una delle principali associazioni impegnate nel campo della lotta contro le discriminazioni, in quanto persona priva di specifica competenza nel settore. In tale occasione l'associazione ha sottolineato come la nomina di personale competente sia indispensabile, soprattutto a fronte della mancanza di indipendenza e dei gravi limiti istituzionali di cui soffre Unar⁵⁸.

Sebbene la Direttiva 2000/43 non contenga indicazioni sull'organizzazione degli enti, né sul grado di indipendenza che gli organismi devono avere rispetto al potere esecutivo⁵⁹, non vi è dubbio che a seguito dell'emanazione delle direttive gemelle il tema si ponga. Formalmente, le funzioni di Unar sono svolte in maniera indipendente. In questo senso si esprime chiaramente l'art. 7, d.lgs. n. 215/03, citato sopra. L'indipendenza però non è ribadita nell'ambito delle specifiche funzioni delineate al comma 2 del medesimo articolo. Ma ciò che fa più dubitare dell'effettiva autonomia dell'Ufficio è il suo incardinamento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e la nomina del responsabile da parte della medesima Presidenza o di un ministro delegato⁶⁰. L'art. 4, d.P.c.m. 11 dicembre 2003 stabilisce inoltre che agli adempimenti amministrativi e contabili riguardanti la gestione delle spese e all'acquisizione di beni e servizi per il funzionamento dell'Ufficio provvede il Dipartimento per le pari opportunità, il quale determina altresì gli indirizzi dell'attività istituzionale di competenza dell'Ufficio. Come si vede, siamo ben lontani dai requisiti dalla Direttiva 2004/1499, sia con riferimento alla necessità che sia garantito che l'organismo non accetti istruzioni dal governo o da altri enti pubblici, sia con riguardo alla gestione autonoma delle risorse e dell'organizzazione della struttura, sia, infine, per quanto riguarda le procedure in materia di selezione, nomina, revoca e potenziali conflitti di interessi del personale (cfr. art. 3).

Unar dispone di una discreta dotazione finanziaria, soprattutto se comparata alla totale mancanza di risorse delle consigliere/i di parità. La legge n. 39/2002, nel conferire al governo la delega per l'attuazione della dir. 2000/43 aveva previsto lo stanziamento di 2.035.357 euro per il funzionamento dell'Ufficio. Nella nuova programmazione comunitaria PN "Inclusione e lotta alla povertà" 2021-2027, la dotazione finanziaria risulta pari a 40.000.000 euro. Nel 2023 Unar ha

⁵⁸ [Comunicato Stampa Asgi del 29 agosto 2022](#) (cons. il 9 maggio 2025).

⁵⁹ Strazzari 2010, 219.

⁶⁰ Guariso, Militello 2019, 499.

inoltre beneficiato dei contributi del Fondo Asilo Migrazione e Integrazione - FAMI 2021-2027 per all'incirca 9.000.000 di euro.

Altrettanto problematica è la questione delle funzioni di Unar. Il tema deve essere necessariamente approfondito in quanto l'Ufficio ha assunto, di fatto, il ruolo di osservatorio su diversi fattori di discriminazione. Ciò peraltro è avvenuto in assenza di uno specifico mandato legislativo, ancorché diversi provvedimenti amministrativi ne abbiano in parte allargato le competenze⁶¹. L'unica fonte legislativa di estensione dei compiti dell'Unar deriva dall'art. 5-*bis* della l. n. 238/21, che ha assegnato a Unar il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea. L'allargamento agli altri fattori deriva invece dalle disposizioni di cui al d.P.c.m. 8 aprile 2019, in base al quale Unar «ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento tra le persone, incluse le persone Lgbt, vigilando sull'operatività degli strumenti di tutela anche contro le discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere». In connessione con le disposizioni di cui all'art. 105-*quater*, d.l. n. 34/20, conv. in l. n. 77/20, volto all'istituzione di un programma per la realizzazione in tutto il territorio nazionale di centri contro le discriminazioni motivate da orientamento sessuale e identità di genere, il successivo d.P.c.m. 6 ottobre 2022 ha (ri)attribuito a Unar il compito di porre in essere tutte le azioni di propria competenza per promuovere la piena uguaglianza, la parità di trattamento e la non discriminazione delle persone Lgbtqia+, in sinergia con le istituzioni, la società civile e tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti.

Nella relazione annuale del 2022 si legge inoltre che l'estensione del raggio d'azione di Unar oltre le discriminazioni per razza e origine etnica è avvenuta «di fatto» a partire dal 2011. Nella relazione 2023 si legge che Unar svolge «le funzioni di controllo e garanzia proprie di un *equality body*» e rappresenta «il riferimento istituzionale italiano nella prevenzione e contrasto alle discriminazioni per il mondo dell'associazionismo, delle istituzioni nazionali e

⁶¹ Solo il d.m. 4 dicembre 2012 estende la competenza di Unar ai casi di discriminazione doppia o multipla. Sul tema si vd. De Giorgi 2013, 35; la l. n. 238/21, ha disposto (con l'art. 5-*bis*, c. 1) che «All'ufficio di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, è assegnato, altresì, il compito di svolgere, in modo autonomo e imparziale, attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti dei lavoratori che esercitano il diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione europea».

internazionali e per le potenziali vittime di discriminazione». Tali affermazioni sono riferite esplicitamente a tutti i principali fattori di discriminazione presi in considerazione dal legislatore. Nelle varie relazioni si leggono in effetti dati di monitoraggio relativi, oltre che ai fattori di razza e origine etnica e identità di genere e orientamento sessuale, anche dati e analisi relativi alle discriminazioni connesse alla condizione di straniero, alla religione, al sesso, alla disabilità e all'età. Peraltro, sebbene le Relazioni annuali di Unar facciano riferimento a tutti i fattori di discriminazione, l'azione principale sembra concentrata, negli ultimi anni, sulla condizione delle persone Lgbtqia+ (nelle relazioni indicate solo con Lgbt). Alla pagina Report dell'ufficio risulta infatti che, almeno dal 2012, tutte le indagini svolte riguardano questo gruppo⁶².

I decreti attuativi attribuiscono a Unar diverse funzioni, articolate in due tipi di servizi: a) “servizio per la tutela della parità di trattamento”; b) “servizio studi, ricerche e relazioni istituzionali”.

Rientrano tra le funzioni del primo servizio la gestione di un *Contact center* tramite numero verde e sito internet per le segnalazioni di discriminazione, che peraltro raccoglie un numero relativamente modesto di segnalazioni. Tra l'altro, nel 2023, la riorganizzazione delle attività ha comportato una separazione tra il monitoraggio proattivo e la gestione delle segnalazioni dirette, determinando una significativa riduzione del numero di casi ricevuti e trattati dal *Contact Center*⁶³. Alle segnalazioni del *Contact Center* si accompagna un'attività autonoma di monitoraggio sui media e web. È quest'ultima, invero, a costituire la fonte principale di analisi. I dati raccolti mediante questo canale da Unar riguardano infatti circa il 70 % delle segnalazioni, che sono state in totale 1978 (nel 2023). La seconda rilevante attività dell'Ufficio è costituita dalla gestione del file unificato del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel settore dell'integrazione degli immigrati (di cui all'art. 52, c. 1, lett. *a* del d.P.R. n. 394/99) e del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni e alla promozione della parità di trattamento (di cui all'art. 6, c. 2, del d.lgs. n. 215/2003).

Alle segnalazioni dovrebbe conseguire la loro presa in carico e lo svolgimento di attività di assistenza. Detta attività, secondo il mandato attribuito a Unar consiste in una serie piuttosto ampia di azioni, che comprende, tra l'altro l'attività istruttoria relativa all'assistenza nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi

⁶² Si vd. l'elenco in <https://www.unar.it/portale/web/guest/report>.

⁶³ Si vd. in questo senso Unar 2024, 13.

delle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori; la predisposizione di pareri, consulenze e osservazioni da rendersi anche in giudizio; la promozione di incontri conciliativi informali; la proposta di soluzioni per la rimozione delle situazioni discriminatorie; lo svolgimento di indagini ed inchieste finalizzate ad accertare l'esistenza di comportamenti discriminatori. Dell'effettivo svolgimento di questa complessa serie di attività si hanno scarsissime notizie. Nelle relazioni annuali dell'Ufficio si dà conto di una modesta attività conciliativa informale. Nella relazione 2023, per dare un'idea, si menzionano 6 casi per i quali è stata avviata un'attività istruttoria che ha condotto alla rimozione della discriminazione⁶⁴. Unar inoltre non pubblica i pareri che emette, di cui si ha notizia solo sporadicamente, per il tramite dei siti delle associazioni impegnate sul tema. Sul sito, alla pagina pareri, risultano infatti soltanto due linee guida: una del 2020, in materia di interventi di solidarietà alimentare e un secondo, privo di data, in materia di accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica⁶⁵. Un Autore ha segnalato che la prassi dell'omessa pubblicazione non può essere ravvisata nell'esigenza di rispetto della *privacy* dei soggetti coinvolti, sia perché l'obiezione non può essere sostenuta con riferimento alle discriminazioni istituzionali, in quanto poste in essere da amministrazioni pubbliche, sia perché la tutela della riservatezza ben potrebbe essere garantita attraverso l'oscuramento dei nomi⁶⁶. Si tratta peraltro di una prassi che riduce ulteriormente le capacità di Unar di svolgere adeguatamente le funzioni che gli sono assegnate.

Anche i poteri di intervento risultano limitati: Unar ha facoltà di richiedere ad enti, persone ed imprese che ne siano in possesso, di fornire le informazioni e di esibire i documenti utili ai fini dell'espletamento delle proprie funzioni (art.7, c. 3, d.lgs. n. 215/03), ma nulla di più. È questo un aspetto che appare abbastanza problematico, soprattutto in considerazione del fatto che il divieto di discriminazioni è esteso ben oltre l'ambito del lavoro fino all'accesso ai servizi e alle prestazioni sociali. Se si considerano gli intrecci esistenti tra discriminazioni per motivi di razza e origine etnica e nazionalità, e la latitudine che ha nel nostro paese la discriminazione istituzionale, ci si rende conto dei limitati margini di manovra che ha l'Ufficio. Margini che, sotto questo profilo, risultano ancora più limitati dalla stretta dipendenza dalla Presidenza del Consiglio.

⁶⁴ Unar 2024, 70.

⁶⁵ <https://www.unar.it/portale/web/quest/pareri>.

⁶⁶ Strazzari 2010, 230.

Uno dei più salienti limiti dell'azione di Unar rispetto a quanto previsto dalle nuove direttive è senz'altro quello relativo alla mancanza di legittimazione processuale. Le direttive gemelle riconoscono un'ampia legittimazione agli organismi indipendenti anche autonoma. L'art. 7, d.lgs n. 215/03 prevede comunque l'assistenza alle vittime «nei provvedimenti giurisdizionali o amministrativi intrapresi, alle persone che si ritengono lese da comportamenti discriminatori, anche secondo le forme di cui all'articolo 425 del codice di procedura civile»; è prevista inoltre l'istituzione di un Fondo di solidarietà per garantire supporto e assistenza legale alle vittime e/o alle associazioni legittimate ad agire in giudizio a loro sostegno. Ma delle attività di assistenza di Unar non si ha traccia.

Non è nemmeno stato attribuito a Unar un ruolo paragiurisdizionale di risoluzione delle controversie, ciò che non a torto è considerato ulteriore motivo di attenuazione dell'autorevolezza dell'Ufficio e anche di indebolimento della funzione di *moral suasion* che avrebbe potuto assumere⁶⁷.

Quanto alle funzioni di promozione dell'egualità, dalle relazioni annuali emerge una discreta attività, realizzata soprattutto attraverso progetti inseriti e finanziati dai PON Inclusione, che hanno portato principalmente al compimento di iniziative e programmi per l'inclusione delle comunità Rom e Sinti e le persone Lgbtqia+. Unar inoltre promuove e/o partecipa ad alcuni eventi, internazionali e nazionali, di promozione dell'egualità e interagisce con le diverse istituzioni internazionali ed europee impegnate nella lotta alle discriminazioni⁶⁸.

2.3. Il Garante dei diritti delle persone con disabilità – Il Garante dei diritti delle persone con disabilità è il più recente degli organismi di parità, istituito con il d.lgs. n. 20/2024 in attuazione della legge n. 227/21, «Delega al Governo in materia di disabilità», parte del pacchetto di riforme di cui alla Missione 5 del

⁶⁷ Strazzari 2010, 227.

⁶⁸ Nella relazione Unar 2024 si dà conto dei rapporti con: i Comitati delle Nazioni Unite, l'Alto Commissariato dell'ONU per i Diritti Umani, l'Organizzazione mondiale del Lavoro, l'Agenzia Europea per i diritti fondamentali (FRA), l'ECRI - Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza del Consiglio d'Europa, l'OSCE - Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa ed altri organismi. Unar è inoltre membro di Equinet e tiene rapporti con la FRA e rappresentanti della Commissione Europea e del Consiglio d'Europa.

Pnrr⁶⁹. La nomina è avvenuta il 23 dicembre 2024⁷⁰. La recente istituzione rende quindi impossibile ogni valutazione sul suo operato e sull'efficacia dell'azione; tuttavia, è utile dare conto del disegno legislativo, per verificarne la rispondenza ai requisiti posti dalle recenti direttive gemelle (peraltro approvate dopo l'istituzione del Garante).

La volontà è chiaramente quella di istituire un'autorità di garanzia con funzioni di intervento di tipo valutativo-preventivo e in parte riparativo⁷¹. L'organismo ha composizione collegiale – con un presidente e due componenti – ed è dotato di poteri autonomi, di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica (art. 1, c. 1). La nomina è effettuata con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in linea con la prassi che caratterizza la designazione delle principali autorità garanti indipendenti.

Il decreto stabilisce requisiti stringenti sia sul profilo delle competenze dei componenti del Collegio, sia su quello dell'indipendenza dell'organismo. Si prevede infatti che i membri siano «scelti tra persone di notoria indipendenza e di specifiche e comprovate professionalità, competenze o esperienze nel campo della tutela e della promozione dei diritti umani e in materia di contrasto delle forme di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità» (art. 2, c. 2). Anche le garanzie di indipendenza sono declinate in modo molto dettagliato e si riferiscono sia all'autonomia rispetto al potere politico, sia ad eventuali conflitti di interessi rispetto a terzi esterni. Non possono essere nominate garanti le persone che rivestono incarichi pubblici elettivi o in partiti politici o organizzazioni sindacali. Durante l'incarico è vietato ai garanti di svolgere attività professionale, imprenditoriale o di consulenza, di svolgere funzioni di amministratori o ricoprire uffici o incarichi all'interno di partiti politici, associazioni, organizzazioni ordini professionali o organismi che svolgono attività nel campo della disabilità. Se dipendenti della p.a., all'atto della nomina sono collocati in aspettativa con diritto alla conservazione del posto. Alcuni vincoli e, in particolare, il divieto di intrattenere rapporti di lavoro o di consulenza con le associazioni operanti nel campo della disabilità si protraggono fino a un anno successivo alla scadenza dell'incarico.

⁶⁹ Sulla legge delega si vd. Bonardi 2022, 1; Monaco 2024, 3; De Falco 2022, 1738; Candido 2021, 400.

⁷⁰ Con [determinazione del Presidente del Senato della Repubblica e del Presidente della Camera dei deputati](#).

⁷¹ Ferzetti 2025, 15.

A garanzia dell'indipendenza, il c. 7 dell'art. 2 dispone inoltre che il presidente e i componenti del Collegio «non possono essere rimossi o destituiti per motivi connessi allo svolgimento dei loro compiti», garantendosi altresì che le funzioni sono esercitate dagli stessi «senza vincolo di mandato».

Peraltro, nonostante le garanzie previste, già sulla prima nomina sono stati sollevati diversi dubbi, in relazione al fatto che il primo presidente nominato è stato fino al dicembre 2024 il capo di gabinetto del ministro per le Disabilità⁷² ed è stata anche criticata la mancanza di competenze in materia di tutela dei diritti umani dei componenti. Ma il punto che, ad avviso di chi scrive, desta maggiori perplessità sotto il profilo dell'indipendenza, è la previsione contenuta nel c. 4 dell'art. 4, ove si stabilisce che per lo svolgimento delle funzioni di contrasto ai fenomeni di discriminazione e per le verifiche sull'esistenza di fenomeni discriminatori il Garante «si coordina anche con la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le pari opportunità», oltre che con Unar per la promozione di azioni positive contro fenomeni discriminatori multipli e per lo scambio reciproco di segnalazioni. È stato inoltre fortemente rimarcato il fatto che nessuna donna sia stata nominata nel Collegio dei garanti. Si è segnalato come anche il Comitato Tecnico-Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità, sia composto solo da uomini⁷³. Si tratta di un aspetto particolarmente rilevante e delicato, non solo per quanto può interessare dal punto di vista del rispetto della parità di genere, ma soprattutto in relazione alle previsioni della Convenzione Onu dei diritti delle persone con disabilità del 2006 che richiede particolare attenzione nel garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle donne con disabilità (art.6). Il principio del “niente su di noi senza di noi” che ispira la Convenzione Onu pare da questo punto di vista abbastanza trascurato.

Le risorse sono abbastanza consistenti. Il presidente riceve un'indennità di funzione pari al trattamento economico annuo spettante ad un Capo dipartimento della Presidenza del Consiglio dei ministri nel limite di 200.000 euro annui e ai componenti è attribuita un'indennità nel limite di 160.000 euro annui, cui si aggiunge il rimborso delle spese sostenute e documentate in occasione di

⁷² Griffo 2025.

⁷³ Griffo 2025; si vedano anche le critiche in [Informare un'H. Nominati i componenti dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità](#). Peraltro, il [sito dell'Osservatorio](#) (cons. il 6 giugno 2025) riporta attualmente una composizione mista del Tavolo tecnico, mentre il gruppo degli esperti risulta composto da soli uomini.

attività istituzionali. L’ufficio del Garante è alle dipendenze del Garante stesso, il quale adotta con regolamento i provvedimenti necessari all’organizzazione, al funzionamento, all’esercizio delle funzioni e alla contabilità. Il personale che vi è addetto fa parte di un ruolo appositamente istituito e soggetto alla regolamentazione dello stato giuridico ed economico della Presidenza del Consiglio dei ministri. Il personale è composto da un dirigente di livello generale e uno di livello non generale e da 20 di unità di personale. Si prevede che esso abbia i requisiti e le professionalità necessari rispetto alle funzioni da svolgere e alle caratteristiche di indipendenza e imparzialità del Garante e che l’assunzione avvenga mediante concorso pubblico, ma è possibile anche che il Garante preferisca avvalersi delle risorse umane disponibili tra il personale appartenente ai ruoli delle amministrazioni pubbliche attraverso il comando. È altresì prevista la possibilità di avvalersi di otto esperti esterni dotati di elevata competenza in ambito giuridico, amministrativo e contabile o di comprovate esperienze in materia di disabilità. Questi possono ricevere un compenso che può arrivare fino a 25.000 euro lordi entro limiti di spesa complessivo di 200.000 euro annui.

Il Garante è definito come un’articolazione del sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità e opera in collaborazione con l’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Si prevede inoltre una specifica collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (art. 1, c. 2) e con non meglio specificati organismi indipendenti nazionali nello svolgimento dei rispettivi compiti (art. 4, c. 1, lett. *ñ*). Come si è già accennato, un’ulteriore collaborazione è prevista con Unar per la promozione di azioni positive e per lo scambio reciproco di segnalazioni relative ai fenomeni di discriminazione multipla. Non è invece previsto il rapporto con il Comitato sui diritti delle persone con disabilità previsto dall’articolo 34 della Convenzione Onu del 2006, né con le istituzioni e organismi europei che si occupano della materia.

L’art. 4 contiene un lungo elenco, dalla lettera *a*) alla *ñ*) delle funzioni e prerogative del Garante. È da dire subito che l’aspetto più problematico riguarda i poteri di intervento e la legittimazione giudiziale, definiti fondamentalmente in riferimento alle questioni inerenti all’accesso alle prestazioni e servizi della pubblica amministrazione e dei concessionari di servizi pubblici. Prima di entrare nel merito, è utile dare conto delle funzioni promozionali che riguardano in generale l’effettivo godimento dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità (lett. *c*), e in specifico la promozione della cultura del rispetto dei diritti delle persone con disabilità attraverso campagne di

sensibilizzazione, comunicazione e progetti, iniziative e azioni positive (lett. *h*), e dei rapporti di collaborazione con i garanti e gli altri organismi pubblici che hanno funzioni e competenze in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità (lett. *l*); la consultazione con le organizzazioni e associazioni rappresentative delle persone con disabilità (lett. *l*); la predisposizione e diffusione di codici e raccolte delle buone pratiche in materia (lett. *q*).

Venendo al merito delle funzioni di controllo e di contrasto ai fenomeni di discriminazione, il Garante svolge anzitutto una funzione di vigilanza sul rispetto dei diritti e sulla conformità ai principi della Convenzione delle Nazioni Unite, della Costituzione, delle leggi dello Stato e dei regolamenti in materia (lett. *a*); e di contrasto ai fenomeni di discriminazione diretta e indiretta, di molestie in ragione della condizione di disabilità, incluso il rifiuto dell'accomodamento ragionevole (lett. *b*). A tal fine il Garante definisce, nell'ambito e nei limiti della propria autonomia organizzativa, le procedure necessarie per presentare segnalazioni, anche mediante l'attivazione di un centro di contatto dedicato. Rispetto alle segnalazioni, il cui contenuto peraltro non è meglio precisato, il Garante effettua una attività di valutazione e verifica ed esprime con delibera collegiale un parere motivato. Un ulteriore potere di verifica è previsto dalla lett. *e*) con riferimento specifico all'esistenza di fenomeni discriminatori. Questo può essere attivato sia d'ufficio, sia a seguito di segnalazione. Se queste funzioni di vigilanza sembrano attribuire al Garante un potere di controllo estremamente ampio, tale da assicurare un intervento che spazia su tutti gli ambiti della vita civile, economica e sociale, d'altra parte, quando si vanno ad analizzare gli specifici poteri di intervento, il campo si restringe considerevolmente. In base alla lett. *f*) il Garante ha il potere di richiedere le informazioni e documenti necessari allo svolgimento delle funzioni di sua competenza (solo) alle amministrazioni e concessionari di pubblici servizi; in base alla lett. *g*) formula raccomandazioni e pareri, inerenti alle segnalazioni raccolte, sempre «alle amministrazioni e concessionari pubblici interessati, ai quali può proporre o sollecitare interventi, misure e accomodamenti ragionevoli per superare le criticità riscontrate». Anche l'importantissimo potere di visita con accesso illimitato ai luoghi riconosciuto dalla lettera *n*) riguarda esclusivamente le strutture che erogano servizi pubblici essenziali di cui alla legge n. 146/1990 e all'art. 89, c. 2-bis d.l. n. 34/20, conv. in l. n. 77/20. Quest'ultimo a sua volta rinvia per la definizione all'art. 22, c. 4, l. n. 328/00, riguardante i servizi sociali. A tale potere di visita si aggiunge quello agli istituti penitenziari riconosciuto dalla lett. *o*).

Al Garante è riconosciuta la possibilità di agire e resistere in giudizio a difesa delle proprie prerogative. Si tratta di un riconoscimento che va quindi oltre i poteri riconosciuti a Unar, ma che è ben lontano da quanto stabilito dalla Direttiva 2024/1499, che riconosce all'organismo di parità diritto di avviare un procedimento giudiziario per conto o a sostegno di una o più vittime o in nome proprio al fine di difendere l'interesse pubblico (e, quindi, non solo a tutela delle proprie prerogative). Come si vedrà tra breve, però, un'ulteriore azione è riconosciuta al Garante dall'art. 6 nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di pubblici servizi.

Nel disegno del legislatore, l'intervento del Garante a tutela dei diritti delle persone con disabilità - a fronte dell'esistenza di una discriminazione che determini la lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi negli ambiti di competenza - è esercitato tramite l'espressione dei pareri di cui all'art. 5. Va rilevato subito che in base al c. 1 questo tipo di intervento parrebbe limitato alle ipotesi in cui il Garante abbia ricevuto una segnalazione e, quindi, sembrerebbe escludere un'azione autonoma (come si vedrà ammessa però in situazioni di urgenza). Inoltre, il legislatore si riferisce espressamente alle segnalazioni di «discriminazioni comportanti lesioni di diritti soggettivi o di interessi legittimi negli ambiti di competenza». La formulazione della norma sembrerebbe quindi restringere ulteriormente il campo di intervento del Garante, rispetto alla nozione di discriminazione, che include qualsiasi situazione in cui una persona è trattata meno favorevolmente o è posta in una situazione di particolare svantaggio. La restrizione sembra confermata dal c. 2, nel quale si fa riferimento al caso in cui l'amministrazione o un concessionario di pubblico servizio adottino «un provvedimento o un atto amministrativo generale in relazione al quale la parte lamenta una violazione dei diritti della persona con disabilità, una discriminazione o lesione di interessi legittimi». In queste situazioni il Garante emette un parere motivato nel quale sono indicate le violazioni riscontrate e una proposta di accomodamento ragionevole. Anche la disposizione di cui al c. 3, relativa ai casi di mancato adeguamento ai piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche degli edifici aperti al pubblico, che sembrerebbe riferibile anche ai soggetti privati e non solo alle amministrazioni pubbliche o ai concessionari di pubblici servizi, il potere di intervento del Garante è rivolto «all'amministrazione competente» e consiste nella proposta di un cronoprogramma per la rimozione delle barriere. Come accennato sopra, l'unica ipotesi di intervento che sembra prescindere dalla segnalazione di uno o più soggetti è il caso di urgenza dovuto al rischio di un danno grave e irreparabile ai diritti delle persone con disabilità,

rispetto al quale è previsto che il Garante possa agire anche d'ufficio per proporre l'adozione di misure provvisorie. L'art. 6 stabilisce che in caso di inerzia delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici rispetto al parere, il Garante possa proporre azione per ottenere l'accertamento giudiziale dell'obbligo delle amministrazioni di provvedere con la declaratoria di nullità in base all'art. 31, d.lgs. n. 104/2012. Anche sotto il profilo dei rimedi che possono essere adottati rispetto all'esistenza di una discriminazione, dunque, i poteri del Garante risultano più limitati, sia rispetto a quanto stabilito dalla dir. 2024/1499, che prevede la possibilità di avviare procedure per la risoluzione alternativa delle controversie, sia rispetto alle possibilità e ai rimedi che possono essere ottenuti dai singoli o dalle associazioni ex art. 28, d. lgs. n. 150/2011.

Il quadro che emerge dalla disamina dei poteri del Garante sembra confermare un'impostazione che vede limitata l'azione al campo dell'accesso ai servizi e prestazioni in generale erogate dalle pubbliche amministrazioni o dai concessionari di pubblici servizi. L'impostazione sembra del resto confermata anche dalla tipologia di accomodamenti ragionevoli che il Garante può proporre: la lettera b) dell'art. 4, laddove nell'attribuire la funzione di contrasto ai fenomeni di discriminazione e del rifiuto dell'accomodamento ragionevole rinvia esplicitamente all'art. 5, c. 2, il quale, come si è accennato sopra, si riferisce alla lesione dei diritti da parte di un'amministrazione o un concessionario di pubblico servizio. Si tratta evidentemente di un campo d'azione diverso da quello nell'ambito del quale dovrebbero operare gli organismi di parità di cui alla Direttiva 2024/1499, per la quale i compiti attribuiti agli organismi «riguardano i diritti e gli obblighi derivanti dalle direttive 79/7/CEE, 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2004/113/CE». E si ricorda in particolare come la Direttiva 2000/78/Ce, definisca come proprio campo di applicazione l'occupazione e le condizioni di lavoro. In base al d.lgs. n. 20/24, l'azione del Garante sembrerebbe dunque legittimata nei confronti dei servizi pubblici per l'impiego, ma non nei confronti della galassia delle agenzie private per l'impiego né nei confronti dei datori di lavoro.

3. Le questioni aperte: uno per tutti? – L'analisi dei compiti e delle funzioni attribuite ai principali organismi di parità pone anzitutto in evidenza come nessuno di essi, per un motivo o per l'altro, risponda ai requisiti stabiliti dalle direttive, né sotto il profilo dell'indipendenza, né sotto quello dell'adeguatezza delle risorse, né infine sotto quello delle prerogative e dei poteri che agli organismi vanno attribuiti. Le consigliere/i di parità difettano gravemente delle

risorse necessarie allo svolgimento delle loro funzioni e anche l'indipendenza è risultata limitata e condizionata. Unar è privo di indipendenza e, sebbene disponga di una relativa quantità di risorse, ha funzioni fortemente limitate, difettando in particolare la possibilità di agire in giudizio. Il Garante dei diritti delle persone con disabilità, pur godendo dell'autonomia e delle risorse proprie di un'autorità indipendente, non ha mandato per agire entro il campo di applicazione della Direttiva europea e ha limitata legittimazione giudiziaria. Contrariamente a quanto è stato da alcuni sostenuto, non pare dunque che l'intervento per l'attuazione delle direttive richieda solo «di integrare normative già esistenti e implementare il funzionamento di organismi già operativi»⁷⁴. L'analisi qui condotta pare invece confermare l'idea che sia necessario un intervento fortemente riformatore. È noto che le direttive gemelle consentono agli Stati di designare uno o più organismi e di suddividere le competenze tra diversi organismi. L'orientamento prevalente tra gli esperti predilige la scelta di creare un unico organismo o, meglio ancora, di istituire quella National Human Rights Institution che i principi di Parigi del 1991 e la Fundamental Rights Agency da tempo chiedono⁷⁵.

Il dibattito nazionale ed europeo ha posto in luce i significativi vantaggi che deriverebbero dall'istituzione di un solo organismo indipendente. Si è osservato che l'esperienza concreta di simili organismi operanti in altri paesi ha dimostrato come questi abbiano funzionato meglio⁷⁶, anche in ragione del maggior prestigio e autorevolezza di cui godrebbero. Tra i vantaggi si è inoltre sottolineata la facilità di accesso, le possibili riduzioni dei costi di gestione e anche la possibilità di realizzare un unico sistema di raccolta e analisi dei dati. Tema, questo, ancora più rilevante ove si considerino le complesse competenze richieste dall'attuazione della Direttiva 2023/970. L'unicità dell'organismo consentirebbe anche un miglior approccio al tema delle discriminazioni multiple e intersezionali, sia favorendone l'intercettazione tramite un unico centro di segnalazione, sia per quanto riguarda la loro emersione tramite l'analisi dei dati raccolti, sia, infine, per quanto riguarda le possibilità di contrasto. Si è sottolineato in questo senso che l'organismo unico potrebbe garantire adeguata visibilità e rilevanza a tutti i

⁷⁴ Filì 2024, 1250.

⁷⁵ Calafà, Protopapa 2024, 423; Barbera 2024, 218.

⁷⁶ Barbera 2024, 221.

fattori coperti dal mandato⁷⁷, ciò che risponde almeno parzialmente alla necessità di istituire un'autorità indipendente a presidio dei diritti fondamentali.

Una simile azione, peraltro, richiede altresì l'adozione di meccanismi e garanzie adeguate nei casi in cui gli organismi per la parità abbiano compiti potenzialmente confliggenti, in particolare quando alcuni di tali compiti si concentrano sul sostegno alle vittime. A tale fine, le direttive richiedono l'adozione di meccanismi di *firewall*, di modo che, qualora un organismo per la parità faccia parte di un'istituzione plurimandato, la sua struttura interna sia tale da garantire l'effettivo esercizio del mandato specifico.

Il tema solleva immediatamente altre importanti questioni, sulle quali è opportuno soffermarsi al fine di sollecitare un più approfondito dibattito sul tema. Il quadro degli organismi e istituzioni di parità italiano è costituito esclusivamente (o, meglio, prevalentemente) su tre dei sei fattori considerati dalle direttive gemelle del 2024 e dalla Direttiva 2000/78. Se di fatto Unar ha esteso le sue competenze alle discriminazioni per motivi di religione e di identità di genere e orientamento sessuale, l'età, pur attenzionata nel monitoraggio svolto da suddetto ufficio, risulta ancora priva di considerazione, mentre la disabilità è coperta sia da Unar, sia dal neoistituito Garante.

Al di là della necessaria razionalizzazione delle funzioni e dell'introduzione di quei meccanismi di separazione degli ambiti di intervento raccomandati dalle direttive europee, si deve anche decidere se il mandato degli organismi debba riguardare solo i sei fattori considerati dalle direttive o se sia possibile adottare, come del resto avviene in alcuni paesi⁷⁸, una lista aperta, o anche solo più ampia, dei gruppi protetti. Da questo punto di vista, vi sono alcune questioni delicate da affrontare. La prima riguarda le discriminazioni per nazionalità. Si è visto come il d.lgs. n. 268/98 abbia già previsto l'istituzione di una Consulta per i lavoratori immigrati e le loro famiglie, attualmente dormiente, ma come altrettante consulte e organismi simili siano stati istituiti a livello regionale o locale. Inoltre, il fattore nazionalità, oltre ad essere pienamente riconosciuto come motivo di discriminazione sin dall'emanaione del testo unico immigrazione del 1998, rientra tra i fattori protetti dall'art. 15 St. lav. per effetto della legge europea 2019/2020, n. 238/21. Quest'ultima, modificando anche il d.lgs. n. 216/03, ha esteso l'ambito di applicazione del divieto di discriminazioni oltre alle condizioni di lavoro anche all'accesso all'alloggio (per vero già contemplato dal d. lgs. n.

⁷⁷ Calafà, Protopapa 2024, 423.

⁷⁸ Equinet 2023, 107.

268/98) e all'accesso a vantaggi sociali e fiscali. Come si è già accennato, inoltre, la legge europea ha esteso la competenza di Unar al contrasto delle discriminazioni nei confronti dei cittadini Ue⁷⁹.

Altrettanto complessa è la questione se gli organismi di parità debbano o possano occuparsi anche delle discriminazioni per motivi sindacali. La risposta non è agevole, in quanto potrebbe generare rischi di ingerenza nei delicati equilibri dell'autonomia collettiva. Per contro, l'estensione delle possibilità di intervento potrebbe risultare molto utile quantomeno laddove la discriminazione presenti caratteri di pluriuffensività, come avvenuto nei noti casi relativi all'uso di sistemi automatizzati utilizzati dalle piattaforme digitale per assegnare il lavoro decisi dal Tribunale di Palermo⁸⁰.

3.2. Uno per tutto? Quali funzioni per gli organismi di parità? – Altra questione di non poco conto è quella di definire se le funzioni degli organismi (o dell'organismo unico) di parità debbano avere un campo di applicazione corrispondente a quello stabilito dalle direttive, a quello corrispondente all'ambito di applicazione dei divieti di discriminazioni vigenti nell'ordinamento nazionale o anche più ampio. Si ricorda che in ambito europeo solo i divieti di discriminazione per razza e origine etnica e per sesso sono estesi, oltre alle condizioni di lavoro, anche all'accesso a beni e servizi e forniture e, solo per quanto riguarda il sesso, alla sicurezza sociale. In ambito nazionale, invece, sono i divieti di discriminazione per nazionalità, razza e origine etnica e religione previsti dal d.lgs. n. 268/98 e per disabilità ad avere espressamente un campo di applicazione più ampio.

Forse sarebbe possibile una distinzione tra funzioni di analisi e promozionali, che ben potrebbero essere estese, oltre che a tutti i fattori, anche a tutti i campi della vita economica e sociale, e funzioni specificamente dirette al contrasto alle discriminazioni, che non mi pare possano andare oltre i divieti vigenti. Questa opzione sarebbe funzionale anche allo sviluppo e diffusione delle conoscenze dei fenomeni discriminatori emergenti, sia in relazione a nuovi fattori di discriminazione (si pensi alle caratteristiche genetiche o all'aspetto fisico), sia in relazione all'intersezione tra i fattori noti ed altre caratteristiche (si pensi alle classi sociali e alle condizioni di povertà) i cui effetti vanno ben oltre le condizioni di lavoro per estendersi a tutti gli aspetti della vita. Ma si devono fare ulteriori

⁷⁹ Si vd. Guariso 2022, 1.

⁸⁰ [T. Palermo, 3.4.2023](#), e *Id.*, 20.06.2023, in Rgl, 2023, 415 e sul tema Recchia 2023, 34; Donini 2023, 415.

considerazioni: da un lato la distinzione tra funzioni promozionali e giudiziarie è stata considerata inopportuna, essendo necessario un raccordo⁸¹. Dall'altro, non si possono trascurare i nessi sempre più evidenti tra appartenenza ai gruppi discriminati e processi di esclusione sociale⁸² e, soprattutto, il ruolo che la definizione dei sistemi di *welfare* gioca in questi processi. Ciò rinvia immediatamente al tema dell'emersione prima, e del contrasto poi, delle discriminazioni istituzionali. Sappiamo che l'azione giudiziale delle associazioni di tutela dei diritti è stata fondamentale nel contrasto alle discriminazioni nei confronti degli stranieri nell'accesso alle prestazioni sociali, non pare conseguentemente ragionevole ritenere che il futuro organismo di parità non abbia una analoga capacità di contrasto, quantomeno con riferimento alle discriminazioni relative ai fattori già protetti dall'ordinamento.

Veniamo così alla delicata questione del più incisivo dei poteri che deve essere attribuito all'organismo di parità: l'azione giudiziaria. Le direttive gemelle prevedono il diritto dell'organismo di presentare osservazioni agli organi giurisdizionali e almeno uno dei seguenti: *a)* il diritto di avviare un procedimento giudiziario per conto di una o più vittime; *b)* il diritto di partecipare a procedimenti giudiziari a sostegno di una o più vittime; *c)* il diritto di avviare un procedimento giudiziario in nome proprio al fine di difendere l'interesse collettivo. Si è visto che una simile legittimazione è prevista solo a favore delle consigliere/i di parità, che tuttavia difettano delle risorse necessarie a gestire il contenzioso⁸³.

Ma, al di là della necessaria estensione della legittimazione processuale con riferimento agli altri fattori di discriminazione, la riflessione, e le conseguenti scelte da compiere, dovrebbero concentrarsi anche su quali tipi di azioni collettive possono essere intraprese.

Se ne possono infatti identificare diversi tipi: azioni per conto di un gruppo indefinito di vittime e azioni per gruppi definiti di vittime, ricorsi multipli e ricorsi effettuati nell'interesse pubblico o nell'interesse proprio senza una specifica vittima da supportare⁸⁴. Ci si chiede inoltre se possa rientrare tra le competenze degli organismi indipendenti anche un'azione basata sulle normative in materia di *class action* riguardante aspetti relativi all'accesso a servizi e beni.

⁸¹ Si vd. Barbera 2023, 634.

⁸² Ilo 2003, 36.

⁸³ Consigliera nazionale di parità 2024, 25.

⁸⁴ Questa distinzione è effettuata da Equinet 2023, 85.

Una risposta alle suddette questioni implica anche una riflessione sui tipi di rimedi che possono essere adottati, sia in sede giudiziaria, sia, e soprattutto, in fase precontenziosa e/o di gestione autonoma delle controversie da parte degli organismi di parità. Dalla comparazione europea emerge l'esistenza di una grandissima varietà di rimedi, sia *backward looking*, sia *forward looking*. Oltre alle classiche sanzioni civili e amministrative e ai risarcimenti si è fatto riferimento a misure di *compliance*, *mainstreaming* e azioni positive (si pensi ai piani di rimozione della discriminazione che possono proporre le consigliere/i di parità *ex art. 37, d.lgs. n. 198/2006*). Ma si vanno sperimentando anche misure innovative come la tassazione correttiva e si va sempre più facendo strada la condizionalità, soprattutto nell'accesso agli appalti pubblici. Diversi organismi per l'eguaglianza a livello europeo hanno il potere di erogare sanzioni amministrative o di adottare azioni preventive o rimediali, di sospendere decisioni imprenditoriali che possono risultare discriminatorie o altre misure come avvertimenti⁸⁵.

3.3. Tutti per uno: l'esigenza di non disperdere le competenze e di fare rete – L'altra grande questione su cui occorrono decisioni urgenti è, come si è già osservato, quella attinente al livello entro cui l'organismo di parità è chiamato a operare. Si è visto che gli organismi di parità esistenti già si inseriscono in fitte reti di organi e istituzioni aventi funzioni in materia. Per quanto riguarda il sesso, sin dalla l. n. 125/91 la struttura dell'organismo è stata articolata sui tre livelli nazionale, regionale e provinciale. Si è anche rilevato come nemmeno l'opera del neocostituito Garante dei diritti delle persone con disabilità operi nel vuoto, essendo presenti diversi garanti istituiti a livello regionale e una nutrita serie di garanti operanti a livello locale. In questo caso si tratta di organismi costituiti spontaneamente dal basso in assenza di indicazioni da parte del livello nazionale. Indicazioni di questo genere sono presenti invece nel d.lgs. 286/98 per quanto riguarda la condizione degli stranieri, senza aver tuttavia trovato sistematica applicazione, sicché il quadro risulta estremamente frammentato. I vantaggi dell'istituzione di organismi decentrati, peraltro, sono stati bene evidenziati nelle analisi relative alle consigliere/i di parità: l'articolazione territoriale rende gli organismi idonei a rilevare le situazioni di squilibrio nei diversi contesti territoriali e nei diversi mercati del lavoro ed è strumentale alla creazione di rapporti sia con gli organi decentrati dello Stato, sia con le regioni

⁸⁵ Equinet 2023, 92.

e gli enti locali⁸⁶. Si tratta di un aspetto tanto più rilevante solo che si consideri il ruolo che potrebbe essere svolto con riferimento alla definizione delle politiche attive del lavoro di competenza regionale. L'opzione a favore del decentramento consentirebbe inoltre di preservare quelle competenze e quelle reti collaborative tra organismi, amministrazioni pubbliche e attori privati che sono state nel corso degli anni costruite e che hanno in varie occasioni potuto svolgere un ruolo prezioso e che sarebbe davvero un peccato disperdere.

D'altra parte, l'opzione a favore di una struttura decentrata deve misurarsi con l'esigenza di evitare una moltiplicazione inutile di istituzioni e organismi, che porta con sé il rischio di quella che è stata definita «burocrazia di parità»⁸⁷. La prospettiva di più organismi operanti sia a livello nazionale sia a livello decentrato, inoltre, si scontra con non irrilevanti difficoltà di implementazione. Si è visto che i diversi organismi decentrati hanno natura profondamente diversa, spesso con funzioni prevalentemente consultive e promozionali. Invero solo le consigliere/i di parità hanno effettivi poteri di contrasto alle discriminazioni. Se una moltiplicazione delle istituzioni non pare auspicabile, d'altra parte anche la trasformazione dei vari organismi, consulte e istituzioni nati in ambiti diversi e con finalità differenti, in articolazioni di un unico ente indipendente risulta assai problematica, sia dal punto di vista politico, sia dal punto di vista del necessario rispetto delle diverse competenze nazionali e regionali, che richiederebbe molto probabilmente quanto meno un accordo in sede di Conferenza unificata. Si tratta di considerazioni che gettano una pesante ombra sulla possibilità di attuazione delle direttive gemelle nei tempi previsti, senza considerare che un simile sistema, per quanto auspicabile, richiederebbe di ingenti risorse. Il finanziamento presupporrebbe, quindi, una volontà politica molto forte, anche in relazione alla necessità di fare i conti con le esigenze di contenimento della spesa pubblica derivanti dai vincoli di sistema. Da questo punto di vista, pare più realistica l'opzione a favore di un'autorità accentrata ma dotata delle garanzie di indipendenza, delle risorse necessarie e di incisivi poteri di intervento.

Il punto più critico, da questo punto di vista, è senz'altro quello che attiene alla sorte della rete delle consigliere/i di parità. Se, da un punto di vista generale, un riordino di tutte le istituzioni decentrate che si occupano dei temi delle discriminazioni e della promozione delle pari opportunità non pare realistico, non sembra nemmeno opportuno, né praticabile, stante l'attuale riparto di

⁸⁶ Guarriello 2007, 485.

⁸⁷ Filì 2024, 1243.

competenze tra Stato e regioni e la presenza di una consistente e ormai ultraventennale legislazione regionale in materia, un intervento volto a smantellare la rete tuttora operante, per quanto precarie siano le sue condizioni. Come si è accennato, occorre anche evitare di disperdere le preziose competenze che l'esperienza sul campo ha consentito di acquisire, quanto meno nelle situazioni più virtuose e, altresì evitare di rompere quel contatto con le realtà locali che costituisce una risorsa fondamentale per la conoscenza dei fenomeni discriminatori e per adeguare le politiche alle esigenze del territorio. Su questo punto, a chi scrive, pare indispensabile trovare una soluzione compromesso che, pur attraendo la parità di sesso all'interno dell'autorità indipendente nazionale, preservi l'organizzazione decentrata su base territoriale. La specificità del fattore sesso e l'incidenza della materia sulle politiche del lavoro di competenza regionale potrebbero giustificare la sperimentazione della copresenza e cooperazione di un'autorità centrale indipendente con organismi locali che restino incardinati sulle istituzioni regionali e si raccordino con gli organi competenti del ministero del Lavoro. Un simile compromesso presuppone in ogni caso una forte volontà di cooperazione e, per funzionare non potrebbe che essere basato su una negoziazione con gli attori interessati che definisca chiaramente competenze, funzioni, risorse di ciascuno, oltre che procedure adeguate di cooperazione e raccordo.

Ciò non toglie, peraltro, che si debba tenere nella giusta considerazione l'esigenza di fare rete, che era ben presente al legislatore nazionale sin dall'emanazione del d.lgs. n. 196/00 volto, appunto, a rendere effettivo, attraverso l'istituzione della rete dei consiglieri e delle consigliere di parità, il sistema istituzionale di tutela e promozione dell'egualianza. In dottrina si è altresì sottolineata l'utilità del concetto, attribuendo all'organismo di parità il ruolo di tessitore di una rete operante sia in senso verticale, sia orizzontale. Nel primo senso al fine di mantenere i rapporti con gli organismi sopranazionali e nazionali, di contribuire alla conoscenza del fenomeno e di individuare le prassi virtuose; in senso orizzontale per potenziare la rete dei contatti. Si tratta, tra l'altro, di un'esigenza che emerge da tutte le relazioni e i rapporti svolti dai diversi organismi e dalle diverse commissioni e istituzioni posti a garanzia dei diritti dei gruppi discriminati.

Fare rete, inoltre, implica prestare anche particolare attenzione ai rapporti tra l'organismo di parità e le parti sociali e le organizzazioni e associazioni che si occupano della tutela dei diritti dei gruppi discriminati. Si è già accennato in apertura di questo contributo al fatto che da tempo le politiche

antidiscriminatorie hanno preso atto della necessità di una pluralità di attori, azioni e strumenti giuridici per la realizzazione degli obiettivi di egualanza. Si aggiunge qui che l'azione degli organismi istituzionali non può essere intesa quale unico rimedio, né come alternativa a quella della società civile, quanto piuttosto come sia necessaria un'interazione e integrazione con quella degli attori privati⁸⁸. Un'indicazione utile in tal senso si trova nel d.lgs. n. 20/24, che tra le funzioni del Garante prevede quella di assicurare la consultazione con le organizzazioni e le associazioni rappresentative delle persone con disabilità nelle proprie azioni e dispone altresì un obbligo di consultazione con cadenza almeno semestrale con le federazioni maggiormente rappresentative delle persone con disabilità. Il decreto prevede altresì che il Garante assicuri forme di concertazione in relazione alle specifiche attività di promozione del godimento effettivo dei diritti delle libertà fondamentali delle persone con disabilità (art.4). D'altra parte, da un punto di vista più ampio, ci si chiede se sia opportuno valorizzare il ruolo partecipativo delle associazioni e delle organizzazioni anche nella fase di designazione dei soggetti chiamati a far parte degli organismi di parità o se le indiscutibili esigenze di procedure trasparenti in materia di selezione, nomina, revoca, richieste dalle direttive gemelle e invocate dalla dottrina⁸⁹, facciano propendere per una completa esclusione. Probabilmente la soluzione equilibrata potrebbe essere quella dello svolgimento dell'attività di consultazione e concertazione nella definizione dei requisiti di professionalità e delle competenze richieste per partecipare alle suddette procedure. Ciò consentirebbe una più dettagliata articolazione di quelle generiche richieste di conoscenza ed esperienza sinora previste dal legislatore. Ma certamente la questione dei rapporti tra organismi istituzionali e attori privati non può chiudersi con l'introduzione di procedure di consultazione e concertazione, che - per quanto rilevanti - non esauriscono la riflessione. Si è suggerito in proposito di affrontare il tema dell'insufficienza degli strumenti che il diritto mette a disposizione degli attori sociali, dei rapporti che potrebbero essere necessari tra organismi di parità e questi ultimi nelle funzioni di sostegno alla contrattazione e, più in generale, nelle varie attività di contrasto alle discriminazioni e di risoluzione delle controversie⁹⁰.

⁸⁸ Calafà, Protopapa 2024, 428.

⁸⁹ Borzaga 2024, 331.

⁹⁰ Calafà, Protopapa 2024, 431.

4. *Conclusioni* - È stato scritto in passato che gli ostacoli che l’istituzionalizzazione forte della lotta alle discriminazioni incontra sono molteplici, che il rischio è che non si riesca ad andare oltre a una «precaria opera di diffusione culturale»⁹¹, una sorta di operazione «illuministica calata dall’alto»⁹².

Si è inoltre tornati a parlare di «burocrazia di parità»⁹³. In questo senso si è considerata ottimistica l’idea di considerare gli organismi di parità «davvero importanti e utili» e il rischio di «moltiplicare le competenze e le “poltrone”, creare corti circuiti procedurali e imbuti burocratici»⁹⁴. La questione di fondo che rimane sul tappeto è quella già posta diversi anni fa da una parte dei movimenti femministi e muove dalla critica radicale alle possibilità trasformative del diritto. Chi scrive ritiene che si tratti di ragioni da tenere in debito conto. Così come è da tenere in debito conto la critica di chi osserva come l’istituzionalizzazione implichi rigidità e lentezza nell’azione, laddove sarebbero necessari aggressività, immaginazione e flessibilità⁹⁵. Ma l’analisi qui svolta porta a propendere per l’idea che i limiti che l’azione degli organismi di parità ha mostrato sinora dipendano molto più dai difetti derivanti dalla mancanza di risorse, di autonomia e di potere che dal loro carattere istituzionale. Se, inoltre, si guarda a quel complesso di funzioni di monitoraggio, ricerca, analisi e di promozione dell’eguaglianza tramite diversi strumenti di *awareness rising*, si conferma la necessità di un forte intervento pubblico. Se, nonostante le diverse visioni dell’eguaglianza, il dibattito intorno al diritto antidiscriminatorio trova un punto di largo consenso, questo è proprio sulla necessità di attivare più strumenti e di definire più livelli di azione. Il *caveat* principale rimane allora quello di sempre, e già ampiamente emerso in modo chiaro con riferimento all’esperienza delle istituzioni per la parità di genere: la capacità di trasformare le riforme legislative in azioni coerenti.

Del resto, nel contesto attuale, pare che il rischio principale non sia tanto quello della moltiplicazione delle poltrone, quanto quello di un’attuazione minimalista delle direttive, a cui purtroppo il legislatore nazionale risulta particolarmente avvezzo quando si tratta dell’implementazione del diritto antidiscriminatorio europeo. Il timore è che, intervenendo con qualche piccolo

⁹¹ Barbera 2003, 637 e sul tema McBritton 2002, 61 ss.

⁹² Barbera 2003, 637.

⁹³ Fili 2024, 1243.

⁹⁴ Le espressioni sono sempre di Fili 2024, 1246.

⁹⁵ Calafà, Protopapa 2024, 418.

aggiustamento, con qualche parziale estensione di competenze e di risorse agli organismi già esistenti e con una formale statuizione di indipendenza (che sarebbe tutta poi da verificare nel concreto operare degli organismi), si perda un'importante occasione per portare l'Italia in linea con quelle garanzie che il diritto europeo e il diritto internazionale richiedono. L'analisi qui svolta conferma dunque la necessità di un più ampio dibattito e una maggiore consapevolezza delle scelte che sono sottese all'implementazione delle nuove direttive europee sugli organismi di parità e che non paiono affatto meri tecnicismi.

Riferimenti bibliografici

- Ballestrero M.V., Treu T. (1994), *Introduzione*, in Id., *Commentario sistematico alla legge 10 aprile 1991, n. 125. Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, in *NLCC*, 8.
- Barbera M. (2003), *Introduzione. La riforma delle istituzioni di parità*, in *NLCC*, 637.
- Barbera M. (2024), *Eguaglianza e istituzioni di parità*, in Bonardi O. (a cura di), *Carlo Smuraglia. La vita e le opere*, Milano UP, Milano, 215.
- Bell M., Waddington L. (2003), *Diversi eppure eguali. Riflessioni sul diverso trattamento delle discriminazioni nella normativa europea in materia di egualità*, in *DLRI*, n. 3/4, 373.
- Bonardi O., Meraviglia C. (2017), *Dati statistici e onere della prova nel diritto antidiscriminatorio*, in Bonardi O. (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile. Raccolta di studi promossa dal gruppo Altravelocità*, Ediesse, Roma, 351.
- Bonardi O. (2022), *Luci e ombre della nuova legge delega sulla disabilità*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/luci-e-ombre-della-nuova-legge-delega-sulla-disabilita/>.
- Borelli S. (2013), *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, in Perulli A., Fiorillo L. (diretto da), *Il nuovo diritto del lavoro. 1. Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche: la terza riforma*, Giappichelli, Torino, 505.
- Borzaga M. (2024), *Il destino di consigliere e consiglieri di parità in Italia dopo le più recenti riforme*, in *Equal*, n. 3-4, 329.
- Buoemi M. (2014), *Azioni positive contro le discriminazioni nel mondo del lavoro. L'esperienza dell'UNAR*, in *Sociologia del lavoro*, n. 134/2014, 160.
- Calafà L., Protopapa V. (2024), *Gli attori delle politiche di parità: dalle origini alle direttive di «terza generazione»*, in *RGL*, vol. 3, 417.
- Candido A. (2021), *Appunti sull'art. 1, co. 3, lett. f) del “Disegno di legge recante delega al governo di semplificazione e codificazione in materia di disabilità”. La definizione di disabilità*, in <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/?p=15961>.
- Cavaletto M.G. (2017), *A scuola di parità: educare le giovani generazioni alla parità di genere*, FrancoAngeli, Milano.
- Ciarletta M.S. (2014), *Diritti antidiscriminatorio e pari opportunità nel lavoro pubblico e privato*, Rubettino, Soveria Mannelli.

- Consigliera nazionale di parità (2025), *Rapporto sull'attività delle consigliere nazionali di parità per l'anno 2024*, in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/parita-e-pari-opportunita/rapporto-attivita-consigliera-nazionale-di-parita-anno-2024>.
- Corazza L. (2024), *Il lavoro delle donne? Una questione redistributiva*, FrancoAngeli, Milano.
- Crovella F. (2024), *La norma inapplicata sul disability manager: c'è solo in quattro regioni. Così il lavoro non è per tutti*, in <https://www.ilfattoquotidiano.it/2024/12/03/la-norma-inapplicata-sul-disability-manager-ce-solo-in-quattro-regioni-così-il-lavoro-non-e-per-tutti/7788142/>.
- De Falco M. (2022), *Ragionando attorno alla legge delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *RCP*, vol. 5, 1738.
- De Giorgi M. (2013), *Osservatorio UNAR: libertà religiosa e discriminazione nell'ordinamento italiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, vol. 1, 29.
- Donini A. (2023), *La tutela del diritto di informazione collettiva sui sistemi automatizzati attraverso il procedimento di repressione della condotta antisindacale*, in *RGL*, n. 3, 415.
- Equinet - European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2023), *A comparative analysis of non discrimination law in Europe*, in <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0624900d-e73b-11ee-9ea8-01aa75ed71a1/language-en>.
- Ferzetti F. (2025), *L'autorità garante dei diritti delle persone con disabilità*, in *RTSA*, vol. 1, 1.
- Filì V. (2024), *Le direttive gemelle (UE) 2024/1499 e (UE)2024/1500 sugli organismi di parità*, in *DRI*, n. 4, 1243.
- Gardini G. (2010), *La rimozione della Consigliera nazionale di parità per dissenso con le politiche di Governo: lo strano caso dell'"Ombudsman sfiduciato"*, in *LD*, 461.
- Griffo G. (2025), *Quanto potrà essere efficace l'azione di questo Garante?*, in <https://unipd-centrodirittiumpani.it/it/temi/quanto-potra-essere-efficace-lazione-di-questo-garante>.
- Guariso A., Militello M. (2019), *La tutela giurisdizionale*, in Barbera M., Guariso A. (2019), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, Strumenti, Interpreti*, Giappichelli, Torino, 445.
- Guariso A. (2022), *Divieti di discriminazione: il fattore nazionalità entra nel d.lgs. 216/2003 e ne estende l'ambito di applicazione*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/divieti-di-discriminazione-il-fattore-nazionalita-entra-nel-d-lgs-216-2003-e-ne-estende-lambito-di-applicazione/>.
- Guarriello F. (2007), *Il ruolo delle istituzioni e della società civile*, in M. Barbera (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 467.
- Ilo (2023), *Time for Equality at Work. Global Report under the Follow-up of the ILO Declaration on Fundamental Rights at Work, International Labour Conference, 91st Session 2003, report 1(B)*, Report of the Director-General. in <https://www.ilo.org/publications/time-equality-work-global-report-under-follow-ilo-declaration-fundamental-0>.
- Izzi D. (2024), *Contrasto al Gender gap nel lavoro e regole di trasparenza*, in *LD*, 645.
- Mazzetti M. (2025), *Verso l'uguaglianza? Le nuove direttive sugli organismi di parità*, in *LD*, vol. 1, 91.

- Mc Britton M. (2002), *Gli organismi di parità*, in Garofalo G. (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive*, Cacucci, Bari, 93.
- Monaco M.P. (2024), *Il decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62: una lettura giuslavoristica*, in *Professionalità studi*, n. 3/24, 3.
- Nunin R. (2017), *Il lavoro femminile in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2017*, FrancoAngeli, Milano.
- Nunin (2019), *Il lavoro femminile in Friuli Venezia Giulia. Rapporto 2017*, FrancoAngeli, Milano.
- Nunin R. (2022), *La legge 162/21 e le Consigliere di parità*, in Ien, <https://www.italianequalitynetwork.it/la-legge-162-21-e-le-consigliere-di-parita/>.
- Recchia G. (2023), *Condizioni di lavoro trasparenti, prevedibili e giustiziabili: quando il diritto di informazione sui sistemi automatizzati diventa strumento di autotutela collettiva*, in *LLI*, n. 1, 34.
- Scarponi S (2022), *Discriminazione e cura genitoriale: la modifica dell'orario imposta dal datore di lavoro è rilevante?*, in <https://www.italianequalitynetwork.it/discriminazione-e-cura-genitoriale-la-modifica-dellorario-imposta-dal-datore-di-lavoro-e-rilevante/>.
- Strazzari D. (2010), *Per una cultura istituzionale dell'antidiscriminazione: margini e opportunità di intervento dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali nel contesto delle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 219.
- Unar, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (2023), *Relazione annuale 2022* in <https://www.unar.it/portale/web/quest/relazioni-alle-istituzioni>.
- Unar, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (2024), *Relazione annuale 2023* in <https://www.unar.it/portale/web/quest/relazioni-alle-istituzioni>.

ABSTRACT

Uno per tutti, tutti per uno. Spunti per un dibattito sull'attuazione delle nuove direttive sugli organismi di parità

In vista dell'attuazione da parte del legislatore nazionale delle direttive europee 2024/1499 e 2024/1500 sugli organismi di parità, il saggio analizza la situazione italiana al fine di contribuire al dibattito relativo a scelte strategiche che dovranno essere compiute. Dopo aver dato conto della situazione dei tre principali organismi di parità operanti in Italia, il saggio si sofferma sulle questioni della scelta tra il sistema pluralistico o monistico, tra organismi accentrati o decentrati, tra competenze limitate al campo del lavoro o estese a tutti gli aspetti della vita economica e sociale. Infine, l'A. conclude nel senso della necessità di un'ampia riforma, volta a garantire agli organismi le risorse, l'indipendenza e i poteri necessari.

One for all, all for one. Ideas for a debate on the implementation of the new directives on equality bodies

In view of the implementation of the European directives 2024/1499 and 2024/1500 on equality bodies, the essay analyses the Italian situation in order to contribute to the debate on strategic choices that have to be made. After presenting the situation of the three main equality bodies operating in Italy, the essay focuses on the choices between the pluralistic or monistic system, between centralised or decentralised bodies, between competences limited to the field of employment and occupation or extended to all aspects of economic and social life. In the end, the Author advocates the need for a broad reform, aimed at guaranteeing the equality bodies the resources, independence, competences and powers necessary to fight discrimination.