

Il Comitato Unico di Garanzia: un organismo a presidio delle pari opportunità

The Guarantee Committee: a model to safeguard equal opportunities

Maria Lembo

Avvocata, Dott.ssa di ricerca, membro CUG di Pubblica Amministrazione
(Le opinioni sono espresse a titolo personale e non involgono l'ente di appartenenza)

Informazioni sull'articolo

Keywords:

Comitati unici di garanzia
Natura giuridica
Kegge

ABSTRACT

L'articolo si propone di descrivere i Comitati Unici di Garanzia e il loro operato, ripercorrendone le loro radici storiche e normative. Ciò al fine di definire la natura giuridica di questi organismi, chiarendo le prerogative e la forza impositiva di cui dispongono e suggerendo come la loro operatività possa essere rafforzata.

Keywords:

Committees of Guarantess
Legal nature
Law

The article proposes to describe the Single Committees of Guarantee and their functions, tracing their historical and normative roots. This is done in order to define the legal nature of these bodies and to clarify what prerogatives and what imposing force they have and how their operativeness could be strengthened..



Autore corrispondente:

Maria Lembo
Avvocata, Dott.ssa di ricerca, membro CUG di Pubblica Amministrazione
E-mail: marylembo@gmail.com

Sommario: 1. Le origini - 2. Il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia - 3. Le azioni positive e relazioni annuali sulla condizione del personale - 4. Conclusioni

Summary: 1. The origins - 2. The role of the Single Guarantee Committees - 3. Positive actions and annual reports on the condition of personnel - 4. Conclusions

1. LE ORIGINI

Nell'affrontare il compito di descrivere i Comitati Unici di Garanzia e le loro funzioni nel contesto delle Amministrazioni in cui operano, è necessario definirne l'ambito di azione, ripercorrendone le loro radici storiche e normative. Ciò al fine di definire la natura giuridica di questi organismi, chiarendo le prerogative e la forza impositiva di cui dispongono e suggerendo come la loro operatività possa essere rafforzata.

La normativa nazionale di promozione e tutela delle Pari Opportunità si rinviene, innanzitutto, nella Carta costituzionale che, con specifico riferimento alle discriminazioni basate sul sesso, se ne occupa nella parte prima, dedicata ai diritti e doveri dei cittadini. In dettaglio, l'art. 37, commi 1 e 2 Cost. prevede che «*La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore*» e che «*Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione*».

Peraltro, risale appena al 1963 la legge n. 66, che rese effettiva la norma costituzionale di cui all'art. 51, primo comma, che consentì anche alle donne di «*accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento di carriera*».

La previgente legge 17 luglio 1919, n. 1176, invece, consentiva alle donne il solo accesso ai soli ruoli subalterni, escludendole «*da tutti gli uffici pubblici che implicavano l'esercizio di diritti e di potestà pubbliche*» in quanto considerate inidonee ad assumere la responsabilità degli uffici cui aspiravano.

Negli ultimi anni il legislatore recependo i principi e le prescrizioni poste dalle fonti sovranazionali, in particolare da quelle europee¹, ha effettuato significativi interventi a sostegno della parità di genere², giungendo nel 2003, ad integrare il secondo comma dell'art. 51 della Costituzione, aggiungendovi l'attuale secondo periodo: «*la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini*³».

Attualmente l'art. 37, comma 1 della Costituzione, dopo aver introdotto il principio paritario secondo cui «*la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore*», sottolinea la necessità di un intervento protettivo nei confronti delle risorse femminili, assumendo che «*le condizioni di lavoro devono consentire alla donna l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre ed al bambino una speciale ed adeguata protezione*».

Con tale intento, con la legge n. 125 del 1991 venne istituito il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità che invitava i vari attori sociali ad adottare le c.d. «azioni positive», strumenti, duttili e temporanei, tendenti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne.

Successivamente, con il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196, recante Disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive, a norma dell'art. 47 della legge 17 maggio 1999, n. 144, si ebbe il completamento, sotto il profilo strumentale, della legge del 1991.

I consiglieri di parità sono pubblici funzionari il cui compito è presidiare la condizione della donna nel mercato del lavoro, nonché svolgere ogni utile iniziativa a favore della realizzazione delle Pari Opportunità. Sono dotati di poteri ispettivi ed è loro inoltre riservata la facoltà richiedere informazioni sulla situazione occupazionale maschile e femminile, in relazione allo stato delle assunzioni e della formazione e promozione professionale presso i luoghi di lavoro, nonché di rapportarsi all'autorità giudiziaria su reati di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni. Infine, la norma attribuisce al consigliere il mandato e le capacità di colpire i comportamenti lesivi dell'eguaglianza di genere e della sensibilità civile e giuridica del nostro tempo, assegnandogli, oltre alle prerogative ispettive appena descritte, la facoltà di agire in giudizio nelle liti in cui si ipotizzi una discriminazione di genere, siano queste promosse davanti al giudice del lavoro, ovvero innanzi al tribunale amministrativo regionale su delega della lavoratrice.

Negli anni 2000, all'esigenza della tutela delle Pari Opportunità, si affianca quella della tutela del benessere organizzativo nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

In particolare, già nella direttiva 24 marzo 2004, emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica l'esigenza di tutela del benessere di chi lavora è stato oggetto di specifica disciplina, evidenziandosi la necessità di mirare al «*benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni*». Nella suddetta direttiva *expressis verbis* si afferma che per lo sviluppo e l'efficienza delle Amministrazioni, le condizioni emotive dell'ambiente in cui si lavora, la sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la

¹ Cfr. ad es., Decisione del Consiglio d'Europa del 27 Novembre 2000, istitutiva del programma d'azione eurounitario per combattere le discriminazioni.

² Da ultimo, L. 162 del 5 novembre 2021, che modifica il codice di cui al d.lgs. 198 dell'11 aprile 2006. Tra i vari interventi che si sono susseguiti nel corso del tempo, cfr. *ex multis*, legge 9 dicembre 1977, n. 3, recante Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro, decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro e il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 145, Attuazione della direttiva 2002/73/CE in materia di parità di trattamento tra gli uomini e le donne, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro.

³ Periodo aggiunto dall'art. 1 della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1.

creatività e l'apprendimento, l'ergonomia – oltre che la sicurezza – degli ambienti di lavoro, costituiscono elementi di fondamentale importanza ai fini dello sviluppo e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

In dettaglio, in materia di benessere organizzativo si prevede che *“per migliorare le prestazioni e gli effetti delle politiche pubbliche, è importante offrire agli operatori la possibilità di lavorare in contesti organizzativi che favoriscono gli scambi, la trasparenza e la visibilità dei risultati del lavoro, in ambienti dove esiste un'adeguata attenzione agli spazi architettonici, ai rapporti tra le persone e allo sviluppo professionale”*.

Dal 2006, tutte le misure vigenti a tutele delle pari opportunità sono confluite nel c. d. “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna”⁴, con l'obiettivo di favorire una divulgazione ed attuazione omogenea della disciplina antidiscriminatoria italiana.

Il codice raccoglie in un unico testo di cinquantanove articoli, divisi in quattro libri⁵, le previgenti undici leggi sulle Pari Opportunità, operando una razionalizzazione ed un riordino delle norme sulle Pari Opportunità. Il codice, nel ribadire il divieto generale di discriminazione fra uomini e donne, assegna ai diversi organismi deputati alla promozione delle pari opportunità⁶, le specifiche attribuzioni e competenze a ciò dedicate.

Il percorso regolativo italiano prosegue poi con la direttiva dei Ministri per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e per le Pari Opportunità del 23 maggio 2007, Misure per realizzare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle Amministrazioni pubbliche, ai sensi della quale occorre *“fornire nuove opportunità di sviluppo professionale e rimuovere tutti gli ostacoli che ancora si frappongono alla valorizzazione professionale e allo sviluppo di pari opportunità di carriera per i lavoratori e le lavoratrici”*.

In tale ottica, nell'ambito dei Contratti collettivi nel settore del Pubblico impiego⁷ sono stati istituiti i Comitati per le Pari opportunità, cui sono stati aggiunti successivamente i Comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*⁸.

I suddetti Comitati erano disciplinati dal D.Lgs. n° 81 del 2008⁹, che all'art. 2, lett. ee) prevedeva gli «organismi paritetici», ovvero quegli organismi *“costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, quali sedi privilegiate per la programmazione di attività formative e l'elaborazione e la raccolta di buone prassi a fini prevenzionistici; lo sviluppo di azioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro; l'assistenza alle imprese finalizzata all'attuazione degli adempimenti in materia; ogni altra attività o funzione assegnata loro dalla legge o dai contratti collettivi di riferimento”*.

Ai Comitati per la prevenzione del fenomeno del *mobbing* erano attribuite, invece, le seguenti prerogative: la raccolta dei dati relativi all'aspetto quantitativo e qualitativo del fenomeno del *mobbing* in relazione alle materie di propria competenza; l'individuazione delle possibili cause del fenomeno, con particolare riferimento alla verifica dell'esistenza delle condizioni di lavoro o fattori organizzativi e gestionali che possano determinare l'insorgere di situazioni persecutorie o di violenza morale; la formulazione di proposte di azioni positive in ordine alla prevenzione ed alla repressione delle situazioni di criticità, anche al fine di realizzare misure di tutela del dipendente interessato; la formulazione di proposte per la definizione dei codici di condotta, sentite le OO.SS. firmatarie, per la costituzione ed il funzionamento di sportelli di ascolto e per l'istituzione del consigliere/consigliera di fiducia.

Inoltre, era loro affidata l'effettuazione di interventi formativi e di aggiornamento del personale volti all'affermazione di una cultura organizzativa che comportasse una maggiore consapevolezza della gravità del

⁴ Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246, recentemente modificato dalla L. 162 del 2021.

⁵ E' il terzo libro del codice ad essere dedicato, specificamente, ai rapporti economici e alle Pari Opportunità nel campo del lavoro, nell'esercizio dell'attività d'impresa e nell'accesso a beni e servizi.

⁶ Gli organismi individuati dalla norma sono: la Commissione per le Pari Opportunità fra uomo e donna, il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, il Consigliere e i consiglieri di parità, nonché il Comitato per l'imprenditoria femminile.

⁷ Cfr. il CCLN del 1999 per il personale dirigente e il CCLN del 2000 per tutto il personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali.

⁸ Cfr. CCNL dell'area della dirigenza e del comparto regioni e autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, firmato in data 22 febbraio 2006, Titolo II, Forme di partecipazione e raffreddamento dei conflitti, art. 8 Comitato paritetico sul fenomeno del *mobbing*.

⁹ Invero, questa tipologia di organismi a rappresentanza anche sindacale compaiono nelle previsioni legislative già a partire dalla fine degli anni Ottanta, quando il d.p.r. 13 maggio 1987, n. 268, all'art. 7, rubricato proprio «Pari Opportunità», prevedeva che, in sede di contrattazione decentrata del comparto amministrativo, si definissero meccanismi tesi a consentire una reale parità tra uomini e donne, anche mediante *«interventi che si concretizzino in 'azioni positive' a favore delle lavoratrici»*.

fenomeno e delle sue conseguenze individuali e sociali, nonché a favorire la coesione e la solidarietà dei dipendenti, attraverso una più specifica conoscenza dei ruoli e delle dinamiche interpersonali all'interno degli uffici, anche al fine di incentivare il recupero della motivazione e dell'affezione all'ambiente lavorativo da parte del personale.

Successivamente, al fine di superare la frammentazione di competenze, è intervenuta la legge 183 del 4 novembre 2010¹⁰. In particolare, l'articolo 21¹¹ di tale legge è interamente dedicato alle Pari Opportunità e al benessere di chi lavora nella Pubblica Amministrazione e stabilisce che ogni Pubblica Amministrazione si doti obbligatoriamente di un "*Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*", che sostituisce e unifica i preesistenti Comitati per le pari opportunità e i Comitati contro il fenomeno del *mobbing*, assorbendone tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle Amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni.

2. IL RUOLO DEI COMITATI UNICI DI GARANZIA

Gli attuali Comitati Unici di Garanzia sostituiscono sia i precedenti Comitati delle Pari Opportunità che quelli sul fenomeno del *mobbing*, assumendone le funzioni con l'aggiunta di nuove.

Pur operando in un'ottica di continuità con l'attività e le progettualità poste in essere dagli organismi preesistenti, i Comitati Unici di Garanzia sono, invero, organismi nuovi. La costituzione di tali Comitati rappresenta un **adempimento obbligatorio per le Pubbliche Amministrazioni**, che recepisce i principi più volte enunciati dalla legislazione eurounitaria¹², circa l'ampliamento delle garanzie da rivolgere oltre che alle discriminazioni legate al genere, anche ad ogni altra forma di discriminazione, diretta od indiretta, che possa discendere dai diversi fattori di rischio legate alle condizioni di lavoro.

Con l'ampliamento delle competenze previste dalla normativa, i C.U.G. consentono di presidiare ogni forma di discriminazione (genere, età, orientamento sessuale, razza e origine etnica, disabilità, religione e convinzioni personali), estendendo la tutela all'accesso, al trattamento e alle condizioni di lavoro, alla formazione professionale, alle promozioni e alla sicurezza.

I Comitati Unici di Garanzia sono organi paritetici composti da rappresentanti dell'Amministrazione (dipendenti) e da rappresentanti delle OO.SS. (due componenti designati da ogni Organizzazione Sindacale maggiormente rappresentativa, in base alla normativa vigente). I rappresentanti delle OO.SS. e i rappresentanti dell'Amministrazione sono nominati in pari numero.

La composizione, le competenze e gli ambiti di intervento del Comitato Unico di Garanzia sono disciplinati dalla legge, dalle Linee Guida sulle modalità di funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia¹³, dalle misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati unici di

Garanzia nelle Amministrazioni pubbliche¹⁴, dalla contrattazione collettiva, nonché dall'atto costitutivo e dal regolamento.

In particolare, come previsto dalle Linee guida per il funzionamento dei Comitati Unici, quest'ultimi hanno compiti propositivi, consultivi e di verifica.

Con specifico riguardo alla funzione consultiva, i pareri dei Comitati Unici sono di tipo obbligatorio, non vincolante, con la conseguenza che, in caso di atto adottato senza previa richiesta del parere del C.U.G., trova applicazione la disciplina generale contenuta nella legge sul procedimento amministrativo del 1990, segnatamente con riferimento all'annullabilità e alla nullità degli atti amministrativi, adottati in difetto del dovuto parere dell'organo a ciò deputato. Conseguentemente, alla luce dell'art. 21 *octies* comma 1 della legge n. 241 del 1990, gli atti di (ri)organizzazione dell'Amministrazione e gli atti di pianificazione-programmazione, se emanati omettendo l'acquisizione del parere del C.U.G., sono passibili di illegittimità e pertanto annullabili in base parametro del vizio di violazione di legge.

¹⁰ "*Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro*".

¹¹ "*Misure atte a garantire pari opportunità, benessere a chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche*".

¹² *Ex multis*, Risoluzione del Parlamento europeo del 20 settembre 2001, più di recente, Comunicazione della Commissione "*Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025*", Risoluzione del Parlamento europeo del 21 gennaio 2021 sulla strategia dell'UE per la parità di genere.

¹³ Direttiva del 4 marzo 2011 del Dipartimento della Funzione Pubblica e del Dipartimento per le pari opportunità.

¹⁴ Direttiva n. 2 del 26 giugno 2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e del sottosegretario delegato alle pari opportunità.

Peraltro, sebbene il parere del C.U.G. non è vincolante, qualora l'Amministrazione si discosti dall'atto di opinione espresso da tale organo consultivo, dovrà motivare puntualmente le ragioni del non accoglimento del parere medesimo.

I Comitati Unici operano in stretto raccordo con i vertici amministrativi degli enti presso cui sono istituiti, esercitando le proprie funzioni utilizzando le risorse umane e strumentali che l'Amministrazione mette loro a disposizione.

Si tratta di organismi con competenze specifiche in materia di gestione del personale, organizzazione, conciliazione, salute e, in generale, benessere nel contesto lavorativo che possono costituire un fattore di crescita del benessere in un periodo di trasformazione e rinnovamento delle Pubbliche Amministrazioni, uno strumento funzionale e allo stesso tempo non costoso per favorire un clima migliore, nonché un attento sensore del clima generale, grazie alla sua composizione paritetica.

Il livello di operatività dei Comitati Unici è, peraltro, differente dato che in alcuni enti pubblici si è arrivati alla mera costituzione dell'organismo, in altri (i più) i Comitati Unici provvedono alla raccolta dei dati attinenti alle tematiche di loro competenza, in alcuni (i più virtuosi) procedono alla elaborazione ed attuazione di azioni positive per la prevenzione dello stress lavoro-correlato.

Essenziale è la collaborazione con l'Amministrazione in cui i Comitati Unici sono istituiti, che deve fornire ad essi tutti i dati e le informazioni necessarie a garantirne l'effettiva operatività e consultarli preventivamente ogni qualvolta siano adottati atti interni nelle materie di competenza: solo con la collaborazione delle strutture dell'Amministrazione e con il costante collegamento con esse i Comitati Unici possono svolgere appieno il loro ruolo e favorire il mantenimento di un contesto lavorativo vitale e collaborativo.

Ai Comitati Unici possono essere segnalate situazioni di disagio dei lavoratori: sebbene tali organismi non possano intervenire su casi individuali portati alla loro attenzione, possono tuttavia monitorare episodi di disagio suscettibili di interessare intere categorie di lavoratori e proporre all'Amministrazione azioni per il miglioramento del contesto lavorativo.

I Comitati Unici svolgono, altresì, un ruolo di rilievo nella prevenzione della corruzione.

Come è noto, con l'approvazione della legge 16 novembre 2012, n. 190 recante Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione l'ordinamento italiano si è dotato, nell'ambito delle iniziative di contrasto alla corruzione, di un sistema di prevenzione che si articola, a livello nazionale, nell'adozione del Piano nazionale anticorruzione e a livello di ciascuna amministrazione nell'adozione di Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.T.), secondo il disposto dell'articolo 1 della Legge 6 novembre 2012, n. 190, costituisce la modalità principale attraverso la quale le Amministrazioni Pubbliche definiscono e comunicano all'Autorità Nazionale Anticorruzione la valutazione del diverso livello di esposizione degli uffici a rischio di corruzione e indicano gli interventi organizzativi volti a prevenire il medesimo rischio¹⁵.

Ai fini della predisposizione del P.T.P.C.T., il Piano Nazionale Anticorruzione raccomanda alle Amministrazioni di realizzare forme di consultazione volte a sollecitare la società civile e le organizzazioni portatrici di interessi collettivi a formulare proposte da valutare in sede di elaborazione del P.T.P.C.T., anche quale contributo per individuare le priorità di intervento.

In tale ambito molti Comitati Unici hanno collaborato al fine di una diffusione delle circolari, direttive, linee guida, nonché dei risultati dei progetti del Piano, operando in coordinamento con i Responsabili Prevenzione Corruzione e Trasparenza delle Amministrazioni, al fine di evitare comportamenti discriminatori in conseguenza del sistema di segnalazione illeciti, come previsto dal Piano nazionale anticorruzione.

Nel campo del benessere organizzativo, le linee guida richiamano tra i compiti dei Comitati Unici, la loro azione propositiva verso la riduzione dello stress lavoro correlato, anche con specifico riferimento ai "rischi di genere".

Così, in occasione delle valutazioni periodiche svolte dai responsabili della prevenzione e sicurezza e/o dal medico competente, i Comitati Unici possono collaborare con tali figure e con il resto dell'Amministrazione, richiamando ulteriormente la loro attenzione sui disagi derivanti da forme di discriminazione e/o violenza morale, psichica o fisica.

Nell'ambito della discriminazione di razza e origine etnica, i Comitati Unici possono chiedere che si dia conto della presenza di personale con caratteristiche particolari – quali diversità di razza e lingua – ed inserire queste variabili in eventuali questionari rivolti al personale dipendente, per testare il livello di accoglienza nei confronti di questa categoria di lavoratori.

¹⁵ Art. 1, comma 5.

In sintesi, i principali compiti dei Comitati Unici possono ravvisarsi nel favorire le uguaglianze di trattamento e rimuovere le disuguaglianze, per creare condizioni di pari opportunità tra i dipendenti; prevenire discriminazioni dirette o indirette, dovute a genere, età, orientamento sessuale, razza, origine etnica, disabilità, religione, lingua; contrastare qualsiasi tipo di comportamento aggressivo o vessatorio e ogni forma di violenza morale o psicologica verificando condizioni, fattori organizzativi e fenomeni che li possono generare; impedire qualsiasi episodio di *mobbing*, promuovendo codici di condotta e azioni per prevenire, arginare e analizzare il fenomeno; prevenire la corruzione; intervenire nelle sedi competenti per porre rimedio a specifici casi segnalati.

Quanto alle modalità in cui i C.U.G. concorrono al governo delle Amministrazioni, si tratta prevalentemente di effettuare un vaglio preventivo sulle determinazioni amministrative che possono incidere sulla sfera personale dei dipendenti, al fine di chiedere la censura di disposizioni direttamente o indirettamente discriminatorie o di trattamenti e regimi deteriori rispetto a quanto sia invece ragionevolmente possibile accordare ai propri dipendenti.

Si tratta, ad esempio, di valutare se i regolamenti interni attinenti al trattamento giuridico del personale offrano strumenti conciliativi dei ritmi vita-lavoro, di verificare che le commissioni di concorso siano composte, sia da membri di sesso femminile, che maschile ecc. L'operato di tali Comitati si svolge dando pareri, proponendo azioni positive, controllando l'attuazione di obiettivi nelle materie precedentemente indicate e assicurando, annualmente, un *report* al vertice politico e a quello amministrativo.

3. LE AZIONI POSITIVE E LA RELAZIONE ANNUALE SULLA CONDIZIONE DEL PERSONALE

L'origine delle azioni positive si rintraccia nella legislazione degli Stati Uniti¹⁶ che le ha introdotte e sperimentate inizialmente in relazione al contrasto delle discriminazioni fondate sulla razza, allargandone poi il campo d'azione a quelle legate alla confessione religiosa, all'origine nazionale e soprattutto al sesso per tutto ciò che attiene ai rapporti di lavoro. Le *affirmative actions*, secondo la denominazione delle azioni positive nel lessico statunitense, hanno rappresentato uno strumento essenziale di realizzazione dell'eguaglianza sostanziale ed un caposaldo delle politiche di pari opportunità.

Nel nostro ordinamento, le azioni positive sono state introdotte con la Legge 125 del 1991, ottenendo un definitivo riconoscimento nel Codice delle Pari Opportunità¹⁷, che espressamente chiarisce: "*Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedono vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato*"¹⁸.

La normativa italiana ha diversificato i modelli di azioni positive a seconda che si tratti di realizzarle nel settore privato, ovvero nella Pubblica Amministrazione. Per quest'ultima, tali azioni si inseriscono nell'ambito delle iniziative promosse dalle Amministrazioni per dare attuazione agli obiettivi di Pari Opportunità, in attuazione alle prescrizioni del decreto legislativo 196 del 2000.

L'articolo 7 comma 5 del decreto legislativo 196 dispone che le Pubbliche Amministrazioni adottino obbligatoriamente Piani di Azioni Positive tendenti ad assicurare, nel loro ambito, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra donne e uomini.

Il Piano triennale di azioni positive nasce come adempimento dei Comitati Pari Opportunità, che lo proponevano all'Amministrazione, con il fine di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse erano sottorappresentate.

Oggi il Piano di Azioni Positive, proposto dai Comitati Unici di Garanzia all'Amministrazione, rispecchia le competenze allargate di questo nuovo organismo e viene redatto per rispondere anche all'esigenza di contribuire al miglioramento del clima lavorativo, per favorire la condivisione dei valori di equità e di rispetto della dignità dei lavoratori. Le Pubbliche Amministrazioni adottano il Piano di Azioni Positive dopo aver acquisito il parere della Consigliera di Parità territorialmente competente.

I Piani sono un documento programmatico dell'Amministrazione e hanno durata triennale e in accordo con la Direttiva 2/2019 possono essere revisionati entro il 31 gennaio di ogni anno: la redazione di tali Piani rientra tra i compiti propositivi dei Comitati Unici di Garanzia.

Le azioni positive contenute nei Piani di Azioni Positive sono misure temporanee speciali che, in deroga al principio di uguaglianza formale, mirano a rimuovere gli ostacoli alla piena ed effettiva parità di opportunità tra donne e uomini.

Sono misure speciali, in quanto non generali ma specifiche e ben definite, che intervengono in un determinato contesto per eliminare ogni forma di discriminazione, sia diretta che indiretta e temporanee, in quanto necessarie fintanto si rilevi una disparità di trattamento tra donne e uomini.

¹⁶ *Equal Pay Act*, legge di parità salariale, del 1963; *Civil Rights Act*, legge per i diritti civili, del 1964.

¹⁷ D.Lgs. n. 198 del 2006 art. 1 così come riscritto dall'art. 1 del D.Lgs. n. 5 del 2010.

¹⁸ Cfr. art 1, comma 3.

La strategia delle azioni positive si occupa di rimuovere gli ostacoli che le persone incontrano, in ragione delle proprie caratteristiche familiari, etniche, linguistiche, di genere, età, ideologiche, culturali, fisiche, psichiche e sociali, rispetto ai diritti universali di cittadinanza.

Le azioni positive sono uno strumento operativo della politica europea sorta da più di vent'anni per favorire l'attuazione dei principi di parità e pari opportunità tra uomini e donne nei luoghi di lavoro. Tali azioni rappresentano misure preferenziali per porre rimedio agli effetti sfavorevoli indotti dalle discriminazioni, per guardare alla parità attraverso interventi di valorizzazione del lavoro delle donne e per riequilibrare la presenza femminile nei posti di vertice. Accanto ai predetti obiettivi, si collocano azioni volte a favorire politiche di conciliazione o, meglio, di armonizzazione, tra lavoro professionale e familiare, a formare una cultura della differenza di genere, a promuovere l'occupazione femminile, a realizzare nuove politiche dei tempi e dei cicli di vita, a rimuovere la segregazione occupazionale orizzontale e verticale.

Le azioni positive, dunque, hanno la finalità di eliminare le disparità di fatto di cui le donne sono oggetto nella vita lavorativa e favorire il loro inserimento nel mercato del lavoro: questa è la definizione che il diritto eurounitario e la Corte di Giustizia UE hanno nel tempo sostanzialmente mantenuto valida per introdurre nei corpi normativi dei singoli Paesi tale strumento di attuazione delle politiche di Pari Opportunità.

In riferimento a questi Piani, il C.U.G. svolge funzioni attive, di monitoraggio e controllo, predisponendo, entro il 30 marzo di ogni anno, una relazione sulla situazione del personale dell'Amministrazione in cui opera riferita all'anno precedente, contenente una apposita sezione sulla attuazione del Piano, come stabilito dalla citata Direttiva n. 2/2019.

La relazione sulla condizione del personale è un adempimento del Comitato Unico di Garanzia previsto dalla Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 4 marzo 2011 recante le "Linee guida sulle modalità di funzionamento dei CUG", come integrata dalla direttiva n. 2/2019 del 26 giugno 2019.

La relazione ha una duplice finalità, ossia quella di fornire uno spaccato sulla situazione del personale, analizzando i dati forniti dall'Amministrazione e, al tempo stesso, costituire uno strumento utile per le azioni di benessere organizzativo da promuovere, verificando lo stato di attuazione di quelle già inserite nel Piano di azioni positive adottato dall'Amministrazione.

Compito del C.U.G. è aggregare i dati provenienti da vari attori interni alla propria organizzazione per trarne delle conclusioni in merito all'attuazione delle tematiche di sua competenza: attuazione dei principi di parità e pari opportunità, benessere organizzativo, contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche sul luogo di lavoro.

La relazione si compone di due parti, una prima parte dedicata all'analisi dei dati sul personale forniti dagli uffici risorse umane sulla distribuzione del personale per genere¹⁹ e dai dati raccolti con le indagini sul benessere organizzativo con riguardo alle risultanze delle azioni messe in campo. Nella seconda parte della relazione trova spazio, invece, una analisi relativa al rapporto tra il Comitato e i vertici dell'Amministrazione, nonché una sintesi delle attività curate direttamente dal Comitato nell'anno di riferimento.

Di seguito si riportano, sinteticamente, le principali azioni virtuose messe in campo dai CUG²⁰ negli ultimi anni.

Un'attenzione particolare è stata riservata, soprattutto a seguito della pandemia da Covid 19, al lavoro agile. Quest'ultimo è una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato caratterizzato dall'assenza di vincoli orari o spaziali e un'organizzazione per fasi, cicli e obiettivi, stabilita mediante accordo tra dipendente e datore di lavoro; una modalità che aiuta il lavoratore a conciliare i tempi di vita e lavoro e, al contempo, favorire la crescita della sua produttività.

La definizione di *smart working*, contenuta nella legge n. 81 del 2017, pone l'accento sulla flessibilità organizzativa, sulla volontarietà delle parti che sottoscrivono l'accordo individuale e sull'utilizzo di strumentazioni che consentano di lavorare da remoto²¹.

Ai lavoratori agili viene garantita la parità di trattamento - economico e normativo - rispetto ai loro colleghi che eseguono la prestazione con modalità ordinarie. È, quindi, prevista la loro tutela in caso di infortuni e malattie professionali, secondo le modalità illustrate dall'INAIL nella circolare n. 48 del 2017.

I C.U.G. hanno seguito molto da vicino questa importante attività amministrativa mettendo il tema all'ordine del giorno delle proprie riunioni e attraverso un serrato e proficuo scambio di idee, proposte e pareri

¹⁹ Fruizione di istituti per la conciliazione vita-lavoro, congedi/permessi per disabilità, congedi parentali, ecc.

²⁰ Per approfondimenti si rinvia alle relazioni annuali dei singoli Comitati Unici di Garanzia.

²¹ A titolo esemplificativo, *pc* portatili, *tablet* e *smartphone*.

con gli Uffici amministrativi competenti, contribuendo talora alla definizione dei POLA (Piani Operativi per il Lavoro Agile).

Un'ulteriore tematica che è stata oggetto dell'attività dei C.U.G. ha avuto ad oggetto l'educazione al riconoscimento della diversità e la diffusione di una cultura fondata sul rispetto delle differenze, anche di genere. Per tale ragione, la formazione e l'informazione rivolte al personale in merito alla normativa e alle strategie da adottare in materia sono state considerate quali obiettivi di primaria importanza.

In tale ambito, i Comitati Unici hanno operato anche al fine di prevenire eventuali discriminazioni per disabilità, promuovendo strumenti di lavoro adeguati rispetto alle condizioni fisiche del dipendente – quali, ad esempio, il telelavoro, lo *smartworking* ovvero stipulando accordi con l'UNAR²² e con l'INAIL per la segnalazione e trattazione di casi di disabilità, nonché per il miglioramento dei protocolli di reinserimento da infortunio sul lavoro.

Nel contesto della promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro prevista dalla direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, n. 3/2017, vari C.U.G. hanno seguito da vicino e con attenzione i progetti relativi all'apertura di asili nido presso la sede delle Pubbliche Amministrazioni e sono stati promossi strumenti flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa, quali il telelavoro, il *co-working*²³ e l'orario multiperiodale²⁴.

Particolare attenzione è stata riservata nei confronti del personale assente dal lavoro per lunghi periodi (es: maternità), attuando sistemi di informazione/formazione per favorirne il reinserimento.

Nell'ambito del contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica è stata rafforzata l'azione dei Consiglieri di Fiducia e sono state predisposte azioni di informazione, formazione e sensibilizzazione sull'antidiscriminazione.

Inoltre, i Comitati Unici hanno svolto un importante ruolo consultivo e propositivo in varie Amministrazioni in cui sono stati adottati i Codici etici, di condotta, di comportamento.

Vari Comitati Unici, inoltre, hanno posto in essere azioni in materia di benessere organizzativo, salute e sicurezza, promuovendo la consapevolezza sulle differenze tra uomini e donne nelle rispettive condizioni di esposizione al rischio e di potenziali pericoli per la salute ed iniziative di prevenzione, nonché invitando le Amministrazioni alla stipula di convenzioni con enti e presidi medico-sanitari e alla realizzazione di campagne di sensibilizzazione a un corretto e sano stile di vita.

Peraltro, poiché tra gli obiettivi posti ai C.U.G. dal legislatore vi è il perseguimento dell'ottimizzazione e la razionalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, la loro azione sovente è stata rivolta anche ai processi di valutazione del personale ed ai percorsi di carriera offerti dalle Amministrazioni: sono state proposte azioni positive sinergiche per la valorizzazione di meriti e competenze in previsione della assegnazione degli incarichi dirigenziali e degli altri ruoli che comportavano un avanzamento di carriera, e, in un'ottica di genere, ove rilevata una scarsa presenza femminile nei livelli dirigenziali, i Comitati hanno evidenziato la percentuale delle posizioni apicali o di rilievo attribuite alle donne all'interno delle Amministrazioni.

In sintesi, l'operato dei Comitati Unici in questi anni può dirsi sia concentrato nell'adozione di azioni volte ad assumere misure efficaci rispetto a: l'eliminazione di stereotipi di genere al fine di promuovere la piena partecipazione femminile in tutte le sfere sociali; lo sviluppo di servizi accessibili e di alta qualità per l'infanzia; la promozione di sistemi lavorativi flessibili; il rafforzamento di politiche di prevenzione e protezione contro la violenza di genere.

4. CONCLUSIONI

Dall'analisi effettuata emerge inequivocabilmente che, allo stato, molte ed apprezzabili iniziative sono state effettuate dai C.U.G. presenti nel territorio. Tuttavia, dalla verifica sull'effettiva operatività degli strumenti ed istituti dedicati alle pari opportunità operata, a livello centrale, dal Dipartimento Pari Opportunità, che annualmente relaziona sul loro stato di avanzamento, si evince, talora, un sottoutilizzo di tali Comitati da

²² L'Ufficio Nazionale Anti-discriminazione Razziale, conosciuto anche con l'acronimo UNAR, è un organismo per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza, sull'origine etnica e sulle disabilità. È attivo in Italia dal 2003 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità.

²³ Tale modalità lavorativa consente al dipendente di lavorare presso una sede diversa da quella di appartenenza.

²⁴ L'orario multiperiodale consiste nella programmazione di calendari di lavoro plurisettemanali con orari anche superiori alle ore settimanali ordinariamente previste, per poi prevedere il recupero del maggior lavoro effettuato anche tramite la riduzione del numero delle giornate lavorative nell'anno.

parte delle Amministrazioni, che induce a ritenere che molto potrebbe essere ancora realizzato per garantire una tutela delle pari opportunità di tipo effettivo.

Non va sottaciuto che, sebbene il d.lgs. n. 165 del 2001 metta a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni una varietà di mezzi per garantire le pari opportunità, tali mezzi devono essere reperiti dalle Amministrazioni stesse «*senza nuovi oneri per la finanza pubblica*». Da ciò deriva che l'impegno lavorativo che i membri dei Comitati dedicano all'attività dei C.U.G. si svolge nell'ambito del loro orario di lavoro di dipendenti/dirigenti dell'Amministrazione.

Pertanto, pur essendo l'attività svolta in seno al Comitato un'attività lavorativa a tutti gli effetti, tale attività è in concorrenza con il tempo che i membri del Comitato, in qualità di dipendenti/dirigenti di Pubblica Amministrazione devono riservare in via preferenziale al loro ruolo nella P.A. Necessariamente tale concorrenza comporta una contrazione dell'impegno che i membri del Comitato possono dedicare alle riunioni (poche Amministrazioni riescono a riunirsi mensilmente e sovente non tutti i membri riescono a garantire la loro presenza), nonché una certa difficoltà ad indire eventuali incontri supplementari suggeriti dalle norme, ove sia richiesto un parere preventivo del C.U.G. su questioni urgenti.

Oltre al tempo, un'altra criticità che talora emerge nell'ambito dei Comitati è la necessità di competenza dei membri che ne fanno parte. Ogni Comitato dovrebbe essere composto da membri competenti in un'ampia gamma di materie, già di pertinenza di altri servizi e unità operative dell'Amministrazione in cui il Comitato è chiamato ad operare²⁵ e tuttavia può risultare difficile individuare membri che dispongano delle suddette competenze.

Nella prassi, le Pubbliche Amministrazioni tendono, al fine di garantire la competenza dei membri del Comitato in materie così specifiche, a reclutare un certo numero di membri presso le medesime strutture preposte alla gestione di tali funzioni, talora scegliendo personale che in queste ricopre ruoli apicali o di responsabilità.

In tal modo, da un lato, viene garantita la competenza, dall'altro la presenza di figure che ricoprono ruoli apicali in settori strettamente connessi a quelli del C.U.G. favorisce la connessione verso gli uffici ed i servizi affini, a beneficio dell'operatività dei Comitati.

Sebbene non siano mancate obiezioni nei confronti di questa opzione che, per quanto legittima, può rischiare di attenuare il momento del confronto critico e del reciproco controllo, si è dell'avviso che tale scelta possa essere, in concreto, una buona soluzione, dovendo però valutarsi in tal caso, con estrema accuratezza, la compresenza di quelle attitudini personali, relazionali e motivazionali richieste dalle linee guida.

In particolare, una forte motivazione deve necessariamente caratterizzare ogni membro del Comitato (motivo per cui nella selezione dei membri dovrebbe essere data particolare attenzione a tale aspetto), tenendo conto che nella realizzazione delle prerogative dei C.U.G. un ruolo determinante dipende sia dalla buona volontà dei vertici della Pubblica Amministrazione, che dei membri dei Comitati stessi.

Infine, affinché l'operato dei C.U.G. risulti sempre più efficace, determinante è il creare delle relazioni interne ed esterne all'ente. In tale ottica, andrebbe rafforzato il Forum Nazionale dei Comitati Unici di Garanzia, operativo dal 2015²⁶, ossia una rete di C.U.G. di diverse Amministrazioni spontaneamente costituita, nata come "azione positiva" per uno scambio di esperienze, competenze e buone prassi tra Amministrazioni ed enti diversi tra loro al fine rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia.

Il Forum nazionale dei C.U.G. ha un regolamento e strumenti operativi: un Comitato di coordinamento, una Segreteria, Commissioni tematiche e per macro aree. Obiettivi del progetto sono: rinforzare le potenzialità dei singoli C.U.G. attraverso la costituzione di un sistema che consenta il confronto e la dialettica tra Amministrazioni anche diverse tra loro; contribuire attraverso i C.U.G. all'innovazione della Pubbliche Amministrazioni; avere un ruolo nella valorizzazione del benessere dei lavoratori pubblici e delle organizzazioni; realizzare pari opportunità di genere ma anche prevenire e contrastare tutte le condotte discriminatorie con riferimento ad ogni fattore di rischio; superare i modelli di autoreferenzialità delle P.A. e contribuire alla nascita di una cultura del confronto e delle sinergie.

²⁵ Le linee guida, nell'illustrare le competenze che dovrebbe avere il presidente del C.U.G., specifica che alcune di queste devono essere comuni a tutti/e i/le componenti. In particolare, i membri dei Comitati, oltre ad adeguate attitudini personali, relazionali e motivazionali, devono possedere specifiche conoscenze nelle materie di competenza del C.U.G., nonché aver maturato – durante il proprio personale percorso professionale – esperienze nell'ambito delle pari opportunità e/o del *mobbing*, del contrasto alle discriminazioni. Vi sono poi delle competenze specifiche, si pensi, ad esempio a quella inerente la gestione delle risorse umane, così come previsto dal punto 3.1.3 delle linee guida, ovvero alla competenza in materia di comunicazione, necessaria al fine di diffondere l'operato del Comitato all'esterno, di cui solo personale altamente qualificato o appartenente a determinati uffici può disporre.

²⁶ Il progetto è nato nel 2015 con la sottoscrizione della Carta del Forum nazionale dei C.U.G. a Montecitorio il 16 giugno 2015.

Il potenziamento di tale rete, attraverso cui vengono condivise conoscenze, buone pratiche e competenze favorirebbe, infatti, l'individuazione di soluzioni avverso criticità di cui taluni membri della rete abbiano già fatto esperienza, o la produzione di soluzioni originali, grazie alla condivisione delle competenze²⁷.

Le potenzialità della figura dei Comitati Unici, come visto, sono notevoli ed è auspicabile una loro sempre maggiore operatività, trattandosi di strutture che offrono garanzie di equilibrio, serietà, attendibilità delle indagini ed imparzialità nell'operare.

²⁷ Sussistono peraltro delle esperienze positive di rete tra i C.U.G. affini, quali ad esempio la rete dei C.U.G. delle regioni e delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, si tratta però di esperienze isolate che potrebbero essere implementate, in modo che vi sia tra i veri C.U.G. affini un'attività continua e coordinata e non solo interventi sporadici e frammentari.