

IL COMITATO UNICO DI GARANZIA: MISSION, CRITICITÀ ORGANIZZATIVE E PROPOSTE DI INNOVAZIONE

Antonio Nicoli

Riassunto

Nelle amministrazioni pubbliche i Comitati Unici di Garanzia sono stati introdotti con il compito di svolgere un importante ruolo di innovazione nei settori delle pari opportunità, della non discriminazione e del mobbing e altresì nel campo del benessere lavorativo del personale. Ma a fronte di un simile disegno di ingegneria istituzionale, si assiste nella realtà di tutti i giorni ad un quadro ben diverso, fatto di ostacoli, carenze e criticità di varia natura, che nell'insieme contribuiscono a rendere i Comitati unici di garanzia degli organismi scarsamente efficaci nel mettere in atto le loro funzioni primarie. Le stesse linee guida, adottate di recente in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al fine di rafforzarne il ruolo e le funzioni, non sembrano raggiungere l'obiettivo che si prefiggono. Le principali criticità che allo stato è possibile riscontrare sono dovute, oltre che alla scarsità delle risorse e delle necessarie competenze, soprattutto al fatto che i Comitati Unici di Garanzia risentono dell'improprio assetto istituzionale definito dal legislatore. E infatti all'interno di ciascuna amministrazione il Comitato da un lato è chiamato a svolgere funzioni di controllo e di verifica dell'azione del vertice amministrativo e dall'altro, quale organo di garanzia, non è al tempo stesso collocato in una posizione di effettiva autonomia nei confronti degli organi di governo e di gestione dell'ente. Ciò nonostante è ugualmente possibile per il Comitato mettere in campo azioni idonee a favorire dei cambiamenti in positivo. In sede di conclusione, se ne indicano alcune.

Parole chiave: Comitato Unico di Garanzia, pari opportunità, parità di genere, discriminazione, mobbing.

1. Introduzione

L'istituzione all'interno di ogni pubblica amministrazione del «Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni» è avvenuta in seguito all'emanazione della legge 4 novembre 2010 n. 183, con la quale il Parlamento italiano, dando applicazione ad una direttiva dell'Unione Europea, ha unificato in un'"unica" entità istituzionale, riunendone altresì le competenze, i due distinti Comitati preesistenti per le "pari opportunità" e contro il "mobbing"¹.

E infatti nelle pubbliche amministrazioni il Comitato svolge funzioni finalizzate ad assicurare, nel lavoro e sugli stessi luoghi di lavoro, condizioni di parità e di pari opportunità nei riguardi di tutti i dipendenti pubblici e inoltre compiti diretti a favorire un clima organizzativo ottimale, rispettoso cioè di principi etici e di equità comunemente condivisi, così da consentire un complessivo incremento di efficienza delle prestazioni lavorative. Si tratta, come si può ben comprendere, di un obiettivo fortemente innovativo, ambizioso e certamente di non facile realizzazione. Pertanto, allo scopo di aiutare i nuovi organismi a svolgere al meglio simili competenze, il legislatore ha stabilito che le modalità di funzio-

namento dei Comitati Unici di Garanzia sono disciplinati sulla base di apposite linee guida, contenute in una direttiva emanata dal Dipartimento della funzione pubblica di concerto con il Dipartimento delle pari opportunità, ovvero, in mancanza di quest'ultimo, com'è ad esempio attualmente, di concerto con chi ne esercita la delega. Le prime linee guida sono state emanate nel marzo del 2011 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro per le pari opportunità e hanno fin da subito riconosciuto ai Comitati Unici di Garanzia la facoltà di adottare un proprio regolamento interno, così da disciplinare in modo autonomo le modalità di costituzione, l'attività e il funzionamento².

Di recente, inoltre, le predette linee guida sono state integrate ed aggiornate con ulteriori indirizzi, forniti dal Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Sottosegretario delegato alle pari opportunità, proprio al fine di rafforzare il ruolo e le funzioni del Comitato Unico di Garanzia³.

Viene dunque spontaneo chiedersi se tali linee guida rispondano alle concrete esigenze dei nuovi organismi. Per dare risposta al quesito, nelle pagine che seguono, dopo un rapido approfondimento su quella che è la *mission* del Comitato di Garanzia, saranno esaminati i principali contenuti delle linee guida adottate inizialmente e anche di quelle emanate recente-

mente. Si vedrà che, in generale, le linee di azione elaborate nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono ben lontane dall'affrontare e risolvere le principali criticità che in questi primi anni di funzionamento hanno caratterizzato il concreto operare dei nuovi organismi. In sede di conclusione si tenterà pertanto di indicare alcuni suggerimenti minimi di innovazione organizzativa ed istituzionale che potrebbero favorire un più efficace intervento dei Comitati unici di garanzia negli ambiti funzionali di propria competenza.

2. La missione istituzionale

La *mission* del Comitato Unico di Garanzia è ben evidenziata nel testo dell'art. 57 del d.lgs. n. 165/2001, il quale stabilisce che le pubbliche amministrazioni sono tenute a costituire, al proprio interno, un «Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni». Tale denominazione è chiaramente specificativa delle problematiche e degli ambiti di intervento che il legislatore ha affidato all'organismo istituzionale di cui qui si discute: eguali condizioni di lavoro, benessere lavorativo e contrasto di ogni forma di discriminazione, e altresì di ogni forma di emarginazione, sui luoghi di lavoro. Più avanti, inoltre, la stessa previsione normativa prosegue definendo, sia pur in via generale, il tipo di contributo che il Comitato è chiamato a fornire. Si dispone infatti che, all'interno dell'amministrazione pubblica, lo stesso «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». Si tratta, dunque, di una missione che si iscrive in una prospettiva di natura lavoristica, nel senso ampio del termine, e in concreto sembra delineare per il Comitato di garanzia una partecipazione attiva, con lo stesso vertice amministrativo, ai vari processi decisionali finalizzati a determinare un incremento di efficienza delle prestazioni lavorative, in particolare attraverso il rafforzamento, nei diversi contesti lavorativi, delle pari opportunità, del benessere organizzativo e del contrasto delle discriminazioni di ogni genere, incluse quelle riconducibili a fenomeni di mobbing. Ciò trova peraltro conferma in un'ulteriore disposizione normativa, introdotta dalla stessa legge n. 183 del 2010, che onera le

amministrazioni di garantire «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. 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»⁴. Per concludere va infine aggiunto che, per quanto possa risultare chiara la missione del Comitato di Garanzia indicata dalla stessa legge istitutiva, la definizione in concreto del ruolo e delle funzioni del nuovo organismo viene di fatto rimandata dal legislatore alle linee guida da adottare in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

3. Le linee guida elaborate nel 2011

Come già anticipato, le prime linee guida sui nuovi organismi di garanzia sono state adottate nel marzo del 2011. Va detto che sul piano pratico le linee guida sono state fin da subito considerate alla stregua di una vera e propria interpretazione autentica della legge istitutiva dei Comitati unici di garanzia, tanto che in molti casi sono state ampiamente riprodotte nei regolamenti interni adottati nei singoli enti⁵. Sul punto è però necessario precisare che le direttive e le circolari, nelle cui categorie le linee guida vengono generalmente incluse, sono unanimemente ritenute atti di natura scarsamente cogente e sono altresì considerate, anche dalla giurisprudenza delle stesse Sezioni unite della Corte di cassazione, come atti meramente interni della pubblica amministrazione e non vincolanti neppure per l'autorità da cui promanano⁶. Con un'espressione attualmente molto in voga, potrebbero forse definirsi come specifiche misure di *softlaw*, come misure cioè che nel proprio ambito si segnalano, non tanto per la loro cogenza di carattere normativo, quanto per la *moral suasion* che di fatto sono in grado di esercitare nei confronti dei loro destinatari. È inoltre opportuno chiarire fin da ora che, sebbene intestate alle modalità di funzionamento dei nuovi organismi – le quali, intese in senso stretto, dovrebbero concernere esclusivamente la costituzione, la durata del mandato, i criteri di composizione e gli aspetti formali e informali relativi alla nomina dei diversi componenti – le linee guida del 2011 hanno in realtà avuto ad oggetto l'indicazione di concrete linee di azione su tutta una serie

di ulteriori questioni, come ad esempio i compiti e le funzioni, le collaborazioni da instaurare con altri soggetti istituzionali, la necessità di dotarsi di un apposito regolamento interno e così via⁷. Preliminarmente, tuttavia, la Direttiva si sofferma ampiamente nell'illustrare il complessivo contesto normativo di riferimento, in cui le nuove misure si inseriscono, e dal quale è possibile evincere con maggiore precisione quella che è la *mission* propria del Comitato Unico di Garanzia. La Direttiva focalizza, in modo particolare, innanzitutto la recezione all'interno del nostro ordinamento dei principi giuridici veicolati dall'Unione europea in tema di pari opportunità di genere sul lavoro, nonché in ambito di contrasto ad ogni forma di discriminazione e altresì di mobbing. Si sottolinea inoltre come l'amministrazione pubblica, che deve ovviamente operare come «datore di lavoro esemplare», abbia per prima dato attuazione ai citati principi, in considerazione del fatto che l'efficacia dell'azione amministrativa, e lo stesso incremento della produttività dei dipendenti pubblici, passano necessariamente attraverso il miglioramento dell'organizzazione del lavoro. È del resto di tutta evidenza come «un ambiente lavorativo ove si verificano episodi di discriminazione o mobbing si associa quasi inevitabilmente alla riduzione e al peggioramento delle prestazioni», senza trascurare oltre tutto che «al disagio arrecato ai lavoratori e alle lavoratrici» si aggiungono anche «ripercussioni negative sia sull'immagine delle amministrazioni pubbliche, sia sulla loro efficienza». Pertanto, si rammenta che la dirigenza pubblica è «chiamata a rispondere delle proprie capacità organizzative 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». La Direttiva, infine, sottolinea a più riprese il rapporto di continuità fra le ragioni istitutive e le funzioni del Comitato Unico di Garanzia, da una parte, e l'attività dei preesistenti Comitati per le pari opportunità e contro il mobbing, dall'altra. Di questi ultimi, viene per entrambi ricordata sia l'importanza del compito di «contribuire a fornire elementi utili per la corretta gestione del personale in un'ottica di parità e contrasto alle discriminazioni», sia il rilievo della introduzione all'interno della pubblica amministrazione di «una sensibilizzazione al tema del benessere lavorativo e l'instaurarsi di una cultura del rispetto della dignità del lavoratore e delle lavoratrici». Rinviano il lettore alla Tabella 1 per l'elencazione esaustiva dei compiti e delle funzioni specificati dalle linee guida, appare utile in questa sede delineare sinteticamente il ruolo a tutto tondo che, secondo le medesime linee

guida, il Comitato Unico di Garanzia è chiamato a svolgere⁸.

In sintesi, i compiti possono essere così schematizzati:

- a) funzioni a carattere propositivo aventi ad oggetto l'elaborazione di piani di azioni positive a vantaggio dell'eguaglianza sul lavoro; lo svolgimento di analisi di genere e di indagini di clima; la pianificazione di azioni sul benessere lavorativo; la predisposizione di codici etici e di condotta;
- b) funzioni a carattere consultivo da svolgere in relazione ai progetti di riorganizzazione che l'ente intende implementare; ai piani della formazione del personale; ai meccanismi e alle procedure di valutazione dei lavoratori;
- c) funzioni di verifica concernenti: i risultati prodotti dalle azioni positive, dai progetti e dalle buone pratiche messe in atto dal vertice amministrativo in materia di pari opportunità; i risultati prodotti dalle azioni di promozione del benessere organizzativo e di prevenzione del disagio lavorativo; i risultati prodotti dalle azioni di contrasto alle violenze morali e psicologiche sui luoghi di lavoro, nonché l'eventuale presenza di forme 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, nella promozione negli avanzamenti di carriera e nella sicurezza sul lavoro.
- d) funzioni di *reporting* aventi ad oggetto la predisposizione di una relazione annuale, da trasmettere ai vertici politici ed amministrativi dell'ente di appartenenza, in relazione alla situazione del personale riferita all'anno precedente e 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.

Ai Comitati Unici di Garanzia sembra infine spettare un vero e proprio potere di segnalazione, inerente qualunque situazione di accertata criticità, nei confronti del vertice dell'ente di appartenenza, nonché verso la consigliera o il consigliere nazionale di parità, considerato che i nuovi organismi da un lato agiscono in stretto raccordo con il primo e dall'altro operano in collaborazione con i secondi.

Strettamente connesse con la questione delle specifiche funzioni spettanti al Comitato risultano poi due ulteriori tematiche oggetto di considerazione da parte

Tab. 1. Esempificazione delle funzioni del Cug nelle linee guida del 2011.

Tipologia	Oggetto
Funzioni propositive	<ul style="list-style-type: none"> • 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; • proposta di piani formativi per i lavoratori e le lavoratrici, anche attraverso un continuo aggiornamento per tutte le figure dirigenziali.
Funzioni consultive	<ul style="list-style-type: none"> • 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; • su tutti gli atti interni nelle materie di competenza del Comitato (flessibilità e orario di lavoro, part-time, congedi, formazione, progressione di carriera, ecc.).
Funzioni di verifica	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
Funzioni di reporting	<ul style="list-style-type: none"> • predisposizione, entro il 30 marzo, di una relazione dettagliata, da trasmettere ai vertici politici e amministrativi dell'ente di appartenenza, sulla situazione del personale 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).

delle linee guida: la prima riguarda in particolare la scelta di componenti del Comitato di Garanzia dotati di competenze coerenti con la tipologia delle funzioni da svolgere, mentre la seconda concerne le risorse necessarie al Comitato per il perseguimento dei propri scopi. Data l'eterogeneità, la delicatezza e la natura complessa dei compiti da svolgere, ai quali si è appena fatto sinteticamente cenno, è evidente che il tema della individuazione dei membri da nominare sia una questione di assoluto rilievo per la piena operatività e la stessa efficacia del Comitato. Va detto, però, che nonostante ciò le disposizioni di legge tacciono completamente sul punto, mentre le linee guida emanate nel 2011 si sono limitate esclusivamente, da un canto, a fornire l'indicazione secondo cui la nomina dovrebbe cadere su componenti dotati di adeguate conoscenze, esperienze e attitudini e, dall'altro, a specificare che per l'accertamento del possesso dei predetti requisiti l'amministrazione dovrebbe fare riferimento innanzitutto ai *curricula* degli interessati e solo eventualmente, ed in secondo luogo, anche a colloqui con i candidati. Per la figura del Presidente dell'organismo collegiale si aggiunge opportunamente l'indicazione relativa al possesso del requisito specifico dell'elevata capacità organizzativa, nonché della comprovata esperienza, maturata in organismi analoghi ovvero nell'ambito delle funzioni di organizzazione e gestione del personale. La consapevolezza circa la complessità e la specificità dei compiti da assolvere, assieme ai dubbi circa le possibili difficoltà a reperire competenze adeguate, hanno tuttavia suggerito ai redattori delle linee guida di aggiungere che è possibile ammettere, sia pur senza diritto di voto, la partecipazione ai lavori del Comitato di soggetti non facenti parte dei ruoli amministrativi e dirigenziali, e altresì di soggetti esperti, con modalità da disciplinare espressamente nell'ambito del regolamento interno. Molto più scarna e lapidaria risulta invece la previsione riguardante le risorse da assegnare, in quanto le linee guida si limitano a stabilire esclusivamente che il Comitato «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». Dal canto suo, invece, il legislatore aveva in precedenza stabilito da un lato che le singole pubbliche amministrazioni costituiscano al proprio interno il Comitato Unico di Garanzia «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica» e dall'altro che le stesse «possono finanziare programmi di azioni positive e l'attività dei Comitati unici di garanzia [...] nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio» (art. 57, comma 01, d.lgs. n. 165 del 2001). Anche in questo caso, alla stregua di quanto già esaminato con riguardo alla selezione e alla nomina dei componenti,

non sfugge come le scarse indicazioni fornite dalle linee guida siano in realtà in forte contraddizione con la varietà, la complessità e la stessa onerosità delle funzioni attribuite al Comitato.

5. La recente integrazione delle linee guida iniziali

Di recente il Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Sottosegretario delegato alle pari opportunità, ha emanato nuove linee guida specificamente intese a rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia, peraltro unitamente ad una serie di ulteriori indirizzi operativi volti a promuovere le pari opportunità nell'ambito delle pubbliche amministrazioni⁹. Più in dettaglio, con le nuove misure vengono fornite, per lo meno nelle intenzioni dei loro redattori, indicazioni che da un canto sono finalizzate ad assicurare una maggiore «effettività» nello svolgimento delle funzioni dei Comitati e dall'altro sono funzionali a superare alcune delle «criticità sorte in sede applicativa».

La nuova Direttiva, dopo aver ricordato gli obiettivi primari che il legislatore ha inteso perseguire con l'istituzione dei Comitati Unici di Garanzia¹⁰, si sofferma in particolare sui criteri di composizione, sulle procedure di nomina dei componenti, sulle funzioni e, infine, sulle collaborazioni con i diversi organismi istituzionali attivi nei vari ambiti di competenza. Di seguito sono sintetizzati gli indirizzi che, come già detto, integrano le precedenti indicazioni operative.

Criteri di composizione. La Direttiva sottolinea innanzitutto il carattere paritetico della composizione del Comitato e aggiunge che lo stesso è formato da componenti (sia effettivi che supplenti) designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative effettivamente presenti all'interno di ogni singola amministrazione e da un ugual numero di rappresentanti (effettivi e supplenti) designati dall'amministrazione. Con riguardo a questi ultimi, ovvero ai componenti di parte pubblica, la Direttiva richiama inoltre l'attenzione sull'esigenza di nominare in rappresentanza, pur sempre nei limiti del possibile, membri appartenenti a tutte le componenti del personale in servizio presso l'amministrazione.

Procedure di nomina. Per favorire la selezione di soggetti con sufficiente competenza ed esperienza, si indica alle singole amministrazioni di procedere alla designazione dei propri rappresentanti all'esito di una procedura comparativa trasparente, alla quale deve poter partecipare tutto il personale interessato in servizio nelle amministrazioni medesime. Allo scopo di non disperdere il patrimonio di esperienze già formatosi all'interno del Comitato, si indica inoltre,

come ulteriore linea di indirizzo, che il mandato dei singoli componenti già nominati sia rinnovabile, sebbene solo a condizione che gli stessi soggetti risultino, nell'ambito della procedura comparativa e tenuto conto dell'attività precedentemente svolta all'interno del Comitato, i più idonei allo svolgimento dell'incarico. Nelle nuove linee guida si evidenzia, infine, che «i componenti supplenti partecipano alle riunioni del CUG in caso di assenza o impedimento dei rispettivi titolari, o, anche in presenza di questi, qualora siano inseriti in specifici gruppi di lavoro delle cui attività si discuta nel corso dell'incontro e tutte le volte in cui il Presidente lo ritenga utile». Sebbene nella Direttiva in commento non venga specificato, sembra doversi ritenere che il Presidente debba comunque assicurare la composizione paritetica delle sedute del Comitato, anche al fine di evitare che gli atti da quest'ultimo adottati, ad esempio nell'esercizio delle proprie funzioni consultive, possano essere annullati, a seguito di impugnazione in sede giurisdizionale, per violazione delle norme di cui all'art. 57 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Compiti. Con riguardo ai compiti, la Direttiva ricorda che il Comitato ha funzioni propositive, consultive e di verifica nelle materie allo stesso demandate dall'art. 57, comma 03, del d.lgs. n. 165 del 2001. Più in dettaglio si sottolinea che nell'ambito della *funzione propositiva* assume particolare rilievo la predisposizione dei piani di azioni positive, che sono da un lato intesi a favorire l'uguaglianza sostanziale sul lavoro fra uomini e donne, e anche condizioni di benessere lavorativo di tutto il personale, e dall'altro sono finalizzati a prevenire o rimuovere situazioni di discriminazione ovvero violenze morali, psicologiche, mobbing e disagio organizzativo all'interno dell'amministrazione. Con riferimento alla *funzione consultiva*, si sottolinea invece che il Comitato svolge un'azione di prevenzione delle potenziali situazioni di discriminazione, in quanto chiamato a formulare pareri sui progetti di riorganizzazione dell'amministrazione di appartenenza, sui piani di formazione del personale, ivi compreso quello con qualifica dirigenziale anche apicale, sulle forme di flessibilità lavorativa, sugli interventi di conciliazione, nonché sui criteri di valutazione del personale. Al riguardo, di particolare importanza è il richiamo rivolto all'amministrazione affinché provveda sempre a richiedere e ad acquisire il parere del Comitato. Rispetto, infine, ai *compiti di verifica*, si rammenta innanzi tutto che il Comitato deve relazionare annualmente sullo stato di attuazione del piano triennale di azioni positive, sul monitoraggio degli incarichi conferiti al personale dirigenziale e a quello non dirigenziale, nonché sulle indennità e sulle posizioni organizzative, al fine di individuare eventuali differenziali retributivi fra uomini

ni e donne. Si precisa inoltre che, in caso di mancata adozione del piano triennale di azioni positive, al Comitato spetta segnalare l'inadempienza del dirigente competente agli organi di indirizzo politico-amministrativo. Si ricorda, infine, che il Comitato svolge importanti funzioni di verifica in ordine all'assenza di qualsiasi forma di violenza o discriminazione, diretta o indiretta, nel luogo di lavoro pubblico e al riguardo si evidenzia specificamente come il Comitato possa fungere da importante sensore delle situazioni di malessere collegate alla violenza e alla discriminazione, anche allo scopo di segnalare le predette situazioni ai soggetti funzionalmente e territorialmente competenti. Proprio per consentire il potenziamento di una simile funzione di controllo e di verifica, si indica al Presidente del Comitato, pur sempre come mera linea di indirizzo, il compito di promuovere, in collaborazione con l'ufficio competente per la gestione del personale, la costituzione di un Nucleo di ascolto interno all'amministrazione. In stretta connessione con l'esercizio di simili competenze di controllo, la Direttiva aggiunge che il Comitato svolge un'azione di tutela nei confronti dei dipendenti che provvedono a segnalare comportamenti violenti o molesti affinché non siano consentite o tollerate, nei confronti di questi ultimi, azioni persecutorie o discriminatorie di sorta. Si precisa anche che le singole amministrazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, «mettono a disposizione dei Comitati Unici di Garanzia risorse umane e strumentali idonee a perseguire le finalità previste dalla legge e dagli atti di indirizzo, secondo quanto previsto dall'art. 57, comma 1, lett. d), del d.lgs. 165/2001». Da ultimo, le nuove linee guida segnalano un'iniziativa finalizzata alla realizzazione di una piattaforma tecnologica in grado di mettere in collegamento i diversi Comitati Unici di Garanzia nell'ambito di un network nazionale, coordinato dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento delle pari opportunità, sia allo scopo di favorire il confronto e la condivisione di *best practices* sia per facilitare il monitoraggio della Direttiva stessa.

Collaborazione con altri organismi. Sul tema si rammenta che il Comitato unico di garanzia collabora, nei limiti delle proprie competenze, con il Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, soprattutto in relazione alla verifica di piena attuazione degli inserimenti, garantendo la rimozione delle eventuali situazioni di disagio e di difficoltà di integrazione, e si raccorda inoltre con la Consigliera di parità, la Consigliera di fiducia, l'OIV, il RSSPP, il Responsabile delle risorse umane e con tutti gli altri organismi previsti dai contratti collettivi.

È utile, infine, ricordare che la Direttiva in commento, nella sezione relativa alla sua attuazione e al

suo monitoraggio, indica il Comitato Unico di Garanzia come destinatario di una nutrita e dettagliata serie di informazioni sul personale, le quali dovranno essere rappresentate, da parte dell'amministrazione, attraverso un apposito *format*, che è stato già predisposto e allegato alla Direttiva stessa. Tali informazioni, dopo essere state analizzate e verificate dai singoli componenti, devono essere accluse integralmente alla relazione che il Comitato predispose entro il 30 marzo di ogni anno e che è stata fatta oggetto pure essa dell'elaborazione di un *format* apposito, allegato, anche quest'ultimo, alla medesima Direttiva.

Le specifiche misure di *soft law* che si sono appena illustrate si inscrivono all'interno di un intervento del Ministro per la pubblica amministrazione a carattere meramente integrativo e di semplice aggiornamento delle linee guida fornite in precedenza con la Direttiva del 4 marzo 2011. Pertanto, presentano, in modo del tutto inevitabile, ambiti di rinnovamento istituzionale ed organizzativo alquanto limitati e possibilità di soluzione concreta delle attuali criticità molto contenute. Dalla loro presentazione si evince chiaramente come il merito principale delle nuove misure sia innanzitutto quello di aver contribuito a rilanciare la vera *mission* del Comitato Unico di Garanzia, attraverso un richiamo forte ed autorevole da un canto all'effettivo esercizio del suo ruolo in seno all'amministrazione e dall'altro al concreto svolgimento di quelle che da sempre sono le sue competenze primarie. In questa direzione sembrano muovere, non solo le indicazioni di carattere generale fornite dalle linee guida con riguardo alle funzioni propositive, consultive, di verifica e di *reporting*, ma anche le raccomandazioni rivolte all'amministrazione affinché acquisisca sempre il parere del Comitato, negli ambiti funzionali propri di quest'ultimo, e altresì affinché fornisca i dati e le informazioni sul personale in servizio, i quali costituiscono, evidentemente, la base per l'esercizio delle competenze e del ruolo che la stessa legge gli conferisce. A quest'ultimo riguardo va peraltro segnalato che con le nuove misure il Comitato diviene sempre più il fulcro istituzionale, non solo della centralizzazione, ma attraverso le sue relazioni con il vertice amministrativo e con gli altri organismi anche il fulcro della diffusione delle informazioni relative alle pari opportunità e alle discriminazioni.

Un secondo aspetto sul quale fanno leva le nuove linee guida, al fine di rafforzare il ruolo dei Comitati unici di garanzia, concerne i criteri di composizione, di selezione e di nomina dei membri. Qui il vero *punctum dolens* è costituito dalla difficoltà a reperire in fase operativa, fra il personale in servizio nell'amministrazione interessata, una pluralità di soggetti complessivamente in possesso delle competenze neces-

sarie affinché il Comitato possa svolgere, in maniera adeguata, le proprie funzioni. L'indicazione fornita al riguardo dalle linee guida è di carattere minimalista ed è nel senso di evitare di disperdere il patrimonio di esperienze accumulato nel tempo da parte dei componenti già nominati consentendo la rinnovabilità del loro mandato alla scadenza.

Sul tema, infine, delle risorse umane e strumentali, che costituisce un altro punto particolarmente critico per la piena operatività ed efficienza dei Comitati, le recenti misure non indicano delle concrete direttrici di azione. Va detto che al riguardo le nuove linee guida sorvolano ampiamente, sebbene le difficoltà siano note e nonostante la questione si faccia sempre più grave ed urgente con l'ampliamento del loro ruolo e delle loro competenze. La Direttiva dedica infatti appena un accenno all'argomento, laddove indica che le amministrazioni, nell'ambito delle proprie disponibilità di bilancio, mettono a disposizione dei Comitati unici di garanzia «risorse umane e strumentali idonee a perseguire le finalità previste dalla legge e dagli atti di indirizzo, secondo quanto previsto dall'art. 57, comma 1, lett. d), del d.lgs. 165/2001».

6. Gli ostacoli ad un'azione più efficace del comitato

È opinione ampiamente diffusa che il Comitato Unico di Garanzia sia stato introdotto nelle pubbliche amministrazioni con il preciso compito di svolgere un importante ruolo di innovazione nei settori delle pari opportunità, della non discriminazione e del mobbing e, infine, anche nel campo del benessere lavorativo del personale. La sfida alla quale per legge è chiamato il Comitato è in sintesi quella di operare concretamente, con le sue ampie funzioni propositive, consultive e di verifica, nei confronti degli organi di governo e di gestione dell'ente, allo scopo di realizzare una vera e propria trasformazione dei luoghi di lavoro mediante l'implementazione e la diffusione, da parte del vertice amministrativo, di vere e proprie *best practices* nella gestione del personale. E ciò con la finalità di consentire quella capillare condivisione degli obiettivi dell'organizzazione che sola può assicurare l'ottimizzazione delle prestazioni e, in definitiva, un significativo incremento di efficienza dell'azione amministrativa.

Ma a fronte di un simile disegno di ingegneria istituzionale, sancito con precise disposizioni di legge, si assiste nella realtà di tutti i giorni ad un quadro ben diverso, fatto di ostacoli, carenze e criticità di varia natura, che nell'insieme contribuiscono a rendere il Comitato Unico di Garanzia un organismo scarsamente efficace nel mettere in atto le sue funzioni primarie. È noto del resto come da più parti si lamenti

l'esercizio di un ruolo per lo più di basso profilo, e in generale poco incisivo, rispetto ai processi decisionali di *governance* dell'ente, con la tendenza in alcuni casi a privilegiare lo svolgimento di funzioni secondarie, e di rilievo soltanto indiretto, rispetto al nucleo centrale della missione istituzionale del Comitato. Simili criticità sono dovute, oltre che alla scarsità delle risorse e delle necessarie competenze, soprattutto al fatto che i Comitati Unici di Garanzia risentono, ai fini di una loro piena operatività e di una loro concreta efficacia, dell'improprio assetto istituzionale definito dal legislatore con la stessa legge istitutiva. È da rammentare, infatti, che all'interno di ciascuna amministrazione il Comitato, così come attualmente disciplinato, da un lato è chiamato a svolgere funzioni di controllo e di verifica dell'azione del vertice amministrativo e dall'altro, quale organo di garanzia, non è al tempo stesso collocato in una posizione di effettiva autonomia nei confronti degli organi di governo e di gestione dell'ente. Non solo il Comitato dipende da questi ultimi per quanto concerne la disponibilità delle risorse umane e materiali, incluse le strutture logistiche e di supporto organizzativo, nonché per quanto riguarda la stessa comunicazione dei dati e delle informazioni sul personale, in mancanza delle quali difficilmente è in grado di svolgere correttamente i suoi compiti, ma a ciò deve anche aggiungersi che gli stessi componenti del Comitato, ivi compreso il Presidente, in quanto lavoratori dipendenti, si vengono di fatto a trovare in una posizione non proprio facile e che, almeno per certi versi, è comunque una posizione di soggezione nei confronti del vertice amministrativo. In un simile assetto, non deve pertanto destare meraviglia la scarsa propensione del *management* a integrare in pieno l'organismo di garanzia nell'ambito dei processi decisionali dell'ente, con un reale ed effettivo ruolo propositivo, consultivo e di verifica dell'azione dirigenziale. Basta, del resto, considerare al riguardo il basso livello delle richieste di parere provenienti dalla dirigenza amministrativa, che in generale è possibile registrare nelle varie pubbliche amministrazioni. D'altro canto, in molti casi appare debole anche la volontà degli stessi componenti del Comitato di rivendicare in modo fermo il ruolo che la legge gli riconosce davanti agli organi di governo e di gestione dell'ente, trattandosi, come si diceva, di lavoratori dipendenti, che sono scelti per metà dall'amministrazione, peraltro in virtù di un rapporto che di fatto è spesso di tipo «fiduciario». È anche da considerare che nella realtà non sempre i componenti dell'organismo di garanzia possono dirsi sufficientemente consapevoli della posizione di autonomia del Comitato nei confronti degli organi di governo e di gestione, come anche del ruolo e delle funzioni che la legge riconosce loro, e ciò fi-

nisce inevitabilmente per incidere sia sulle scelte inerenti la pianificazione delle attività del Comitato, sia sulla stessa determinazione di quest'ultimo ad esercitare competenze che potrebbero risultare non gradite al vertice gestionale ed amministrativo.

7. Suggestioni e proposte d'innovazione

Dall'analisi sin qui svolta appare evidente come nella situazione attuale, ovvero con il Comitato incardinato all'interno dell'amministrazione e di fatto dalla stessa in varie forme dipendente, si imponga, per un effettivo cambio di passo nelle attività dell'organismo di garanzia, la ferma volontà del vertice amministrativo di consentirgli una maggiore integrazione e una maggiore penetrazione all'interno dei processi decisionali dell'ente, sempre ovviamente nel rispetto del ruolo che la legge gli conferisce. Ciò non impedisce al Comitato, tuttavia, di mettere ugualmente in campo azioni idonee a facilitare un simile processo evolutivo, in via del tutto autonoma e indipendente dalle determinazioni che il *management* intenda eventualmente intraprendere. Gli obiettivi da perseguire lungo questa strada dovrebbero essere da un lato quello di rafforzare le competenze del Comitato, in termini di conoscenza dei fenomeni negli ambiti settoriali che gli sono propri, e dall'altro quello di aprire contestualmente dei canali di dialogo e di comunicazione costante con il vertice dell'ente al fine di far valere la maggiore autorevolezza così acquisita ed ottenere di conseguenza più ascolto nell'esercizio delle funzioni propositive e di quelle consultive. Su questi due distinti versanti si potrebbero adottare una pluralità di iniziative. Per ragioni di sintesi, se ne indicano in questa sede soltanto alcune.

Allo scopo di incrementare il patrimonio di competenze specifiche all'interno del Comitato è necessario fare innanzitutto leva sulle modalità di selezione dei componenti. La scelta compiuta dalle recenti linee guida di rendere possibile la rinnovabilità del mandato dei membri già in carica è certamente un primo passo nella direzione giusta, ma si tratta di un rimedio che vale solo nel breve periodo. Per il futuro occorre invece lavorare già oggi per creare un bacino di possibili candidati, con conoscenze ed esperienze adeguate, cui attingere al momento opportuno. In questo senso, negli enti di maggiori dimensioni, si potrebbe ad esempio pensare alla costituzione di una rete di referenti, diffusa sul territorio, che da un lato possano in un primo tempo supportarlo nelle sue iniziative, ampliandone così le risorse e, dall'altro, possano inseguire consentire nomine di componenti già qualificati e con un bagaglio di esperienze già acquisite. Ma per

rafforzare ulteriormente il patrimonio di conoscenze e di esperienze del Comitato di Garanzia è anche necessario che al suo interno i membri si dedichino maggiormente all'esercizio delle funzioni primarie, in particolare quelle propositive, consultive e di verifica nei confronti degli organi di governo e di gestione dell'ente, così da acquisire sul campo competenze sempre maggiori da spendere nei settori della parità, delle pari opportunità, della non discriminazione e del mobbing oltre che della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Solo in tal modo il Comitato può divenire un interlocutore valido ed autorevole dello stesso vertice amministrativo e assumere di conseguenza un ruolo più incisivo nei processi decisionali dell'ente.

L'apertura di opportuni canali istituzionali di comunicazione e di dialogo può poi avvenire intraprendendo strade ulteriori. Una prima strada potrebbe essere, ad esempio, quella della redazione da parte del Comitato di garanzia, all'inizio del proprio mandato, di un piano degli obiettivi di breve e di lungo periodo, da raccordare al piano triennale di azioni positive e da diffondere all'interno dell'ente. In tal modo il Comitato, oltre a sollecitare azioni sinergiche con il vertice amministrativo, potrebbe anche favorire l'instaurazione di un'interlocuzione a carattere continuativo con gli organi di governo e di gestione. Ma un secondo canale di dialogo potrebbe essere altresì costituito da specifiche iniziative di formazione della dirigenza, inclusa quella apicale, nell'ambito dei settori riservati alla competenza propositiva, consultiva e di verifica del Comitato di Garanzia, in modo da incrementare la sensibilizzazione dei dirigenti alle relative problematiche e facilitare così, anche per questa via, un suo coinvolgimento all'interno dei processi decisionali dell'ente. Peraltro, a simili incontri di formazione potrebbero in qualche caso partecipare, in qualità di docenti, gli stessi componenti del Comitato, laddove sufficientemente qualificati sui contenuti oggetto della formazione. Non va poi ignorato che fra le competenze specifiche dei Comitati Unici di Garanzia vi è anche quella consultiva relativa ai piani di formazione del personale e neppure va trascurato che ora le stesse linee guida, elaborate di recente in seno alla presidenza del Consiglio dei Ministri, prevedono una specifica formazione in tal senso dei dirigenti. Più in dettaglio, nelle nuove linee guida si legge che «le amministrazioni pubbliche per diffondere e agevolare l'innovazione e il cambiamento culturale, promuovono, anche avvalendosi del CUG, percorsi informativi e formativi che coinvolgano tutti i livelli dell'amministrazione, inclusi i dirigenti, a partire dagli apicali, che assumono il ruolo di catalizzatori e promotori in prima linea del cambiamento culturale sui temi della promozione delle pari opportunità e della conciliazio-

ne dei tempi di vita e di lavoro»¹. Non vi è dubbio, in altre parole, che nessuna innovazione è possibile senza un cambiamento di tipo culturale dell'apice della dirigenza amministrativa, come pure degli organi di governo e di gestione dell'ente, e neppure vi è dubbio che nelle singole amministrazioni il Comitato Unico di Garanzia è l'organismo voluto dal legislatore quale centro stimolatore in tal senso del vertice amministrativo. Va detto però che sebbene le norme attribuiscono al Comitato precise competenze al riguardo, nella realtà molto dipenderà tuttavia da come i vari Comitati Unici di Garanzia interpreteranno il proprio ruolo e da come, nelle singole amministrazioni, riusciranno a farlo valere nei confronti del *management*.

Riferimenti bibliografici

- Monea A. (2013). *Comitato Unico di Garanzia: un soggetto ad alto potenziale innovativo*. Diritto e pratica amministrativa, N. 2/2013, 60-64.
- Petrilli S. (2011). *I Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni - Linee guida*. Azienditalia - Il personale, N. 5/2011, 238.
- Petrilli S. (2012). *I Comitati Unici di Garanzia: principi ispiratori, struttura e funzioni*. Azienditalia - Il personale, N. 3/2012, 123.
- Petrilli S. (2012). *Il contrasto al fenomeno del mobbing nelle p.a.: il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia*. Azienditalia - Il personale, N. 4/2012, p. 185.
- Petrilli S. (2012). *Parità e pari opportunità di genere: il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia*. Azienditalia - Il personale, N. 5/2012, p. 233.
- Petrilli S. (2012). *La lotta alla discriminazione nel lavoro pubblico: il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia*. Azienditalia - Il personale, N. 6/2012, 305.
- Petrilli S. (2014). *I Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*. Azienditalia - Il personale, N. 12/2014, 627.
- Sciortino G.P. (2017). *I "Comitati Unici di Garanzia" negli enti pubblici. Una sfida per il benessere organizzativo che ricade (oramai) su ognuno di noi*. Analysis - Rivista di cultura e politica scientifica, N. 1/2017, 25-29.
- Zilli A. (2011). *Il Comitato Unico di Garanzia nelle pubbliche amministrazioni*. Giurisprudenza italiana, 2700.

Note

¹ L'art. 21 della legge n. 183 del 2010 è intervenuto a modificare in tal senso l'art. 57 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165. Sui Comitati unici di garanzia, cfr. Zilli A. *Il Comitato unico di garanzia nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, p. 2700; Petrilli S. *I comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni - Linee guida*, in *Azienditalia - Il personale*, 2011, fasc. 5, p. 238; Idem, *I comitati unici di garanzia: principi ispiratori, struttura e funzioni*, ivi, 2012, fasc. 3, p. 123; Idem, *Il contrasto al fenomeno del mobbing nelle p.a.: il ruolo dei comitati unici di garanzia*, ivi, 2012, fasc. 4, p. 185; Idem, *Parità e pari opportunità di genere: il ruolo dei comitati unici di garanzia*, ivi, 2012, fasc. 5, p. 233;

Idem, *La lotta alla discriminazione nel lavoro pubblico: il ruolo dei comitati unici di garanzia*, ivi, 2012, fasc. 6, p. 305; Idem, *I comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*, ivi, 2014, fasc. 12, p. 627; Monea A. *Comitato unico di garanzia: un soggetto ad alto potenziale innovativo*, in *Diritto e pratica amministrativa*, 2013, fasc. 2, p. 60; Sciortino G.P. *I "comitati unici di garanzia" negli enti pubblici. Una sfida per il benessere organizzativo che ricade (oramai) su ognuno di noi*, in *Analysis*, 2017, fasc. 1, p. 25.

² V. la Direttiva del 4 marzo 2011, recante «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 www.cug.cnr.it/legislazione. Per un rapido commento, cfr. Petrilli S. *I comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni - Linee guida*, cit., p. 238.

³ V. la Direttiva n. 2/2019 dello scorso 26 giugno, recante «Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati unici di garanzia nelle pubbliche amministrazioni», in www.cug.cnr.it/legislazione.

⁴ V. art. 7, comma 1, d.lgs. n. 165/2001.

⁵ Cfr. ad esempio, il regolamento interno del Comitato unico di garanzia del Consiglio Nazionale delle Ricerche, in www.cug.cnr.it/regolamento.

⁶ V. in generale, Cass. civ., sez. un., 2 novembre 2007 n. 23031, in *Guida al diritto*, 2007, fasc. 48, p. 50, con nota di Strazzulla. Peraltro, nel testo delle Direttive più sopra richiamate si fa uso, non certo a caso, di termini come linee guida, indirizzi, indicazioni.

⁷ V. al riguardo, Monea A., *Comitato unico di garanzia: un soggetto ad alto potenziale innovativo*, cit., p. 60.

⁸ Si veda, per lo schema che segue, di nuovo Monea A. *Comitato unico di garanzia: un soggetto ad alto potenziale innovativo*, cit., p. 62.

⁹ V. la Direttiva n. 2/2019 precedentemente citata.

¹⁰ Vengono richiamate, in sintesi, le seguenti finalità: a) assicurare, nell'ambito del lavoro pubblico, parità e pari opportunità, prevenendo e contrastando ogni forma di violenza fisica e psicologica, di molestia e di discriminazione diretta e indiretta; b) ottimizzare la produttività del lavoro pubblico migliorando le singole prestazioni lavorative; c) accrescere la *performance* organizzativa dell'amministrazione nel suo complesso, rendendo efficiente ed efficace l'organizzazione anche attraverso l'adozione di misure che favoriscano il benessere organizzativo e promuovano le pari opportunità ed il contrasto alle discriminazioni.

¹¹ V. la già citata Direttiva n. 2/2019.

ANTONIO NICOLI

Antonio Nicoli è ricercatore presso la sede bolognese dell'Istituto di Informatica giuridica e sistemi giudiziari del Consiglio nazionale delle ricerche (IGSG-CNR) e dal giugno 2018 è anche componente effettivo del Comitato Unico di Garanzia del CNR. Attualmente i suoi principali interessi scientifici riguardano le tematiche dell'indipendenza della magistratura, dello status del magistrato, dell'organizzazione della giustizia e del funzionamento degli uffici giudiziari. È autore di articoli, saggi e voci enciclopediche su svariate problematiche in materia di stato giuridico dei magistrati e in tema di organizzazione della giustizia civile, penale e minorile.

Contatti

antonio.nicoli@cnr.it