

Il comitato unico di garanzia: istituzione funzione e compiti in materia di pari opportunità (prima parte)

di Katia Elisabetta Provenzano [*]

Premessa. 1. Le 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. 2. Chiarimenti operativi. 3. Il CUG Lavoro. 4. Conclusioni

Premessa

Nel quadro degli interventi di razionalizzazione dell'Amministrazione pubblica si inseriscono anche le modifiche previste dall'art. 21 della L. 4 novembre 2010 n. 183 agli artt. 1, 7 e 57 del D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

In particolare, la nuova formulazione dell'art. 57 al comma 01 dispone *“le pubbliche amministrazioni costituiscono al proprio interno 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”*^[1].

Chiara appare l'intento del Legislatore di porre fine alla frammentazione e moltiplicazione delle competenze tra i due comitati e all'inverso favorire la concentrazione delle funzioni in un interlocutore unico, non duplicato per aree funzionali e dirigenza, cui affidare il compito di garantire una gestione semplificata dei programmi e delle iniziative dirette a combattere tanto le discriminazioni dovute al genere, quanto quelle legate all'età, alla disabilità, all'orientamento sessuale estendendo anche all'accesso, al trattamento e alle condizioni di lavoro, alla formazione, alle progressioni in carriera e alla sicurezza^[2].

Ciò nonostante non si assiste ad una frattura rispetto alle attività e alle progettualità già iniziate; infatti il comitato unico di garanzia, altrimenti noto con l'acronimo di CUG, è deputato a occuparsi, in una ottica di continuità, di tutte quelle competenze prima ripartite tra Comitato Pari Opportunità (ad esempio competenze relative al contrasto alle discriminazioni di genere e alla molestie sessuali) e Comitati *antimobbing* (ad esempio competenze relative alla tutela del benessere dei lavoratori e delle lavoratrici e alla sfera della molestia/violenza di carattere psicologico).

1. Le 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

In quest'ottica di razionalizzazione si inseriscono le Linee Guida emanate di concerto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri^[3]. Tali linee guida hanno carattere generale e offrono indicazioni alle quali le Amministrazioni devono attenersi, tenuto conto delle specificità dei rispettivi ordinamenti e dei singoli contratti collettivi.

Più nel dettaglio, esaminando l'articolazione funzionale, si osserva come in punto *‘costituzione e durata del mandato’* nelle Linee Guida si ribadisca il ruolo di organismo unico che esplica le proprie attività nei confronti di tutto il



personale dell'Amministrazione e in rappresentanza tanto del personale dirigente che non dirigente; riguardo al mandato dei componenti si precisa che ha durata di quattro anni e che gli incarichi possono essere rinnovati una volta sola. Invece, a proposito dei **'criteri di composizione'**, ribadita la composizione paritetica del CUG^[4], viene chiarito che i componenti sono designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di Amministrazione e, in pari numero, dall'amministrazione di appartenenza; la presidenza del CUG spetta ad un rappresentante designato dall'Amministrazione.

Inoltre, al fine di comprendere le diverse realtà presenti nella Amministrazione è auspicato che facciano parte del CUG componenti provenienti da diverse aree geografiche e funzionali. Per le modalità di voto, in assenza di diverse indicazioni, si può ritenere che si seguano le regole generali proprie degli organismi collegiali e, quindi, in presenza di un numero pari di componenti le deliberazioni saranno assunte a maggioranza e in caso di parità di voti le deliberazioni saranno adottate con il voto favorevole del Presidente. Ciò precisato, il CUG si intende costituito e può operare ove sia stata nominata la metà più uno dei componenti previsti. Merita poi soffermarsi sull'importanza che la Direttiva dà oltre che alle competenze curriculari (a cui è richiesto possedere conoscenze nelle materie di competenza dei CUG, delle pari opportunità, del mobbing) anche alle attitudini dei componenti: *"intendendo per tali le caratteristiche personali, relazionali e motivazionali"*. Inoltre, si demanda ai regolamenti interni di ciascun CUG la possibilità di ammettere ai lavori anche soggetti esterni all'Amministrazione in veste di partecipanti senza diritto di voto^[5].

In punto **pariteticità di genere** nelle Linee Guida è stabilito che facciano parte del CUG oltre ai componenti titolari, altrettanti componenti supplenti così da assicurare 'nel complesso dell'organismo' la presenza paritaria di entrambi i generi; in questo modo la pariteticità di genere è raggiunta considerando anche i componenti supplenti che però, è bene precisare, non hanno un ruolo attivo nel comitato, salvo in caso di assenza o impedimento del componente titolare.

Per comprendere appieno come operino i CUG occorre esaminare quali compiti e quali obiettivi i comitati perseguano. Il punto di partenza è ancora una volta l'art. 57 del D.Lgs. 165 del 2001 laddove si precisa che il Comitato unico di garanzia, all'interno dell'Amministrazione pubblica, ha compiti propositivi, consultivi e di verifica. Detti compiti hanno poi una puntuale esemplificazione nelle fattispecie menzionate nelle Linee Guida. Qui, ad esempio, sono ricondotti tra i **compiti di**

natura propositiva quelli tesi a predisporre piani di azioni positive per interventi e progetti atti a favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne, ma anche azioni positive idonee a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazioni o violenze sessuali, morali o psicologiche - *mobbing* sempre nell'Amministrazione di appartenenza; nonché quelli volti a promuovere e/o potenziare le iniziative dirette ad attuare politiche di conciliazione vita privata/lavoro e tutto ciò sia necessario per consentire la diffusione della cultura delle pari opportunità; non meno rilevanti poi sono i compiti volti a predisporre analisi e programmazione di genere che considerino le esigenze delle donne e degli uomini (es. bilancio di genere), come pure le azioni atte a favorire il benessere organizzativo. Indubbiamente il compito di promuovere la cultura delle pari opportunità e il rispetto della dignità della persona nel contesto lavorativo si potrà effettuare tanto attraverso la proposta agli organismi competenti di piani formativi per tutti i lavoratori e lavoratrici, quanto attraverso un continuo aggiornamento per tutte le figure dirigenziali. Rientrano invece tra i **compiti di natura consultiva** le richieste di pareri. Il riferimento può essere, ad esempio, a pareri su progetti di riorganizzazione dell'Amministrazione di appartenenza, oppure a pareri su piani di formazione del personale, orario di lavoro, forme di flessibilità lavorativa e interventi di conciliazione e così come a pareri su criteri di valutazione del personale. Infine, fanno parte dei **compiti di verifica** l'esame dei risultati raggiunti con le azioni positive, i progetti e le buone pratiche in materia di pari opportunità, promozione del benessere organizzativo^[6], prevenzione del disagio lavorativo, contrasto alle violenze morali e psicologiche nei luoghi di lavoro (mobbing). In generale la verifica rappresenta uno strumento utile per affrontare le criticità, se individuate.

La Direttiva poi individua alcuni **obiettivi** e li ascrive principalmente a tre campi di intervento. In primo luogo assicurare parità e pari opportunità di genere rafforzando la tutela dei lavoratori e delle lavoratrici contro qualsiasi forma di discriminazione. In secondo luogo favorire la ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico attraverso la realizzazione di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità. In terzo luogo utilizzare le novità introdotte in materia di diritto discriminatorio al fine di razionalizzare e rendere efficiente e efficace l'organizzazione della Pubblica Amministrazione. A favorire il raggiungimento di questi obiettivi certamente può richiamarsi quanto previsto al comma 1 lettera d) dell' art. 57 d.lgs. 165 del 2001, a mente del quale le Pubbliche amministrazioni possono finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio.



Per l'esecuzione dei propri compiti e per il raggiungimento degli obiettivi che si propone, il CUG opera in stretto raccordo con l'Amministrazione di appartenenza, di cui utilizza le risorse umane e strumentali messe a disposizione. Qui è auspicabile che l'Amministrazione coinvolga il CUG ogni qual volta si debbano porre in essere azioni che incidano su benessere organizzativo e sulla conciliazione tempi di vita e di lavoro, ma anche ogni qualvolta l'Amministrazione debba adottare atti interni nelle materie di competenza del CUG. Sempre in una prospettiva di collaborazione, annualmente il CUG redige una relazione sulla situazione del personale dell'Amministrazione pubblica di appartenenza, riferita all'anno precedente, che poi trasmette al vertice anche politico dell'ente di appartenenza. In detta relazione si tiene conto dei dati e delle informazioni fornite dall'Amministrazione di appartenenza.

Oltre che con l'Amministrazione di appartenenza il CUG intrattiene collaborazioni con altri organismi. Qui merita menzionare, tra i diversi, il raccordo con la Consigliera nazionale di Parità, nonché con l'Osservatorio sulla contrattazione decentrata e le buone prassi per l'organizzazione del lavoro. Inoltre, il CUG dalla sua costituzione è tenuto a svolgere il ruolo che la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri - dipartimenti della funzione pubblica e per le pari opportunità - del 23 maggio 2007 *"Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle pubbliche amministrazioni"* attribuiva ai Comitati per le pari Opportunità.

2. Chiarimenti operativi

La Direttiva 4 marzo 2011, inoltre, ha demandato ad un decreto, emanato di concerto dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Dipartimento per le Pari Opportunità, il compito di istituire **'un gruppo**

di monitoraggio e supporto alla costituzione e sperimentazione dei CUG' [7]. Nella fase di costituzione dei CUG, il ruolo del Gruppo è stato quello di svolgere attività di supporto alle pubbliche amministrazioni, predisponendo risposte a quesiti o a richieste di chiarimenti attinenti al funzionamento dei CUG, laddove né la disposizione di legge né le indicazioni operative fossero intervenute. Ma non solo. Infatti il Gruppo era chiamato a garantire il monitoraggio della implementazione della direttiva da parte delle pubbliche amministrazioni destinatarie, individuando modelli di operatività idonei a essere replicati e a formulare eventuali proposte per la modifica o integrazione della Direttiva al termine del biennio dall'entrata in vigore della L. 183 del 2010.

In particolare si menzionano, tra le molte e interessanti risposte a quesiti, quelle fornite in materia di rappresentanza delle organizzazioni sindacali e in merito al tema parità di genere tra i componenti del CUG. Precisamente, è stato chiesto al Gruppo di monitoraggio cosa si debba intendere per *"organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello di Amministrazione"*, o meglio, se debbano intendersi per tali unicamente le organizzazioni sindacali che abbiano sottoscritto nel 2008/2009 il contratto nazionale oppure tutte le organizzazioni sindacali che durante le ultime elezioni delle RSU abbiano ricevuto voti utili. Il Gruppo di lavoro sulla base di quanto specificato nelle Linee Guida, ossia che il CUG è formato da componenti designati dalle Organizzazioni sindacali rappresentative ai sensi dell'art. 40 e 43 del D. Lgs. 165 del 2001^[8], ha precisato che le Organizzazioni sindacali chiamate a designare i propri rappresentanti all'interno del CUG sono quelle rappresentative nell'ambito dell'Amministrazione di pertinenza tra quelle individuate dall'Aran come rappresentative *"a prescindere dalla circostanza che abbiano o meno sottoscritto il contratto"*. In merito al secondo quesito, ossia sul comportamento da adottarsi da parte dell'Amministrazione laddove le organizzazioni sindacali non rispettino la parità di genere, è stato chiesto al Gruppo di lavoro se in tal caso si possa imputare qualche responsabilità alla Amministrazione e se quest'ultima possa imporre alla parte sindacale il rispetto della pariteticità. In riscontro il Gruppo ha chiarito che 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. Infatti, onere dell'Amministrazione è quello di assicurare la parità di genere tra i componenti dalla stessa designati, non di farsi carico del mancato rispetto del criterio da parte dei sindacati. Oltre alla risposta a quesiti del Gruppo di monitoraggio giova segnalare i **chiarimenti forniti dal Dipartimento della Funzione Pubblica**, Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni, Servizio di trattamento del Personale. Si cita il parere formulato su quesito del MLPS avente ad oggetto il rimborso delle spese di viaggio per i rappresentanti del MLPS non residenti nel comune di Roma, ove ha sede il CUG. Il Dipartimento della Funzione Pubblica nel determinare la propria risposta ha precisato che in merito al trattamento economico dei rappresentanti del CUG il comma 01 dell'art. 57 cit. prevede che la costituzione di nuovi organismi debba avvenire *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"* cosicché esclude la possibilità di corrispondere compensi per lo svolgimento dell'incarico che, tra l'altro, rientra nell'adempimento dei compiti e doveri dell'ufficio, già remunerati con il trattamento retributivo. Tuttavia tale precisazione legale non osta al fatto che al dipendente siano corrisposti rimborsi spese, in osservanza del regime economico contrattuale, legale e fermo restando la necessità di rispettare il vincolo finanziario. Infatti il dipendente in tali casi opera



nell'ambito di comiti e doveri dell'ufficio e in funzioni di rappresentanza dell'Amministrazione nell'organismo^[9]. Giova segnalare che il Dipartimento della Funzione Pubblica è stato investito della questione 'trattamento economico per i componenti del CUG' anche da parte l'Agenzia delle Entrate. In particolare sono stati chiesti chiarimenti sul trattamento economico per i componenti del CUG designati dalla sigla sindacale di appartenenza e che nel contempo siano anche dipendenti della Amministrazione in cui è incardinato il CUG. In merito la Presidenza con parere del 13 giugno 2012, a parziale rettifica di un proprio precedente parere del 9 marzo 2012^[10], ha riconosciuto dovuto il rimborso. Infatti mentre nel parere del 9 marzo 2012 si precisava che per i componenti di parte sindacale la partecipazione alle riunioni dell'organismo avveniva nell'espletamento della attività sindacale, con la conseguenza che il dipendente dell'Amministrazione doveva chiedere i relativi permessi e che le eventuali spese per la trasferta non potevano essere poste a carico della Amministrazione, nell'ultimo parere, al contrario, considerata la necessità di non creare situazioni di disparità nei confronti di dipendenti della medesima Amministrazione a seconda della designazione (sindacale o da parte dell'amministrazione), la Presidenza ha ritenuto corretto assicurare a tutti i dipendenti una parità di trattamento^[11]. Diverso, invece, il ragionamento per i componenti del CUG di nomina sindacale ma non anche dipendenti dell'Amministrazione e per i quali nessun trattamento economico è dovuto dalla Amministrazione. ■

(segue nel prossimo numero...)

[] Avvocato e Dottore di ricerca in diritto del lavoro e previdenza sociale presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, è funzionario ispettivo presso la Direzione Territoriale del lavoro di Torino ove si occupa di attività istruttoria ricorsi al Comitato Regionale per i Rapporti di Lavoro. Vincitrice 2009 del "Premio Massimo D'Antona". Ogni considerazione è frutto esclusivo del proprio libero pensiero e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.*

Note

^[1] In questi termini il rinvio è all'art. 57 commi da 01 a 05 del D.lgs. 165 del 2001 nella formulazione voluta dall'art. 21 comma 1 lettera c) della L. 183 del 2010.

^[2] Ivi si ricorda il D.Lgs. 5 del 2010 recante "attuazione della direttiva 2006/54/CE relativa al principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne" ove tra le novità introdotte contro le disparità di trattamento sul lavoro tra uomini e donne vi è il 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.

^[3] Il riferimento è alla Direttiva 4 marzo 2011 recante "Le 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", in ossequio all'art. 57 comma 04 del D.Lgs. 165 del 2001.

^[4] Sulla nozione di 'organismi paritetici' si rinvia all'art. 2 lettera ee) del Dlgs. 81 del 2008 : organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e indicati 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.

^[5] Il riferimento potrebbe essere ad esperti del mondo del lavoro particolarmente competenti su taluni temi e interpellati al fine di conoscerne il pensiero.

^[6] Per approfondire il tema 'benessere organizzativo' si rinvia al D.Lgs. 81 del 2008 che ha introdotto l'obbligo di valutare i rischi stress lavoro correlato, ma anche al D.Lgs. 150 del 2009 che ha attribuito agli OIV il compito di condurre indagini sul benessere organizzativo (in attuazione della L. 15 del 2009, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) e infine al D.Lgs. 33 del 2013 che ha stabilito l'obbligo di pubblicazione dei risultati delle indagini sul benessere organizzativo.

^[7] Il primo Gruppo di Monitoraggio istituito con decreto interministeriale del 21 giugno 2011 è decaduto dall'incarico. Il Gruppo in linea di massima è composto da membri provenienti dal mondo della magistratura ordinaria e contabile, dell'università e da funzionari e dirigenti del dipartimento della funzione pubblica e dal dipartimento delle pari opportunità. Con decreto del 18 aprile 2012 il Gruppo è stato nuovamente istituito per due anni; a quanto consta è decaduto alla scadenza naturale dell'incarico.

^[8] A mente dell'art. 43 sono ammesse alla contrattazione collettiva nazionale le organizzazioni sindacali che abbiano nel comparto o area una rappresentatività non inferiore al 5%, considerando a tal fine la media tra il dato associativo e il dato elettorale.

^[9] In questi termini Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni, Servizio di trattamento del Personale nota prot. 0039159 del 7 luglio 2011

^[10] In questi termini Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Ufficio Personale Pubbliche Amministrazioni, Servizio di trattamento del Personale nota prot. 10284 del 9 marzo 2012.

^[11] Negli stessi termini si rinvia al parere DFP prot. 0028471 del 13.07.2012 indirizzato alla Corte dei Conti.

