

Osservazioni della CGIL sullo schema di decreto legislativo AG n. 382 (attuazione delle direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500 sugli organismi per la parità)

Premessa

Il quadro normativo europeo, attraverso le direttive oggetto di trasposizione promuove il rafforzamento degli organismi indipendenti per il contrasto alle discriminazioni, fissando obiettivi vincolanti per gli Stati membri quanto ai risultati da conseguire. In tale contesto, si valuta positivamente l'obiettivo di rafforzare l'effettività delle politiche antidiscriminatorie e di promozione della parità di trattamento. Si apprezza inoltre l'intento di migliorare il coordinamento del quadro normativo nazionale vigente, con particolare riferimento al D.lgs. 215/2003 (sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica), al D.lgs. 216/2003 (sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro) e al D.lgs. 198/2006 (Codice delle pari opportunità tra uomo e donna). Il recepimento degli **standard europei** sugli organismi di parità, previsti dalle direttive (UE) 2024/1499 e 2024/1500, conduce verso un rafforzamento del quadro istituzionale della tutela antidiscriminatoria e verso l'allineamento dell'Italia agli standard UE su indipendenza e funzionamento degli equality bodies. Tuttavia, lo schema di decreto presenta criticità rilevanti che rischiano di limitarne l'impatto concreto, in particolare nel contrasto alle discriminazioni nel mercato del lavoro.

Valutazione generale sull'istituzione dell'Authority

In linea di principio, la CGIL esprime una valutazione favorevole rispetto all'istituzione di un'autorità indipendente. Permangono, tuttavia, forti perplessità in merito alla scelta di concentrare in un unico organismo l'insieme delle funzioni, a fronte della natura complessa e intersezionale dei fenomeni discriminatori, che difficilmente può essere efficacemente affrontata attraverso una mera unificazione puramente organizzativa.

Resta, pertanto, una criticità di fondo rispetto alla reale capacità del nuovo assetto dell'organismo di parità per garantire un approccio autenticamente intersezionale.

Inoltre, si nutrono dubbi circa la possibilità che il nuovo organismo possa sostituire integralmente gli enti attualmente operanti, i quali hanno maturato nel tempo competenze specifiche ed esperienze consolidate. In questo quadro, appare fondamentale non disperdere il patrimonio di radicamento territoriale esistente, evitando di indebolire la prossimità degli strumenti di tutela.

La previsione normativa di concentrare tutte le funzioni in un'unica authority nazionale, senza valorizzare la rete territoriale esistente, rischia di ridurre l'efficacia degli interventi sul territorio, allontanare le persone oggetto di discriminazione dai presidi locali cui si rivolgono più facilmente, perdere competenze e know-how costruiti nel tempo dalle strutture territoriali.

Desta, pertanto, particolare preoccupazione la soppressione di organismi quali l'UNAR e la sua rete di collaborazione con associazioni e parti sociali, il Comitato nazionale di parità e l'istituto delle Consigliere di parità, con il rischio di allontanare i presidi di contrasto alle discriminazioni proprio dai contesti territoriali e lavorativi in cui tali fenomeni si realizzano.

- La soppressione del **Comitato nazionale** per l'attuazione dei principi **di parità** di trattamento e uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici comporta la perdita di un importante spazio di confronto tra parti sociali e associazioni, che non solo si occupavano di discriminazioni avvenute ma anche della definizione di politiche di prevenzione. Non appare coerente con il principio di effettivo accesso ai servizi, sancito dalle direttive europee, prevedere che la costituzione di articolazioni territoriali dell'authority sia rimessa a una scelta meramente opzionale, a fronte della concentrazione dell'Organismo a livello nazionale. La funzione delle **Consigliere di parità** è già oggi caratterizzata da una distribuzione territoriale disomogenea, in quanto legata alle risorse destinate dalle singole amministrazioni. In Italia operano attualmente, secondo stime ufficiali, circa 120-130 consigliere e consiglieri territoriali, oltre alla Consigliera Nazionale di Parità e al suo supplente, con una distribuzione territoriale ampia ma non

uniforme. Tale assetto rischia di accentuare ulteriormente le disparità territoriali, anche in considerazione della natura volontaria delle sezioni territoriali previste dal nuovo modello. Quasi il 70% delle cause di discriminazione affrontate da tali figure riguarda il tema della conciliazione vita-lavoro. In queste condizioni, risulta difficilmente ipotizzabile che le persone interessate si rivolgano a un'autorità nazionale: il rischio concreto è quello di una riduzione delle segnalazioni, più che delle discriminazioni, con l'indebolimento conseguente della funzione di tutela.

- La soppressione dell'UNAR corrisponde a un preciso disegno perseguito dall'attuale Governo fin dal suo insediamento. Un disegno che peraltro si sposa alla perfezione con i profili politici di contrasto e limitazione delle politiche di diversità, uguaglianza e inclusione. Si è arrivati persino a dichiarare l'incompetenza del Ministero riguardo alla **discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere**, tesi puntualmente smentita dal decreto di nomina. Il secondo atto era stato quello di non ricostituire il tavolo LGBT+ esistente con i precedenti esecutivi e oggi si svelano i reali intenti con la prospettata soppressione dell'ente, unico soggetto istituzionale ancora attivo contro le discriminazioni e per l'attuazione delle direttive europee recepite sul tema (43 e 78/2000). Tutto questo determina a nostro giudizio il mancato rispetto delle direttive 1499 e 1500/2024, che raccomandavano invece il rafforzamento degli organismi nazionali di parità. Un disegno in linea con tutte le politiche conservatrici che caratterizzano questo momento storico: un ulteriore tassello per la cancellazione dei diritti della persona. Un'occasione preziosa che va nel senso da noi ripetutamente richiesto, ovvero l'indipendenza dell'UNAR dall'esecutivo, viene invece piegata agli interessi del governo e va in direzione diametralmente opposta, ovvero quella della cancellazione dell'UNAR stesso.
- È da tempo evidente la necessità di rafforzare l'Ufficio nazionale **antidiscriminazioni razziali** (Direttiva 2000/43/CE e 2000/78/CE, D.lgs. 215/2003 e 216/2003), che ha incontrato nel tempo limiti legati anche alla sua collocazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. A differenza di organismi analoghi in altri Paesi europei, tale configurazione ne riduce il grado di autonomia, incidendo sull'efficacia dell'azione. Si richiama pertanto l'urgenza di garantire una piena attuazione della normativa antidiscriminatoria, attraverso un organismo effettivamente autonomo, dotato di strumenti adeguati, anche in termini di capacità di incidere concretamente sulle violazioni, anche mediante pareri e raccomandazioni vincolanti.
- Non risulta chiaro come l'ampliamento del perimetro di intervento dell'Organismo per la parità si coordini con la presenza dell'Autorità istituita con il D.lgs. 20/2024 per le **persone con disabilità**. La norma non definisce modalità di interazione tra i due soggetti, né chiarisce la ripartizione delle rispettive competenze, con il rischio di generare sovrapposizioni e inefficienze nel sistema di tutela.
- Un'ulteriore criticità riguarda il fatto che una quota crescente del lavoro si colloca al di fuori dei contesti tradizionali, in forme autonome, individuali o economicamente dipendenti, spesso prive di strumenti strutturati di rappresentanza. In questi ambiti, le discriminazioni risultano meno visibili e meno denunciate; manca un sistema di sistemi di tutela accessibili e specializzati, mentre le condizioni contrattuali e di mercato possono amplificare le disuguaglianze, in particolare di genere. L'assenza di un esplicito riferimento al **lavoro autonomo** nel perimetro dell'authority, previsto dalla Direttiva 2010/41/UE, rischia quindi di creare una significativa area grigia di non tutela, in contraddizione con gli obiettivi delle direttive europee.

Anche per questi motivi, la disciplina delle **incompatibilità** prevista nella norma in commento, pur motivata dall'esigenza di garantire indipendenza e imparzialità, che penalizzano tra le altre le pregresse esperienze in parti sociali e associazioni che da sempre combattono le discriminazioni, appare non pienamente coerente con quanto previsto dalla Direttiva 1499/2024, che richiede di *“garantire che gli organismi per la parità siano indipendenti e liberi da influenze esterne e che non sollecitino né accettino istruzioni dal governo o da alcun altro ente pubblico o privato nell'adempimento dei loro compiti e*

nell'esercizio delle loro competenze". Nel testo si rileva infatti una prevalente attenzione al tema delle incompatibilità, a fronte di una più limitata definizione delle **competenze** necessarie. Inoltre, la suddivisione predefinita dei componenti tra ambito discriminatorio e ambito lavoristico – non necessariamente coerente con le esigenze operative, appare poco giustificata. Qualora il tema delle articolazioni territoriali sia condizionato da vincoli di organico o di risorse, si evidenzia che un maggiore coinvolgimento delle parti sociali potrebbe consentire una presenza diffusa sul territorio senza oneri aggiuntivi.

Ulteriori aspetti dello schema di D.lgs.

- Permangono rilevanti dubbi in merito all'**effettiva indipendenza dell'autorità** da qualsiasi influenza esterna, inclusa quella delle autorità governative, elemento che costituisce invece un presupposto essenziale alla luce delle direttive europee di riferimento. Tali perplessità sono rafforzate anche da esperienze recenti relative ad organismi analoghi, come il Garante per le persone con disabilità. In assenza di **meccanismi di selezione trasparenti**, pluralisti e realmente svincolati dall'indirizzo politico dell'esecutivo, il rischio concreto è quello di configurare un'autorità formalmente indipendente ma sostanzialmente esposta a condizionamenti, con possibili ricadute negative, sull'efficacia e sull'imparzialità dell'azione di contrasto alle discriminazioni. La previsione che la nomina del Presidente e dei componenti sia rimessa ai Presidenti delle Camere d'intesa tra loro, senza il coinvolgimento delle Commissioni parlamentari competenti, unitamente alla possibilità di rimozione dagli stessi in assenza di una chiara procedura istruttoria, solleva ulteriori criticità sul piano delle garanzie di autonomia e trasparenza.
- I **poteri** attribuiti agli organismi di parità risultano ancora limitati e non comprendono strumenti effettivi di enforcement, quali poteri sanzionatori o ispettivi, invece previsti per il Garante per le persone con disabilità. La marcata analogia – e in alcuni casi la potenziale sovrapposizione – tra i due impianti normativi avrebbe potuto essere valorizzata per costruire un sistema più incisivo, dotato di competenze rafforzate e strumenti operativi più efficaci, al fine di garantire una tutela concreta e tempestiva delle vittime di discriminazione. La scelta dello schema di D.lgs. di limitare l'azione dell'Organismo di parità a **raccomandazioni e pareri non vincolanti** – senza prevedere, neppure in ambiti circoscritti, l'adozione di decisioni vincolanti né meccanismi efficaci di follow-up – riduce significativamente l'efficacia degli strumenti di tutela rispetto alle possibilità offerte dalla Direttiva 2024/1499/UE.
- Con riferimento alla **risoluzione delle controversie**, appare opportuno chiarire quali siano le istituzioni dotate di "analoghe competenze" nelle materie previste dalla Direttiva (UE) 2024/1499, cui lo schema di D.lgs. consente di attribuire tali funzioni (art. 4, co. 1, lett. c)). La Direttiva prevede espressamente che i meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie possano assumere forme diverse, quali mediazione o conciliazione, nel rispetto del diritto e delle prassi nazionali; tale articolazione non risulta invece esplicitata nel decreto, determinando un potenziale margine di incertezza applicativa.
- In merito al **contenzioso** la Direttiva (UE) 2024/1499 consente agli Organismi per la parità di agire in giudizio anche in nome proprio a tutela dell'interesse pubblico; lo schema di D.lgs., invece, non recepisce questa opzione, non prevedendo tale facoltà tra le competenze attribuite (art. 4, co. 1, lett. f)), limitando così significativamente l'efficacia dell'azione dell'Organismo.
- Sul tema della **cooperazione**, lo schema di D.lgs. non struttura in modo chiaro forme di collaborazione con istituzioni strategiche per la prevenzione e la gestione delle discriminazioni, quali l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) nel campo delle segnalazioni e del whistleblowing, l'Autorità per i Diritti delle Persone con Disabilità, nonché organismi di controllo come l'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Una cooperazione rafforzata con tali enti, così come con reti europee quali Equinet e con organismi nazionali di tutela dei diritti umani, è indicata anche nelle raccomandazioni europee per garantire un dialogo efficace tra organismi per la

parità, autorità pubbliche e società civile e migliorare la prevenzione, il monitoraggio e l'effettiva tutela delle vittime di discriminazione.

- La norma non disciplina in alcun modo il rapporto tra la nuova authority e le forme di rappresentanza delle lavoratrici e dei lavoratori – RSU, RSA, RLS e CUG (il CUG è un organismo paritetico che opera nella Pubblica Amministrazione) - che operano quotidianamente nei luoghi di lavoro, sia pubblici che privati, nella prevenzione e nel contrasto delle discriminazioni e delle situazioni di mobbing. Alla luce di tale lacuna, appare fondamentale valorizzare il **ruolo delle parti sociali**, in particolare a livello territoriale, in ragione della loro capillarità, della presenza diffusa nei contesti lavorativi, della funzione svolta nella contrattazione delle condizioni di lavoro e della capacità di rappresentare direttamente le persone maggiormente esposte a fenomeni discriminatori. Un loro pieno coinvolgimento costituirebbe un elemento essenziale per rafforzare l'efficacia e l'accessibilità del sistema di tutela, attraverso una adeguata declinazione degli "strumenti di cooperazione", previsti nella norma, con i soggetti del **Registro delle associazioni e degli enti impegnati nella lotta alle discriminazioni e nella promozione della parità di trattamento**, istituito ai sensi dell'art. 6 del D.lgs. 215/2003 e gestito finora dall'UNAR. In questo quadro, desta inoltre preoccupazione il fatto che l'elenco delle associazioni e degli enti legittimati ad agire in giudizio continui ad essere approvato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero per le pari opportunità, mantenendo una competenza in capo al livello politico-amministrativo che rischia di limitarne l'autonomia, il pluralismo e la piena valorizzazione del ruolo delle parti sociali nel sistema di tutela.
- In merito alle **attività di sensibilizzazione, prevenzione e promozione**, lo schema di D.lgs. non contiene alcun esplicito riferimento alle discriminazioni intersezionali, intese come discriminazioni fondate sul sesso in combinazione con uno o più ulteriori fattori (come da direttive 79/7/CEE, 2000/43/CE, 2000/78/CE e 2004/113/CE). Permane invece il richiamo alla "nazionalità" e al "titolo di soggiorno" quali elementi da considerare nella definizione delle modalità di comunicazione delle attività di sensibilizzazione, prevenzione e promozione in materia di discriminazioni (art. 4, co. 1, lett. a), punto 2). Tale impostazione appare limitativa e non pienamente coerente con un approccio integrato e multidimensionale al contrasto delle discriminazioni.
- Il D.lgs. limita l'**attività consultiva** dell'Organismo per la parità alla formulazione di raccomandazioni non vincolanti solo su richiesta di Parlamento, Governo o altre autorità pubbliche (art. 4, co. 1, lett. g)). La Direttiva 2024/1499, invece, riconosce all'Organismo il diritto autonomo di produrre raccomandazioni in materia di legislazione, politiche, procedure e programmi riguardanti i diritti e gli obblighi derivanti dalle direttive europee. Riteniamo che la scelta riduca significativamente l'autonomia e l'efficacia dell'Organismo, limitando la sua capacità di incidere concretamente sulle politiche e sulla prevenzione delle discriminazioni.
- È positivo l'intento del provvedimento di prevedere la predisposizione di un programma di attività e di rafforzare le **attività di monitoraggio, raccolta e analisi** dei dati sulle diverse forme di discriminazione, in linea con i principi di rendicontazione e accountability delle direttive, anche attraverso una relazione annuale sulle attività svolte e una relazione quadriennale più articolata sul quadro complessivo. Tuttavia, in assenza di una presenza capillare dell'authority sul territorio, vi è il rischio concreto che tali funzioni risultino indebolite, con ricadute negative sia sul flusso informativo sia sulla qualità e completezza dei dati raccolti.
- Nello schema di D.lgs. non è previsto che l'Organismo per la parità predisponga le **relazioni periodiche** e un **programma delle attività**, contrariamente a quanto stabilito dalla Direttiva 2024/1499. Tali funzioni invece, sono contemplate ai fini dell'applicazione della Direttiva 2024/1500 [art. 4 co. 2 lettera i) del D.lgs..
- Permangono, inoltre, rilevanti incertezze in merito alla **continuità di una serie di funzioni** attualmente svolte dalle Consigliere di parità a livello territoriale, tra cui l'elaborazione dei rapporti biennali e dei report annuali, le attività di supporto e sensibilizzazione delle imprese sulla certificazione della parità di genere, la verifica del rispetto delle quote di genere nelle

giunte comunali e la vigilanza sulle commissioni di concorso nella pubblica amministrazione. L'assenza di una chiara attribuzione di tali competenze rischia di determinare vuoti operativi significativi.

- Il provvedimento non prevede un adeguato rafforzamento delle **risorse finanziarie e un idoneo assetto organizzativo** degli organismi competenti. Le direttive europee richiedono, al contrario, la disponibilità di risorse adeguate, stabili e continuative, mentre nel testo non si individuano finanziamenti certi né indicazioni chiare in merito alla dotazione organica, in particolare a livello territoriale. In tale contesto, il livello centrale dovrebbe assumere un ruolo di indirizzo e coordinamento volto a garantire maggiore omogeneità nella gestione tra ambito nazionale e territoriale, evitando il rischio di accentuare le disuguaglianze già esistenti. Il sistema attuale si fonda su una rete che coinvolge complessivamente circa 150 professionisti tra livello nazionale e territoriale - tra Consigliere e Consiglieri di parità e personale dell'UNAR - garantendo una presenza diffusa e competenze specialistiche. A fronte di tale assetto, lo schema di decreto prevede l'assunzione di 33 unità di personale tra Organismo e Ufficio (oltre alla possibilità di avvalersi di un massimo di 10 esperti). Tale previsione appare non sufficiente a compensare la perdita di capillarità e di radicamento territoriale del sistema esistente, con il rischio di determinare un indebolimento complessivo della capacità di intercettare, monitorare e contrastare efficacemente le discriminazioni.

Conclusioni

Alla luce di quanto indicato, la CGIL considera indispensabili interventi per:

- rafforzare il coordinamento istituzionale tra organismi di parità, ispettorato del lavoro, sistema giudiziario, autorità indipendenti e prevedere modalità operative che integrino pienamente le organizzazioni e le articolazioni territoriali, assicurando continuità, capillarità ed efficacia degli interventi antidiscriminatori.
- prevedere forme strutturate di coinvolgimento delle parti sociali e delle loro forme di rappresentanza nelle attività di monitoraggio e prevenzione delle discriminazioni.
- migliorare l'accessibilità degli strumenti di tutela per le persone discriminate, anche attraverso servizi di assistenza legale più efficaci, strumenti di segnalazione mirati e azioni di tutela collettiva.
- integrare maggiormente il sistema di tutela antidiscriminatoria con le politiche del lavoro e con la contrattazione collettiva, introducendo sistemi di prevenzione delle discriminazioni nei luoghi di lavoro.
- un raccordo più forte con politiche attive di qualità, servizi per l'impiego pubblici e gratuiti e con le politiche di inclusione.

La CGIL ritiene che il recepimento delle direttive rappresenti un passaggio importante per rafforzare il sistema di tutela contro le discriminazioni, ma che rischia di rimanere di carattere prevalentemente organizzativo e centralizzato, senza incidere pienamente sull'effettività della tutela contro le discriminazioni nel lavoro e nella società.

Per garantire una reale efficacia delle nuove disposizioni, è necessario rafforzare l'indipendenza, i poteri e le risorse degli organismi di parità, soprattutto a livello territoriale, nonché promuovere una maggiore integrazione con le politiche del lavoro e con il ruolo delle parti sociali.

In particolare, appare necessario intervenire per colmare le attuali carenze in termini di poteri effettivi di enforcement, di autonomia sostanziale dell'Organismo e di presidio territoriale della tutela, elementi che rischiano di compromettere l'efficacia complessiva del nuovo assetto.