

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani



VENT'ANNI DI UNAR: SUCCESSI, CRITICHE,
E LA SFIDA DI UN NUOVO INIZIO PER
L'ORGANISMO DI PARITÀ ITALIANO

Relatore: Prof. PAOLO DE STEFANI

Laureando: VALENTINA GUERRINI

matricola N. 1173597

A.A. 2023/2024

Indice

Indice.....	2
Introduzione	3
I. Quadro normativo	5
II. L' UNAR all'opera.....	14
2.1 Il Contact center per le vittime di discriminazione	14
2.2 Monitoraggio dell'evoluzione giurisprudenziale e del diritto antidiscriminatorio....	18
2.3 Le strategie nazionali	21
2.4 Campagne di sensibilizzazione	24
III. Critiche all'UNAR: dall'ideologia gender alle indicazioni degli organismi internazionali ..	25
3.1 La psicosi dell'ideologia gender e gli opuscoli dell'UNAR	26
3.2 Lettera aperta per l'indipendenza di UNAR.....	33
3.3 L'UNAR visto dagli organismi internazionali	35
3.4 Equality Body nell'Unione Europea: tra immobilismo e nuove prospettive	40
IV. Una riforma necessaria, ma quale riforma?	45
Conclusioni	52
Bibliografia	53

Introduzione

Lo sviluppo e l'applicazione del diritto antidiscriminatorio rappresentano una pietra miliare nell'evoluzione del nostro ordinamento giuridico, poiché influenzano direttamente il pieno godimento dei diritti umani fondamentali. In Italia l'ente che dal 2003 ha ricevuto mandato di monitorare sulla parità di trattamento è l'UNAR, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali. Questa tesi si propone di analizzare le funzioni e le caratteristiche di questo organismo di parità alla luce dei suoi 20 anni di attività al fine di capire quali siano stati i suoi successi, da replicare e potenziare, ma anche quali siano le sue mancanze.

Il primo capitolo di questo elaborato si propone di delineare il quadro complesso delle fonti relative al diritto antidiscriminatorio a livello internazionale, europeo e nazionale, per contestualizzare l'operato dell'UNAR. Il concetto di diritto antidiscriminatorio abbraccia un insieme multilivello di fonti normative nazionali, europee e internazionali che sanciscono i principi di eguaglianza e non discriminazione. La discriminazione si manifesta attraverso trattamenti diseguali basati sull'appartenenza a determinate categorie, sia in forma diretta che indiretta. Le fonti del diritto antidiscriminatorio, sebbene varie e disomogenee, sono fondamentali per garantire la tutela dei diritti delle persone e dei gruppi discriminati.

Il secondo capitolo si concentrerà sulle attività dell'UNAR negli ultimi cinque anni, delineando il ruolo chiave svolto dall'istituzione nel garantire l'applicazione del principio di parità di trattamento. Attraverso il Contact Center e le relazioni annuali al Parlamento, l'UNAR fornisce assistenza alle vittime di discriminazione, monitora la giurisprudenza e la legislazione in materia e analizza il fenomeno discriminatorio in Italia fornendo dati e indirizzi d'azione preziosi sia al legislatore che al governo, ma anche alle rappresentanze della società civile che operano in questo ambito.

Il terzo capitolo esaminerà le critiche rivolte all'UNAR, considerando sia su episodi specifici che hanno suscitato un dibattito pubblico sul ruolo e l'efficacia dell'ufficio, sia le posizioni delle organizzazioni della società civile, delle istituzioni internazionali e degli organismi europei che si occupano di parità.

Infine, nel quarto capitolo, saranno esaminate le proposte legislative relative alla creazione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e di un'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni. Queste proposte rappresentano un'opportunità per adeguare il quadro normativo italiano alle richieste nazionali ed europee, creando organismi indipendenti e incaricati di garantire la piena applicazione del diritto antidiscriminatorio.

I. Quadro normativo

Lo scopo di questo primo capitolo è fornire un quadro delle fonti relative al diritto antidiscriminatorio sul piano internazionale, europeo e nazionale per chiarire l'ambito complesso in cui opera l'UNAR. L'evoluzione del diritto antidiscriminatorio rappresenta un aspetto fondamentale nel nostro ordinamento giuridico dal momento che può avere un effetto concreto sul pieno godimento di altri diritti umani riconosciuti e tutelati.

Per diritto antidiscriminatorio si intende l'insieme multilivello di fonti nazionali, europee e internazionali in cui si affermano il principio di eguaglianza e quello di non discriminazione. La discriminazione è un comportamento che ha come conseguenza il "trattamento non paritario di una persona o un gruppo di persone, in virtù della loro appartenenza a una determinata categoria"¹ e può avere un profilo diretto e uno indiretto: nel primo caso si ha una condotta motivata dalla volontà di mettere una o più persone in situazione di svantaggio; una discriminazione di tipo indiretto ha luogo invece quando una disposizione, un criterio, una prassi o un comportamento in apparenza neutri hanno però come conseguenza, nella loro applicazione concreta, di creare uno svantaggio a una persona o un gruppo di persone.²

Le fonti del diritto antidiscriminatorio sono molteplici e disorganiche, poiché sono incorporate in norme nazionali e internazionali di diverso rango. Anche per questa ragione gli attributi legati all'identità dei singoli o dei gruppi che sono riconosciuti come meritevoli di una tutela dal diritto discriminatorio non sono un elenco statico e valido una volta per tutte, ma anche loro sono frutto di un'evoluzione e sono influenzati dal contesto storico, politico e sociale.

Oltre ai motivi di discriminazione che possono essere oggetto di protezione, un'altra variabile sono le aree di protezione cioè quegli ambiti in cui può essere fatto valere il diritto non discriminatorio come ad esempio l'istruzione, il welfare o

¹ UNAR. "Riconoscere una discriminazione." URL: <https://www.unar.it/portale/riconoscere-una-discriminazione> (Data di accesso: 09/08/2023)

² Decreto Legislativo n. 198 del 2006, art. 25

l'occupazione lavorativa che cambiano a seconda della fonte ma anche della caratteristica che si desidera tutelare.

1.1 Livello internazionale

Il divieto di discriminazione è un principio generale in grado di informare tutto il diritto internazionale in quanto norma di *ius cogens*³.

Nella Dichiarazione universale dei diritti umani del 1949 all'art.2 si stabilisce che i diritti da essa enunciati non debbano essere oggetto di discriminazione per ragioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione.⁴

La Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ICERD) adottata dall'Assemblea generale dell'Onu nel 1965 rappresenta un punto di svolta per il diritto antidiscriminatorio, agendo da faro per lo sviluppo nelle normative nazionali in materia poiché obbliga gli Stati contraenti a perseguire l'eliminazione di ogni tipo di discriminazione, punendo i comportamenti di tipo discriminatorio.

All'art.1 si identifica come discriminazione

Ogni distinzione, esclusione, limitazione o preferenza basata sulla razza, il colore della pelle, la discendenza o l'origine nazionale o etnica, che abbia lo scopo o l'effetto di annullare o compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali

³ Centro diritti Umani - UNIPD "La Dichiarazione Universale dei diritti umani commentata dal Prof. Antonio Papisca". URL: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/dossier/La-Dichiarazione-Universale-dei-diritti-umani-commentata-dal-Prof-Antonio-Papisca/3> (Data di accesso: 09/08/2023)

⁴ Dichiarazione universale dei diritti Umani, art. 2

*in campo politico, economico, sociale e culturale o in ogni altro ambito della vita pubblica.*⁵

L'ICERD prevede un meccanismo di controllo per la verifica del rispetto della Convenzione da parte degli stati contraenti che devono sottoporre al Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale (CERD) dei report periodici in merito ai provvedimenti adottati per adempiere agli obblighi assunti.

L'ONU nel corso dei decenni ha sviluppato altre Convenzioni inerenti ai diritti umani e alla lotta alla discriminazione, tra le quali la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979 e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità del 2014.

1.2 Livello europeo

Non è possibile parlare di un vero e proprio sistema del diritto antidiscriminatorio a livello europeo⁶, le fonti sono molteplici e provengono sia dal diritto dell'Unione Europea che dal Consiglio d'Europa.

Nell'UE il diritto antidiscriminatorio emerge sia nell'ambito dei trattati e delle convenzioni, che in quello del diritto derivato, in particolare nelle direttive.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000 all'art. 21 stabilisce il divieto di discriminazione da parte delle istituzioni dell'UE per un ampio catalogo di caratteristiche. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009 la

⁵ Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, art.1

⁶ Manuale di diritto europeo della non discriminazione, p.16
https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook_non_discrim_law_ita (Data di accesso: 09/08/2023)

Carta ha assunto valore giuridico vincolante sia per le istituzioni UE sia per gli stati membri quando attuano il diritto dell'unione.

Nell'art. 2 del Trattato sull'Unione europea il principio di non discriminazione viene indicato come un valore fondamentale, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea si stabilisce che nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni l'UE deve avere come obiettivo la rimozione delle discriminazioni fondate sul sesso, razza, origine etnica, religione, convinzioni personali, età o orientamento sessuale.⁷ Nell'art.18 del TFUE si sancisce inoltre che ogni forma di discriminazione sulla base della nazionalità sia vietata, prevedendo la possibilità per Consiglio e Parlamento europeo di stabilire norme volte a proibire questa tipologia di discriminazione⁸.

Nel 2000 l'Unione adotta due importanti direttive in materia di diritto antidiscriminatorio. La direttiva 2000/78/CE vieta la discriminazione basata su orientamento sessuale, religione, età e disabilità nell'ambito dell'occupazione lavorativa, mentre la direttiva 2000/43/CE vieta la discriminazione basata su razza ed etnia non solo nel settore lavorativo ma anche nell'istruzione, nel welfare e nell'accesso a beni e servizi. La direttiva 2004/113/CE estende il divieto di discriminazione fondata sul sesso all'accesso ai beni e servizi, mentre la direttiva 2006/54/CE vieta la discriminazione in base al sesso anche in relazione alla sicurezza sociale. La direttiva 2014/54/UE riguarda il contrasto della discriminazione dei lavoratori provenienti da paesi UE in base alla nazionalità. Appare qui evidente che il diritto discriminatorio dell'UE ha una portata diversa a seconda delle categorie protette: alcune caratteristiche sono tutelate in modo più ampio, come la razza e l'origine etnica, altre sono invece protette solo nel contesto lavorativo come la disabilità o l'età. Inoltre, è bene ricordare che il principio della non discriminazione enunciato dalla Carta dei diritti fondamentali attiene alle sole materie la cui competenza spetta al diritto dell'UE.

Dal 2007 l'UE si è dotata di un'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) che si occupa della promozione di una cultura dei diritti umani al fine di difendere i diritti fondamentali delle persone che risiedono nei territori

⁷ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, versione consolidata, art.10

⁸ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, versione consolidata, art.18

dell'Unione, attraverso una consulenza indipendente a disposizione delle istituzioni europee e nazionali.

Sempre nel 2007 nasce l'Equinet, la rete europea che raggruppa enti per le pari opportunità di cui si renderà conto in modo più approfondito nel terzo capitolo di questo elaborato.

Il Consiglio d'Europa, istituito nel 1949, è un'organizzazione internazionale regionale il cui statuto ha come obiettivo degli stati membri "tutelare e promuovere gli ideali e i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale"⁹, la tutela dei diritti dell'uomo, dello stato di diritto e della democrazia. I membri del Consiglio d'Europa hanno firmato nel 1950 a Roma la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), seguita nei decenni successivi da Protocolli aggiuntivi. La Convenzione prevede una tutela giurisdizionale dei diritti da essa garantiti tramite la possibilità di ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Il fondamento del diritto antidiscriminatorio all'interno del Consiglio d'Europa è previsto dall'art. 14 della CEDU, in cui si stabilisce che

*Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.*¹⁰

È importante notare che i diritti garantiti dalla CEDU riguardano tutte le persone che ricadono nella giurisdizione degli stati parte, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Il tema del divieto di discriminazione è ampliato dal Protocollo n. 12 alla Convenzione, entrato in vigore nel 2005, il cui obiettivo è eliminare le restrizioni che

⁹ Statuto del Consiglio d'Europa, art.1°

¹⁰ Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art.14.

possono sorgere in base all'art.14 della CEDU stabilendo che il divieto di discriminazione ha portata generale e che quindi l'autorità pubblica deve astenersi da ogni tipo di discriminazione, non solo negli ambiti previsti dall'art.14 ma anche dei diritti riconosciuti dalla legislazione nazionale.

Si tratta di un tema di notevole importanza perché uno dei rischi collegati ai cataloghi dei diritti è che finiscano per avere, nel tempo, un effetto restrittivo. Con il Protocollo n.12 il Consiglio d'Europa si è voluto mettere al riparo da tali rischi; tuttavia, il numero di ratifiche è stato esiguo, anche l'Italia pur avendo firmato il protocollo non l'ha ratificato.

Un riferimento al divieto della discriminazione che ricalca l'impostazione dell'art. 14 CEDU si trova anche nella Carta Sociale Europea, come riveduta nel 1996, nonché in altre convenzioni e protocolli del Consiglio d'Europa, che si inoltre è dotato dal 1993 di un organo di tutela dei diritti umani: la Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) con il compito di monitorare situazioni di discriminazione su un ampio catalogo di ambiti; presentare raccomandazioni agli stati membri; fare dichiarazioni su situazioni ritenute critiche e proporre definizioni e spiegazioni attinenti ai temi della discriminazione e dell'intolleranza.

1.3 Livello nazionale

L'art.3 della Costituzione italiana sancisce il principio di eguaglianza sia in senso formale, davanti alla legge, che sostanziale, impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscano l'effettivo godimento dei diritti. L'aspetto relativo alla non discriminazione emerge, implicitamente, al comma 1 in cui si stabilisce che l'eguaglianza davanti alla legge non può avere distinzioni in base a sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali.¹¹

¹¹ Costituzione italiana, art.3

Il diritto non discriminatorio si sviluppa in Italia sulla spinta di convenzioni internazionali e direttive europee. Con la l. 13 ottobre 1975 n. 654 l'Italia ratifica la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1966 dove le caratteristiche tutelate dalla discriminazione sono razza, colore, ascendenza, origine nazionale o etnica.¹² Successivamente il legislatore nazionale interviene a modificare l'art. 3 della suddetta legge n.654/1975 con l'art.1 della legge n. 205/1993, "Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 26 aprile 1993, n. 122, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa". La legge n. 205/1993, nota come legge Mancino dal nome del ministro proponente, sanziona l'incitamento alla violenza e alla discriminazione per motivazioni razziali, etnici, religiosi o nazionali.¹³ L'art.3 del d.l. 122/1993 introduce l'aggravante per i reati commessi per finalità di discriminazione o odio etnico, nazionale, razziale o religioso, che prevede un aumento della pena fino alla metà¹⁴. Durante la XVIII legislatura c'è stato un tentativo di ampliare i confini della legge Mancino alle discriminazioni basate sul sesso, genere, orientamento sessuale, identità di genere e disabilità, questa proposta di legge, nota come ddl Zan, dal nome del primo firmatario, è stata affossata in Senato nell'ottobre del 2021.¹⁵

Nel luglio 2003 l'Italia ha dato attuazione a due direttive dell'Unione Europea: il d.lgs. n.215/2003 dà attuazione alla direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, mentre il d.lgs. n. 216 del 2003, in attuazione della direttiva 2000/78/CE stabilisce un quadro generale per la lotta alla discriminazione fondata su religione o convinzioni personali, handicap, età o le tendenze sessuali in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

L'art. 7 del succitato d.lgs 215/2003 istituisce l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondata sulla razza o sull'origine

¹² Legge n. 654 del 13 ottobre 1975

¹³ Legge n. 205 del 25 giugno 1993

¹⁴ Decreto-legge n. 122 del 26 aprile 1993

¹⁵ Atto Senato n. 2005. URL: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/53457.htm> (Data di accesso: 09/08/2023)

etnica, denominato UNAR, Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali¹⁶, con i seguenti compiti:

- Fornire assistenza in fase giurisdizionale o amministrativa alle vittime di discriminazione
- Svolgere inchieste per accertare l'esistenza di discriminazioni
- Favorire l'adozione di misure da parte di soggetti pubblici e privati di poste a scongiurare o compensare le situazioni di svantaggio causate dai fattori di discriminazione tutelati
- Realizzare campagne di sensibilizzazione e informazione dell'opinione pubblica sul principio di parità di trattamento per rendere noti gli strumenti di tutela dalle discriminazioni
- Elaborare raccomandazioni, pareri e proposte di modifica della normativa vigente in materia di discriminazioni

L'organizzazione dell'UNAR in seno al Dipartimento per le pari opportunità viene ulteriormente specificata con il DPCM 11 dicembre 2003 il cui art. 2.1 stabilisce che l'UNAR

ha la funzione di garantire, in piena autonomia di giudizio ed in condizioni di imparzialità, l'effettività del principio di parità di trattamento fra le persone, di vigilare sull'operatività degli strumenti di tutela vigenti contro le discriminazioni nonché di contribuire a rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica analizzando il diverso impatto che le stesse hanno sul genere ed il loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso¹⁷

Particolarmente di rilievo sono le caratteristiche di autonomia e imparzialità che come si avrà modo di evidenziare nel capitolo III di questo elaborato continuano a

¹⁶ D'ora in avanti UNAR

¹⁷ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 dicembre 2003, art. 2.1

rappresentare, a distanza di 20 anni dall'istituzione dell'UNAR, elementi particolarmente critici. La disposizione all'art. 4 dello stesso DPCM nello stabilire che gli indirizzi dell'attività istituzionale di competenza dell'ufficio sono determinati dal Ministro per le Pari Opportunità sembra già essere in contrasto con il principio di autonomia stabilito all'art. 2.1.

Il secondo comma dell'articolo 2 predispone l'articolazione dell'UNAR in due unità operative una votata alla tutela della parità di trattamento e l'altra dedicata al servizio di studi, ricerche e relazioni istituzionali.¹⁸ L'art. 3 prevede l'organizzazione dell'UNAR con un dirigente generale coordinatore, spesso chiamato direttore, due dirigenti preposti alle due diverse unità operative e altri 18 persone appartenenti alla pubblica amministrazione più eventualmente un massimo di cinque persone non appartenenti ai ruoli della Presidenza del consiglio, come ad esempio avvocati dello Stato, e un massimo di cinque esperti, anche estranei alla pubblica amministrazione.¹⁹

A partire dal 2011, ha esteso de facto il suo ambito di competenza riguardo ad altri tipi di discriminazione, come l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale e l'identità di genere, in attuazione delle direttive annuali per l'azione amministrativa del Dipartimento per le pari opportunità.

La l. 238/2021 dando attuazione alla direttiva 2014/54/UE in materia di contrasto alle discriminazioni dei lavoratori provenienti dai paesi dell'Unione Europea, prevede la creazione di un art.5 bis che allarga il ventaglio di compiti dell'UNAR ai motivi di discriminazione nei confronti dei lavoratori de comunitari.²⁰

¹⁸ DPCM 11 dicembre 2003, art. 2.2

¹⁹ DPCM 11 dicembre 2003, art. 3

²⁰ Legge 23 dicembre 2021 n. 238

II. L' UNAR all'opera

In questo capitolo verranno delineate le principali attività svolte dell'UNAR negli ultimi cinque anni. Come recita il portale dell'istituzione la sua mission è “garantire l'applicazione del principio di parità di trattamento”, a questo scopo si occupa di assistere le vittime di discriminazione, vigilando sull'adeguatezza degli attuali dispositivi di tutela e svolgendo una analisi del fenomeno discriminatorio in Italia. L'operato dell'UNAR si sostanzia in molteplici campi:

- l'ambito della prevenzione dei comportamenti discriminatori supportato dalla sensibilizzazione dell'opinione pubblica e della società civile;
- l'ambito delle azioni positive, che hanno il fine di rimuovere gli ostacoli per la realizzazione della parità, ma anche di studi, analisi, forum tra operatori del settore e attività formative;
- l'ambito della tutela delle vittime di discriminazione, nel rispetto delle competenze dell'autorità giudiziaria;
- l'ambito della sorveglianza della reale applicazione del principio di parità di trattamento

I seguenti paragrafi prenderanno esame i diversi strumenti a cui l'UNAR ha dato vita tentando di valutarne i successi e le criticità ove possibile.

2.1 Il Contact center per le vittime di discriminazione

Il Contact center, svolge un ruolo decisivo nell'operato dell'UNAR: si occupa innanzitutto di fornire assistenze alle vittime di discriminazioni e delle persone che desiderano avere informazioni sulle tutele esistenti in materia di antidiscriminazione, dando indicazioni su come gestire l'evento discriminatorio, sulle possibili azioni che la vittima può intraprendere. Qualora lo si renda necessario il *Contact center* può indirizzare

le vittime verso avvocati specializzati per una consulenza legale. Per accedere ai servizi del Contact center la vittima o il testimone di una discriminazione possono utilizzare i seguenti canali:

- chiamare il numero verde, 800.90.10.10 parlando direttamente con un operatore o lasciando un messaggio;
- fare una segnalazione, in qualità di “vittima”, “testimone” o “utente web” tramite il *form* multilingua accessibile dal portale dell’UNAR sia dalla homepage che dal link <https://servizi.unar.it/Unar/cosa-facciamo/contact-center/segnalazione/intro>
- segnalazioni da altri canali: via mail (unar@unar.it), rassegna stampa, monitoraggio dell’Osservatorio Media e Internet

Il numero verde è attivo in orari di ufficio, durante i quali rispondono direttamente gli operatori incaricati, ma al di fuori degli orari di presidio è comunque possibile lasciare un messaggio alla segreteria telefonica lasciando i propri contatti al fine di essere richiamati. Gli operatori sono dei mediatori linguistici in grado di raccogliere tutte le informazioni rilevanti al fine di valutare le caratteristiche della segnalazione per orientarne gli step successivi. Ogni caso raccolto, indipendentemente dal canale, viene registrato dall’operatore in un database elettronico che permette, oltre alla possibilità di fornire una corretta assistenza, anche l’elaborazione delle informazioni raccolte a fini statistici. Se la segnalazione è identificata come pertinente o dubbia l’iter prosegue alla fase di lavorazione, nei casi in cui il caso non rientri tra le specifiche competenze dell’UNAR l’operatore reindirizza il segnalante agli enti competenti. La fase istruttoria del Contact center, sempre gestita dagli operatori, prevede sia il reperimento di maggiori informazioni sul caso in esame che di un primo tentativo di riparazione o rimozione delle cause della discriminazione. Qualora ciò non fosse possibile la trattazione del caso passa direttamente al Direttore dell’UNAR, nei casi in cui l’episodio segnalato sia avvenuto in un territorio in cui è presente la Rete nazionale antidiscriminazioni l’istruttoria può essere

portata avanti dal responsabile della rete territoriale, questo avviene su decisione del Referente del Contact center per le reti territoriali.²¹

L'attività di sorveglianza dei contenuti potenzialmente discriminatori provenienti dai media tradizionali come quotidiani (cartacei e online), riviste, agenzie di stampa, radio, TV, ma anche i social media, forum, siti web e blog permette di raccogliere ulteriori casi rispetto a quelli che si ricevono tramite segnalazione, una volta che si rileva un possibile episodio discriminatorio viene aperto un caso che segue lo stesso iter delle segnalazioni. Questa attività ha portato a un netto aumento delle segnalazioni pertinenti, grazie anche all'impiego di un software che intercetta parole chiave nei contenuti sul web.

Tavola 1 Segnalazioni per pertinenza anni 2018-2022

Anno	Segnalazioni totali	Segnalazioni pertinenti
2022	3122	2840
2021	1815	1460
2020	1002	913
2019	1552	1475
2018	2473	2331

Fonte: Rielaborazione dati presenti nelle relazioni annuali dell'UNAR al Parlamento italiano²²

I dati raccolti per l'anno 2022 riportano che il *ground*, ossia la motivazione sottostante alla discriminazione, con il maggior numero di segnalazioni ricevute è quello "etnico-razziale" con il 49,8% dei casi sul totale, seguito da quello del credo religioso e delle convinzioni personali (17,9%), il *ground* legato all'orientamento sessuale e l'identità di genere (14,3%), quello legato alle disabilità (11,9%), le discriminazioni per età (1,9%) e infine le discriminazioni multiple (1,4%) e altri *ground* (3,0%) che non

²¹ Presidenza del Governo, Nota descrittiva del sistema informativo UNAR; pp. 4-8 URL: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/BandiContratti/Procedure_LavoriFornitureServizi/AvvisiBandiInviti/ContactCenter_UNAR/ALLEGATO%20A%20CAP.pdf (Data di accesso: 21/10/2023)

²² UNAR, Relazioni alle Istituzioni, URL: <https://www.unar.it/portale/web/guest/relazioni-alle-istituzioni> (Data di accesso: 07/02/2024)

rientrano in modo specifico nell'aria di intervento dell'UNAR pur costituendo casi di discriminazione.²³

Oltre a distinguere le segnalazioni sulla base di *ground* e *sottoground* più specifici il Contact center analizza nei suoi report annuali anche altri aspetti:

- gli ambiti in cui avvengono le discriminazioni ad esempio vita pubblica, salute, lavoro;
- i luoghi distinti tra fisici e virtuali, i primi sono divisi sulla base regionale e provinciale, nei secondi invece si opera una distinzione tra i diversi *social network*, applicazioni di messaggistica, internet e i media tradizionali;
- tipologia di persone che effettuano la segnalazione distinguendo tra enti, vittime, testimoni, e segnalanti (questi ultimi sono soggetti informati ma non direttamente testimoni dei fatti).
- Tipologia dei responsabili delle discriminazioni che di volta in volta sono singoli o gruppi, privati o enti pubblici

Come molti aspetti riguardanti l'UNAR anche il *Contact center* è sottoposto periodicamente a una serie di critiche, in particolare per i suoi costi ritenuti eccessivi: un articolo del Fatto quotidiano del 2017 segnala che, dividendo il suo budget del 2016 per le chiamate ricevute, si ottiene un costo di circa 800 € a chiamata²⁴. Si tratta in effetti di un servizio costoso ma previsto dalla legge che ha istituito l'UNAR e di fondamentale importanza poiché tutti i casi che vengono sottoposti all'UNAR forniscono dei dati preziosi sullo stato delle discriminazioni in Italia anno per anno, le loro evoluzioni e specificità come, ad esempio, le situazioni emerse in relazione alla pandemia Covid 19:

²³ UNAR, Relazione al Parlamento per l'anno 2022, pp. 27-28

²⁴ Mackinson Thomas, Il fatto quotidiano, "Unar, il numero antidiscriminazioni costa 800 euro a chiamata. Ed è un doppione"
<https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/07/25/unar-il-numero-antidiscriminazioni-costa-800-euro-a-chiamata-ed-e-un-doppione/3750752/>

dapprima la discriminazione nei confronti dei cittadini di origine asiatica legata al ricorso nei media dell'espressione impropria "virus cinese" e in seguito con la distribuzione dei fondi per tutelare i nuclei più esposti agli effetti economici della pandemia che in alcuni casi è stata applicata dalle amministrazioni locali in modo discriminatorio favorendo le persone in possesso di cittadinanza italiana o residenza anagrafica a scapito dei soggetti più fragili come le persone senza fissa dimora e delle comunità rom, sinte e caminanti.²⁵

Si tratta quindi un servizio che va sempre più potenziato per garantire il miglior sostegno possibile alle persone che subiscono discriminazioni e per permettere alle istituzioni di agire, nell'ambito che attiene alla lotta alle discriminazioni, in modo informato e puntuale, sulla base di dati e necessità concrete.

2.2 Monitoraggio dell'evoluzione giurisprudenziale e del diritto antidiscriminatorio

Nelle relazioni che con cadenza annuale l'UNAR realizza per il Parlamento è presente una specifica sezione dedicata alla giurisprudenza e alla produzione legislativa attinenti all'ambito delle discriminazioni, offrendo un panorama della situazione e dell'evoluzione della giurisprudenza e del diritto antidiscriminatorio in questo contesto e permettendo sia "una lettura critica e sistematica del panorama giurisprudenziale dell'ultimo anno, utile per cogliere tendenze e spinte evolutive seguite dai diversi collegi giudicanti e dalle varie Corti", sia una prospettiva della direzione in cui sta andando la produzione legislativa in materia cercando di capire su quali aspetti i legislatori si stanno concentrando.²⁶

²⁵ UNAR, Relazione al Parlamento per l'anno 2022, p. 8
https://www.unar.it/portale/documents/20125/51622/RELAZIONE+UNAR+2020+DEF_13.12.pdf/e2d97fda-8dc6-c960-fc5b-5de269281e3c?t=1639490419111

²⁶ UNAR, Relazione al Parlamento per l'anno 2021, pp. 78-79

Nelle Relazioni al Parlamento del 2021 e 2022 è dedicato un ampio spazio alla trattazione del fenomeno dell'hate speech, nello specifico di quello che si è diffuso sul web e i social network. I discorsi d'odio si caratterizzano per l'impiego di “*epithets to insult and stigmatize others on the basis of their race, gender, sexual orientation, or other forms of group membership*”²⁷, tuttavia quello che emerge dall'analisi dell'UNAR è che spesso chi li mette in atto online non coglie la gravità delle proprie parole, soprattutto sulle conseguenze dirette e reali nella vita delle vittime. Per affrontare questi comportamenti sempre più diffusi l'Unione Europea ha sviluppato negli anni una serie di codici di condotta e regolamenti per tutelare da un lato il diritto di espressione, ma al contempo contrastare i fenomeni dei discorsi d'odio online. Il progetto “*REASON – REAct in the struggle against hate speech*” finanziato dall'Unione Europea ha proseguito le sue attività di contrasto ai crimini e i discorsi d'odio.

Un ulteriore tema che ha acquistato rapidamente importanza negli ultimi anni è quello legato al rapporto tra impiego di sistemi di intelligenza artificiale e tutela dei diritti umani: nel dicembre del 2022 Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha pubblicato un report sulla discriminazione legata all'intelligenza artificiale da cui si evince che ci sono notevoli rischi derivanti dall'impiego di algoritmi²⁸ sia nell'ambito dell'analisi di alcuni fenomeni, come del già citato hate speech online, sia come supporto al *decision making*.²⁹ Il report sottolinea che, sebbene non ci sia un'immediata e facile soluzione al problema del bias degli algoritmi è necessario informare

policymakers, human rights practitioners and the general public about risk of bias when using AI, thereby feeding into ongoing policy developments. It

²⁷ BRINK, D. (2001). Millian principles, freedom of expression, and hate speech. *Legal Theory*, 7(2), p.1. doi:10.1017/S1352325201072019

²⁸ Un algoritmo è un insieme di comandi che partendo da una serie di dati in input elabora delle informazioni in output, quando l'algoritmo ha a disposizione una quantità corposa di dati analizzati permette di avere predizioni con un certo grado di affidabilità che però dipendono in gran parte dalla qualità dei dati di partenza, se i dati sono intrinsecamente pregiudiziosi esso viene amplificato dall'algoritmo

²⁹ FRA, Bias in algorithms, p.7 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-bias-in-algorithms_en.pdf

*is acknowledged that bias can be understood in different ways. [...]The findings pinpoint ways to detect and counteract forms of bias that may lead to discrimination, with the ultimate goal of using AI algorithms in a way that respects fundamental rights.*³⁰

La ragione per cui l'impiego di algoritmi nel processo di *decision-making* può condurre a fenomeni discriminatori è data dal fatto che i dati e testi utilizzati per sviluppare gli algoritmi possono essere intrisi di pregiudizi talmente radicati nella società da non essere nemmeno percepiti come tali. Spesso questo porta alla modellazione di algoritmi che sono involontariamente sfavorevoli a determinate categorie con un impatto immediato nelle azioni dei *policymaker* che impiegano sempre di più l'intelligenza artificiale per la compilazione di graduatorie o la verifica del possesso di requisiti per l'accesso a beni e servizi.³¹

Un ultimo aspetto su cui l'UNAR vigila, riportando con particolare attenzione nelle sue relazioni, è costituito dalle discriminazioni istituzionali di sovente legate all'accesso a determinati servizi e prestazioni sociali in base a criteri restrittivi spesso con un effetto discriminatorio e contrario alla ratio della tutela dei soggetti più fragili, a questo riguardo la Relazione al Parlamento del 2022 sottolinea come sia nella giurisprudenza nazionale che in quella europea si registra un orientamento teso a dichiarare illegittimi tutti i requisiti previsti in sede legislativa o amministrativa che, in modo sproporzionato o irragionevole, richiedono agli stranieri requisiti più stringenti, rispetto a quelli chiesti ai cittadini italiani, per l'accesso ai servizi sociosanitari o assistenziali.³²

Un esempio di queste tipologie di discriminazione è la restrizione dell'accesso al cosiddetto "bonus bebè" o all'assegno di maternità sulla base della presenza o meno del

³⁰ Ibidem p. 8

³¹ Per monitorare l'impiego degli algoritmi da parte della Pubblica Amministrazione italiana Privacy Network ha dato vita all'Osservatorio Amministrazione Automatizzata <https://privacy-network.it/osservatorio/sistemi-automatizzati/>

³² UNAR, Relazione al Parlamento per l'anno 2022, p. 39

permesso di lungo soggiorno identificate dalla Corte Costituzionale come “distinzioni arbitrarie e irragionevoli” per tanto incompatibili con gli articoli 3 e 31 della Costituzione³³

Relativamente all’ambito delle discriminazioni nei confronti delle persone LGBTQ+ la Relazione al Parlamento 2022 rileva l’orientamento della giurisprudenza italiana, così come quella europea, volto a considerare come hate speech il giudizio discriminatorio, ritenendo che il diritto di critica debba attenersi ai principi di continenza, pertinenza e verità.³⁴

Nel 2022 Corte di Giustizia dell’Unione Europea (sez. II - 13/10/2022, n. 344) ha stabilito che non rappresenta discriminazione la decisione di un’impresa di vietare ai propri dipendenti di manifestare le proprie convinzioni religiose o d’altro tipo verbalmente o anche tramite l’abbigliamento a condizione che sia una disposizione applicata in maniera generale e indiscriminata.³⁵ Tuttavia un divieto di questo tipo appare discutibile poiché andrebbe ad avere un impatto maggiore nei confronti di alcune persone rispetto ad altre il cui credo non prevede di indossare segni visibili.

2.3 Le strategie nazionali

2.3.1 Iniziative a favore delle persone Rom e Sinti

Al fine di rispondere alle richieste della raccomandazione del Consiglio dell’Unione Europea del 12 marzo 2021 (2021/C 93/01) l’UNAR ha adottato la Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030 al fine di supportare la promozione di policy e misure per la non discriminazione e l’inclusione di Rom e Sinti. La strategia si basa su tre pilastri:

³³ Ibidem p.40

³⁴ Ibidem p.47

³⁵ Ibidem pp.53/54

- la lotta all'antiziganismo va affrontata con “narrazioni positive che possano promuovere modelli di riferimento per combattere pregiudizi e stereotipi e ogni rischio di disinformazione nei confronti dei Rom e Sinti in settori chiave quali l'istruzione, i media, le arti, la cultura e la storia”³⁶
La via per combattere le discriminazioni passa necessariamente per un processo di sensibilizzazione sia dell'opinione pubblica sia degli operatori pubblici e privati.
- la lotta contro la povertà multigenerazionale si focalizza sull'impiego di misure nei confronti dei minori, in particolare in ambito educativo, ma anche in quello della nutrizione, dello sviluppo personale e della lotta alla tratta.
- la promozione della partecipazione di Rom e Sinti attraverso la Piattaforma Nazionale per i Rom e i Sinti e il Forum delle Comunità con lo scopo di assicurare una partecipazione minima nei processi decisionali e di vigilanza sulle politiche di inclusione. È di fondamentale importanza incrementare il coinvolgimento delle comunità Rom e Sinti nello sviluppo di policy e misure che li riguardino

Nel corso del 2022 l'UNAR ha promosso diverse iniziative per implementare la strategia: un viaggio studio nei luoghi simbolo dell'antiziganismo in Emilia-Romagna; le attività di ricerca sulla deportazione e persecuzione di Rom e Sinti, della loro scolarizzazione e i tentativi di inclusione negli anni avviate dall'Università di Firenze e

³⁶ UNAR, “Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti”, P.14 URL: https://www.unar.it/portale/documents/20125/51449/Strategia_Nazionale_di_uguaglianza_inclusione_partecipazione_di_Rom_e_Sinti_2021-2030+-+ITA+16.11+%283%29.pdf/27d0a764-06a4-6c48-d1a9-76c1ea541708?t=1669798252215 (Data di accesso: 07/02/2024)

Verona; i percorsi formativi per la Pubblica Amministrazione per la decostruzione dei pregiudizi e lo studio del diritto antidiscriminatorio.

L'aspetto dell'accesso all'abitazione è stato approfondito nel 2022 con gli "Interventi pilota per la creazione di Piani di Azione Locale (PAL)" con l'obiettivo di migliorare la partecipazione degli stakeholders al decision-making, mentre per quanto riguarda l'obiettivo di inserimento nel mercato del lavoro Il Programma di inclusione lavorativa "Accedere – Inclusione, Formazione, Lavoro" attuato da Invitalia³⁷ è stato pubblicato sempre nel 2022 l'avviso di selezione per percorsi di formazione di vario tipo, tirocini e bonus per l'assunzione.

Infine, l'ambito della tutela e promozione della salute ha visto nel 2022 la conclusione del "Progetto salute RSC" con la pubblicazione di un report. Allo stesso tempo l'UNAR, in collaborazione con il Centro di Salute Globale dell'Università del Sacro Cuore di Roma, ha lanciato un nuovo percorso che ha come obiettivo la prevenzione sanitaria e l'accessibilità alle cure delle comunità rom e sinte, che sarà facilitato dalla creazione di un portale online sul tema della salute.³⁸

2.3.2 Iniziative a favore delle persone LGBTQ+

Grazie ai fondi nazionali e ai PON Inclusione l'UNAR ha potuto portare avanti diverse iniziative per il contrasto alle discriminazioni delle persone LGBTQ+.

Nel 2022 ha pubblicato l'avviso finalizzato a selezionare progetti per la creazione di Centri contro le discriminazioni motivate dall'orientamento sessuale e dall'identità di genere o Case di accoglienza per le vittime di queste discriminazioni. Nella giornata internazionale contro l'omolesbobitransfobia, il 17 maggio, l'UNAR ogni anno

³⁷ Invitalia è l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, di proprietà del Ministero dell'Economia.

³⁸ UNAR, Relazione al Parlamento per l'anno 2022, pp. 18-19

sensibilizza l'opinione pubblica sul tema del contrasto alla discriminazione nei confronti delle persone LGBTQ+, a cui si aggiungono altre campagne informative per sensibilizzare i cittadini sui diritti delle persone LGBTQ+ in corso di realizzazione.

Come nel caso dei sinti e dei rom anche per le persone LGBTQ+ è stata avviato un progetto formativo per la pubblica amministrazione. È stata inoltre creato in collaborazione con l'Istituto Superiore di Sanità il portale Infotrans.it il primo portale informativo a livello istituzionale con l'obiettivo di migliorare le informazioni relative alle persone transgender.

2.4 Campagne di sensibilizzazione

Le funzioni di sensibilizzazione dell'UNAR si concretizzano in particolar modo in occasione delle ricorrenze come la Settimana di azione contro il razzismo con iniziative legate al mondo dello sport, dell'arte e della cultura, in particolare la Lega serie A di Calcio interessata dalla campagna "Keep Racism OUT". Il successo e l'utilità di queste campagne è di difficile valutazione: su Instagram i post dell'UNAR ricevono qualche decina di "like" dagli utenti, mentre su Facebook è raro che superino 50 reazioni. I commenti a questi post sono quasi inesistenti e quando ci sono non di rado hanno toni polemici: un post del 22 maggio 2022³⁹ sul tema discriminazione delle persone LGBTQ+ ha raccolto un insolito numero di reazioni (397) e 57 commenti alcuni dei quali richiamavano l'esigenza di tutela dei diritti delle persone etero, altri totalmente fuori tema protestavano contro le limitazioni da COVID-19. Questo può essere spiegato dal fatto che di tanto in tanto alcuni posts sono ripubblicati in gruppi di protesta verso determinati argomenti e gli utenti di quei gruppi vengano spinti ad andare a commentare negativamente sul post originale.

³⁹ UNAR, Molte persone, ogni giorno, sono ancora costrette a comportarsi come non vorrebbero perché obbligate dai pregiudizi che privano la libertà di essere se stessi. Facebook. (2022) [https://www.facebook.com/norazzismi/posts/pfbid036TgUMKN1voiZCNmG4Mo8EANabKGSjr3Y6w3GLHvFv1JZJ9342BF5v7Hnq6qCyd2gl?__cft__\[0\]=AZVNT_1aEja_zJD1MjLLmmJ5vfL_McuwIGO-M-9PyPj0gY2gEYmgjIgv8iwyTa6SDsNMTqX8MXJIOc8F_4IZ5dvWty8FEeUXX81tObZ3muE_DzqsNjxW2_6Q0aS Mon64KXDgT1VnB4cpjLO_p_wQXSlphs0TW_wMw_yKqANGWONOSG3M1LIghg28DmNYga1ySWk&__tn__=%2CO%2CP-R\]-R](https://www.facebook.com/norazzismi/posts/pfbid036TgUMKN1voiZCNmG4Mo8EANabKGSjr3Y6w3GLHvFv1JZJ9342BF5v7Hnq6qCyd2gl?__cft__[0]=AZVNT_1aEja_zJD1MjLLmmJ5vfL_McuwIGO-M-9PyPj0gY2gEYmgjIgv8iwyTa6SDsNMTqX8MXJIOc8F_4IZ5dvWty8FEeUXX81tObZ3muE_DzqsNjxW2_6Q0aS Mon64KXDgT1VnB4cpjLO_p_wQXSlphs0TW_wMw_yKqANGWONOSG3M1LIghg28DmNYga1ySWk&__tn__=%2CO%2CP-R]-R) (Data di accesso: 07/02/2024)

III. Critiche all'UNAR: dall'ideologia *gender* alle indicazioni degli organismi internazionali

Le attività quotidiane dell'UNAR difficilmente attirano l'attenzione dei media, se non per qualche occasionale riferimento ai progetti contro la discriminazione nell'ambito sportivo come la campagna *Keep Racism Out* organizzata in collaborazione con la Lega Serie A.⁴⁰

A questo generale disinteresse fanno eccezione due particolari episodi che hanno animato un dibattito lungo e acceso sia per mezzo degli organi di informazione che in parlamento. Il primo episodio riguarda la questione degli opuscoli "Educare alla diversità a scuola" del 2014 mentre il secondo è stato scatenato da un servizio delle Iene del 2017 in cui venivano rivolte gravi accuse al coordinatore UNAR dell'epoca Francesco Spano.

In entrambi i casi l'UNAR e il suo staff sono stati attaccati duramente e l'attività, la struttura, le competenze, l'utilità e l'esistenza stessa dell'ufficio messe in discussione. I primi due paragrafi di questo capitolo dedicato alle critiche all'UNAR approfondiscono queste due vicende e le loro ripercussioni.

Il terzo paragrafo presenta le principali posizioni delle organizzazioni della società civile sulle mancanze dell'UNAR, mentre il quarto e il quinto paragrafo si focalizzano rispettivamente sul punto di vista delle organizzazioni internazionali e sugli standard europei degli organismi per la parità.

⁴⁰ Lega Serie A. "Keep Racism Out." <https://www.legaseriea.it/it/social-responsibility/anti-razzismo/keep-racism-out>.

3.1 La psicosi dell'ideologia gender e gli opuscoli dell'UNAR

Nel 2013 l'UNAR, per dare attuazione alla Raccomandazione CCM/Rec (2010)5 del 31 marzo 2010 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa⁴¹, avvia un progetto con l'obiettivo di contrastare le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere. I compiti dell'UNAR, inizialmente limitati a combattere discriminazioni basate sulla razza e l'origine etnica, sono stati ampliati *de facto* dal 2011 e successivamente formalizzati tramite un susseguirsi di atti amministrativi rinnovati annualmente con una Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione del Dipartimento delle Pari Opportunità in cui si affidano all'UNAR la prevenzione e la lotta ad ogni forma di discriminazione, facendo un passo avanti nel trasformarlo in organismo di parità con mandato conforme alle richieste europee.

La “Strategia nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere” del 2013 prevede quattro settori di intervento: educazione e istruzione, lavoro, comunicazione e media, sicurezza e carcere.⁴² È stato l'asse strategico educativo quello che ha causato i principali dibattiti, interrogazioni parlamentari e prese di posizione, in particolare dal mondo cattolico.

Il *casus belli* è la realizzazione di un kit costituito da tre opuscoli informativi indirizzati agli insegnanti dei diversi gradi scolastici che contengono linee guida per un'educazione alla diversità a scuola in modo accogliente e rispettoso delle differenze. Stilati nel 2014 dall'Istituto A.T. Beck, un'associazione di psicologi e psicoterapeuti, questi opuscoli danno strumenti agli insegnanti per combattere gli stigmi legati ai differenti orientamenti sessuali e identità di genere nell'ottica di contrastare il bullismo a scuola, proponendo definizioni e promuovendo la conoscenza delle diversità attraverso attività ed esempi concreti.⁴³

⁴¹ Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere, CM/Rec (2010)5

⁴² UNAR, Strategia Nazionale LGBT, giugno 2013, http://www.unar.it/wp-content/uploads/2017/12/LGBT-strategia-unar-17_24.pdf, 28/06/2021

⁴³ Istituto Beck, Progetto UNAR – Educare alla diversità a scuola, (2014), <https://www.istitutobeck.com/progetto-unar>, 28/06/2021

La risposta a questa iniziativa da parte dell'area di movimento italiana contrario all'ideologia del *gender* ha preso le forme di una protesta. È necessario innanzitutto chiarire cosa sia e da dove provenga questo movimento anti-*gender*: le radici sono da identificarsi in una campagna comunicativa messa in atto dal Vaticano sin dagli anni '90 in reazione alla "secolarizzazione delle relazioni di genere e alla (...) relativizzazione dell'eterosessualità".⁴⁴ Questa direzione si concretizza nel 2003 con la pubblicazione da parte del Pontificio Consiglio per la famiglia del "Lexicon. Termini ambigui e discussi su famiglia, vita e questioni etiche" in cui viene citata l'ideologia del *gender*, etichettato come un prodotto degli studi femministi e LGBTQ+, criticato dal Pontificio Consiglio per essere antiscientifico in contrapposizione con l'approccio *evidence-based* del Vaticano⁴⁵.

"Per costruire il *gender* come nemico unico si riduce una moltitudine di letture e chiavi interpretative a una sola teoria, soffocando la complessità e il naturale antagonismo che invece caratterizzano gli studi di genere, sessualità e queer come qualunque altro campo di studi."⁴⁶ Questo dispositivo "fabbricato dall'alto" è diventato chiave di lettura e momento fondativo, accolto acriticamente, del movimento anti-*gender*, di matrice prevalentemente cattolica, ma non solo, e tradotto in una mobilitazione dal basso⁴⁷. Un insieme variegato di teorie e studi sul funzionamento di norme e costrutti sociali, vengono quindi accorpati e trasformati in un'ideologia-spauroso onnipresente nella comunicazione dei conservatori italiani per contrastare le iniziative legate alla lotta alla discriminazione sia delle persone LGBTQ+ che delle donne.

Come riportato del settimanale Famiglia Cristiana la reazione dell'associazionismo cattolico alla realizzazione dei libretti non si è fatta attendere: il Forum delle associazioni familiari dell'Umbria ha redatto un vademecum di indicazioni

⁴⁴ Trappolin, L., Gusmeroli, La protesta di madri e insegnanti contro il gender a scuola. Meccanismi di attivazione tra convergenze e disomogeneità (2021) p.112

⁴⁵ Ibidem

⁴⁶ Pavan, Elena. Il movimento va al Congresso. Reti di movimenti anti-gender tra dispositivi retorici, partecipazione dal basso, conoscenza e alleanze politiche. (2019), p. 330

⁴⁷ Ibidem

per i genitori con l'obiettivo di proteggere gli studenti dalla diffusione della famigerata teoria *gender*. Tra i consigli, oltre a verificare scrupolosamente i piani dell'offerta formativa, prestando attenzione alla presenza di progetti con temi come contrasto all'omofobia, educazione all'affettività e superamento degli stereotipi di genere che potrebbero celare un tentativo di indottrinamento del *gender*, si propone anche un'attenzione particolare ai contenuti delle lezioni o di eventuali attività extra-curricolari, seguono poi numerosi consigli su come comportarsi nel caso la scuola decida di perseguire attività formative sospette.⁴⁸

Il presidente dell'AGE (Associazione Italiana Genitori) Fabrizio Azzolini lancia l'allarme dichiarando che è "in atto una rieducazione dei nostri ragazzi alla teoria del *gender* senza il consenso dei genitori e senza neppure informarli"⁴⁹ e porta il sostegno dell'associazione alla proposta di legge che ha come prima firmataria la parlamentare Eugenia Roccella "Norme per garantire la libertà di educazione e la responsabilità educativa dei genitori" in cui si stabilisce la necessità dell'informazione puntuale dei genitori e del loro consenso scritto in caso di attività formativa in merito a temi eticamente sensibili.⁵⁰

Sempre l'on. Roccella dichiara nel gennaio 2014 sulle pagine del giornale online L'Occidentale, di cui è stata a lungo direttrice editoriale, che l'UNAR "non aveva e non ha *tutt'ora* alcuna competenza riguardo al tema trattato nel documento"⁵¹ non menzionando il già citato ampliamento delle funzioni in via amministrativa. Dal 21 ottobre 2021 Eugenia Roccella ricopre il ruolo di Ministra delle pari opportunità e della famiglia nel governo Meloni. È interessante notare che la sua Direttiva generale per

⁴⁸ Famiglia Cristiana. Gender a scuola. Un decalogo per difendersi. (2014) <https://www.famigliacristiana.it/articolo/dodici-strumenti-di-autodifesa-dal-la-teoria-del-gender-per-genitori-con-figli-da-0-a-18-anni-.aspx>, 03/03/23

⁴⁹ Toscana oggi. Gender, appello Age a docenti e presidi: 'Siano sentinelle nelle scuole'. (2014) <https://www.toscanaoggi.it/Italia/Gender-appello-Age-a-docenti-e-presidi-Siano-sentinelle-nelle-scuole>, 03/03/2023

⁵⁰ Camera dei deputati. "Proposta di legge C.2324, Norme per garantire la libertà di educazione e la responsabilità educativa dei genitori. XVII legislatura. http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0022180.pdf, 03/03/2023

⁵¹ L'Occidentale. LGBT, Roccella: da UNAR nessuna competenza. (2014) <https://loccidentale.it/lgbt-roccella-da-unar-nessuna-competenza/>, 03/03/2023

l'azione amministrativa del Dipartimento delle pari opportunità del 2022, prosegue nell'affidare all'UNAR mansioni di contrasto a diverse tipologie di discriminazione, confermando quindi le precedenti decisioni ministeriali infatti si affida all'UNAR il compito di svolgere nell'anno 2022 "interventi volti a promuovere la parità di trattamento, a prevenire e rimuovere le diverse forme di discriminazione, a favorire l'inclusione sociale delle persone a rischio di marginalità, in particolare in materia di orientamento sessuale e identità di genere, discriminazioni etnico-razziali nei confronti delle comunità Rom, Sinti e Caminanti (RSC) discriminazioni su base religiosa, contrasto al discorso d'odio".⁵²

Ritornando al caso dei libretti UNAR così si esprime il parlamentare Lucio Malan, Forza Italia, nel suo sindacato ispettivo in Senato del gennaio 2014: "tali linee guida esprimono la totale adesione all'ideologia *gender*, ovvero alle ideologie LGBT è proprio di un vero e proprio manuale di propaganda il documento diventa ulteriormente ideologico quando si passa alla questione famiglia".⁵³

A livello governativo, forse anche a causa della necessità di mantenere un equilibrio interno al governo di larghe intese di Enrico Letta, il Dipartimento delle Pari opportunità, nella figura della ministra con delega alle Pari opportunità Cecilia Guerra prende le distanze dall'azione dell'UNAR e anche il ministero dell'istruzione lamenta di non essere stato consultato, nonostante esista un'intesa tra UNAR e Miur. Il quotidiano d'ispirazione cattolica L'Avvenire il 15 Febbraio 2014 riporta che "a sconfessare l'operazione è proprio il Dipartimento per le Pari Opportunità, per bocca di Maria Cecilia Guerra [...] "Non è accettabile – conclude Guerra – che materiale didattico su questi argomenti sia diffuso tra gli insegnanti da un ufficio del Dipartimento Pari opportunità senza alcun confronto con il Miur".⁵⁴ Dal Miur arriva prontamente la nota del

⁵² Presidenza del Governo italiano. Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione 2022. Dipartimento per le pari opportunità. https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Performance/direttive/2022/direttiva%202022_DPO_txt.pdf, 03/03/2023

⁵³ Documento del Senato. Atto di Sindacato Ispettivo n° 2-00107. Legislatura XVII. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=733915>, 03/03/2023

⁵⁴ L'Avvenire. I kit pro-gender: sconfessato il grande bluff. (2014) <https://www.avvenire.it/vita/pagine/i-kit-pro-gender-sconfessato-il-grande-bluff>

sottosegretario in quota al Nuovo Centro Destra Gabriele Toccafondi, secondo il quale l'UNAR "sembra voler imporre un'impronta culturale a senso unico destando preoccupazione e confusione su tutto il sistema educativo".⁵⁵

La campagna del mondo cattolico e dei partiti conservatori sui media e in parlamento ha avuto come conseguenza il ritiro da parte dell'UNAR dei suddetti opuscoli, che comunque non erano stati distribuiti liberamente nelle scuole ma resi disponibili online, protetti da una password, scaricabili su richiesta del singolo insegnante.

Per un'eterogenesi dei fini quegli opuscoli che, senza una solida campagna informativa sarebbero stati forse ignorati e dimenticati, grazie a questa levata di scudi, sono oggi facilmente reperibili sul web permettendo quindi non solo agli insegnanti ma direttamente agli studenti di accedere alle informazioni in essi contenute.

3.1 I servizi de Le Iene e le dimissioni del coordinatore Spano

Il secondo scandalo che si abbatte sull'UNAR ha luogo nel Febbraio del 2017 quando la trasmissione televisiva Le Iene⁵⁶ manda in onda un servizio in cui si denuncia che l'ufficio aveva assegnato, tramite regolare bando, un finanziamento di €55.560 a progetti organizzati dall'ANDDOS⁵⁷, ma all'interno di alcuni circoli legati all'associazione ci sarebbe un giro di prostituzione.⁵⁸ Un'accusa diretta viene fatta dalla Iena Filippo Roma al coordinatore dell'UNAR dell'epoca Francesco Spano, colpevole di avere una tessera ANDDOS a suo nome.

⁵⁵ Ferrario, Paolo. Ossessionato dal gender, UNAR a senso unico. (2014) L'Avvenire. <https://www.avvenire.it/vita/pagine/ossessionato-dal-gender-unar-a-senso-unico>

⁵⁶ Programma di attualità in onda sul canale Italia1.

⁵⁷ L'ANDOSS, Associazione Nazionale Contro le Discriminazioni da Orientamento Sessuale, fondata nel 2012, era un'associazione di circoli privati e associazioni LGBTQ+ che a seguito della polemica in questione nel 2018 ha cambiato nome in ARCO.

⁵⁸ Puente, David. Il servizio de Le Iene: la prostituzione nei circoli dell'associazione accreditata presso UNAR. (2017) <https://www.davidpuente.it/blog/2017/02/21/il-servizio-de-le-iene-la-prostituzione-nei-circoli-dell'associazione-accreditata-presso-lunar/> 03/03/2023

Il 20 febbraio 2017 Giorgia Meloni, leader di Fratelli d'Italia, chiede la chiusura dell'UNAR al governo⁵⁹ mentre Il Giornale equipara trionfalmente l'associazionismo gay al degrado e alla prostituzione.⁶⁰

Il partito Idea, Identità e Azione - Popolo e Libertà, organizza il 22 febbraio un sit-in davanti alla sede dell'UNAR al quale partecipano gli onorevoli Gaetano Quagliariello, Eugenia Roccella, Carlo Giovanardi e Vincenzo Piso. Dal sito del giornale online L'Occidentale i quattro parlamentari denunciano l'illegalità dell'operato dell'UNAR dal momento che, a loro avviso, "l'allargamento alle tematiche lgbt è la conseguenza di un atto amministrativo del 19 aprile 2013, firmato dal ministro Elsa Fornero (...). Certamente non è possibile, con un atto amministrativo, modificare le competenze assegnate con una legge"⁶¹. L'articolo de L'Occidentale spiega come l'unica soluzione ravvisata dai parlamentari di Idea, nel caso l'UNAR non abbandonasse gli ambiti non previsti dal decreto legislativo del 9 luglio 2003, sarebbe di chiudere l'UNAR, al fine di prevenire "iniziative improprie e irricevibili come la diffusione della propaganda *gender* nelle scuole in collaborazione con associazioni lgbt"⁶². Come già osservato in precedenza è ormai una prassi consolidata il rinnovo annuale per via amministrativa dell'ampliamento delle funzioni dell'UNAR che comprende anche la lotta alla discriminazione nei confronti della comunità LGBTQ+.

Nel febbraio 2018, ad un anno dalla messa in onda dei servizi de Le Iene, l'associazione ONLUS Pro Vita e Famiglia dà vita a una petizione, identificata dall'hashtag #chiudeteUNAR: le motivazioni sono molteplici: per l'associazione l'UNAR è inutile, pericoloso, spreca soldi pubblici "destinandoli ad associazioni LGBT che promuovono orge gay e servizi sessuali gay a pagamento", viola i termini del suo

⁵⁹ Meloni, Giorgia. Chiediamo la chiusura dell'UNAR (2017) <https://www.giorgiameloni.it/2017/02/20/chiediamo-la-chiusura-dellunar-le-dimissioni-del-direttore-spano/>, 03/03/2023

⁶⁰ De Lorenzo, Giuseppe. Orge gay pagate dal governo: l'associazione querela il Giornale. (2017) Il Giornale. <https://www.ilgiornale.it/news/cronache/orge-gay-pagate-governo-lassociazione-querel-ilgiornale-1366746.html> 03/03/2023

⁶¹ Cantone, Raffaella. Parlamentari: Idea, UNAR torni alla legalità o chiuderlo. (2017) <https://loccidentale.it/parlamentari-idea-unar-torni-alla-legalita-o-chiuderlo/>, 03/03/2023

⁶² Ibidem

mandato occupandosi della discriminazione delle persone della comunità LGBTQ+ e promuove “la teoria del gender nelle scuole”.⁶³ Anche in questo caso c’è una negazione della validità dell’ampliamento delle funzioni dell’UNAR.

Nonostante il caso sia stato chiarito nel 2018, facendo cadere le accuse nei confronti di Spano,⁶⁴ anche perché la somma assegnata non era ancora stata erogata al momento dell’indagine della Corte dei Conti e in ogni caso sarebbe stata indirizzata verso progetti specifici per il contrasto e prevenzione delle discriminazioni fondate sull’orientamento sessuale e l’identità di genere, il servizio delle Iene ha riaperto numerose polemiche nei confronti dell’UNAR, dell’ANDDOS e ha portato alle dimissioni di Spano, non considerando che i progetti oggetto del finanziamento erano stati elaborati in collaborazione con l’Università La Sapienza di Roma e avevano come obiettivo la costituzione di centri d’ascolto per persone vittime di violenza di matrice omofoba, quindi il finanziamento sarebbe rientrato pienamente negli attuali scopi dell’UNAR.⁶⁵

Dal momento che diverse critiche all’operato dell’UNAR negli ambiti non legati al solo razzismo si basano sull’ampliamento prima de facto e poi in via amministrativa sarebbe auspicabile una rifondazione legislativa delle basi normative dell’UNAR in modo da rendere la sua importante attività nel campo della lotta all’omolesbotransfobia e ad altri campi inattaccabile almeno sotto questo profilo, chiarendo una volta per tutte in modo il più possibile incontrovertibile le sue funzioni e gli ambiti in cui può legittimamente operare.

⁶³ Pro Vita e Famiglia. UNAR: firma la petizione #ChiudeteUNAR di Pro Vita. (2018) <https://www.provitaefamiglia.it/petizione/unar-firma-la-petizione-chiudeteunar-di-pro-vita>, 03/03/2023

⁶⁴ Gayburg. La Corte dei conti ha scagionato l'ex direttore UNAR. (2018) <https://www.gayburg.com/2018/08/la-corte-dei-conti-ha-scagionato-lex.html>, 03/03/2023

⁶⁵ Cavalli, Giovanna. Caso UNAR, Spano: intervista al direttore dimissionario. (2019) Corriere della Sera. https://www.corriere.it/cronache/17_febbraio_21/caso-unar-spano-intervista-direttore-dimissionarioxml-0d838c64-f807-11e6-b362-d2e82fbd3a4a.shtml, 03/03/2023

Inoltre, i continui attacchi politici all'UNAR mettono in evidenza l'aspetto probabilmente più critico relativo all'istituzione di questo ufficio, cioè la sua dipendenza dal governo che lo rende vulnerabile.

3.2 Lettera aperta per l'indipendenza di UNAR

Nell'ottobre del 2015 la CILD, la Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti civili, con l'appoggio di altre realtà italiane dell'associazionismo per la tutela dei diritti umani, redige una lettera aperta indirizzata "Al Presidente del Consiglio, al ministro Boschi, ai presidenti di Camera e Senato, a deputati e senatori" con oggetto il tema dell'indipendenza dell'UNAR.⁶⁶ La ragione di questa lettera è da ravvisare nella preoccupazione data da 2 eventi di poco precedenti la lettera: il primo è la già citata campagna contro l'ideologia gender, la seconda fa riferimento ad un altro episodio che vede protagonista Giorgia Meloni.

La leader di Fratelli d'Italia, il 29 giugno 2015, pubblica un post su Facebook in cui asserisce "In tutto il mondo molti musulmani interpretano in modo violento la loro religione, e questa visione è condivisa anche da molti che vivono in occidente. Questa la cruda realtà dei fatti. Cosa possiamo fare?" la soluzione che la parlamentare propone è evitare di "importare in Italia un problema che oggi non abbiamo: basta immigrazione e soprattutto basta immigrazione da paesi musulmani. La (piccola) quota di immigrati che reputiamo necessaria prendiamola da quei popoli che hanno dimostrato di non essere violenti" procedendo poi all'elenco di migranti considerati accettabili.⁶⁷ Il 2 settembre l'UNAR, nella persona del coordinatore Marco De Giorgi, invia all'onorevole Giorgia

⁶⁶ CILD staff. La lettera dell'UNAR all'indipendenza della società civile e a Renzi. <https://cild.eu/blog/2015/10/07/lettera-unar-indipendenza-societa-civile-renzi/> 03/03/2023

⁶⁷ Stranieri in Italia. 'Basta immigrazione dai Paesi musulmani', Giorgia Meloni alle Crociate. (2015) <https://stranieriinitalia.it/attualita/qbasta-immigrazione-dai-paesi-musulmaniq-giorgia-meloni-alle-crociate>, 03/03/2023

Meloni una nota in cui si puntualizza che pur nel rispetto della libera manifestazione del pensiero e “condividendo la preoccupazione relativa alla gestione di un fenomeno così complesso come quello migratorio, ritiene che una comunicazione basata su generalizzazioni e stereotipi non favorisca un sollecito e adeguato processo di integrazione e coesione sociale. Si coglie l’occasione – questa la conclusione della missiva - per chiedere di volere considerare per il futuro, l’opportunità di trasmettere alla collettività messaggi di diverso tenore”. Sempre a mezzo Facebook l’onorevole Meloni replica accusando l’UNAR di censura⁶⁸ e inscena una protesta davanti alla sede dell’UNAR facendosi fotografare con un bavaglio in bocca e un cartello che recita “Stop immigrazione #bavagliodistato”.⁶⁹ Ad un’interrogazione parlamentare nel merito l’allora ministra delle Riforme Costituzionali e Rapporti con il Parlamento Elena Boschi risponde sottolineando che lo strumento utilizzato da De Giorgi è una prassi consolidata esistente dal 2009 e inoltre ricorda alla leader di Fratelli d’Italia

*credo che l'onorevole Meloni ben conosca questa lettera e questo schema a cui si è attenuto l'UNAR, proprio perché fu voluto dall'allora Governo Berlusconi, di cui l'onorevole Meloni faceva parte come Ministro, e il dirigente preposto responsabile che ha ideato quella lettera di schema tipo era allora la dottoressa Rauti. Lo schema, che da allora non è mai cambiato, recitava proprio queste esatte parole, che sono le stesse riportate nella lettera dell'onorevole Meloni*⁷⁰

facendo riferimento alla conclusione della lettera riportata nelle righe precedenti.

⁶⁸ Meloni, Giorgia. Mia lettera di risposta alla nota formale che ho ricevuto dall' UNAR (in allegato). Facebook. (2015) https://m.facebook.com/giorgiameloni.paginaufficiale/photos/mia-lettera-di-risposta-alla-nota-formale-che-ho-ricevuto-dall-unar-in-allegatoa/10153543610577645/?locale=fr_FR (Data di accesso: 03/03/2023)

⁶⁹ Cosimi, Simone. Facebook, razzismo e Giorgia Meloni contro l'UNAR. (2015) <https://www.wired.it/attualita/politica/2015/09/09/facebook-razzismo-giorgia-meloni-contro-lunar/> (Data di accesso: 03/03/2023)

⁷⁰ Resoconto dell'Assemblea della Camera dei deputati. Seduta n. 478 di mercoledì 9 settembre 2015. <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0478/stenografico.htm>, (Data di accesso: 03/03/2023)

Questo episodio, come si evince dalla lettera della CILD, evidenzia i rischi in cui può incorre un UNAR debole, alla mercé delle risse politiche di turno, per questa ragione la CILD chiede l'intervento da parte delle più alte cariche dello Stato per "garantire la totale indipendenza dell'ufficio dal potere esecutivo, nonché il consolidamento e il potenziamento delle sue competenze, dotandolo delle risorse e dei poteri necessari per combattere in modo efficace ogni forma di discriminazione" appellandosi al governo affinché le attività dell'UNAR siano sostenute con delle risorse finanziarie adeguate al fine di poter applicare i programmi anti-discriminatori in completa autonomia e in osservanza della normativa europea.

Un'altra critica in questo senso è contenuta in un articolo del settembre 2015 di Giovanni Maria Bellu, riportato dal sito del sindacato UIL, in cui si segnala la problematica "strutturazione dell'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali. Infatti, se si è potuto parlare di indebita interferenza, è stato soprattutto perché l'UNAR dipende dal governo. Non è cioè, al contrario degli omologhi organismi di altri Paesi, un'autorità indipendente. Solo per questa ragione il blandissimo e routinario richiamo alla Meloni è potuto apparire una invasione di campo. Il problema è dunque quello della natura giuridica dell'UNAR, della sua strutturale limitata indipendenza".⁷¹

3.3 L'UNAR visto dagli organismi internazionali

L'operato dell'UNAR è periodicamente esaminato da diverse organizzazioni internazionali che si occupano di diritti umani e lotta alla discriminazione. Ad essere prese in considerazione non sono solo le sue attività ma anche la struttura, budget, inquadramento legislativo e altri aspetti che hanno un impatto funzionale sulla capacità dell'ufficio di funzionare in modo efficace ed efficiente.

⁷¹ Bellu, Giovanni Maria. Il caso della 'censura' di Giorgia Meloni svela l'assenza di un'autorità indipendente per la lotta al razzismo. (2015) https://www.uil.it/immigrazione/NewsSX.asp?ID_News=5656, 03/03/2023

Tra queste organizzazioni troviamo l'ECRI, La Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza del Consiglio d'Europa, un organo indipendente operativo dal 1994 e formato da un gruppo di quarantasei esperti di diritti umani che hanno il compito di monitorare e contrastare ogni forma di razzismo, discriminazione e intolleranza in Europa sulla base di motivi legati alla razza, etnia, nazionalità, colore della pelle, cittadinanza, religione, linguaggio, orientamento sessuale, identità di genere e caratteri sessuali.⁷² L'ECRI coopera con le autorità dei membri del Consiglio d'Europa, con organismi indipendenti responsabili per la lotta alla discriminazione a livello nazionale, i cosiddetti *equality body*, con organizzazioni internazionali che operano nel campo della tutela dei diritti umani nonché con attori della società civile.

Le sue funzioni sono di tre tipi: *country monitoring*, *thematic work* e attività con società civile ed *equality body*. Il *country monitoring* si concretizza in un'analisi periodica organizzata in diversi cicli della durata di cinque anni, di ogni stato membro, compresa di una visita in loco, seguita da un rapporto che contiene raccomandazioni *ad hoc* relative a situazioni di intolleranza specifiche rilevate nello stato in questione. I *thematic work* si suddividono in *General policy recommendations*, *statements* e *opinions* in cui, rispettivamente vengono fatte raccomandazioni ai governi per risolvere problemi relativi a razzismo e discriminazione; dichiarazioni e linee guida relative a situazioni preoccupanti emerse nei paesi membri; chiarimenti e definizioni di termini e concetti attinenti ai temi di intolleranza e discriminazione.

Nel *country report* sull'Italia del 2016 l'ECRI sottolinea ripetutamente sia la mancanza di indipendenza dell'UNAR, requisito fondamentale di ogni *equality body*, sia la ridotta capacità dei poteri che ad esso sono stati conferiti dalla normativa italiana, "La completa indipendenza dell'UNAR dovrebbe essere garantita *de jure* e *de facto* e le sue competenze dovrebbero chiaramente estendersi alla discriminazione fondata sul colore, la lingua, la religione, la nazionalità e l'origine nazionale"⁷³ oltre che all'orientamento

⁷² ECRI. European Commission against Racism and Intolerance: leaflet. Council of Europe. (2022) <https://rm.coe.int/leaflet-ecri-2022/1680a969e9>, 13/03/2023

⁷³ ECRI, Fifth report on Italy, CRI(2016)19, p.10 <https://rm.coe.int/fifth-report-on-italy/16808b5837>, 13/03/2023

sessuale e l'identità di genere. Nel report viene posta l'attenzione sia sul fatto che le competenze conferite dalla legge sono limitate alla razza e l'origine etnica, l'allargamento delle competenze è infatti stato gestito per via amministrativa, sia sulla questione strutturale che vede l'UNAR dipendere dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri e il suo coordinatore nominato dal governo. Un altro aspetto problematico è l'impossibilità per l'UNAR di agire in giudizio in caso di discriminazione. Per queste ragioni l'ECRI "ritiene che, conformemente alle sue Raccomandazioni di politica generale n. 2, sugli enti specializzati a livello nazionale nella lotta contro il razzismo, la xenofobia, l'antisemitismo e l'intolleranza, e n. 7, l'UNAR non soddisfa il principio di indipendenza e i suoi poteri sono incompleti".⁷⁴ Un ulteriore elemento critico che emerge è la carenza di risorse umane, il loro numero infatti non è ritenuto adeguato a gestire la mole di progetti nazionali per combattere intolleranza e discriminazione, mettendo in luce anche le difficoltà di applicazione della Strategia nazionale di integrazione dei Rom del 2012 per la mancanza di obiettivi quantificabili o sistemi di monitoraggio e l'eccessiva discrezionalità delle autorità locali che crea una grande disomogeneità di attuazione.

L'ECRI affronta anche il tema della Commissione nazionale per i diritti umani che l'Italia si è impegnata a creare sin dal 1993 senza mai tenervi fede. La preoccupazione è che l'UNAR venga fuso con la futura commissione per contenere i costi; invece, sarebbe "preferibile evitare di incorporare un organismo specializzato come l'UNAR in un istituto più grande con competenze più vaste senza dotarlo di sufficienti risorse. Tale decisione potrebbe privare l'UNAR della sua specificità e della sua competenza e generare una sorta di competizione controproducente tra le varie divisioni dell'organo che sarebbe così creato, a causa delle sue risorse limitate" e nel caso in cui questa incorporazione abbia luogo si richiede alle autorità di garantire la piena applicazione delle raccomandazioni e di fornire tutte le risorse umane e finanziarie necessarie perché questo venga realizzato.⁷⁵

⁷⁴ Ibidem, p.16

⁷⁵ Ibidem, pp.16-17

Per quanto riguarda il tema dell'identità di genere e dell'orientamento sessuale l'ECRI segnala che sebbene sia stata adottata una Strategia Nazionale LGBT in Italia c'è una forte resistenza all'insegnamento dell'educazione sessuale nelle scuole nonostante sia su base volontaria e i tentativi dell'UNAR di fare attività di sensibilizzazione in questo ambito si sono scontrati contro diversi ostacoli, "parte dell'opinione pubblica" avverte l'ECRI "è ancora ostile alle persone LGBT e soprattutto male informata sui loro diritti"⁷⁶.

I punti principali da affrontare nel breve termine secondo il rapporto ECRI del 2016 sono:

- la garanzia della piena indipendenza dell'UNAR
- l'estensione delle sue competenze per via legislativa in modo chiaro
- la garanzia che qualunque futuro progetto di ristrutturazione o incorporazione dell'UNAR vada ad applicare le raccomandazioni dell'ECRI fornendo le risorse sia umane che economiche necessarie

Nel 2019 l'ECRI ha pubblicato delle conclusioni sull'implementazione di queste richieste notando che non sono state ancora messe in atto, in particolare la mancanza di un framework legislativo riguardo alle sue nuove competenze ha un grande impatto sull'efficacia delle sue azioni.⁷⁷

Anche il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale monitora l'attività dell'UNAR. Il suo compito è quello di verificare l'attuazione della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale entrata in vigore nel 1969 ed è composto da 18 esperti in materia di diritti umani. Ogni stato parte deve presentare al Comitato un report periodico che illustri l'implementazione della convenzione, la prima volta dopo un anno dall'adesione, in seguito ogni due anni o quando richiesto espressamente; il Comitato prende in esame ogni report e produce un documento chiamato *concluding observations* in cui esprime le proprie preoccupazioni e raccomandazioni allo stato parte.

⁷⁶Ibidem, p.35

⁷⁷ ECRI. ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Italy subject to interim follow-up. CRI(2019)24 p.5. <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-italy-5th-monitoring-cycle-/168094ce16>, 13/03/2023

Le *concluding observations*⁷⁸ sul diciannovesimo e ventesimo report periodici dell'Italia notano che l'UNAR non è indipendente e che non ha risorse economiche sufficienti per operare in modo efficace. Nel *country report* del 2019 l'Italia precisa che:

*the role of the National Office against Discrimination (UNAR) has been strengthened and its role expanded. On a general note, since 2013, its original mandate established by 7 of Legislative Decree No. 215 of 9 July 2003 have been 'de facto' expanded in protection against other forms of discrimination such as, among other, disability, age, sexual orientation or gender identity, with particular attention to multiple discrimination*⁷⁹.

Tuttavia, il problema resta quello già segnalato dall'ECRI di mancanza di garanzie legislative di questo ampliamento.

L'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani nel suo report sull'Italia del 2019 esprime preoccupazione per la situazione di razzismo e discriminazione nel paese. Relativamente all'operato dell'UNAR pur elogiando le diverse attività intraprese negli anni, pone l'accento sulla mancanza di indipendenza e sul fatto che questa non permetta di essere un vero e proprio *equality body* poiché

*an equality body should also comply with principles of independence and impartiality. The team received information indicating that this may contribute to underreporting of human rights violations, discourage engagement with victims and civil society, and endanger trust and cooperation depending on political developments.*⁸⁰

⁷⁸ CERD. Concluding observations on the combined 19th to 20th periodic reports of Italy. CERD/C/ITA/CO/19-20

⁷⁹ CIDU. Contribution of Italy to the SG report in accordance with General Assembly resolution 71/195 on steps taken by States to combat intolerance, negative stereotyping, stigmatization, discrimination, incitement to violence and violence against persons, based on religion or belief. pp. 3-4 2017. https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/ITALY_Contribution%20to%20A_RES_%2071_195.doc

3.4 Equality Body nell'Unione Europea: tra immobilismo e nuove prospettive

Gli organismi per la parità sono stati istituiti per la prima volta negli anni '60 e '70 per garantire la protezione contro la discriminazione: negli Stati Uniti il *Civil Rights Act* del 1964 porta all'istituzione della Commissione per le Pari Opportunità di Impiego. In Gran Bretagna è stata istituita una Commissione per le Pari Opportunità nel 1976 per l'uguaglianza di genere e una Commissione per l'Uguaglianza Razziale nel 1977. La Svezia ha istituito un *Ombudsman* per l'uguaglianza di genere nel 1980. In altri paesi, tra cui il Belgio e l'Olanda gli organismi per la parità sono stati istituiti nei primi anni '90.⁸¹

Con il Trattato di Amsterdam del 1999 si ampliano i poteri del Consiglio dell'Unione Europea dotandolo del potere di emanare direttive sul tema della lotta alla discriminazione che il Consiglio concretizza già nel 2000 adottando la Direttiva 2000/43/CE che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, a cui successivamente si affiancano altre direttive (2004/113/CE e 2006/54/CE) sulla parità di genere.⁸²

Queste direttive prevedono per gli stati membri un obbligo di implementazione di *equality body*: organismi pubblici per la parità che si occupano di assistere le vittime di discriminazione, monitorano e valutano le situazioni di discriminazione, conducono indagini indipendenti sul tema della discriminazione, formulano raccomandazioni in materia, pubblicano rapporti periodici indipendenti e contribuiscono attivamente a creare una consapevolezza sui diritti e sulla parità sulla base di uno o più dei possibili motivi di

⁸⁰ OHCHR. Report of mission to Italy on racial discrimination, with a focus on incitement to racial hatred and discrimination (2019) p.7 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf>; 13/03/2023

⁸¹ Kádár, Tamas. Equality bodies: (2018.), p.145.

⁸² Ibidem, p.146

discriminazione riconosciuti dalla legislazione dell'Unione Europea: genere, razza ed etnia, età, orientamento sessuale, religione o credo, e disabilità.⁸³

Gli organismi per la parità europei sono riuniti dal 2007 nell'EQUINET, *The European Network of Equality Bodies* al fine di scambiare informazioni e *best practice* e aiutare gli *equality body* a realizzare il loro potenziale.⁸⁴ Oltre agli *equality body* degli stati membri dell'Unione Europea, alcuni dei quali rappresentati da più di un'entità, include anche quelli di Albania, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Kosovo, Irlanda del Nord, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Norvegia, Regno Unito e Serbia.

Alcuni stati europei si erano già da tempo dotati di organismi di parità, in Italia invece l'istituzione dell'UNAR avviene con Decreto Legislativo 215/2003 per adempiere alla Direttiva 2000/43/CE; quindi, inizialmente si occupa solo di discriminazioni legate alla razza o all'origine etnica.

Nel 2018 la Commissione europea ha pubblicato una Raccomandazione sugli standard per gli organismi per la parità relativamente al loro mandato, indipendenza ed effettività⁸⁵, ma trattandosi di uno strumento di soft-power, quindi non vincolante, attualmente l'organizzazione e il funzionamento di tali organismi restano a discrezione degli Stati membri, per questo motivo ne esistono di diverse tipologie, ad esempio alcuni si occupano principalmente di promozione, altri hanno ruoli *quasi-judicial*.

Tuttavia, nel dicembre 2022, la Commissione ha adottato due proposte⁸⁶ per porre fine a questa situazione che genera enormi differenze tra i diversi organismi per la parità

⁸³Commissione Europea. Equality bodies. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/equality-bodies_it; 22/05/2023

⁸⁴ Equinet - European Network of Equality Bodies. Equality Bodies: Current Challenges: An Equinet Perspective, 2012, p.16

⁸⁵ Commissione Europea. Recommendation on standards for equality bodies, C(2018) 3850 final https://commission.europa.eu/system/files/2022-03/commission_recommendation_on_standards_for_equality_bodies.pdf; 22/05/2023

⁸⁶Commissione Europea. "Proposal for a Council directive on standards for equality bodies" 7.12.2022 COM(2022) 689 final 2022/0401 (APP). https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/1_1_201224_prop_council_dir_eq_bo_en.pdf; 22/05/2023

parti dell'EQUINET. La Commissione propone infatti delle norme vincolanti⁸⁷ volte a potenziare sia le funzioni che l'indipendenza di questi organismi agendo su più fronti:

- ampliamento delle competenze inglobando direttive recenti in tema parità;
- obbligo giuridico di indipendenza a partire dalla struttura giuridica, ma anche per quanto attiene personale, organizzazione, bilancio e responsabilità;
- gli Stati membri hanno l'obbligo di fornire agli organismi le risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie per poter svolgere i compiti richiesti in modo efficace;
- gli organismi per la parità saranno tenuti ad avere servizi gratuiti e accessibili per tutte le vittime fornendo loro una valutazione preliminare della denuncia presentata;
- per quanto riguarda il rapporto con le istituzioni pubbliche si stabilisce che le raccomandazioni della parità debbano essere tenute in conto quando si affrontano questioni su discriminazione;
- è prevista per gli *equality body* la possibilità di indagare sui casi di discriminazione, emettere pareri (o decisioni vincolanti, lasciando in questo caso libera scelta agli Stati membri), agire in giudizio, proporre conciliazione o mediazione nei casi di discriminazioni;
- gli organismi per la parità dovranno elaborare relazioni periodiche e potranno formulare raccomandazioni.
- si gettano le basi per la costruzione di un monitoraggio formale comune sulla base di indicatori precisi di questi organismi che confluirà in una relazione pubblicata ogni cinque anni da parte della Commissione.

⁸⁷ Commissione Europea. Equality bodies. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/equality-bodies_it; 22/05/2023

Una delle critiche più ricorrenti all'UNAR è la già citata mancanza di indipendenza: è collocato all'interno del Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità del Ministero omonimo, che dipende direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e ha il compito di nominarne il coordinatore. Questa configurazione rende l'UNAR fortemente dipendente dalle preferenze politiche del governo e il suo lavoro influenzato dai cambiamenti nel governo⁸⁸.

Creare un organismo che possa essere considerato veramente indipendente implica dei requisiti minimi⁸⁹:

- il *framework* legislativo: una fonte di rango costituzionale o almeno primaria;
- una personalità giuridica propria, quindi non più collocato all'interno di un ministero;
- controllo sulle nomine del proprio personale e gestione autonoma delle proprie risorse;
- trasparenza nelle nomine dei vertici;
- accountability di tutto il sistema.

Un ulteriore aspetto critico è l'effettività: per ambire a svolgere le proprie funzioni in modo da avere un impatto concreto e realizzare il proprio potenziale l'UNAR deve poter avere accesso a risorse sia economiche che di personale adeguate al raggiungimento dei propri scopi. Questo non è sempre il caso: negli anni della spending review il personale dell'UNAR è stato falciato passando da 15 a 4 persone⁹⁰ ma negli stessi anni il suo mandato è stato ampliato, rendendo più arduo il raggiungimento degli obiettivi già fissati e l'implementazione di quelli nuovi. È invece necessario avere garanzie sia sul budget che sul personale allocato all'*equality body* e la certezza che a ogni ampliamento

⁸⁸ Crescenzi, Andrea. "The role of the equality bodies. The Italian National Office Against Racial Discriminations", (2011): p. 340

⁸⁹ Kádár, Tamas. Equality bodies: (2018.), p.145

⁹⁰ Cronache di ordinario razzismo. Il Rapporto Sbilanciamoci! 2013 <https://www.cronachediordinariorazzismo.org/il-rapporto-sbilanciamoci-2013/>

di mandato corrisponda un aumento delle risorse, senza queste prerogative l'UNAR si trova a dover pianificare le proprie strategie e il proprio operato nel medio-lungo termine senza sapere se riuscirà a darvi esito.

Sia l'obiettivo fondativo dell'indipendenza che gli altri proposti dalla Commissione richiedono un profondo cambiamento dell'UNAR, una sua rifondazione, ma l'impressione è che manchi la volontà politica di avere un'organizzazione per la parità forte e indipendente. Nel dibattito politico italiano il tema della parità è fortemente divisivo soprattutto, come visto nei primi paragrafi di questo capitolo, quando si tocca l'ambito dei diritti delle persone LGBTQ+, sembra quindi improbabile che le istituzioni italiane giungano autonomamente a questo necessario cambiamento.

Nel seguente capitolo si illustrerà una proposta di revisione dell'UNAR che al momento non ha portato alcun risultato e si cercherà di valutarla in base agli standard sugli *equality body* e alle nuove proposte della Commissione Europea.

IV. Una riforma necessaria, ma quale riforma?

In quest'ultimo capitolo verranno prese in considerazione le proposte di legge relative alla creazione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali e quella dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni. Si tratta di istituzioni complementari, la prima dà attuazione alla risoluzione 48/134 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite che dal 1993 è stata disattesa dall'Italia, mentre la seconda prevede la soppressione dell'UNAR, sostituita da un nuovo organismo, un'Autorità garante, che finalmente risponderebbe alle richieste europee e nazionali, in particolare provenienti dalla società civile, della creazione di un equality body indipendente in Italia.

L'Italia da anni ormai rimanda la costituzione di una Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali prevista dalla risoluzione n. 48/134, dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 1993, che impegna gli Stati firmatari a creare organismi nazionali indipendenti con l'obiettivo di per la promuovere e la tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali e inoltre stabilisce una serie di indicazioni, i cosiddetti Principi di Parigi, per l'istituzione di queste Commissioni nazionali. I criteri stabiliscono innanzi tutto delle funzioni tra le quali informare, fornire pareri e proposte sulla legislazione nel campo dei diritti umani, analizzare e creare report annuali sulla situazione nazionale dei diritti umani, segnalare al governo situazioni di violazione dei diritti umani all'interno del paese; inoltre i Principi di Parigi invitano anche ad avere cura nella composizione di tali organismi: i membri devono appartenere a molteplici formazioni della società civile con diversi correnti di pensiero, istituzioni universitarie, rappresentanti del Parlamento e a titolo consultivo amministratori sia nazionali che locali.⁹¹

⁹¹UNIPD – Centro Diritti Umani, Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali per i diritti umani (1993) https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Principi-relativi-allo-status-delle-istituzioni-nazionali-per-i-diritti-umani-1993/73 16/02/2024

Negli ultimi anni si sono susseguite diverse proposte per la creazione di questa Commissione che tuttavia non sono ancora state concretizzate, la difficoltà non è solo trovare una sintesi tra i diversi punti di vista in merito alla tutela dei diritti umani ma anche capire come inserire questo tipo di istituzione all'interno del panorama nazionale di organismi di tutela dei diritti umani per evitare sovrapposizioni. Infatti, oltre all'UNAR che si occupa nello specifico di contrasto alla discriminazione esistono molteplici soggetti, sia in ambito governativo che parlamentare, tra cui l'OSCAD, Osservatorio per la sicurezza contro i crimini d'odio, incasellato nell'ambito del Ministero dell'interno e che si focalizza sui crimini d'odio e coinvolge Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri. Nel 2011 l'Italia ha istituito l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza che ha il compito di promuovere l'attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza tramite pareri, proposte e relazioni annuali al Parlamento sulle attività svolte. Il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, istituito all'interno del Ministero della giustizia nel 2013, ha l'obiettivo di vigilare sulla conformità alle norme multilivello per ogni caso di detenzione anche tramite l'accesso senza previa autorizzazione in tutte le strutture in cui vi siano persone la cui libertà personale è limitata e ai documenti necessari allo svolgimento della propria funzione, fornendo relazioni periodiche sulla propria attività.⁹²

Nel 2018 gli onorevoli Quartapelle del Partito democratico e Scagliusi del Movimenti 5 stelle hanno presentato due distinte proposte per l'istituzione di questa commissione che darebbe finalmente attuazione alla risoluzione n.48/134 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Sia la proposta Quartapelle A.C. 855 che quella di Scagliusi A.C. 1323 stabiliscono che la Commissione abbia lo scopo di promuovere e tutelare i diritti fondamentali della persona e che sia indipendente in conformità con i Principi di

⁹²Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, Chi siamo, <https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/pages/it/homepage/ilgarante/chisiamo/> 16/02/2024

Parigi.⁹³ Le due proposte di legge differiscono sia per quanto riguarda la composizione, la durata e le modalità di selezione dei membri della commissione nonché le incompatibilità con altri tipi di ruoli e incarichi, le indennità di funzione allocate e le funzioni. Le due proposte sono state unite adottando la proposta A.C. 1323 come testo base per la discussione. Come sottolineato sia dal Garante nazionale per la tutela delle persone private della libertà personale Mauro Palma⁹⁴ che dalla Garante per l'infanzia e l'adolescenza Filomena Albano⁹⁵ le proposte non chiariscono a sufficienza l'impatto che la creazione della Commissione avrebbe sulle autorità garanti già in essere non entrando nel dettaglio dei propri ambiti di competenze.

L'avvocato Ferdinando Lajolo di Cossano propone un'analisi approfondita delle due proposte all'interno del n. 3 del 05/02/2020 della rivista telematica Federalismi.it, comparandole con i Principi di Parigi.⁹⁶ Nell'articolo si sottolinea che nessuna delle due proposte prevede in modo chiaro la possibilità di adire direttamente all'autorità giudiziaria di competenza in caso ritenga fondata una violazione di diritti fondamentali o se abbia un mero ruolo di segnalatore.⁹⁷ Inoltre, si ribadisce il rischio di sovrapposizione

⁹³ Servizio studi della Camera dei Deputati, Documentazione per l'esame di Progetti di legge: Istituzione della Commissione nazionale per la promozione e la protezione dei diritti umani fondamentali A.C. 855, A.C. 1323, <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0170.Pdf> 16/02/2024

⁹⁴ Camera dei deputati, Audizioni su Commissione per la promozione diritti umani, <https://webtv.camera.it/evento/16362> 16/02/2024

⁹⁵ Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza, Parere sulla Commissione diritti umani <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/2021-07/parere-commissione-diritti-umani.pdf> 16/02/2024

⁹⁶ Federalismi.it. Ferdinando Lajolo di Cossano, L'autorità indipendente per i diritti umani in Italia <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=40960&dpath=document&dfile=04022020115413.pdf&content=L%E2%80%99Autorit%C3%A0%2Bindipendente%2Bper%2Bi%2Bdiritti%2Bumani%2Bin%2BItalia%2B%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdottrina%2B%2D%2B> 16/02/2024

⁹⁷ Ibidem, p.57

con gli altri soggetti che si occupano di tutela dei diritti umani sotto vari profili. È necessario quindi che si decida in modo inequivocabile se la nuova Commissione abbia principalmente un ruolo di coordinamento di tutti questi soggetti o se vada a sostituirsi ad essi assorbendone alcune delle competenze. Entrambe queste posizioni rappresentano dei rischi: nel primo caso si potrebbe andare a svilire il ruolo della neonata Commissione rendendola poco efficace, nel secondo si potrebbe invece cancellare il buon lavoro svolto dai soggetti attualmente in essere sostituendoli con un'istituzione troppo ampia e quindi non sufficientemente focalizzata sui diversi ambiti. Nella formulazione dell'inquadramento legislativo di questa Commissione è necessario dunque trovare il modo di conciliare queste diverse esigenze, ma appare di primaria necessità e non più prorogabile l'istituzione di questo organismo.

Nel 2019 l'onorevole Brescia del Movimento 5 stelle ha presentato la proposta di legge A.C. 1794⁹⁸ in cui si istituisce l'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni che andrebbe a sostituire e ampliare le funzioni dell'UNAR. La proposta prevede che la nuova Autorità mantenga le funzioni dell'UNAR in termini di controllo e garanzia della parità di trattamento ed efficacia degli strumenti di tutela, ampliano però le caratteristiche tutelate rispetto al D.lgs 215/2003, razza, origine etnica e religione, fino a ricomprendere anche il sesso, la lingua, le condizioni personali e sociali.

Se questo ampliamento ricalca quello già avvenuto per via amministrativa dandogli piena dignità legislativa, la principale novità si ritrova nella piena indipendenza di questo nuovo organismo rispetto all'UNAR, che è sotto il controllo del Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio, infatti le Autorità amministrative

⁹⁸ Servizio studi della Camera dei Deputati, Documentazione per l'esame di Progetti di legge: Istituzione dell'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni, A.C. 1794 <https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AC0270.pdf> 16/02/2024

indipendenti esulano dalla responsabilità politica del Governo che non ha poteri di indirizzo e sono dotate di autonomia organizzativa e di bilancio.⁹⁹

Le funzioni previste dalla proposta di legge Brescia per l’Autorità garante replicano quelle attualmente in capo all’UNAR senza particolari innovazioni, perdendo l’occasione di darle legittimazione processuale, vale a dire la possibilità di adire direttamente all’autorità giudiziaria competente per i casi da essa esaminati.

Per quanto riguarda la composizione è previsto un collegio formato da cinque componenti “indiscussa moralità, riconosciuta indipendenza, integrità ed elevata professionalità, competenza ed esperienza comprovate nel campo del contrasto delle discriminazioni, anche attraverso lo svolgimento attività volte alla protezione dei diritti della persona, in Italia e all'estero”¹⁰⁰. La nomina, con decreto del Presidente della Repubblica, avviene sulla base di una selezione operata dai Presidenti di Camera e Senato in modo pubblico e trasparente, rispettando le pari opportunità e vagliando i membri delle associazioni dedite alla lotta alle discriminazioni presenti nel registro del Dipartimento delle Pari Opportunità. I membri restano in carica per cinque anni e possono essere rinnovati per un solo mandato, inoltre sono previste una serie di incompatibilità, tra cui la sussistenza di un impiego, incarichi amministrativi o dirigenziali sia nel settore pubblico che nel privato, in quello dell’associazionismo, nei partiti e nei movimenti politici. Ad essi è allocata un’indennità di servizio pari a 80.000 euro.¹⁰¹ Al collegio si aggiunge un Ufficio che ha funzione operativa, il cui personale è assunto tramite concorso pubblico e guidato da un segretario generale.

La copertura finanziaria attualmente allocata all’UNAR sarebbe trasferita all’Autorità garante che, a differenza dell’UNAR, avrebbe totale autonomia regolamentare, potendo emanare un regolamento sul “proprio funzionamento, trattamento giuridico ed economico del personale, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese, nonché le funzioni del Collegio e dell’Ufficio”¹⁰². Questo aspetto sembra allinearsi con

⁹⁹ Ibidem, p.2

¹⁰⁰ Ibidem, p.3

¹⁰¹ Ibidem, p.4

¹⁰² Ibidem, p.5

gli standard europei sugli *equality bodies*, permettendo finalmente all'Italia di soddisfare il requisito di indipendenza politica ed economica del proprio organismo di parità, risponde in fatti ai requisiti minimi richiamati nel capitolo precedente.

La proposta Brescia appare, seppur forse poco coraggiosa nell'ampliamento delle funzioni, un passo da gigante nella direzione della creazione di un equality body indipendente e conforme alle proposte in materia della Commissione Europea. Se si fossero portati a compimento gli iter delle proposte di legge per la Commissione e l'Autorità garante un elemento chiave da esaminare sarebbe stato il rapporto tra di esse, come garantire un'efficace collaborazione evitando nello stesso tempo una sovrapposizione inutile tra questi due enti e tra le già citate istituzioni presenti nell'ambito dei diritti umani. Tuttavia, ad oggi siamo ben distanti da poter affrontare questo tema certamente fondamentale ma che presuppone *in primis* la volontà di istituire questi due organismi.

La proposta Brescia non ha purtroppo a ora portato alla creazione di un'Autorità garante, l'ultimo esame in Commissione Affari Costituzionali risale infatti al maggio del 2022 e in seguito alle dimissioni de governo Draghi nel luglio del 2022 è stato relegato all'oblio, così come la proposta dell'istituzione di una Commissione per la promozione dei diritti umani. Dall'analisi delle discussioni di entrambe le proposte è evidente che ci sia una completa e inappellabile opposizione politica, in particolare dal parte della Lega, alla creazione sia della Commissione per la promozione dei diritti umani che dell'Autorità garante contro le discriminazioni: da un lato si afferma che “nessuno possa dichiararsi contrario all'istituzione di una Commissione per i diritti umani”¹⁰³ dall'altro si paventa il rischio che si crei un'istituzione “di derivazione politica” e che operi “in puro stile sovietico”¹⁰⁴.

Queste obiezioni appaiono pretestuose, si pensi ad esempio che l'UNAR in questo momento è inoppugnabilmente di derivazione politica essendo parte del governo, il loro

¹⁰³ Camera dei Deputati, Resoconti delle Giunte e Commissioni, Mercoledì 25 maggio 2022, <https://www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2022&mese=05&giorno=25&view=&commissione=01&pagina=dat a.20220525.com01.bollettino.sede00030.tit00030.int00010#data.20220525.com01.bollettino.sede00030.tit00030.int00010 p. 21, 18/02/2024>

¹⁰⁴ Ibidem, p.22

scopo sembra essere quello di rimandare all'infinito la discussione come spesso accade per i temi relativi all'ambito della tutela dei diritti umani. L'instabilità delle legislature in Italia rende l'iter di questo tipo di proposte tortuoso e spesso termina con un nulla di fatto, nel frattempo il nostro paese resta un fanalino di coda a livello europeo nella creazione di un organismo di parità indipendente e conforme agli standard europei.

Conclusioni

La presente tesi si è concentrata sull'analisi del contesto in cui l'UNAR ha operato negli ultimi venti anni, nell'ambito di un quadro normativo complesso. Attraverso l'esame delle fonti, delle attività dell'UNAR e delle critiche rivolte all'istituzione, sono emersi diversi punti chiave che meritano di essere ricordati.

Innanzitutto, è emerso che il diritto antidiscriminatorio rappresenta un pilastro fondamentale per la tutela dei diritti umani e l'assicurazione dell'uguaglianza di trattamento per tutti. Tuttavia, la sua efficacia dipende non solo dalla presenza di normative adeguate, ma anche dall'attuazione concreta e dal monitoraggio delle istituzioni preposte, funzioni che possono essere adeguatamente svolte solo da un organismo di parità indipendente e in linea con gli standard europei in materia.

L'analisi delle attività dell'UNAR ha evidenziato il ruolo cruciale svolto dall'istituzione nel fornire assistenza alle vittime di discriminazione, monitorare la giurisprudenza e la legislazione in materia e analizzare il fenomeno discriminatorio in Italia. Tuttavia, le critiche rivolte all'UNAR hanno sottolineato alcune sfide, che richiedono un'innovazione importante per migliorare l'efficacia dell'istituzione, innanzi tutto la mancanza di indipendenza di questa istituzione data dalla sua attuale collocazione all'interno del Dipartimento delle Pari opportunità della Presidenza del Consiglio.

Guardando al futuro, è essenziale considerare le proposte legislative relative alla creazione di un'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni come delineata nel quarto capitolo di questo elaborato. Questa proposta può essere la base di partenza per delineare una nuova istituzione, in sostituzione all'UNAR, un'opportunità di rafforzare il quadro normativo italiano e garantire una maggiore tutela dei diritti delle persone e dei gruppi discriminati.

In conclusione, questa tesi ha contribuito a sottolineare l'importanza del diritto antidiscriminatorio e il ruolo dell'UNAR nel contesto italiano. Tuttavia, resta ancora molto da fare per garantire una piena attuazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione. È fondamentale continuare a lavorare verso una società più inclusiva e rispettosa dei diritti di tutti i suoi membri e questo ha come prerequisito la creazione di un'Autorità garante per il contrasto delle discriminazioni forte e indipendente.

Bibliografia

Bellu, Giovanni Maria. "Il caso della 'censura' di Giorgia Meloni svela l'assenza di un'autorità indipendente per la lotta al razzismo." del 15 settembre 2015. Sito web: sindacato UIL. Accesso: 3 marzo 2023. URL: https://www.uil.it/immigrazione/NewsSX.asp?ID_News=5656.

Benedi Lahuerta S (2021). Equality Bodies: advancing towards more responsive designs? *International Journal of Law in Context* 17, 390–412. <https://doi.org/10.1017/S1744552321000240>

Brink, David O. "Millian principles, freedom of expression, and hate speech." *Legal Theory* 7, no. 2 (2001): 119–57.

Camera dei deputati. "Proposta di legge C.2324, Norme per garantire la libertà di educazione e la responsabilità educativa dei genitori. XVII legislatura." Accesso: 3 marzo 2023. URL: http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0022180.pdf.

Camera dei deputati, Resoconto dell'Assemblea della Camera dei deputati. "Seduta n. 478 di mercoledì 9 settembre 2015". Accesso: 3 marzo 2023. URL: <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0478/stenografico.htm>.

Cantone, Raffaella. "Parlamentari: Idea, UNAR torni alla legalità o chiuderlo." del 22 febbraio 2017. Sito Web: L'Occidentale. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://loccidentale.it/parlamentari-idea-unar-torni-alla-legalita-o-chiuderlo/>.

Cavalli, Giovanna. "Caso UNAR, Spano: intervista al direttore dimissionario." del 21 febbraio 2019. Corriere della Sera. Accesso: 3 marzo 2023. URL: https://www.corriere.it/cronache/17_febbraio_21/caso-unar-spano-intervista-direttore-dimissionarioxml-0d838c64-f807-11e6-b362-d2e82fbd3a4a.shtml.

Centro diritti Umani – UNIPD. “La Dichiarazione Universale dei diritti umani commentata dal Prof. Antonio Papisca”. Accesso: 09 Agosto 2023. URL: <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/dossier/La-Dichiarazione-Universale-dei-diritti-umani-commentata-dal-Prof-Antonio-Papisca/3>

CERD. “Concluding observations on the combined 19th to 20th periodic reports of Italy : Committee on the Elimination of Racial Discrimination : addendum.” del 9 Febbraio 2018 CERD/C/ITA/CO/19-20

CIDU. Contribution of Italy to the SG report in accordance with General Assembly resolution 71/195 on steps taken by States to combat intolerance, negative stereotyping, stigmatization, discrimination, incitement to violence and violence against persons, based on religion or belief. 2017. https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/ITALY_Contribution%20to%20A_RES_%2071_195.doc

CILD staff. "La lettera dell'UNAR all'indipendenza della società civile e a Renzi." Blog di Center for International Legal Dialogue (CILD). Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://cild.eu/blog/2015/10/07/lettera-unar-indipendenza-societa-civile-renzi/>.

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. "Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle misure volte a combattere la discriminazione fondata sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere." CM/Rec (2010)5.

Commissione Europea. “Equality bodies”. Sito web: Commissione Europea URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/tackling-discrimination/equality-bodies_it; 22/05/2023

Commissione Europea. Recommendation on standards for equality bodies, C(2018) 3850 final,

22 June 2018. https://commission.europa.eu/system/files/2022-03/commission_recommendation_on_standards_for_equality_bodies.pdf; Brussels, 22.6.2018 C(2018) 3850 final; 22/05/2023

Commissione Europea. "Proposal for a Council directive on standards for equality bodies" 7.12.2022 COM(2022) 689 final 2022/0401 (APP) https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/1_1_201224_prop_council_dir_eq_bo_en.pdf;

Cosimi, Simone. "Facebook, razzismo e Giorgia Meloni contro l'UNAR." del 9 settembre 2015. Wired. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://www.wired.it/attualita/politica/2015/09/09/facebook-razzismo-giorgia-meloni-contro-lunar/>.

Crescenzi, Andrea. "The role of the equality bodies. The Italian National Office Against Racial Discriminations", Acta Juridica Hungarica 52, 4 (2011): 335-340, doi: <https://doi.org/10.1556/ajur.52.2011.4.5>

Cronache di ordinario razzismo. "Il Rapporto Sbilanciamoci! 2013". Sito web di Cronache di ordinario razzismo. Accesso: 28 maggio 2023 URL: <https://www.cronachediordinariorazzismo.org/il-rapporto-sbilanciamoci>

De Lorenzo, Giuseppe. "Orge gay pagate dal governo: l'associazione querela il Giornale." del 20 febbraio 2017. Il Giornale. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://www.ilgiornale.it/news/cronache/orge-gay-pagate-governo-lassociazione-querel-ilgiornale-1366746.html>

Documento del Senato. "Atto di Sindacato Ispettivo n° 2-00107. Legislatura XVII" Accesso: 3 marzo 2023. URL: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=17&id=733915>

ECRI. “ECRI conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Italy subject to interim follow-up.” CRI(2019)24 Accesso: 13 marzo 2023. URL: <https://rm.coe.int/interim-follow-up-conclusions-on-italy-5th-monitoring-cycle-/168094ce16>

ECRI. “European Commission against Racism and Intolerance: leaflet” Council of Europe. Accesso: 13 marzo 2023. URL: <https://rm.coe.int/leaflet-ecri-2022/1680a969e9>

ECRI. “Fifth report on Italy. CRI(2016)19” Accesso: 13 marzo 2023. URL: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-italy/16808b5837>

Equinet, European Network of Equality Bodies. “Equality Bodies: Current Challenges: an Equinet Perspective”, 2012

Famiglia Cristiana. "Gender a scuola. Un decalogo per difendersi" del 14 novembre 2014. Sito web: Famiglia Cristiana. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://www.famigliacristiana.it/articolo/dodici-strumenti-di-autodifesa-dal-la-teoria-del-gender-per-genitori-con-figli-da-0-a-18-anni-.aspx>.

Ferrario, Paolo. "Osessionato dal gender, UNAR a senso unico." L'Avvenire. Accesso: 11 agosto 2021. URL: <https://www.avvenire.it/vita/pagine/osessionato-dal-gender-unar-a-senso-unico>.

FRA. “Bias in alghoritms”. Accesso: 20 febbraio 2024 URL: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2022-bias-in-algorithms_en.pdf

FRA. Manuale di diritto europeo della non discriminazione. Accesso: 09 agosto 2023 URL: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/handbook_non_discr_iaw_ita

Gayburg. "La Corte dei Conti ha scagionato l'ex direttore UNAR." dell'1 agosto 2018. Gayburg. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://www.gayburg.com/2018/08/la-corte-dei-conti-ha-scagionato-lex.html>.

Kádár, T. (2018). Equality bodies: A European phenomenon. *International Journal of Discrimination and the Law*, 18(2–3), 144–162. <https://doi.org/10.1177/1358229118799231>

Istituto Beck. "Progetto UNAR – Educare alla diversità a scuola." Febbraio 2014. Sito web: Istituto Beck. Accesso: 28 giugno 2021. URL: <https://www.istitutobeck.com/progetto-unar>.

L'Avvenire. "I kit pro-gender: sconfessato il grande bluff." del 15 febbraio 2014 Sito web Avvenire. Accesso: 11 agosto 2021. URL: <https://www.avvenire.it/vita/pagine/i-kit-pro-gender-sconfessato-il-grande-bluff>.

L'Occidentale. "LGBT, Roccella: da UNAR nessuna competenza." sito web: L'Occidentale. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://loccidentale.it/lgbt-roccella-da-unar-nessuna-competenza/>.

Lega serie A. "Keep Racism Out." Sito web Lega Serie A. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://www.legaseriea.it/it/social-responsibility/anti-razzismo/keep-racism-out>.

Mackinson, Thomas. Il fatto quotidiano, "Unar, il numero antidiscriminazioni costa 800 euro a chiamata. Ed è un doppione" Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/07/25/unar-il-numero-antidiscriminazioni-costa-800-euro-a-chiamata-ed-e-un-doppione/3750752/>

Meloni, Giorgia. "Chiediamo la chiusura dell'UNAR e le dimissioni del direttore Spano." Sito web di Giorgia Meloni. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://www.giorgiameloni.it/2017/02/20/chiediamo-la-chiusura-dellunar-le-dimissioni-del-direttore-spano/>.

Meloni, Giorgia. "Mia lettera di risposta alla nota formale che ho ricevuto dall' UNAR (in allegato)." Facebook, del 2 settembre 2015. Accesso: 3 marzo 2023. URL:

https://www.facebook.com/giorgiameloni.paginaufficiale/photos/mia-lettera-di-risposta-alla-nota-formale-che-ho-ricevuto-dall-unar-in-allegatoa/10153543610577645/?locale=fr_FR%2003%2F03%2F2023&paipv=0&eav=AfbRlO7XBnhTih_eHboaVlOJbc7z4bGk0Gf8CocajYbsNfp0FvYiH96_LluhwJ-SYPA&_rdr

OHCHR. “Report of mission to Italy on racial discrimination, with a focus on incitement to racial hatred and discrimination” 28 Gennaio – 1 Febbraio 2019. Accesso: 13 marzo 2023. URL:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/IT/ItalyMissionReport.pdf>

Pavan, Elena “Il movimento va al Congresso. Reti di movimenti anti-gender tra dispositivi retorici, partecipazione dal basso, conoscenza e alleanze politiche”, in "Polis, Ricerche e studi su società e politica" 2/2019, pp. 323-338, doi: 10.1424/94250

Presidenza del Governo Italiano. "Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione 2022. Dipartimento per le pari opportunità” Accesso: 3 marzo 2023. URL: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Performance/direttive/2022/direttiva%202022_DPO_txt.pdf.

Privacy Network. “Osservatorio Amministrazione Automatizzata”. Accesso: 20 febbraio 2024 <https://privacy-network.it/osservatorio/sistemi-automatizzati/>

Pro Vita e Famiglia. “UNAR: firma la petizione #ChiudeteUNAR di Pro Vita” Sito web: Pro Vita e Famiglia. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://www.provitaefamiglia.it/petizione/unar-firma-la-petizione-chiudeteunar-di-pro-vita>

Puente, David. "Il servizio de Le Iene: la prostituzione nei circoli dell'associazione accreditata presso UNAR." David Puente Blog. Accesso: 3 marzo 2023. URL:

<https://www.davidpuente.it/blog/2017/02/21/il-servizio-de-le-iene-la-prostituzione-nei-circoli-dellassociazione-accreditata-presso-lunar/>.

Presidenza del Governo. “Nota descrittiva del sistema informativo UNAR”. Accesso: 21 ottobre 2023 URL: https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/BandiContratti/Procedure_LavoriFornitureServizi/AvvisiBandiInviti/ContactCenter_UNAR/ALLEGATO%20A%20CAP.pdf

Senato. Atto Senato n. 2005. Accesso 09 Agosto 2023 URL: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/53457.htm>

Stranieri in Italia. “‘Basta immigrazione dai Paesi musulmani’, Giorgia Meloni alle Crociate” del 29 giugno 2015. Sito web: Stranieri in Italia. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://stranieriinitalia.it/attualita/qbasta-immigrazione-dai-paesi-musulmaniq-giorgia-meloni-alle-crociate/>

Toscana oggi. "Gender, appello Age a docenti e presidi: 'Siano sentinelle nelle scuole'." del 29 marzo 2014. Sito web: Toscana Oggi. Accesso: 3 marzo 2023. URL: <https://www.toscanaoggi.it/Italia/Gender-appello-Age-a-docenti-e-presidi-Siano-sentinelle-nelle-scuole.>

Trappolin, Luca, e Paolo Gusmeroli. "La protesta di madri e insegnanti contro il gender a scuola. Meccanismi di attivazione tra convergenze e disomogeneità." in “Polis, Ricerche e studi su società e politica” 1/2021: 105-129. doi: 10.1424/100289.

UNAR. “Molte persone, ogni giorno, sono ancora costrette a comportarsi come non vorrebbero perché obbligate dai pregiudizi che privano la libertà di essere se stessi.” Facebook. (2022). Accesso: 20 febbraio 2024. URL: <https://www.facebook.com/norazzismi/posts/pfbid036TgUMKN1voiZCNmG4Mo8EA>

NabKGSjr3Y6w3GLHvFv1JZJ9342BF5v7Hnq6qCyd2gl?__cft__[0]=AZVNT_1aEja_zJD1MjLLmmJ5vfl_McuwIGO-M-9PyPj0gY2gEYmgjIgV

UNAR. “Relazioni alle Istituzioni”. Accesso: 07 febbraio 2024 URL: <https://www.unar.it/portale/web/guest/relazioni-alle-istituzioni>

UNAR. “Relazione al Parlamento per l’anno 2022” Accesso: 07 febbraio 2024 URL: <https://www.unar.it/portale/documents/20125/51622/Relazione+UNAR+al+Parlamento+-+anno+2022+con+allegati.pdf/0b0c3be0-1b9a-d860-0531-8861ab591eff?t=1704387763269>

UNAR. "Riconoscere una discriminazione". Accesso: 09 Agosto 2023. URL: <https://www.unar.it/portale/riconoscere-una-discriminazione>

UNAR. “Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti”. Accesso: 07 febbraio 2024. URL: https://www.unar.it/portale/documents/20125/51449/Strategia_Nazionale_di_uguaglianza_inclusione_partecipazione_di_Rom_e_Sinti_2021-2030+-+ITA+16.11+%283%29.pdf/27d0a764-06a4-6c48-d1a9-76c1ea541708?t=1669798252215

UNAR. Strategia Nazionale LGBT. Giugno 2013. Accesso: 28 giugno 2021. URL: http://www.unar.it/wp-content/uploads/2017/12/LGBT-strategia-unar-17_24.pdf.