



**VADEMECUM GUIDA/HANDBOOK PER LA
REALIZZAZIONE DI ATTIVITÀ DI IMPLEMENTAZIONE
E SVILUPPO DEI COMITATI UNICI DI GARANZIA
PER LE PARI OPPORTUNITÀ, LA VALORIZZAZIONE
DEL BENESSERE DI CHI LAVORA E CONTRO LE
DISCRIMINAZIONI NELLE REGIONI OBIETTIVO
CONVERGENZA**

a cura di I.P.R.S.





PRESENTAZIONE DEL VADEMECUM

Con il presente vademecum si vuole offrire uno strumento agile e sintetico di supporto alle pubbliche amministrazioni impegnate, ai sensi di legge, nel processo di avvio, di implementazione e di sviluppo dei Comitati Unici di Garanzia.

Obiettivo del presente vademecum è offrire un quadro il più possibile esaustivo che renda chiari le finalità e gli obiettivi della novità normativa, consenta di comprendere le potenzialità del nuovo ufficio, offra le indicazioni per la puntuale applicazione delle previsioni normative, come integrate dalla Direttiva che ha emanato le linee guida, per risolvere le eventuali criticità o difficoltà incontrate nel positivo avvio del processo.

Si tratta in particolare di uno strumento pensato per aiutare tutte le figure, appartenenti all'amministrazione o alle organizzazioni sindacali, coinvolte in prima linea nel processo di avvio dei Cug, allo scopo di facilitare una rapida ed efficace costituzione delle nuove strutture. Nell'esaminare tutti i passaggi della Direttiva, si darà conto anche delle risposte offerte dal Gruppo di lavoro per il monitoraggio ed il supporto alla costituzione e sperimentazione dei Comitati Unici di Garanzia che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica e Dipartimento per le Pari Opportunità – in collaborazione con il/la Consigliere/a nazionale di parità, per il monitoraggio e supporto alla prima fase di avvio dell'attività dei Cug (punto 6. Linee guida). A tal fine è stata attivata la casella di posta elettronica monitoraggiocug@governo.it, attraverso la quale il Gruppo di lavoro fornisce supporto alle amministrazioni nella prima fase di avvio dei Cug.

Il Vademecum costituisce una prima Guida operativa realizzata nell'ambito del processo di ricerca, sensibilizzazione e informazione che verrà effettuato sui territori delle Regioni Obiettivo Convergenza.



1. IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO COMUNITARIO E NAZIONALE

In questa prima parte del vademecum si è inteso illustrare un quadro normativo sufficientemente completo, concernente i delicati e significativi temi della pari opportunità uomo/donna sul lavoro, dell'antidiscriminazione e del mobbing, su cui poggia la creazione di uno strumento del tutto nuovo nell'ambito pubblico in grado di assicurare, senza maggiori costi per l'amministrazione di appartenenza, un ambiente di lavoro salubre, equo e maggiormente produttivo.

Tale quadro si presenta piuttosto ampio e complesso poiché concorrono a delinearlo da una parte, il diritto comunitario e i principi ivi adottati; dall'altra, la normativa nazionale.

Come viene dichiarato nella premessa alla Direttiva, che ha dettato le Linee guida sulle modalità di funzionamento dei Comitati Unici di Garanzia, *"l'ordinamento italiano ha recepito i principi veicolati dalla Unione Europea in tema di pari opportunità uomo/donna sul lavoro, contrasto ad ogni forma di discriminazione e mobbing"* e *"l'amministrazione pubblica, che deve essere datore di lavoro esemplare, ha attuato per prima questi principi che si ritrovano, tra le altre, in disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165; in particolare negli artt. 7 e 57 e nella contrattazione collettiva"*.

I **principi fondamentali**, cui fa riferimento la Direttiva, che sottendono alla creazione dei Cug nell'ambito del lavoro pubblico, sono contenuti nelle cinque direttive denominate **direttive di seconda generazione**¹ che rappresentano il "frutto maturo"² del processo avviato col Trattato di Amsterdam³ che ha condotto all'ampliamento e al rafforzamento della tutela contro le discriminazioni, tanto da meritare di essere acclamato come una nuova "età dell'oro" del diritto antidiscriminatorio⁴.

¹ Così definite perché emanate dopo l'introduzione dell'art. 13 del Trattato CE.

² F. AMATO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica*, in LD, n. 1, 2003, p. 128.

³ In particolare, nel 1998 il Trattato di Amsterdam ha inserito nel Trattato CE una nuova clausola antidiscriminatoria (l'art. 13) che, per la prima volta, ha previsto quali motivi illeciti di discriminazione – accanto ai tradizionali divieti basati sulla nazionalità e il sesso fino a quel momento stabiliti dall'ordinamento comunitario – la razza, l'origine etnica, la religione, le convinzioni personali, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale. A questa norma si è affiancato l'art. 141 del Trattato CE che, riformulando l'art. 119 del Trattato di Roma, che si limitava a riconoscere la sola parità salariale tra lavoratori di sesso femminile e lavoratori di sesso maschile per uno stesso lavoro – ha allargato il campo di applicazione del principio di eguaglianza di genere dalla sola retribuzione al complesso delle condizioni di lavoro e di occupazione e ha segnato, altresì, l'istituzionalizzazione di politiche attive volte ad eliminare le ineguaglianze in tutte le attività dell'Unione, favorendo, in tal modo, un cambiamento sostanziale rispetto alla formale garanzia di uguale trattamento e non discriminazione.

Nel 2000, con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, firmata a Nizza l'11 dicembre, l'eguaglianza è stata per la prima volta espressamente iscritta fra i principi fondamentali dell'Unione Europea. La Carta ha inoltre aggiunto alle sei cause di discriminazione dell'art. 13 del Trattato CE i seguenti ulteriori motivi: l'origine sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, le opinioni, il patrimonio, la nascita, e l'appartenenza a minoranze nazionali. Partendo da questo rinnovato contesto normativo, il legislatore comunitario ha avviato un'intensa attività di legiferazione sfociata nelle cinque direttive, cui si fa riferimento nel corpo del testo, volta ad innovare in modo significativo la disciplina antidiscriminatoria.

⁴ M. BARBERA, *Eguaglianza e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario*, in DLRI, 2003, p. 399.

Le direttive antidiscriminatorie sono le seguenti:

- La **direttiva n. 2000/43/CE** del 29 giugno 2000 che ha attuato il **principio di parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica**. Dal contenuto⁵ di questa direttiva risulta evidente l'ambizione del legislatore comunitario di contrastare la riemersione e la diffusione di atteggiamenti razzisti e xenofobi nei settori dell'occupazione, dell'istruzione, dell'assistenza sanitaria e previdenza sociale, dell'accesso ai beni e ai servizi e alla loro fornitura, favorendo, in tal modo, l'equilibrato sviluppo di una società multietnica⁶.
- La **direttiva n. 2000/78/CE** del 27 novembre 2000 che ha definito un quadro generale per la **parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro** (cd. Direttiva quadro). Essa vieta la discriminazione unicamente nel settore dell'occupazione e della formazione professionale, ma sulla base di un insieme più articolato di motivi che includono la religione, le convinzioni personali, la disabilità e l'orientamento sessuale.
- La **direttiva n. 2002/73/CE** del 23 settembre 2002, in materia di parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda **l'accesso al lavoro, alla formazione e promozione professionale e le condizioni di lavoro**, che ha confermato, inoltre, il principio della parità di trattamento retributivo statuendo che esso "costituisce una parte essenziale e imprescindibile dell'*acquis* comunitario in materia di discriminazioni basate sul sesso"⁷. Essa definisce altresì la nozione di molestie, in particolare quelle sessuali, e introduce nuove e più dettagliate definizioni di **discriminazione diretta ed indiretta**. La prima (diretta) riguarda la "situazione nella quale una persona è trattata meno favorevolmente in base al sesso di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga" (esempio: mancata assunzione di una lavoratrice perché incinta); la seconda (indiretta) riguarda invece "una situazione nella quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone di un determinato sesso, rispetto a persone dell'altro sesso, a meno che detta

⁵ Si veda, in particolare, il *considerando* 9 "le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del trattato CE, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà. Esse possono anche compromettere l'obiettivo di sviluppare l'Unione europea in direzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" e il *considerando* 12 "Per assicurare lo sviluppo di società democratiche e tolleranti che consentono la partecipazione di tutte le persone a prescindere dalla razza o dall'origine etnica, le azioni specifiche nel campo della lotta contro le discriminazioni basate sulla razza o l'origine etnica dovrebbero andare al di là dell'accesso alle attività di lavoro dipendente e autonomo e coprire ambiti quali l'istruzione, la protezione sociale, compresa la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, le prestazioni sociali, l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura". Il testo della direttiva è consultabile all'indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:it:PDF>.

⁶ D. GOTTARDI, *Le discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano, 2007, p. 1 ss; R. MEDDA-WINDISCHER, *Nuove minoranze. Immigrazione tra diversità culturale e coesione sociale*, Padova, 2010, p. 91 ss.

⁷ *Considerando* 16 della direttiva il cui testo è disponibile all'indirizzo <http://www.infno.it/cpo/normativa/normativa/Direttiva200273CE.pdf>.



disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima ed i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari” (esempio: condizioni fisiche particolari per partecipare ad un concorso).

- La **direttiva n. 2004/113/CE** che ha attuato il **principio dell’eguaglianza tra donne e uomini nell’accesso ai beni e ai servizi e alla loro fornitura**, estendendo per la prima volta le proprie politiche di promozione della parità tra i sessi “*al di fuori del mercato del lavoro*”⁸. Ed infatti, a differenza della precedente, questa direttiva ha quale oggetto esclusivo l’intervento sul mercato dei beni e dei servizi.
- Ed infine la **direttiva n. 2006/54/CE**, riguardante l’attuazione del **principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego**⁹. A tal fine, essa contiene disposizioni intese ad attuare il principio della parità di trattamento per quanto riguarda: a) l’accesso al lavoro, alla promozione e alla formazione professionale; b) le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione; c) i regimi professionali di sicurezza sociale.

Accanto all’impegno per la costruzione di un solido apparato normativo diretto a prevenire e a combattere efficacemente gli atti e i comportamenti discriminatori, il legislatore comunitario rivolgeva particolare attenzione ai numerosi fenomeni di violenza e molestie sul lavoro, come il *mobbing*, che, data la loro incidenza negativa sul benessere lavorativo in generale, necessitavano di essere regolamentati.

Da più parti veniva infatti rilevato un chiaro nesso tra il fenomeno del *mobbing* nella vita professionale, da un lato, e, dall’altro, lo stress o il lavoro ad elevato grado di tensione, l’aumento della competizione, la riduzione della sicurezza dell’impiego, nonché l’incertezza dei compiti professionali. Tra le cause del *mobbing* venivano ad esempio annoverate le carenze a livello di organizzazione lavorativa, di informazione interna e di direzione; problemi organizzativi irrisolti e di lunga durata che si traducevano in pesanti pressioni sui gruppi di lavoro e potevano condurre all’adozione della logica del “capro espiatorio” e al *mobbing*; conseguenze per l’individuo e per il gruppo di lavoro che potevano essere rilevanti.

L’opportunità di influire positivamente sulla qualità degli ambienti di lavoro, garantendo il benessere dei lavoratori e delle lavoratrici, attraverso il contrasto ad ogni forma di discriminazione, disparità tra uomo e donna sul lavoro e ad ogni fenomeno di violenza psicologica e morale non poteva lasciare indifferente il nostro legislatore. L’ordinamento italiano, infatti, si è pienamente uniformato ai nuovi orientamenti comunitari realizzando l’integrale recepimento dei suddetti principi antidiscriminatori uniformemente adottati da tutti gli Stati membri.

⁸ Si veda il *Considerando 6* della direttiva 2004/113/CE, consultabile all’indirizzo <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:373:0037:0043:IT:PDF>.

⁹ Cfr. il testo della direttiva disponibile all’indirizzo http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/nuova_norm_comunitaria/dir_2006_54_ce.pdf.



Le fonti interne di riferimento che a noi interessano sono:

- Il **D.Lgs. 9 luglio 2003 n. 215**, recante "attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica". Conformemente al principio comunitario, l'intento del nostro legislatore è quello di **promuovere la parità e di rimuovere qualsiasi forma di discriminazione, diretta o indiretta, fondata sulla razza e sull'origine etnica**¹⁰.
- Il **D.Lgs. 9 luglio 2003 n. 216**, recante "attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro". Tale decreto dispone le misure necessarie volte ad **impedire che religione, convinzioni personali, handicap, età e orientamento sessuale, siano causa di discriminazioni, per quanto concerne l'occupazione e le condizioni di lavoro.**
- Il **D.Lgs. 30 maggio 2005 n. 145**, recante "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", va ad integrare le disposizioni già vigenti in materia di attuazione del **principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne e di promozione della parità attraverso azioni positive, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro.**
- Il **D.Lgs. 6 novembre 2007 n. 196**, recante "attuazione della direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura", sancisce **il divieto di ogni discriminazione diretta e indiretta fondata sul sesso nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura.**
- Il **D.Lgs. 25 gennaio 2010 n. 5**, recante "attuazione della direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne". Fra le novità introdotte contro le disparità di trattamento sul lavoro tra uomini e donne, vi è il

¹⁰ Art. 2 a norma del quale: "1. Ai fini del presente decreto, per principio di parità di trattamento si intende l'assenza di qualsiasi discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica. Tale principio comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta, così come di seguito definite:

a) discriminazione diretta quando, per la razza o l'origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in situazione analoga;
b) discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone di una determinata razza od origine etnica in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone. 2. È fatto salvo il disposto dell'articolo 43, commi 1 e 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, approvato con decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, di seguito denominato: «testo unico». 3. Sono, altresì, considerate come discriminazioni, ai sensi del comma 1, anche le molestie ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per motivi di razza o di origine etnica, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante e offensivo. 4. L'ordine di discriminare persone a causa della razza o dell'origine etnica è considerato una discriminazione ai sensi del comma 1."



rafforzamento del divieto di discriminazione diretta e indiretta nell'ambito della formazione e della riqualificazione professionale, ivi inclusi i tirocini formativi e di orientamento e la progressione professionale e di carriera.

Al recepimento delle direttive comunitarie ha fatto seguito un'intensa attività di riordino dell'intera disciplina antidiscriminatoria italiana con la delega (ex art. 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246) all'emanazione di un vero e proprio "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna" emanato con **D.Lgs. 11 aprile 2006 n. 198**. Il contenuto di tale Codice include tutte le **misure volte ad eliminare ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o di impedire il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo**.

Sulla scia del generale processo di integrazione della normativa comunitaria antidiscriminatoria all'interno del quadro normativo interno, l'amministrazione pubblica, in qualità di datore di lavoro esemplare, ha attuato per prima questi principi che si ritrovano, tra le altre, in disposizioni contenute nel **D.Lgs. 30 marzo 2001 n. 165**; in particolare negli artt. 7 e 57 (successivamente modificati dalla L. n. 183 del 2010) e nella contrattazione collettiva.

Nello specifico,

- **L'art. 7** dispone che "le amministrazioni pubbliche garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro", mentre
- **L'art. 57** statuisce che "Le pubbliche amministrazioni, al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro: a) riservano alle donne, salva motivata impossibilità, almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso [...]; b) adottano propri atti regolamentari per assicurare pari opportunità fra uomini e donne sul lavoro [...]; c) garantiscono la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale in rapporto proporzionale alla loro presenza nelle amministrazioni interessate ai corsi medesimi, adottando modalità organizzative atte a favorirne la partecipazione, consentendo la conciliazione fra vita professionale e vita familiare; d) possono finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati pari opportunità nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio. 2. Le pubbliche amministrazioni [...] adottano tutte le misure per attuare le direttive della Unione europea in materia di pari opportunità [...]"



Quanto alla **contrattazione collettiva** tra le parti sociali, sindacati e categorie di lavoratori, cui le stesse Linee guida fanno riferimento, essa ha dettato norme sostanzialmente simili in tutti i comparti in relazione alla figura dei **Comitati pari opportunità (CPO)**¹¹.

Per effetto della contrattazione collettiva, le **"misure per favorire pari opportunità nel lavoro"** sono entrate a far parte delle materie oggetto di contrattazione integrativa (ad es. i contratti collettivi degli enti pubblici non economici, regioni e autonomie locali, ministeri). I precedenti CPO erano organismi autonomi a composizione paritetica, con un membro designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali di comparto firmatarie del relativo CCNL e da un pari numero di rappresentanti delle amministrazioni. Ad essi era attribuito il compito di proporre misure adatte a creare effettive condizioni di pari opportunità.

Con la tornata contrattuale del 2002 è stata prevista l'introduzione dei Comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing*, inteso come forma di violenza morale e/o psichica in occasione di lavoro, attuato dal datore di lavoro o da altri dipendenti nei confronti di un lavoratore o di una lavoratrice.

2. PERCHÉ NASCONO I CUG

Il quadro sopra delineato mostra una situazione indiscutibilmente positiva laddove emerge da un lato, la volontà del legislatore italiano di uniformarsi ai principi adottati in ambito comunitario; dall'altro, l'impegno della pubblica amministrazione alla costituzione di organismi paritetici in conformità ai suddetti principi e alle indicazioni dell'Unione Europea, nonché alla sensibilizzazione al tema del benessere lavorativo, accompagnata dall'instaurarsi di una cultura del rispetto della dignità del lavoratore e delle lavoratrici.

Tuttavia, negli anni, la proliferazione dei comitati anche all'interno di una stessa amministrazione ha causato una frammentazione delle competenze, in quanto al CPO erano attribuite quelle relative al contrasto alle discriminazioni di genere e alle molestie sessuali e ai Comitati antimobbing erano attribuite competenze relative alla tutela del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici e alla sfera della molestia/violenza di carattere psicologico.

Di conseguenza, la realtà delle pubbliche amministrazioni, pur rappresentando la ricchezza di iniziative e l'attenzione per le tematiche della parità e delle pari opportunità, non faceva chiarezza sul **"chi deve fare che cosa"**, con conseguente scarsità di efficacia dell'azione e di sinergia tra le stesse forze impegnate nelle pari opportunità, nella lotta alle discriminazioni e al mobbing.

I precedenti comitati, inoltre, non erano parte integrante dell'amministrazione di riferimento. Essi non operavano in raccordo con l'ente amministrativo, essendo il loro funzionamento rimesso alla contrattazione collettiva e alla contrattazione decentrata integrativa per la promozione e l'attuazione delle politiche di parità, l'individuazione e la concretizzazione delle azioni positive. A riprova di ciò, lo stesso **D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001** contenente le "Norme

¹¹ Nati nel pubblico impiego allo scopo di favorire il conseguimento dell'**uguaglianza sostanziale tra lavoratori e lavoratrici** e la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impedivano la realizzazione di tale uguaglianza, in risposta all'invito contenuto nel **D.P.R. 395 del 22 agosto 1988, art. 16**: *"In sede di contrattazione di comparto saranno definiti misure e meccanismi atti a consentire una reale parità uomo-donna nell'ambito del pubblico impiego"*.



generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", prima della riforma attuata dall'art. 21 L. 183/2010, conteneva soltanto norme che si riferivano alle pari opportunità (cioè i vecchi artt. 1, 7 e 57) senza alcun riferimento ai CPO. Allo stesso modo, il codice delle pari opportunità tra uomo e donna fa riferimento ai CPO solo in relazione all'approvazione dei piani triennali di azioni positive. Infine, la **Direttiva ministeriale del 23 maggio 2007** avente ad oggetto le "Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle Amministrazioni pubbliche", e con l'obiettivo di *"promuovere e diffondere la piena attuazione delle disposizioni vigenti, aumentare la presenza delle donne in posizioni apicali, sviluppare politiche per il lavoro pubblico, pratiche lavorative e, di conseguenza, culture organizzative di qualità tese a valorizzare l'apporto delle lavoratrici e dei lavoratori delle amministrazioni pubbliche"*. La stessa inserisce, tra le "azioni da seguire per attuare pari opportunità nelle amministrazioni pubbliche" di cui all'art. 3, il titolo V dedicato ai CPO, facendo, ancora una volta, riferimento alla contrattazione collettiva che ne disciplina la costituzione ed il funzionamento.

In altri termini, le funzioni esercitate dai precedenti comitati rimanevano piuttosto contenute nelle dimensioni e nella possibilità di incidere, in modo efficace, nella realtà delle pubbliche amministrazioni, essendo rimesse alla facoltà delle parti sociali tramite il solo strumento della contrattazione collettiva.

Le **difficoltà** di tale sistema rappresentate da:

- Moltiplicazione degli organismi paritetici, dovuta per lo più al ricorso ai vari contratti collettivi per i dirigenti, il personale ecc.;
- Frammentarietà degli stessi e conseguente modesta partecipazione al processo decisionale;
- Mancata definizione degli obiettivi e della strumentazione per il loro raggiungimento;

hanno contribuito a svuotare di potere e di significato i singoli comitati.

Il legislatore è così intervenuto a dare risposta al bisogno di miglioramento dell'organizzazione interna alle pubbliche amministrazioni e **all'esigenza di ampliare le garanzie**, oltre che alle discriminazioni legate al genere, anche ad **ogni altra forma di discriminazione** – che possa discendere da tutti quei fattori di rischio più volte enunciati dalla legislazione comunitaria – e di perseguire il **benessere organizzativo**.

A tal fine **l'art. 21 della legge 4 novembre 2010, n. 183** (c.d. Collegato lavoro) che ha modificato, tra gli altri, l'art. 57 D.Lgs. 165/2001, intervenendo in tema di pari opportunità, benessere di chi lavora e assenza di discriminazioni nelle amministrazioni pubbliche, ha previsto, per la prima volta, **l'istituzione obbligatoria di un solo organismo paritario, il Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni**, favorendo, in tal modo, la creazione di un clima positivo improntato al benessere dei lavoratori e delle lavoratrici.

Al suddetto intervento legislativo ha fatto seguito la **direttiva**, emanata di concerto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, detta **Linee guida sulle modalità di funzionamento dei comitati unici di garanzia**.



L'unicità dei Cug risponde anche all'esigenza di garantire maggiore efficacia ed efficienza nell'esercizio delle funzioni alle quali il nuovo organismo è preposto, rappresentando, altresì, un elemento di razionalizzazione.

Si viene così ad eliminare la proliferazione dei comitati, affidando tutte le competenze ad un unico organismo che non va duplicato per aree funzionali e dirigenza. In questo modo i CUG risulteranno rafforzati in termini di ruolo e di funzioni (Linee guida, p. 5).

2.1 COSA SONO I CUG

Il Cug si afferma come soggetto del tutto nuovo e con compiti molto più ampi tra cui si evidenzia, in particolare, quello di assicurare - nell'ambito del lavoro pubblico - parità e pari opportunità di genere, rafforzando la tutela dei lavoratori e delle lavoratrici e garantendo l'assenza di qualunque forma di violenza morale o psicologica e di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione e alla lingua. Ciò nell'ottica di favorire la razionalizzazione dell'organizzazione e di rendere più incisiva l'azione contro le discriminazioni e i fenomeni di *mobbing* sul luogo di lavoro, anche attraverso una semplificazione delle procedure e la riduzione dei costi di gestione.

L'intento di questo nuovo organismo è anche quello di conciliare il miglioramento dell'efficienza delle prestazioni lavorative con il miglioramento dell'ambiente lavorativo che dovrà essere caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità e del benessere organizzativo. Tale comitato rivolge infatti una particolare attenzione al lavoratore e al suo benessere, da intendersi non solo come benessere fisico ma, soprattutto, come benessere psicologico. A tal fine, la tutela apprestata dal Cug dovrà sostanziarsi in una più intensa attività di controllo sulle condizioni di lavoro in ogni momento della vita lavorativa: dall'accesso del lavoratore, al trattamento, all'affezione al lavoro e alla produttività e alla sicurezza, impedendo, in tal modo, che qualsiasi comportamento discriminatorio o molesto, sia diretto sia indiretto, venga messo in atto e comprometta il generale benessere lavorativo.

Un ambiente di lavoro sano e sicuro rappresenta un fattore che migliora l'efficienza e l'efficacia dell'attività della pubblica amministrazione. La non qualità del lavoro dovuta a episodi di discriminazione o *mobbing* si traduce in una inevitabile perdita di capacità produttiva e di peggioramento delle prestazioni lavorative. Alla fondamentale esigenza di promuovere il benessere sul luogo di lavoro si aggiunge la altrettanto importante necessità di promuovere l'occupazione femminile e di conciliare i tempi di vita e i tempi di lavoro. Aspetti che il Cug eredita dai precedenti organismi paritetici. Ma la vera novità è costituita dalla previsione normativa di un organismo **unico** che sostituisce, accorpandone le funzioni, i precedenti comitati (ove esistenti), con i quali i nuovi Cug condividono il compito fondamentale di contribuire "a fornire elementi utili per la corretta gestione del personale in un'ottica di parità e contrasto alle discriminazioni" (Linee guida, p. 4).

I comitati unici di garanzia, che costituiscono un nuovo ufficio all'interno dell'amministrazione di appartenenza, debbono includere le rappresentanze di tutto il personale, dirigente e non dirigente, appartenente alla stessa amministrazione, nonché le rappresentanze delle organizzazioni sindacali che si fanno promotrici



delle esigenze dei lavoratori.

È un obbligo dell'amministrazione istituirlo, non è più facoltativo e costituisce un preciso impegno del vertice dell'ente.

Diversamente dai precedenti comitati paritetici, il Cug diventa un organismo dell'amministrazione di appartenenza, a supporto dell'attività della stessa nelle tematiche di competenza.

Il nuovo organismo ha compiti generali e non sui casi specifici. In altri termini si può indirizzare nella soluzione del caso singolo, ma non affrontarlo direttamente. Esso infatti si limiterà a verificare le segnalazioni, ove ce ne siano da parte del personale, e poi attiverà la struttura di competenza rispetto al problema.

Inoltre il Cug, a differenza dei precedenti comitati, non è più solo nell'esercizio delle proprie funzioni, potendosi avvalere della collaborazione, non solo tra vertice amministrativo e sindacati, ma anche con gli altri organismi, e precisamente con il/la Consigliere/a Nazionale di parità; con l'Osservatorio interistituzionale sulle buone prassi e la contrattazione decentrata; con l'Ufficio nazionale antidiscriminazione razziale; con gli Organismi indipendenti di valutazione; con i rappresentanti della sicurezza e i medici competenti, oltre al gruppo di lavoro per il monitoraggio ed il supporto alla costituzione e alla sperimentazione dei Cug, disponibile a fornire risposte su ogni problema che possa eventualmente sorgere.

Come si è più volte ribadito, il Cug è investito, nella sua unicità, di una competenza in ambiti assai diversi ed eterogenei. A titolo esemplificativo:

- Nell'ambito della "**discriminazioni di razza e origine etnica, lingua**", il Cug potrà verificare la presenza di personale avente caratteristiche particolari (diversità di razza, lingua), inserendo questa variabile anche in eventuali questionari; effettuare indagini sulla situazione ambientale, sulla pendenza di contenzioso in corso, sulla reiezione di domande per l'ammissione ai concorsi; promuovere azioni positive in raccordo e collaborazione con UNAR;
- Nell'ambito della "**discriminazioni per età**", il Cug potrà verificare, anche sulla base di elementi statistici e/o numerici, l'eventuale esistenza di discriminazioni, soprattutto indirette, basate sulla età ad esempio in: Attività formative oppure Percorsi di carriera; promuovere azioni positive basate sulla indagine dei dati riguardanti il personale;
- Nell'ambito della "**discriminazione per orientamento sessuale**", il Cug dovrà procedere, come per le altre discriminazioni, ad una adeguata attività di sensibilizzazione e ad interventi di carattere culturale all'interno dei luoghi di lavoro. Strumenti adeguati possono essere codici etici o di condotta adeguatamente veicolati con l'intervento del Cug e delle figure di supporto eventualmente presenti all'interno della amministrazione (consiglieri/e di fiducia ecc ...);



- Nell'ambito della "**discriminazione per disabilità**", il Cug potrà promuovere strumenti di lavoro adeguati rispetto alle condizioni fisiche (telelavoro ad esempio); elaborare progetti di reinserimento ed accompagnamento alla ripresa del lavoro; stipulare accordi con UNAR per la segnalazione e trattazione di casi di disabilità e accordi con Inail per i migliori interventi in campo di disabilità e reinserimento da infortunio sul lavoro;
- Nell'ambito del **benessere organizzativo**.

Con il D.Lgs 81/2008 (Testo Unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro) sulla valutazione lavoro-stress correlato che introduce l'obbligo da parte dei datori di lavoro di redigere il documento di valutazione di tutti i rischi, compresi quelli da stress e di natura psico-sociale, viene fortemente toccato il tema del benessere organizzativo. Anche la Circolare INAIL 71/2003 riguarda il tema del benessere organizzativo. Questa circolare, sulla "costrittività organizzativa" (mobbing), è stata annullata a seguito dell'opposizione da parte di Confindustria Confagricoltura e Abi¹² presentata al Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Il Tar annulla la circolare sulla base della seguente motivazione: *"Il mobbing non può essere considerato in via automatica come una malattia professionale e in quanto tale indennizzabile dall'INAIL, dovendo sempre essere provata l'esistenza della causa di lavoro"*. Un approccio che è stato contestato dall'Istituto mediante un ricorso al Consiglio di Stato con relativa richiesta di annullamento della sentenza. A parere dell'INAIL il Tar avrebbe travisato i punti fondamentali della circolare, affermando che l'Ente avrebbe trasformato le patologie psichiche determinate da costrittività organizzativa sul lavoro in malattie tabellate. Il Tar inoltre avrebbe fondamentalmente assimilato le patologie oggetto della circolare al mobbing, confondendo due ambiti radicalmente diversi tra di loro. *"La tutela delle malattie professionali causate da disfunzioni organizzative del lavoro costituisce attuazione di diritti costituzionalmente protetti indipendentemente da qualsiasi responsabilità del datore di lavoro"*, ha motivato l'Avvocatura dell'Istituto. *"Il mobbing invece – che come è noto si manifesta con un ripetuto comportamento persecutorio – determina l'obbligo di risarcire il danno ingiustamente causato al lavoratore anche se quest'ultimo non abbia contratto alcuna malattia per effetto del mobbing"*. Il Consiglio di Stato con la recente sentenza (n. 1576/2009) ha rigettato il ricorso dell'INAIL contro il Tar. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, le patologie oggetto della circolare non possono essere considerate come malattie professionali. A suo giudizio, infatti, – dopo l'introduzione del sistema misto da parte della sentenza 179/88 della Corte Costituzionale (che rende indennizzabili, da parte dell'INAIL, oltre alle malattie professionali tabellate, anche tutte quelle causate o concausate dall'attività lavorativa del soggetto colpito dalla malattia stessa) – possono essere comunque riconosciute come "non tabellate" solo quelle patologie causate dal rischio specifico delle lavorazioni indicate negli articoli 1 e 4 del decreto n. 1124 del 30 giugno 1965 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali)¹³.

¹² La sentenza n. 5454 del 4 luglio 2005 del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sez. 3^o-ter è disponibile all'indirizzo <http://normativo.inail.it/bdninternet/docs/Sentenzatar5454.htm>.

¹³ Si veda http://www.inail.it/Portale/appmanager/portale/desktop?_nfpb=true&_pageLabel=PAGE_SALASTAMPA&nextPage=Prodotti/News/2009/INAIL/info1010328029.jsp.

2.2 GLI OBIETTIVI DEI CUG

- Assicurare parità uomo/donna e pari opportunità di genere nell'ambito del lavoro pubblico attraverso la rimozione di ogni forma e causa di discriminazione e di violenza morale o psicologica;
- ottimizzare la produttività del lavoro pubblico;
- razionalizzare e rendere efficiente ed efficace l'organizzazione della PA anche in materia di pari opportunità, contrasto alle discriminazioni e benessere dei lavoratori e lavoratrici.

3. DESTINATARI DELLA NORMA

Il punto 1. delle Linee guida, in attuazione del dettato normativo, specifica che "**nelle amministrazioni pubbliche, di cui all'art 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001**" i Comitati unici di garanzia "*sostituiscono – unificandoli - i Comitati per le pari opportunità e i Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, previsti dalla contrattazione collettiva Nazionale*".

Le **amministrazioni pubbliche** destinatarie del dettato normativo sono:

- le amministrazioni dello Stato (ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative);
- le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo;
- le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni;
- le istituzioni universitarie;
- gli Istituti autonomi case popolari;
- le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni;
- gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali;
- le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale;
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN);
- le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300;
- il CONI (fino alla revisione organica della disciplina di settore, le disposizioni di cui al presente decreto).

Possono conformarsi alle linee guida, con gli opportuni adattamenti:

- Le amministrazioni in cui operi personale in regime di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 165/2001 (magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia);



- Le regioni e gli enti locali nell'ambito dei propri ordinamenti e dell'autonomia organizzativa ai medesimi riconosciuta;
- Le Università, nell'ambito dell'autonomia e delle specificità loro riconosciute, che disciplineranno negli Statuti le modalità di costituzione e di funzionamento dei Cug.

Come precisato dallo stesso **punto 1. "le linee guida hanno carattere generale e contengono le indicazioni alle quali le amministrazioni in indirizzo devono attenersi [...]"**.

Tuttavia alcuni enti, come le regioni, i comuni e le province, hanno ordinamenti specifici ed una loro autonomia organizzativa. In tal caso, la soluzione preferibile rimane l'adozione delle Linee guida anche nelle regioni e negli enti locali, ma viene loro riconosciuta la possibilità di emanare linee guida integrative nelle sfere di competenza e specificità.

4. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

I Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni **"sostituiscono -unificandoli - i "Comitati per le Pari Opportunità"¹⁴ e i "Comitati paritetici sul fenomeno del mobbing"¹⁵, previsti della contrattazione collettiva Nazionale"** (punto 1. Linee guida).

Del passaggio da una pluralità di comitati ad un unico organismo paritetico si coglie certamente la complessità considerando l'ampiezza dei temi la cui competenza viene rimessa al Cug e la molteplicità delle funzioni allo stesso attribuite.

Pertanto, al fine di garantire una maggiore ottimizzazione dei tempi e delle risorse, umane ed economiche, durante questa transizione, sarebbe necessario:

- Individuare con massima chiarezza possibile se tale problema esiste, in quale misura, e su quali aspetti in particolare si è creata un'atmosfera di diffidenza e di timore;
- Impostare un'attività di supporto agli enti, orientata alla sensibilizzazione;
- Promuovere la diffusione di una cultura che offra una visione unitaria e ampia dei temi complessivi e del possibile salto di qualità che le nuove strutture sono chiamate a fare, cosa che verrà fatta tramite le attività seminariali o di affiancamento sul posto di lavoro.

¹⁴ Volti al contrasto alle discriminazioni di genere e alle molestie sessuali.

¹⁵ Volti alla tutela del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici e alla sfera della molestia/violenza di carattere psicologico.



4.1 COME AVVIENE PRATICAMENTE LA SOSTITUZIONE

I CPO e i Comitati per il contrasto al fenomeno del mobbing esistenti negli enti rimangono in carica fino alla costituzione del nuovo organismo.

Le amministrazioni, quindi, una volta avviato il procedimento di costituzione dei Cug, devono intendere chiusa l'operatività dei precedenti comitati. A tal fine non è necessario alcun atto formale, in quanto la norma prevede chiaramente la sostituzione automatica (**punto 1. Linee guida**).

Nella delibera di costituzione del nuovo organismo l'amministrazione dovrà fare menzione dell'avvenuta cessazione dell'attività dei precedenti comitati con efficacia a decorrere dalla data di nomina del nuovo ufficio.

Inoltre le Linee guida dispongono, al punto 1., che i **Cug opereranno in un'ottica di continuità con l'attività e le progettualità poste in essere dagli organismi preesistenti.**

5. LA COSTITUZIONE DEI CUG

L'art. 57, comma 1, D.Lgs. 165/2001, come modificato dall'art. 21 L. 183/2010, prevede che le pubbliche amministrazioni costituiscano *"al proprio interno, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il **"Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni"** che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, costituiti in applicazione della contrattazione collettiva, dei quali assume tutte le funzioni previste dalla legge, dai contratti collettivi relativi al personale delle amministrazioni pubbliche o da altre disposizioni"*.

6. NOMINE

6.1 DA CHI E COME VIENE NOMINATO IL CUG

Il Cug è nominato con atto del dirigente preposto al vertice dell'amministrazione, secondo quanto previsto per i singoli ordinamenti.

- Nel caso di più dirigenti pari ordinati: la competenza è del dirigente che si occupa anche della gestione delle risorse umane.
- Nel caso di più dirigenti di pari ordinazione con compiti di gestione delle risorse umane: il Cug è nominato d'intesa tra i pari ordinati¹⁶.

¹⁶ Si veda il punto 3.1.3 delle Linee guida.



6.2 DA CHI E SULLA BASE DI QUALI REQUISITI VIENE NOMINATO IL PRESIDENTE

Il/la PRESIDENTE è scelto/a tra gli appartenenti ai ruoli della stessa amministrazione con elevate capacità organizzative e comprovata esperienza maturata anche in analoghi organismi o nell'esercizio di funzioni di organizzazione e gestione del personale (punto 3.1.3 Linee guida), oltre che ai seguenti requisiti, comuni a tutti/e i/le componenti:

- Adeguate conoscenze nelle materie di competenza del Cug;
- Adeguate esperienze, nell'ambito delle pari opportunità e/o del mobbing, del contrasto alle discriminazioni, rilevabili attraverso il percorso professionale;
- Adeguate attitudini, intendendo per tali le caratteristiche personali, relazionali e motivazionali

6.3 COME VENGONO ACCERTATI I SUDETTI REQUISITI

Tramite **CURRICULA o COLLOQUI** previsti dal Dirigente preposto al vertice dell'amministrazione. Nel caso di Amministrazioni in cui è consolidata la prassi dell'elezione dei/delle componenti si può ricorrere alla medesima procedura.

Pertanto il componente così designato, sia dall'amministrazione sia dalle organizzazioni sindacali, non viene inserito automaticamente nell'organismo, vi entra soltanto a seguito della menzionata peculiare procedura di selezione basata sulla valutazione dei curricula e su un eventuale colloquio.

6.4 COME SUPPORTARE GLI ENTI NELLA PREDISPOSIZIONE DI UNA PROCEDURA EQUA/MERITOCRATICA?

La selezione del personale è improntata a **criteri di pubblicità e trasparenza delle procedure**, idonei ad evidenziare i parametri adottati nella scelta delle risorse umane da acquisire e importanti ai fini della creazione di una percezione positiva presso tutta l'amministrazione.

A tal fine, la ricerca dei candidati e le relative prove selettive andrebbero predisposte secondo i seguenti criteri:

- Pubblicità dell'avvio della procedura selettiva (interpello);
- Garanzia dell'accesso dall'esterno;
- Trasparenza nei metodi e nelle procedure (Nell'atto di avvio della procedura di selezione andrebbe specificato se la selezione dei candidati avverrà mediante: colloqui attitudinali, prove scritte o pratiche, somministrazione di questionari e – nel caso di più prove – in quale combinazione e in quali tempi);
- Imparzialità nella valutazione;
- Pari opportunità e assenza di discriminazioni;



- Conclusione della fase relativa all'analisi dei requisiti:
 - Definizione dell'elenco degli ammessi;
 - Informazione sull'elenco dei nominativi degli ammessi, compatibilmente con la vigente disciplina normativa in tema di tutela della riservatezza;
 - Pubblicazione degli esiti e dei giudizi degli ammessi e non;
 - Convocazione programmata degli ammessi.

I/le Componenti rimangono in carica 4 ANNI e gli incarichi possono essere rinnovati 1 SOLA VOLTA.

7. QUALI SONO I COMPITI ATTRIBUITI AI CUG

Le linee guida indicano al punto 3.2, **a titolo esemplificativo**, i compiti assegnati ai Cug distinguendoli tra:

PROPOSITIVI

- Predisposizione di piani di azioni positive, per favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne.
- Promozione e/o potenziamento delle iniziative che attuano le politiche di conciliazione, le direttive comunitarie per l'affermazione sul lavoro della pari dignità delle persone e azioni positive al riguardo
- Temi che rientrano nella propria competenza ai fini della contrattazione integrativa.
- Analisi e programmazione di genere che considerino le esigenze delle donne e quelle degli uomini (es. bilancio di genere).
- Diffusione delle conoscenze ed esperienze sui problemi delle pari opportunità e sulle possibili soluzioni adottate da altre amministrazioni o enti, anche in collaborazione con la Consigliera di parità del territorio di riferimento.
- Azioni atte a favorire condizioni di benessere lavorativo.
- Azioni positive, interventi e progetti, quali indagini di clima, codici etici e di condotta, idonei a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazioni o violenze sessuali, morali o psicologiche – mobbing- nell'amministrazione pubblica di appartenenza.



CONSULTIVI, FORMULARE PARERI SU:

- Progetti di riorganizzazione dell'Amministrazione di appartenenza.
- Piani di formazione del personale.
- Orario di lavoro, forme di flessibilità lavorativa e interventi di conciliazione.
- Criteri di valutazione del personale.
- Contrattazione integrativa sui temi che rientrano nelle proprie competenze.

La formulazione di pareri preventivi ad opera del Cug rappresenta una delle fondamentali novità della riforma del 2010.

Sebbene si tratti di pareri mai vincolanti, è, tuttavia, importante che il Cug possa esprimere la sua opinione su temi di particolare rilevanza per la gestione dell'amministrazione.

A tal proposito, come si dirà *infra* al par. 7, occorrerà stabilire con una circolare o un provvedimento analogo, non già il regolamento interno, quando e in che modo va sentito il Cug. È comunque l'amministrazione a dover regolare in modo efficace l'interazione tra Cug e tutto il vertice amministrativo.

DI VERIFICA

- Sui risultati delle azioni positive, dei progetti e delle buone pratiche in materia di pari opportunità.
- Esiti delle azioni di promozione del benessere organizzativo e prevenzione del disagio lavorativo.
- Esiti delle azioni di contrasto alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro–mobbing.
- Assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età nell'accesso, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, promozione negli avanzamenti di carriera e sicurezza del lavoro.

8. COME OPERA IL CUG?

Il Cug interagisce direttamente col vertice amministrativo dell'ente di appartenenza e si avvale delle risorse umane e strumentali che l'amministrazione metterà a disposizione. Quest'ultima infatti fornirà al Cug tutti i dati e le informazioni necessarie a garantirne l'effettiva operatività; **consulterà preventivamente** il Cug, che esprime un proprio parere, ogni qualvolta siano adottati atti interni nelle materie di competenza (es. flessibilità e orario di lavoro, part-time, congedi, formazione e progressione di carriera ecc.) ed infine realizzerà sul proprio sito web un'area dedicata al Cug.

A tal proposito è di fondamentale importanza che i pareri vengano chiesti al Cug sempre **in via preventiva** e che di essi l'Amministrazione ne tenga conto.



Il **punto 3.2** delle Linee guida chiarisce che "è auspicabile che le modalità di consultazione siano predeterminate dal vertice dell'amministrazione, sentito il Cug, con atti interni (circolari o direttive)". Sarebbe, quindi, consigliabile definire, nello stesso provvedimento interno, oltre alle modalità di consultazione, quali sono le conseguenze giuridiche derivanti dall'adozione di un atto senza la previa consultazione del Cug nelle materie di sua competenza.

Come precisato dalle stesse Linee guida, **è auspicabile una collaborazione tra il Cug e l'amministrazione di appartenenza** (ad esempio, con i responsabili della prevenzione e sicurezza e/o con il medico competente), per lo scambio di informazioni utili ai fini della valutazione dei rischi in ottica di genere e dell'individuazione di tutti quei fattori che possono incidere negativamente sul benessere organizzativo, in quanto derivanti da forme di discriminazione e/o da violenza morale o psichica.

Occorre infine precisare che il Cug non valuta mai i singoli casi, ma orienta il lavoratore, vittima di fenomeni discriminatori o di mobbing, che abbia sporto denuncia verso altri organi competenti.

9. RELAZIONE SULLA SITUAZIONE DEL PERSONALE NELL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA DI APPARTENENZA

In base al punto 3.3 delle Linee guida *"il Cug redige, entro il 30 marzo di ogni anno, una **dettagliata relazione sulla situazione del personale nell'amministrazione pubblica di appartenenza, riferita all'anno precedente, riguardante l'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro - mobbing.** La relazione tiene conto anche dei dati e delle informazioni forniti sui predetti temi:*

- Dall'amministrazione e dal datore di lavoro ai sensi del del d. lgs. 81/2009;
- Dalla relazione redatta dall'amministrazione ai sensi della direttiva 23 maggio 2007 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimenti della Funzione Pubblica e per le Pari Opportunità recante *"misure per realizzare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche"*.

La relazione deve essere trasmessa ai vertici politici ed amministrativi dell'ente di appartenenza".

10. REGOLAMENTO INTERNO DEL CUG

Deve essere adottato entro 60 giorni dalla costituzione del Cug e ne disciplina le modalità di funzionamento (periodicità delle riunioni, validità delle stesse, dimissioni, decadenza e cessazione della/del Presidente e dei/delle componenti ecc.).

È necessario però curare al meglio la redazione del regolamento per assicurare il massimo raccordo tra il Cug, la Direzione e la/le strutture di riferimento che sono in possesso di informazioni e dati di interesse.

Infatti, ogni singolo ente grazie alla propria autonomia regolamentare avrà



la possibilità di integrare la normativa di base sui nuovi organismi paritetici, garantendo in tal modo una più efficace ed efficiente organizzazione interna allo stesso comitato.

A tal fine, al contenuto, piuttosto sommario, già previsto dalla Linee guida al punto 3.4 in relazione alle modalità di organizzazione e di funzionamento del Cug, ossia:

- Convocazioni, periodicità delle riunioni, redazione del verbale;
- Quorum strutturale e funzionale;
- Diritto di accesso ai documenti e alle informazioni di cui è già in possesso l'amministrazione;
- Organizzazione di corsi di formazione sui temi complessivi;
- Specificazione delle cause di dimissione, decadenza, cessazione dell'incarico del presidente e dei singoli componenti del Cug.

Il regolamento interno deve inoltre:

- Contenere la determinazione del numero totale dei/delle componenti e dei fattori in base ai quali essa va effettuata;
- Prevedere le responsabilità giuridiche attinenti al presidente e ai singoli componenti del Cug nell'espletamento delle funzioni e dei poteri previsti dalla normativa nazionale;
- Prevedere le responsabilità disciplinari ed un correlato regime sanzionatorio (a titolo esemplificativo, una sanzione comminabile potrebbe consistere nell'immediata sospensione dall'ufficio ricoperto per inadempimento agli obblighi sanciti);
- Regolare, in conformità ai principi di oggettività e di trasparenza, le procedure di selezione per l'accesso al Cug, l'organizzazione e la gestione del personale (parità di genere, turn over, assenze, stress lavoro correlato/sicurezza ecc.);
- Prevedere i casi di revoca dell'incarico del presidente e dei componenti del Cug per violazione dei doveri d'ufficio;
- Specificare le modalità di audizione degli esperti e le materie per le quali la stessa è richiesta;
- Specificare le modalità di consultazione con gli altri organismi, le materie per le quali la stessa è prevista e la periodicità degli incontri;
- specificare e regolare nel dettaglio i rapporti tra il Cug e i singoli lavoratori (vittime di un comportamento discriminatorio o di mobbing).

A tal fine occorre:

- Individuare la figura di riferimento alla quale la vittima può rivolgersi in caso di fenomeni di discriminazione o di mobbing;
- Disciplinare la procedura di "denuncia" da parte del lavoratore/vittima (ad es: mediante la compilazione di un apposito modulo);
- Specificare le misure attuabili in caso di accertamento di comportamenti discriminatori o di mobbing;
- In caso di insuccesso della procedura informale o della sua improponibilità, suggerire all'interessato il percorso più idoneo per intraprendere le azioni amministrative e/o giudiziali del caso; prevedere l'assistenza, su richiesta di parte, della vittima in tutte le fasi della vicenda;
- Prevedere una disciplina delle incompatibilità tra l'impiego all'interno del Cug ed altre attività che si svolgono nell'amministrazione di riferimento.

11. RAPPORTI DEL COMITATO CON ALTRI ORGANI

- **OIV** (Organismo indipendente di valutazione della performance)
- **Consigliera Nazionale di Parità;**
- **UNAR** (Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali)

RELAZIONI CON L'OIV

Art. 14 del D.Lgs.150/2009 l'OIV:

- Verifica i risultati e le buone pratiche di promozione delle pari opportunità;
- Cura annualmente la realizzazione di indagini sul personale dipendente volte a rilevare il livello di benessere organizzativo.

Così, nel caso in cui il dirigente preposto al vertice dell'amministrazione non abbia adempiuto all'obbligo di costituzione del nuovo organismo, **tale condotta omissiva sarà valutata negativamente** in ossequio a quanto disposto dal punto 4.4 delle Linee guida che, nel quadro di una stabile collaborazione con gli Organismi Indipendenti di Valutazione, intende rafforzare la **valutazione delle performance** proprio attraverso l'introduzione delle pari opportunità e del benessere lavorativo.



LA COLLABORAZIONE CON LA CONSIGLIERA NAZIONALE DI PARITÀ

La collaborazione è da intendersi come:

- Scambio di informazioni sulle reciproche attività secondo le modalità delineate dalle Linee Guida;
- Contributo alla implementazione dell'Osservatorio sulla contrattazione decentrata e buone prassi per l'organizzazione del lavoro;
- In ambito territoriale, con le Consigliere regionali o provinciali potranno essere valutate ipotesi di accordi di cooperazione strategica su ambiti specifici o progetti.

LA COLLABORAZIONE CON L'UNAR

Per quanto concerne le azioni ascrivibili nell'ambito delle discriminazioni razziali o per provenienza etnica.

Nel quadro di questa collaborazione, ci si propone di mettere in atto accordi operativi per la messa in rete dei Cug tra loro, favorendo, in particolare, l'interconnessione dei Cug con il contact center UNAR e con la rete di osservatori e centri territoriali contro le discriminazioni istituiti nelle Regioni Obiettivo Convergenza sulla base dei protocolli d'intesa e degli accordi operativi sottoscritti dall'UNAR con le regioni e il sistema delle autonomie locali.

In merito alla costituzione dei Cug; alle modalità di costituzione dei Cug nelle amministrazioni in cui coesista personale contrattualizzato e non; alle modalità di costituzione degli stessi negli enti locali e alla nomina del presidente si riportano le risposte, ai quesiti posti dalle varie amministrazioni **(FAQ), fornite dal Gruppo di lavoro per il monitoraggio ed il supporto alla costituzione e sperimentazione dei Cug** e pubblicate sulla pagina <http://www.lavoro.gov.it/ConsiglieraNazionale/LM/ComitatiGaranzia/FAQ-01.htm>

QUALI SONO LE CONSEGUENZE DELLA MANCATA COSTITUZIONE?

Lo stesso art. 57, comma 5, dispone che **"la mancata costituzione del Comitato unico di garanzia comporta responsabilità dei dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento degli obiettivi"**.

Ai fini dell'esonero da responsabilità del dirigente non è sufficiente un semplice atto amministrativo di recepimento della direttiva ma un **concreto avvio della procedura** (ad esempio la pubblicazione dell'interpello interno finalizzato all'individuazione dei potenziali componenti del Cug).



QUALI SONO LE SANZIONI DISCIPLINARI E COME VENGONO DETERMINATE?

Il gruppo di monitoraggio suggerisce di far riferimento ai **codici per il lavoro pubblico** che di norma prevedono alcuni criteri generali **per l'applicazione dei principi di gradualità e proporzionalità delle sanzioni rispetto alle infrazioni**.

In particolare, prima di applicare una sanzione disciplinare si deve tener conto:

- Della intenzionalità del comportamento;
- Della rilevanza della violazione di norme o disposizioni;
- Dell'eventuale sussistenza di circostanze aggravanti o attenuanti.

In conclusione, con l'avvio della procedura per la costituzione del Cug si ritiene non possa essere attribuito al dirigente un comportamento omissivo tale da scaturire in una sanzione disciplinare.

LA COSTITUZIONE DEI CUG NELLE AMMINISTRAZIONI IN CUI COESISTA PERSONALE CONTRATTUALIZZATO E NON CONTRATTUALIZZATO

Come abbiamo visto *sopra*, Le Linee guida stabiliscono, al punto 1, che **"le amministrazioni in cui operi personale in regime di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 3 del d.lgs. 165/2001, possono conformarsi alle presenti linee guida in un'ottica di semplificazione ordinamentale ed efficienza funzionale costituendo Cug unici [...]"**.

A questa previsione si aggiunge il disposto di cui al punto 3.1.1 delle Linee guida in base al quale **"Nelle amministrazioni in cui coesista personale in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3 del d.lgs 165/2001, e personale contrattualizzato, è auspicabile la creazione di Cug unici nei quali siano rappresentate entrambe le componenti"**.

Con particolare riferimento alla **componente non contrattualizzata sono possibili due opzioni** anche se la seconda è quella che appare, decisamente, più aderente alla volontà normativa di potenziamento delle risorse:

- **La creazione di due organismi** (un Cug costituito ai sensi del nuovo art. 57 D.Lgs. n. 165/2001 composto dal personale contrattualizzato, e un diverso organismo composto da personale non contrattualizzato);
- **La creazione di un Cug unico con personale contrattualizzato e non.**

Ogni amministrazione potrà modulare le regole di costituzione e funzionamento di ogni singolo Cug, in funzione della specifica composizione del personale: ad esempio, dato il numero dei componenti designati dalle organizzazioni sindacali ai sensi degli artt. 40 e 43 del D.Lgs. 165/2001, si potrà prevedere che i componenti nominati dall'amministrazione siano scelti, in parte tra il personale contrattualizzato ed in parte tra il personale non contrattualizzato.



Il Cug si intende costituito e può operare ove sia stata nominata la meta più uno dei/delle componenti previsti.

LA COSTITUZIONE DEI CUG NEGLI ENTI LOCALI

MODALITÀ DI COSTITUZIONE

L'atto istitutivo e non di nomina deve essere del Consiglio comunale e della giunta oppure deve consistere in una determinazione del Dirigente del Personale?

Le linee guida prevedono al punto 1. che **"le regioni e gli enti locali adottano, nell'ambito dei propri ordinamenti e dell'autonomia organizzativa riconosciuta, le linee di indirizzo necessarie per l'attuazione dell'art. 21 della legge n. 183/2001 negli ambiti di rispettiva competenza, nel rispetto dei principi dettati dalle presenti Linee guida"**.

Pertanto emerge che **la nomina dei componenti è a cura della persona del dirigente di vertice dell'amministrazione** e non è da parte dell'organo politico.

LA DURATA DEI CUG NEGLI ENTI LOCALI

La durata può essere **autonomamente determinata** da parte delle autonomie locali anche se l'indicazione fornita dalle Linee guida (4 anni rinnovabili una sola volta) rappresenta un periodo consono all'espletamento delle funzioni del Comitato.

Non si ritiene invece che la durata possa o debba essere ancorata alla permanenza in carica dell'organo politico, ma neppure alla durata del mandato dirigenziale.

LA RAPPRESENTANZA SINDACALE NEGLI ENTI LOCALI

le OOSS chiamate a designare i propri rappresentanti all'interno del Cug sono quelle individuate dall'ARAN come rappresentative nell'ambito dell'amministrazione di pertinenza, a prescindere dalla circostanza che abbiano o meno sottoscritto i CCNL.

LA POSSIBILITÀ DI ASSOCIARSI PER LE AMMINISTRAZIONI DI PICCOLE DIMENSIONI

Al punto 3.1.1 delle Linee guida si afferma inoltre, che **"le amministrazioni di piccole dimensioni hanno la possibilità di associarsi al fine di garantire maggiore efficacia ed efficienza nell'esercizio delle proprie funzioni e ottimizzare le risorse"**.

Tale norma va letta in combinato disposto con gli artt. 32 e 33 del D.Lgs. n. 267/2000 (Testo Unico sugli enti locali) che prevedono la possibilità per le entità territoriali di piccole dimensioni di associarsi allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza.



LA COMPOSIZIONE DEI CUG

In base all'art. 57, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 *"Il Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni ha **composizione paritetica** ed è formato da un componente designato da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione in modo da assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi [...]"*.

In merito al significato di "organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione", il punto 3.1.2 delle Linee guida specifica che si tratta di "*[...] componenti designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative, ai sensi degli artt. 40 e 43 del d.lgs 165/2001, e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione, nonché da altrettanti componenti supplenti, assicurando nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi"*.

Per **organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di amministrazione** si intendono:

- Le organizzazioni che hanno sottoscritto nel 2008/2009 (ultima tornata contrattuale utile) i CCNL, oppure
- Anche quelle che durante le ultime elezioni della RSU abbiano ricevuto dei voti?

In base all'art. 43 del D.Lgs. 165/2001, richiamato dalle Linee guida, sono ammesse alla contrattazione collettiva le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o nell'Area una rappresentatività non inferiore al 5% ed è l'ARAN a provvedere all'individuazione delle OOSS maggiormente rappresentative.

In conclusione **le OOSS chiamate a designare i propri rappresentanti all'interno del Cug saranno solo quelle rappresentative nell'ambito dell'amministrazione di pertinenza tra quelle individuate dall'ARAN come rappresentative, a prescindere dalla circostanza che abbiano o meno sottoscritto i CCNL**¹⁷.

Se le organizzazioni sindacali non hanno rispettato la pariteticità di genere, come si deve comportare l'amministrazione?

Il menzionato art. 57, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 prevede che il Cug sia formato da componenti designati dalle organizzazioni sindacali e dall'amministrazione *"in modo da assicurare nel complesso la presenza paritaria di entrambi i generi"*.

Il rispetto dell'autonomia sindacale, da un lato, non consente di imporre ai sindacati criteri di scelta, ma, dall'altro, neppure può vincolare le autonome determinazioni dell'amministrazione relativamente al genere dei componenti da nominare.

¹⁷ Si veda Il testo delle faq disponibile all'indirizzo <http://www.lavoro.gov.it/ConsiglieraNazionale/LM/ComitatiGaranzia/FAQ-01.htm>



In altri termini, **l'amministrazione risponde soltanto del proprio operato e non si fa carico necessariamente del mancato rispetto del criterio di parità di genere da parte dei sindacati. Suo onere è assicurare la parità di genere almeno con riferimento ai componenti dalla stessa designati.**

Al fine di fornire un ulteriore elemento per superare le difficoltà pratiche, si segnala che le Linee guida prevedono al punto 3.1.2 la possibilità di nominare **componenti supplenti**, oltre a prevedere che *"la presenza paritaria di entrambi i generi"* sia assicurata *"nel complesso"*: una possibile soluzione alla problematica sollevata nel quesito potrebbe quindi essere quella di sollecitare le organizzazioni sindacali a designare una coppia di componenti, titolare e supplente, che al suo interno assicurino la presenza paritaria di entrambi i generi. Questa modalità di nomina potrebbe essere seguita anche dall'amministrazione. In tal modo la disposizione normativa verrebbe rispettata contribuendo ciascuno per sua parte ad assicurare la richiesta parità di genere.

NOMINA DEL PRESIDENTE

Essendo il Cug un organismo paritetico, il/la presidente è individuato tra i soggetti designati dall'amministrazione, ovvero è un elemento in più?

L'art. 57, comma 2, D.Lgs. 165/2001 si limita a prescrivere che il/la presidente del Cug sia scelto/a tra gli appartenenti ai ruoli della stessa amministrazione, ma tace quanto al se questi debba essere eletto tra i componenti designati dall'amministrazione o se invece possa essere un componente aggiuntivo.

Nelle Linee guida, in più parti, è evidenziato che i Cug opereranno in un'ottica di continuità con gli organismi preesistenti. Dalla ricognizione degli attuali comitati pari opportunità e mobbing emerge che sono presenti entrambe le formule organizzative:

- In alcuni casi il Presidente è individuato tra i soggetti designati dall'amministrazione;
- In altri casi il Presidente è "elemento in più" sempre scelto tra i componenti designati dall'amministrazione.

Appare, dunque, possibile optare per l'una o l'altra formula organizzativa, nel rispetto della continuità con gli organismi preesistenti.

Infatti, anche optare per il secondo dei due modelli descritti non fa venir meno l'equilibrio tra le componenti del Cug, dal momento che, in base alle regole generali, in presenza di organi collegiali che abbiano un numero pari di componenti le deliberazioni sono assunte a maggioranza, ed in caso di parità si ritiene approvata la deliberazione adottata con il voto favorevole del Presidente. Spetterà all'autonomia regolamentare dei singoli enti scegliere l'uno o l'altro modello organizzativo, anche in considerazione della struttura dei sopprimendi comitati per le pari opportunità e sul fenomeno del mobbing.



Il presidente può essere un/una politico/a eletto/a?

In base al dettato normativo il/la presidente deve essere scelto tra gli appartenenti ai ruoli della stessa amministrazione. Pertanto **deve essere un dipendente dell'amministrazione stessa**.

Si ritiene, infatti, che il Presidente debba appartenere ai ruoli dell'Amministrazione, essendo compito della struttura amministrativa e non degli organi politici curare la corretta organizzazione, anche in relazione alla realizzazione di ambienti di lavoro improntati al rispetto dei principi comunitari e nazionali in materia di pari opportunità, benessere organizzativo, contrasto alle discriminazioni e mobbing.

Il presidente deve essere un dipendente dell'ente?

La risposta è senz'altro affermativa. Il Presidente del Cug è designato dall'Amministrazione e deve essere scelto tra gli appartenenti ai ruoli della stessa amministrazione, pertanto **deve essere un dipendente dell'amministrazione stessa**:

- Il Cug si ritiene costituito quando sia nominato la metà più uno dei componenti, in tal modo, ad esempio, se il sindacato non è attivo nel designare i suoi rappresentanti, comunque l'amministrazione potrà procedere;
- Ove ci sono al vertice delle amministrazioni più dirigenti pari ordinati, la competenza nel fare il Cug è in capo al dirigente responsabile risorse umane. Il provvedimento di nomina comunque lo dovrà fare lui, anche se si avvarrà degli altri dirigenti (esempio pari opportunità, ove esistenti).