

**Pari opportunità,  
benessere organizzativo e  
azioni positive:  
il ruolo dei Comitati Unici di  
Garanzia (CUG)**

**Prof.ssa Loredana Zappalà**  
(Università degli Studi di Catania)

Provincia Regionale di Catania, 30 marzo 2012

# Art. 21 della l. 183/2010

(cd. collegato lavoro) che ha modificato  
l'art. 7, c. 1, del d.lgs. 165/2001 TUPI

- «Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro».

# Il ruolo dei “vecchi” CPO

- Nelle pubbliche amministrazioni, i Comitati Pari Opportunità sono stati costituiti a seguito dell’invito di cui all’art. 33 D.P.R. 267/1987 e art. 16 D.P.R. 395/1988, di regola mediante la contrattazione collettiva. Negli anni '90 si è assistito a una duplicazione dei Comitati, previsti sia dai contratti collettivi di comparto che dai contratti collettivi per la dirigenza. Nella tornata contrattuale del 2002 sono stati introdotti i Comitati paritetici per il contrasto del fenomeno mobbing. Anche questi Comitati sono stati duplicati, per il personale di area e per la dirigenza.

# Il tentativo di razionalizzazione:

## l'istituzione dei CUG

(art. 21 del “collegato” che ha riscritto l’art. 57 del TUPI)

- Prevede l’obbligo, per le pubbliche amministrazioni, di costituire un ««Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni” [d’ora in poi: CUG] che sostituisce, unificando le competenze in un solo organismo, i comitati per le pari opportunità [CPO] 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» (co. 01).

# Composizione:

- Il CUG 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» (art. 57, co. 02).

# Composizione:

- La direttiva emanata di concerto dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri (4 marzo 2011) ha specificato che il CUG include rappresentanze di tutto il personale (dirigente e non dirigente) .

# Durata e Presidente:

- I componenti del CUG di regola rimangono in carica 4 anni e possono essere rinominati una sola volta. Il presidente del CUG è designato dall'amministrazione tra il personale di ruolo della stessa (art. 57, co. 2) e deve possedere adeguate conoscenze in materia di pari opportunità, mobbing e lotta alle discriminazioni, nonché comprovata esperienza.

# Le pubbliche amministrazioni «possono» finanziare l'attività dei CUG «nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio» (art. 57, c. 1).

- La costituzione e il funzionamento del CUG non devono comportare nuovi o maggiori oneri per le finanze pubbliche. Vale la pena ricordare che, secondo il *Rapporto 2011 Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, solo 1/3 dei CPO esistenti hanno a disposizione un budget, sempre piuttosto limitato (nel 45% dei casi inferiore ai 5.000€ annui), mentre quasi la metà dei CPO non dispone stabilmente di personale o di locali. Rimangono dunque irrisolti i problemi di tipo operativo (budget, segreteria, locali idonei, riconoscimento del ruolo svolto dai componenti anche in termini di tempo).



# Compiti del CUG

- Il CUG ha «compiti propositivi, consultivi e di verifica» e «contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori» (art. 57, co. 3).

# Ambiti di azione del CUG

- 1) Lotta alle discriminazioni
- 2) Promozione del benessere organizzativo
- 3) Diffusione della cultura delle pari opportunità

# Piani di azioni positive e relazione annuale

- Il CUG può predisporre piani di azioni positive e svolge tutti i compiti che la direttiva 23 maggio 2007 della Presidenza del Consiglio – Dipartimento della funzione pubblica aveva attribuito al Comitato Pari Opportunità.
- Il CUG deve poi redigere una relazione annuale sulla situazione del personale nell'amministrazione di appartenenza, in merito all'attuazione dei principi di parità, pari opportunità, benessere organizzativo e di contrasto alle discriminazioni e alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro.

# Collaborazione

- L'articolo 57 specifica che il CUG deve operare «in collaborazione con la consigliera o il consigliere nazionale di parità».
- non vengono menzionati i/le consiglieri/e provinciali e regionali ma è evidente che i CUG hanno tutto l'interesse a collaborare anche con loro, potendo peraltro sottoscrivere «accordi di cooperazione strategica» volti a definire iniziative e progetti per sviluppare politiche attive e pari opportunità.

# Obbligo di costituzione del CUG

- La mancata costituzione del CUG comporta una responsabilità per i dirigenti incaricati della gestione del personale, da valutare anche al fine del raggiungimento dei rispettivi obiettivi (art. 57, co. 05).

# Lotta alle discriminazioni:

a) la lotta a qualsiasi forma di discriminazione, diretta o indiretta, relativa a genere, età orientamento sessuale, razza, origine etnica, disabilità, religione, lingua. Va sottolineata positivamente l'estensione dell'ambito delle competenze a fattori diversi dal genere, nonché la collaborazione tra il CUG e l'UNAR (ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali).

# Dalla Direttiva ministeriale del '97

- osservare il principio di pari opportunità nelle procedure di reclutamento (art. 35, co. 3, lett. c), d.lgs. 165/2001);
- curare che i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali tengano conto del principio di pari opportunità (art. 19, co. 4 bis e 5 ter, d.lgs. 165/2001; art. 42, co. 2, lett. d), d.lgs. 198/2006);
- individuare e rimuovere eventuali aspetti discriminatori nei sistemi di valutazione privilegiando i risultati rispetto alla mera presenza;
- monitorare gli incarichi conferiti sia al personale dirigenziale che a quello non dirigenziale, le indennità e le posizioni organizzative al fine di individuare eventuali differenziali retributivi tra donne e uomini e promuovere le conseguenti azioni correttive;
- adottare iniziative per favorire il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussista un divario fra generi non inferiore a due terzi (art. 48 d.lgs. 198/2006);
- attivare progetti di miglioramento organizzativo volti alla valorizzazione delle competenze attraverso, ad esempio, la mappatura delle competenze professionali.

# Miglioramento della qualificazione femminile

- Nel Programma Obiettivo per l'incremento e la qualificazione dell'occupazione femminile (adottato dal Comitato Nazionale Pari Opportunità ai sensi dell'art. 10, lett. c), d. lgs. 198/2006) si promuove l'adozione di azioni positive aventi l'obiettivo di «promuovere la presenza delle donne negli ambiti dirigenziali e gestionali mediante la realizzazione di specifici percorsi formativi volti all'acquisizione di competenze di vertice e/o di responsabilità e l'attuazione di buone e nuove prassi».



# Differenziali retributivi a sfavore delle donne

- Altro problema evidenziato nel monitoraggio 2011 riguarda i differenziali retributivi a sfavore delle donne (si rileva, in particolare, una maggiore frequenza dei differenziali a sfavore delle donne nelle retribuzioni massime, piuttosto che nelle medie o nelle minime). Anche le azioni dirette al superamento del differenziale retributivo, alla progressione delle carriere femminili, nonché all'equa ripartizione degli incarichi sono oggetto del Programma Obiettivo.

# Discriminazioni nell'accesso al lavoro

- Vanno infine ricordati i casi di discriminazione indiretta nell'accesso al lavoro sollevati dalle Consigliere di Parità, relativi ai requisiti previsti da bandi di concorso per l'accesso nella pubblica amministrazione. Nei casi di specie siamo di fronte a discriminazioni collettive che le Consigliere di parità regionali e nazionali sono legittimate a impugnare, anche quando non siano individuabili in modo immediato e diretto le lavoratrici o i lavoratori lesi (art. 37 d. lgs. 198/2006). L'azione può essere promossa anche in caso di discriminazione potenziale, quando cioè non si sia di fatto (ancora) verificata una lesione del diritto a non subire discriminazioni

# *Le misure di promozione del benessere lavorativo.*

L'art. 21 l. 183/2010, nel modificare il già ricordato art. 7, co. 1 d. lgs. 165/2001, ha introdotto una nuova disposizione secondo cui: «Le pubbliche amministrazioni garantiscono altresì un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e si impegnano a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno».

Analogamente, l'art. 1, co. 1, lett. c), d. lgs. 165/2001 indica, fra gli obiettivi perseguiti dalla disciplina del lavoro pubblico, «l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica». La doppia previsione relativa alla «violenza morale o psichica sui luoghi di lavoro» rappresenta un primo riconoscimento formale, nel settore pubblico, del fenomeno del c.d. *mobbing*.

# Ruolo del CUG

b) azioni dirette a promuovere il benessere organizzativo. A tal fine, si promuovono la collaborazione con l'amministrazione per lo scambio di informazioni utili ai fini della valutazione dei rischi in un'ottica di genere e dell'individuazione dei fattori che possono incidere negativamente sul benessere organizzativo (in particolare, viene menzionata la circolare del Ministero del lavoro n. 5 del 2010 sulla valutazione del rischio da stress-correlato).

# Cultura delle pari opportunità

c) la promozione della cultura delle pari opportunità e il rispetto della dignità della persona nel contesto lavorativo, anche attraverso l'organizzazione di incontri formativi per il personale (soprattutto dirigente).

# Possibili strumenti di promozione e valorizzazione (delibera CIVIT n. 22/2011)

- a) Strumenti di conoscenza:
- 1. costituzione di osservatori permanenti sul personale dell'Amministrazione al fine di effettuare analisi di genere su progressioni di carriera, qualifiche e distribuzione del personale, differenze retributive su salario accessorio, partecipazione ai percorsi formativi, accesso alla dirigenza e agli incarichi aggiuntivi, utilizzo delle risorse finanziarie impegnate per l'attuazione di politiche di pari opportunità;
- 2. elaborazione di inchieste sulla condizione per genere all'interno delle Amministrazioni, anche al fine di individuare le problematiche relative ai processi di riorganizzazione delle strutture;
- 3. indagini di benessere organizzativo, come previsto dall'art. 14, comma e, del D.Lgs. 150/2009, per evidenziare eventuali situazioni di "disagio" all'interno dell'Amministrazione;
- 4. elaborazione di un "Bilancio delle Competenze" per individuare possibili diversità in relazione al genere.

- b) Strumenti di comunicazione:
- 1. pubblicazione di un “foglio-notizie” periodico, sulle attività del CUG e sui temi delle pari opportunità da diffondere attraverso la rete intranet al fine di migliorare la comunicazione interna e la diffusione delle informazioni tra il personale;
- 2. promozione di convegni (conciliazione, presentazione risultati indagini interne all’Amministrazione);

- c) Strumenti di formazione:
- 1. percorsi formativi specifici, in particolare sul pregiudizio quale condizione limitante nei rapporti di lavoro;
- 2. interventi formativi specifici rivolti ai neoassunti;
- 3. iniziative specifiche di formazione/*coaching per lo sviluppo manageriale rivolta al personale dirigente.*



# d) Azioni per definire un percorso di individuazione di soggetti e procedure di intervento:

- 1. Piano triennale di azioni positive;
- 2. istituzione di uno “sportello di ascolto” come momento di conoscenza e di scambio sulla condizione professionale del personale femminile;
- 3. elaborazione di un Codice etico dove le condotte siano ispirate a lealtà, imparzialità, diligenza, libertà e dignità della persona;
- 4. istituzione di linee di attività rivolte alla promozione del benessere organizzativo nell'Amministrazione;
- 5. partecipazione in rappresentanza del CUG ai tavoli della contrattazione integrativa insieme all'Amministrazione ed alle Organizzazioni Sindacali;
- 6. promozione e diffusione di buone prassi (ad esempio, riconoscimento del buono pasto per le lavoratrici madri, durante le ore di allattamento) anche attraverso le giornate della “trasparenza” nelle quali riservare uno specifico spazio sul tema della conciliazione di tempo e lavoro (micro nido aziendale, telelavoro, forme di flessibilità dell'orario di lavoro, piani di inserimento al rientro dalla maternità, ecc.).

# *Azioni positive e mainstreaming*

Ai sensi dell'art. 48 d. lgs. 198/2006, «le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, le province, i comuni e gli altri enti pubblici non economici» predispongono piani di azioni positive, aventi durata triennale e «tendenti ad assicurare, nel loro ambito rispettivo, la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne». In caso di inadempimento, l'amministrazione non può assumere nuovo personale (art. 6, co. 6 d. lgs. 165/2001)

# Scarsa attuazione della previsione:

- Anche in questo caso il *Rapporto 2011 Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche* mette in luce risultati deludenti: dei 59 enti che hanno inviato il format solo la metà (26) hanno redatto i Piani Triennali di Azioni Positive e 16 non hanno segnalato azioni; solo per 8 iniziative è stato segnalato un budget.

# La novità dalla Riforma Brunetta:

- consiste nella possibilità/opportunità di far sì che il Piano triennale per le azioni positive «discenda in maniera coerente e integrata dal Piano della *performance*, nell'ambito del più ampio processo di pianificazione strategica e di programmazione economico-finanziaria», anche «in ragione della necessità di assicurare la coerenza con gli obiettivi strategici e operativi previsti nel Piano della *performance* e con le risorse finanziarie adeguate per la concretizzazione degli interventi programmati» (Delibera CIVIT n. 22/2011, p. 19).

# Piano delle *performance* e pari opportunità

- Le pari opportunità «possono essere sviluppate lungo tutto l'arco di redazione del piano della *performance* facendo emergere gli aspetti salienti nelle varie parti di cui si compone il documento» (Delibera CIVIT n. 22/2011, p. 9)
- Fra gli obiettivi che il sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa deve verificare figura anche quello della promozione delle pari opportunità (art. 8, co. 1, lett. h), d. lgs. 150/2009). Nella Relazione sulla *performance* che ogni pubblica amministrazione deve adottare ogni anno al fine di evidenziare, «a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse», deve poi essere evidenziato il «bilancio di genere realizzato» (art. 10, co. 1, lett. b), d. lgs. 150/2009).
- Si ricorda, per inciso, che l'art. 9, co. 3 d. lgs. 150/2009 esclude dalla valutazione della *performance* individuale i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale.

# Possibilità di costituire “gruppi di lavoro”

- Per «integrare in modo appropriato il principio delle pari opportunità nell’ambito degli interventi e delle politiche delle Amministrazioni pubbliche», la Delibera CIVIT n. 22/2009 sottolinea l’opportunità di costituire «un apposito Gruppo di lavoro, formato da rappresentanti di tutte le strutture dell’Amministrazione stessa, in particolare i responsabili della direzione del personale che hanno, in primis, la responsabilità delle politiche sul benessere dei dipendenti e sugli interventi in materia di organizzazione del lavoro, nonché gli esponenti dell’organo di vertice e dell’OIV e del CUG, quale sede idonea a realizzare il necessario collegamento operativo tra i soggetti interessati, in vista della realizzazione di interventi efficaci ed incisivi» (p. 27).

# Riassumendo: Compiti del CUG

- Direttiva 4 marzo 2011

**Linee guida sulle modalità di funzionamento dei «Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni» (articolo 21, legge 4 novembre 2010, n. 183).**

*(G.U. 11 giugno 2011, n. 134)*

# Propositivi su:

- - predisposizione di piani di azioni positive, per favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne;
- promozione e/o potenziamento di ogni iniziativa diretta ad attuare politiche di conciliazione vita privata/lavoro e quanto necessario per consentire la diffusione della cultura delle pari opportunità;
- temi che rientrano nella propria competenza ai fini della contrattazione integrativa;
- iniziative volte ad attuare le direttive comunitarie per l'affermazione sul lavoro della pari dignità delle persone nonché azioni positive al riguardo;
- analisi e programmazione di genere che considerino le esigenze delle donne e quelle degli uomini (es. bilancio di genere);
- diffusione delle conoscenze ed esperienze, nonché di altri elementi informativi, documentali, tecnici e statistici 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, formulando pareri su:

- - progetti di riorganizzazione dell'amministrazione di appartenenza;
- piani di formazione del personale;
- orari di lavoro, forme di flessibilità lavorativa e interventi di conciliazione;
- criteri di valutazione del personale;
- contrattazione integrativa sui temi che rientrano nelle proprie competenze.

# Di verifica su:

- - 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, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso, nel trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, promozione negli avanzamenti di carriera, nella sicurezza sul lavoro.

# Ancora dalla direttiva del 2011

- Il CUG promuove, altresì, la cultura delle pari opportunità ed il rispetto della dignità della persona nel contesto lavorativo, attraverso la proposta, agli organismi competenti, di piani formativi per tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici, anche attraverso un continuo aggiornamento per tutte le figure dirigenziali.  
Il CUG opera in stretto raccordo con il vertice amministrativo dell'ente di appartenenza ed esercita le proprie funzioni utilizzando le risorse umane e strumentali, idonee a garantire le finalità previste dalla legge, che l'amministrazione metterà a tal fine a disposizione, anche sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi vigenti.  
Le amministrazioni forniscono ai CUG tutti i dati e le informazioni necessarie a garantirne l'effettiva operatività.  
L'amministrazione è invitata a consultare preventivamente il CUG, ogni qualvolta saranno adottati atti interni nelle materie di competenza (es. flessibilità e orario di lavoro, part-time, congedi, formazione, progressione di carriera ecc.)

# Relazione entro il 30 marzo di ogni anno

- 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.