

# ***Il Comitato Unico di Garanzia (CUG): Funzioni e compiti***

***la nuova direttiva n. 2/2019***

---

**Prof. Roberta Nunin**

**Prof. Ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Trieste**

***Trieste, 22 settembre 2021***

# I dati italiani nel Gender gap Index del World Economic Forum

---

Secondo i dati del WEF, i dati italiani sulla posizione delle donne nel sistema economico e nel mondo del lavoro sono sconcertanti.

Nel 2020 il nostro Paese risultava al 117° posto.

Il tasso di occupazione femminile in Italia è inferiore al 50% - la pandemia ci ha riportato al 48,5% - con una differenza con gli uomini che continua ad essere intorno ai 20 punti.

Un aspetto critico della bassa partecipazione economica delle donne in Italia è anche il c.d. **gender pay gap**: l'indice medio a livello mondiale per quanto concerne l'equità di salario a parità di lavoro fra maschi e femmine è del 61,3%. In Italia siamo fermi al 52,9%. (125° posto nella classifica del World Economic Forum).

# «...fondata sul lavoro»: il lavoro nella Costituzione

---

Il lavoro è al centro della Costituzione repubblicana dal 1948.

Art. 1 : L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro».

Ma anche art. 2, art. 3 e art. 4

Tre parole chiave:

**lavoro, dignità, cittadinanza sociale**

*Centralità del principio di eguaglianza*

**Art. 3 Cost.**



# Sicurezza, dignità, contrasto alle discriminazioni

---

Uno sguardo alle fonti:     Art. 2, 3, 32 e 41 Cost.

- ❑ D. lgs. n. **81/2008**: art. **28**, obblighi correlati alla valutazione dei rischi e rilievo dei fattori di rischio psicosociale
- ❑ Ma anche d. lgs. n. **215** e n. **216** del **2003** di attuazione delle dir. 2000/43/CE e 2000/78/CE (rilievo dei concetti di **molestia** e **molestia sessuale** in rapporto a tutti i fattori discriminanti individuati nelle direttive di origine)
- ❑ D. lgs. **198/2006**: v. art. **26** (sono considerate discriminazioni anche le molestie, ovvero quei comportamenti indesiderati, posti in essere per ragioni connesse al sesso, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo)

# Il ruolo dei CUG

---

Dopo la riforma c.d. *Brunetta* del pubblico impiego (2010) nelle amministrazioni pubbliche è stata prevista l'istituzione del CUG (Comitato di garanzia) nel quale sono stati concentrati i compiti in precedenza svolti dai CPO e dai Comitati antimobbing delle amministrazioni.

V. art. 57 d. lgs. 165/2001 come modificato dalla L. 183/2010 che ha introdotto i CUG

Compiti consultivi, propositivi e di verifica.

Si prevede che il CUG contribuisca 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 e le lavoratrici.

Ruolo importante nella progettazione e proposta di azioni positive.

# L'istituzione dei CUG

---

Al fine di rafforzare le tutele e le garanzie di rilevanza costituzionale in tema di pari opportunità, con la legge n. 183 del 2010 si sono apportate modifiche rilevanti agli artt. 1, 7 e 57 del Decreto Legislativo 165/2001 (Testo unico sul pubblico impiego), prevedendo in capo alle Pubbliche Amministrazioni **l'obbligo** di costituire al proprio interno dei **Comitati Unici di Garanzia (C.U.G.) per la pari opportunità, per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni**, chiamati a sostituire i Comitati pari opportunità ed anti-mobbing già presenti in seno alle amministrazioni.

Rilievo delle Linee guida (2007, poi 2011 e ora queste ultime sono state modificate dalla Direttiva della Funzione pubblica n. 2 del 2019).

# La nomina dei CUG

---

Il CUG ha una composizione paritetica ed è formato da componenti designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali rappresentative (ai sensi degli artt. 40 e 43 d.lgs. 165/2001) presenti all'interno della singola amministrazione interessata e da un pari numero di rappresentanti dell'amministrazione (nonché da altrettanti supplenti)

Per quanto attiene ai componenti di parte pubblica, le linee guida prevedono che debbano essere rappresentate, per quanto possibile, tutte le componenti del personale comunque in servizio. La designazione è fatta all'esito dell'espletamento di una procedura comparativa.

Il mandato dei componenti del CUG è rinnovabile.

Per le amministrazioni piccole è prevista la possibilità di nomina di un CUG «condiviso».

# Le funzioni dei CUG

---

Si dividono in **funzioni propositive e funzioni consultive**, oltre che di verifica.

Con riguardo alle prime, il C.U.G. deve **predisporre Piani di azioni positive favorendo l'uguaglianza sostanziale sul lavoro tra uomini e donne**, il benessere dei dipendenti, nonché la prevenzione e la rimozione del Mobbing e di qualsiasi discriminazione o violenza morale, psicologica.

Quanto alla **funzione consultiva**, il C.U.G. è tenuto a svolgere le azioni necessarie a prevenire qualsiasi tipo di discriminazione, anche formulando dei pareri sui progetti di riorganizzazione dell'amministrazione, sui piani di formazione, sulle forme di flessibilità lavorativa, sugli interventi di conciliazione, nonché sui criteri di valutazione del personale. La Direttiva n.2/2019 rimarca la necessità per le amministrazioni pubbliche di ottenere sempre il parere del C.U.G. ogniqualvolta si tratti di uno dei piani di azione sopra citati.

---

La Direttiva 2/2019 interviene poi aggiornando i compiti di verifica del C.U.G., **che deve relazionare annualmente (entro il 30 marzo) sulla conformità dei piani triennali di azioni positive** pervenuti, sul monitoraggio degli incarichi conferiti ai dirigenti e non, sulle indennità e posizioni organizzative, al fine di individuare differenti trattamenti retributivi tra uomo e donna.

**Il C.U.G. deve inoltre verificare l'assenza di qualsivoglia forma di violenza o discriminazione, diretta o indiretta, sul luogo di lavoro.** Le nuove linee guida parlano dei CUG come «importanti sensori delle situazioni di malessere collegate alla violenza e alla discriminazione»

Per potenziare ancor di più tale aspetto, il Presidente del Comitato Unico di Garanzia, collaborando con gli uffici della gestione del personale, promuove la costituzione di un **nucleo di ascolto organizzato interno all'amministrazione.**

I CUG, per quanto di loro competenza, collaborano inoltre con altri organismi quali le Consigliere di parità, l'OIV, il RSPP, la Consigliera di fiducia, i responsabili delle risorse umane.

# Discriminazione diretta ed indiretta: cosa sono e come agiscono

---

Discriminazione diretta : il singolo elemento che attiene alla persona (genere, età, orientamento sessuale) viene posto alla base di un trattamento differenziato (ingiustificato) deteriore (es.: non si assumono donne)

Discriminazione indiretta: si valorizza un elemento apparentemente “neutro” (es. titolo di studio, o anche l’altezza) ma il risultato è la discriminazione (ingiustificata) proporzionalmente maggiore di un gruppo rispetto ad un altro (es.: non si assume chi è meno alto di 180 cm; un numero proporzionalmente maggiore di donne sarà escluso dalla possibilità di assunzione)

Anche l’”ordine di discriminare” è discriminazione (il datore che dice ad un dirigente: non assuma donne in azienda), così come vi possono essere delle “molestie discriminatorie”.

# Rischi psicosociali contrasto alle discriminazioni

---

- ❑ Proprio il tema del rischio psicosociale potrebbe evidenziare interessanti intersezioni tra normativa specificamente dedicata alla sicurezza sul lavoro e normativa antidiscriminatoria.
- ❑ Importante punto di contatto dato dalle previsioni dei d. lgs. n. 215 e 216/2003 e 198/2006 (art. 26) in tema di molestie (e molestie sessuali) discriminatorie (v. anche la l. 67/06 in tema di disabilità).
- ❑ Le molestie «entrano» tra gli indicatori valutabili per determinare l'incidenza nel contesto lavorativo dello stress lavoro-correlato.
- ❑ Comportamenti indesiderati (non tipizzati...) – violazione della dignità (scopo od effetto) – creazione di un determinato clima ambientale (intimidatorio, ostile, degradante, umiliante, offensivo).
- ❑ «Clima ambientale deteriore» = patologia organizzativa
- ❑ Obbligo del datore di adottare le misure di contrasto
- ❑ In caso contrario: responsabilità (anche ai sensi del d. lgs. 81/2008).

# Il rilievo delle azioni positive



# Il rilievo delle azioni positive (II)

---

Strumenti di riequilibrio per il raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale

Strumenti di sviluppo del territorio (possibilità di riproporre e consolidare le buone prassi)

azioni positive **VERTICALI**: orientate a favorire l'avanzamento delle donne nelle gerarchie aziendali e nei ruoli di responsabilità;

azioni positive **ORIZZONTALI**: finalizzate a superare la segregazione occupazionale, creando un'occupazione equilibrata in tutti i settori;

azioni positive **MISTE**: caratterizzate dal perseguimento di entrambi gli obiettivi previsti

# Il rilievo delle azioni positive (III)

---

**Volendo operare una ulteriore classificazione, solo esemplificativa, le azioni positive possono essere:**

**PROMOZIONALI:** mirano a rimuovere i fattori che causano la situazione di svantaggio delle donne nel mercato del lavoro;

**RISARCITORIE:** cercano di risolvere gli effetti sfavorevoli della discriminazione femminile mediante interventi di carattere *lato sensu* sanzionatorio;

**STRATEGICHE:** mirano a modificare in modo effettivo e immediato i processi gestionali e organizzativi che determinano situazioni/effetti di discriminazione per le donne nel lavoro;

**SIMBOLICHE:** facilitano l'accesso delle donne a ruoli e lavori a loro tradizionalmente preclusi;

**DI SENSIBILIZZAZIONE CULTURALE:** favoriscono programmi di promozione della figura e delle competenze femminili in azienda.

# Possibili azioni positive

---

Non solo asili nido e part-time...

Misure di flessibilità orientate alla condivisione dei ruoli e incentivanti l'uso da parte dei padri degli strumenti conciliativi;

Forme di gestione «autonoma» dei tempi da parte dei lavoratori/trici (in modo da consentire per quanto possibile il mantenimento del tempo pieno – e della retribuzione intera);

Ridimensionamento del ruolo della «presenza» nella valutazione (in modo da non penalizzare chi debba assentarsi per finalità conciliative, o chi lavori a distanza o a tempo ridotto...), facendo peraltro estrema attenzione a non reintrodurre surrettiziamente il rischio di una valutazione del rendimento per cui chi «concilia» debba dimostrare di essere «egualmente produttivo *nonostante* la conciliazione» (Tinti, 2009);

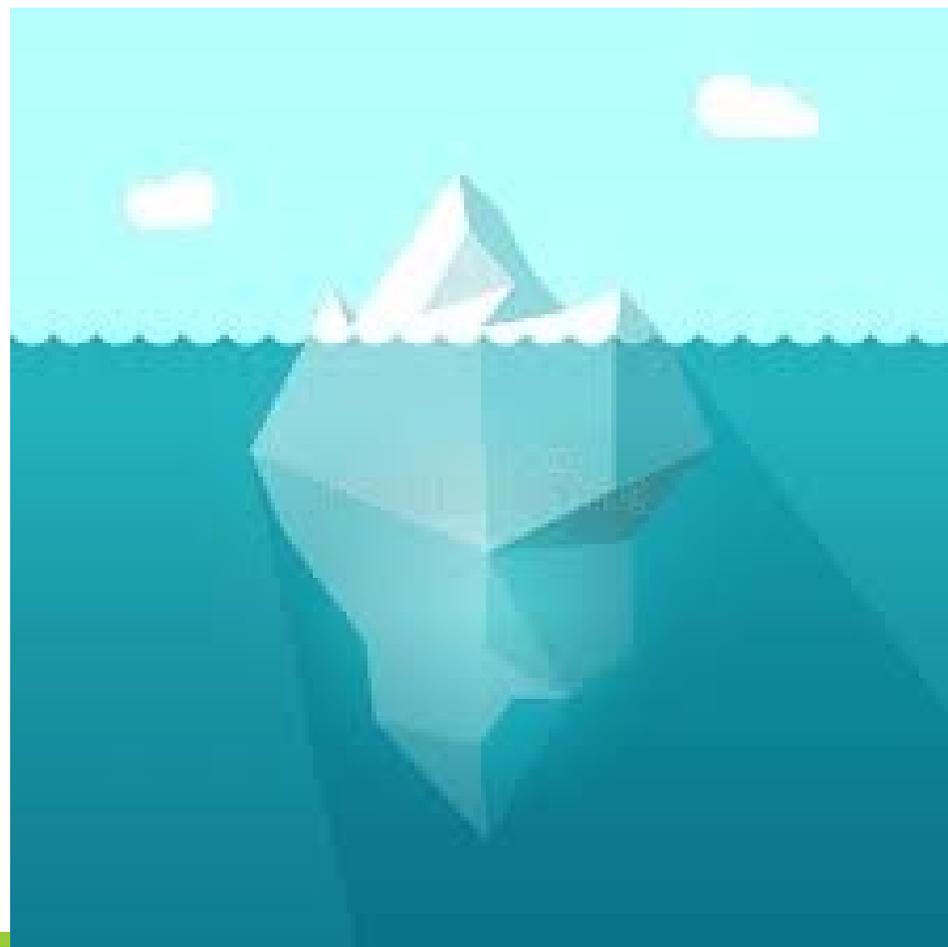
Adozione consapevole di politiche di *diversity management*;

Attenzione anche al tema degli anziani;

*Non si deve trascurare anche la necessità di una maggiore attenzione da parte del sindacato, ai tavoli della contrattazione nel settore pubblico, per questi temi.*

# Le molestie sessuali

---



# Qualche dato...

---

L'Istat ha da poco reso noto che in Italia quasi una lavoratrice su dieci nel corso della propria carriera lavorativa si è trovata a dover subire ricatti o molestie sessuali sul posto di lavoro

tuttavia solo una su cinque tra le vittime ha trovato il coraggio di raccontare a qualcuno quanto subito

e meno dell'1% ha proposto una formale denuncia.

*«Non vi è, probabilmente, nessuno che non riesca ad immaginare che cosa sia, in via approssimativa, una molestia sessuale. Passare dalla nozione rozza e rudimentale, ricavabile con solo ausilio del mediocre intuito e del comune buon senso, al concetto giuridico dev'essere invece impresa ben più impegnativa, se i molteplici sforzi di codificazione di quest'ultimo hanno condotto ad esiti generalmente insoddisfacenti, incerti, precari. V'è, infatti, un problema di fondo con il quale occorre misurarsi: la difficoltà di disegnare normativamente il limite tra semplice comportamento di interazione sociale normalmente accettabile e comportamento sessualmente molesto. La linea di confine può spesso apparire, invero, pressoché impercettibile, dal momento che la seconda situazione altro non rappresenta se non una versione degenerata della prima: è l'uso abusivo di una pratica di per sé, ed entro certi limiti, pienamente legittima [...]»*

(Izzi 1995)

Complessità del fenomeno e delle sue possibili manifestazioni (fisiche, verbali, non verbali)

# Violenza e molestie: le indicazioni dell'Accordo europeo del 2007

---

*«le molestie e la violenza sono dovute a comportamenti inaccettabili di uno o più individui e possono avere diverse forme, alcune delle quali sono più facilmente identificabili di altre. L'ambiente di lavoro può influire sull'esposizione delle persone alle molestie e alla violenza. Le molestie si verificano quando uno o più individui subiscono ripetutamente e deliberatamente abusi, minacce e/o umiliazioni in contesto di lavoro. La violenza si verifica quando uno o più individui vengono aggrediti in contesto di lavoro. Le molestie e la violenza possono essere esercitate da uno o più superiori, o da uno o più lavoratori o lavoratrici, con lo scopo o l'effetto di violare la dignità della persona, di nuocere alla salute e/o di creare un ambiente ostile.»*

# Quali strumenti di contrasto?

---

Non solo la legge....

Ruolo importante della contrattazione collettiva, anche aziendale e territoriale (v. **accordi FVG** del gennaio 2018 per i settori dell'agricoltura e della cooperazione, del giugno 2018 per il commercio, del novembre 2018 per l'artigianato e del dicembre 2018 per l'industria)

Importanza della formazione (del management ma anche dei rappresentanti sindacali...)

Possibile ruolo anche degli RLS (utilizzo delle norme in materia di tutela della sicurezza, anche in prospettiva di genere...)

# Donne, lavoro e impatto della pandemia

---

La pandemia ha acuito le criticità già presenti

Aumento dei divari occupazionali

Limitata valorizzazione delle competenze femminili nei vari organismi di gestione della crisi

Impatto «differenziato» dello *smart working* «emergenziale»

Maggiore incidenza dei fenomeni di stress lavoro-correlato

Il grande rimosso: il lavoro domestico

*Necessità che le misure legate all'utilizzo dei fondi europei non trascurino la ricaduta di genere delle scelte operate*

Grazie per l'attenzione!

---

