

**Il contesto normativo e operativo dei Comitati Unici di Garanzia
La rete dei CUG
Uno studio nel Sistema Sanitario Regionale del Friuli Venezia Giulia**

Emmanuela Quinz

Azienda Sanitaria Universitaria Integrata di Trieste

Riassunto

Le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad essere *datore di lavoro esemplare*. Ciò significa che il principio del “buon andamento” sotteso alle ragioni di servizio, deve costantemente contemperarsi con le esigenze del “cliente interno”: le lavoratrici ed i lavoratori nei cui confronti vanno assicurati, oltre all’equità di trattamento, il raggiungimento di un buon livello di benessere fisico e psicologico, nel contesto lavorativo. Di questo sforzo è garante il Comitato Unico di Garanzia, organismo paritetico presente in ogni amministrazione pubblica. Con l’aiuto della *Social Network Analysis*, si è cercato di mettere in evidenza come esso sia collocato al centro di un fitto reticolo di relazioni. Per fare ciò, si è impiegato quel particolare modello di analisi della SNA chiamato *Ego-Network Analysis*, la quale, soffermandosi sull’analisi dei legami instaurati tra un nodo considerato focale e tutti gli altri soggetti che vi sono legati, in virtù di una qualche relazione, svela l’intensità e l’efficacia delle sinergie che esso riesce ad attrarre. Le conseguenti osservazioni emerse in sede di analisi qualitativa, unitamente alle informazioni fornite dalla disciplina normativa dei CUG, dimostrano che vi è un notevole scarto tra l’intento progettuale del legislatore e la reale struttura organizzativa dei comitati, che, invece, si auto-sviluppa per effetto delle regole *costrutturali* che tutti gli attori coinvolti, attraverso la loro azione e interazione, contribuiscono a definire.

Parole chiave: CUG, pari opportunità, SNA, ego-network

Abstract. *The Network of the CUG. A Study within the Regional Health Service of Friuli Venezia Giulia*

Public administrations are required to be exemplary employers, which combine good performance and internal stakeholders' needs. In particular, they should guarantee a fair working environment for their employees, by protecting their mental and physical wellbeing. The Comitato Unico di Garanzia (CUG) should help the public administration to reach this aim. In this paper we highlight the CUG's relationship network. For this aim we used Social Network Analysis (SNA) and especially Ego-Network analysis. The last one – which is a branch of the SNA – focuses on the ties between a focal node and its network partners. Its goal is to reveal the intensity and effectiveness of the networks synergies. At a later stage we combined the results of the research with the analysis of the legal framework of the CUG. Our conclusion is that a significant gap exists between the Legislator's intent and the concrete organizational structure of the Committees, whose development depends rather on their actions and interactions within their social networks.

Keywords: CUG, equal opportunities, SNA, ego-network

1. Introduzione

Le pubbliche amministrazioni nell’accogliere e soddisfare le pressanti esigenze di ottimizzare l’erogazione di servizi alla comunità, sono chiamate, al contempo, a essere *datore di lavoro esemplare*. Ciò significa che il principio del “buon andamento”, sotteso alle ragioni di servizio, deve costantemente contemperarsi con le esigenze e le aspettative del c.d. “cliente interno” (Auteri, 2001): le lavoratrici e i lavoratori nei cui confronti vanno assicurati, oltre all’equità di trattamento, la possibilità di poter raggiungere un buon livello di benessere fisico e psicologico, proprio ed in quanto inseriti in un contesto lavorativo-relazionale sicuro e rispettoso delle caratteristiche e dei bisogni delle persone che vi lavorano.

Di questo sforzo è garante, oltre alle altre figure istituzione degli enti, il Comitato Unico di Garanzia il cui nome completo – *Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni* – esprime al meglio le competenze di cui è investito.

La mission che la normativa italiana¹ ha assegnato a questi organismi, è la verifica e la promozione/diffusione – presso le aziende di appartenenza – di comportamenti socialmente responsabili nella gestione delle risorse umane, agendo sia in via preventiva, diffondendo la cultura della parità e promuovendo buone pratiche nella gestione del personale, sia vigilando sugli esiti collettivi di tali prassi. Un esempio dell'azione di monitoraggio demandata ai CUG – che permette altresì di intuire il suo concreto raggio di azione – sono le verifiche che svolge sulla gestione del personale, anche sulla base di elementi statistici e/ o numerici, al fine di valutarle alla luce dei più accreditati parametri di benessere in ambito lavorativo quali, il clima aziendale, la presenza di prassi discriminatorie nell'accesso alla formazione e nei percorsi di carriera.

È questo un obiettivo che li pone al centro di una maglia di competenze, figure e ruoli, interni ed esterni all'amministrazione, con competenze, di livelli e di ruoli, nonché di genere, affinché ogni questione posta al vaglio dell'organismo possa essere valutata il più equamente possibile, secondo il maggior numero di prospettive.

Proprio la varietà delle competenze coinvolte nell'attività del CUG, fa sì che tra questo e i soggetti e uffici con cui interagisce si crei una rete di relazioni, che, se ben supportata dal vertice e riconosciuta dagli altri servizi aziendali, da meramente potenziale, può divenire un efficace collettore delle istanze e dei bisogni aziendali meno espliciti o, perfino inespressi.

La finalità della presente ricerca, svolta tra il 2015 ed il 2016, è l'analisi delle relazioni interne ed esterne dei CUG di tutti gli Enti del Servizio Sanitario Regionale del Friuli Venezia Giulia, insieme allora costituito da Aziende per l'Assistenza Sanitaria Territoriali, Aziende Ospedaliere ed Ospedaliero-universitarie, Istituti di Ricovero e Cura a carattere scientifico.

L'analisi che si è condotta si propone il duplice obiettivo di fare emergere la rete di connessioni generata da tali rapporti, analizzandola nelle sue caratteristiche relazionali, secondo i modelli e gli assunti descrittivi propri della Social Network Analysis. In un secondo momento, si verificherà la rispondenza di questi modelli emergenti di interazione (Mascia, 2008) con la rete formale di sinergie promosse ed incoraggiate dallo stesso

¹ La loro istituzione è avvenuta a norma dell'art. 21, comma 1 della legge 4 novembre 2010, n. 183.

legislatore nazionale², il quale la descrive con una serie di opzioni e prescrizioni ben definite.

Infine, si tenterà di identificare le debolezze di queste comitati pur ben delineati sulla carta, al fine di comprendere quali siano gli ostacoli al loro utilizzo ed alla implementazione della loro rete di relazioni sinergiche. È questo, in ultima analisi lo scopo del presente lavoro: identificare e provare a formulare alcune ipotesi circa le responsabilità di ogni singolo attore coinvolto, nonché quella attribuibile, forse, proprio alla legge.

Nell'affrontare il compito di descrivere i CUG e la loro effettiva capacità di permeare il contesto aziendale in cui operano, nel prossimo capitolo, si cercherà di definire l'ambito di azione in cui operano i comitati, ripercorrendone le loro radici storiche e normative. Ciò consentirà di definire la natura giuridica di questi organismi e di chiarire di quali prerogative e di quale forza impositiva dispongono; ma, soprattutto, farà emergere la rete di relazioni imposte o auspiccate dalla normativa nazionale.

Sarà poi obiettivo del terzo capitolo verificare se tutte queste relazioni riescono ad essere attivate e, quindi, se i legami su cui i comitati possono effettivamente contare corrispondono a quelli indicati dal legislatore. L'occasione di indagine viene offerta dall'esperienza dei CUG istituiti nelle Aziende Sanitarie del territorio regionale del Friuli-Venezia Giulia, a partire dalla loro istituzione dei comitati.

Infine, si presenterà, un'analisi delle reti di rapporti cui sopra si è accennato e che hanno nei CUG il loro fulcro per poi confrontarla con alcune esperienze concrete rilevate nel contesto reale di riferimento: esaminando le relazioni che questi organismi riescono ad instaurare con i loro interlocutori istituzionali, ci si potrà fare un'idea di quanto le reti di relazioni reali che si creano nelle aziende siano aderenti al modello relazionale suggerito dalla normativa. Nel far ciò verrà impiegato un duplice approccio: il metodo della Ego network Analysis, prospettiva. e, come essa si soffermi sull'analisi dei legami tra tutti soggetti definiti *alter*, legati, in virtù di una qualche relazione ad attori particolari "focali", definiti *ego*. Ciò consentirà di dare una rappresentazione immediatamente fruibile della conformazione e delle potenzialità relazionali dei CUG, e di identificare – impiegando alcune delle misure offerte dal metodo – alcune qualità di questa rete. Seguirà, infine una seconda analisi dei dati raccolti, questa volta qualitativa, nella quale si tenterà di dare una lettura più personale delle interazioni osservate³.

² Il confronto avviene tra soluzioni progettuali di tipo razionale, scaturite da regole poste da una coalizione dominante, con le regole *costrutturali*, derivanti invece dall'interazione dinamica tra soggetti che compongono l'intera organizzazione.

³ La raccolta dei dati, oltre alla indagine tramite somministrazione del questionario, si giova anche dell'esperienza

2. Il CUG nel quadro normativo italiano

Ci pare necessario anteporre un'avvertenza. La prospettiva di genere con cui si tratterà l'excursus normativo in tema di uguaglianza, si giustifica in ragione dell'interesse particolare del presente lavoro riguardo ad uno dei più riusciti punti di arrivo dei diritti egualitari, ossia il principio giuridico delle pari opportunità. Tale guida per governi ed istituzioni ha mosso i suoi primi passi occupandosi della donna nella società, toccando, dunque, in chiave femminile, questioni e rivendicazioni che, né storicamente, né attualmente sono di esclusiva afferenza femminile. Così, se in questa sede, si preferiranno ricordare le leggi che hanno condotto all'introduzione delle quote rose o quelle poste a tutela delle lavoratrici madri, non significa che non si tenga in considerazione la effettiva estensione delle lotte intraprese, soprattutto nel campo lavorativo, a favore di tutta la collettività civile. Pertanto, se la prospettiva di genere, in qualche modo, si impone come lente di riletture di accadimenti che hanno riguardato anche altri target di tutela, ciò avviene in ragione di scelte soprattutto sovranazionali, che, tributando una particolare rilevanza alle questioni femminili – come riproposte del secondo dopoguerra –, hanno avviato gli stati ad un percorso di uguaglianza che si è posto trasversalmente a quelli delle rivendicazioni egalarie più tradizionali. Nemmeno tutti gli ambiti dell'evoluzione normativa della condizione femminile possono essere trattati in questa sede, così, in linea con le tematiche più attinenti all'oggetto del presente lavoro, si deve necessariamente trascurare quanto faticosamente conquistato per la condizione giuridica della donna (rilevanti anche sotto il profilo penale) in occasione della riforma del diritto di famiglia. Infine, non si può non citare tra la normativa egalaria esclusa dalla presente trattazione le fonti del diritto internazionale, e, specialmente, quelle del diritto europeo, che, a partire dagli anni Cinquanta, ha fatto sì che il principio di non discriminazione ricevesse un livello di tutela tra i più progrediti al mondo.

2.1 Uguaglianza e non discriminazione: un'esigenza morale che diventa diritto

Il termine “discriminazione” richiama i concetti di distinzione e di separazione, ed acquisisce nel linguaggio giuridico, il significato di illegittima e arbitraria *differenza di*

diretta che, chi scrive, fatta in qualità di membro, all'interno di uno dei comitati che hanno partecipato all'indagine.

trattamento (Lochak, 1987). I comportamenti discriminatori contemplati negli ordinamenti, vengono in essi pertanto sanzionati, anche se con tempi ed intensità diversi, tramite rimedi normativi che traggono la loro legittimazione da una matrice legislativa comune: il “diritto antidiscriminatorio”. È quest’ultimo un corpus normativo in continua evoluzione dedicato «a impedire, attraverso obblighi di natura negativa, che il destino delle persone sia determinato da status naturali o sociali ascritti [e, al tempo stesso, a consentire, attraverso obblighi di natura positiva, che identità soggettive differenti siano tutte egualmente riconosciute e tutelate» (Barbera, 2008).

Peraltro, l’obiettivo della tutela antidiscriminatoria non consiste nel’ “egualizzare” le persone, ma piuttosto di non trattarle con disparità. Tale ultima evenienza si verifica quando si applica un «trattamento diverso, in situazioni che si presentano sostanzialmente uguali», così imponendo al soggetto, di soggiacere a «norme che determinino, come effetto immediato o mediato, differenze nella disciplina normativa, prive di obiettiva giustificazione» (Istituto della Enciclopedia Italiana, 2018). Tale consapevolezza ha fatto sì che questo segmento del diritto non prenda in considerazione tutte le condizioni umane atte a generare una distinzione individuo/gruppo, scegliendo invece di occuparsi di quelle frutto di ingiustizia, cioè non giustificate da buone ragioni⁴.

Eppure, accade che nella comune percezione del diritto egualitario tale forma di temperamento venga – più o meno volontariamente – trascurata a favore di un’interpretazione onnicomprensiva delle aspettative (più che delle esigenze) di giustizia, che tiene conto di tutte le più disparate realtà personali, in quanto potenzialmente discriminabili.

Un’erronea interpretazione, questa, favorita forse della portata generale e solenne delle enunciazioni antidiscriminatorie del diritto sovranazionale, in primis di quelle espressa dall’Unione europea nella decisione del Consiglio d’Europa del 27 Novembre 2000, istitutiva del programma d’azione comunitario per combattere le discriminazioni: in questa, come riportato da Izzi (2005), si afferma, ad esempio, che «le diverse forme di

⁴ Scegliere, tra tutte le fonti del diritto, quella più esaustiva è compito arduo. A parere di chi scrive quella che più compiutamente elenca il maggior numero di condizioni discriminate, è l’enunciazione solenne dell’art. 21 della Carta di Nizza-Strasburgo sui diritti fondamentali (proclamata dai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione europea il 7 Dicembre 2000 a Nizza), che riprende - ampliandone l’ambito di applicazione - l’originaria formulazione del Trattato di Amsterdam. Nel testo viene censurata «qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l’origine etnica, sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione, o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l’appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l’età o le tendenze sessuali». Il dispositivo contenuto nell’art. 21 si completa nel secondo comma dell’art. medesimo, il quale aggiunge che: «nell’ambito d’applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull’Unione è vietata qualsiasi discriminazione fondata sulla cittadinanza, fatte salve le disposizioni particolari contenute nei trattati stessi».

discriminazione non sono classificabili per ordine di importanza, essendo tutte egualmente intollerabili».

Le diverse posizioni appena descritte esprimono in realtà l'incertezza di un percorso che non avrà mai un punto di arrivo definitivo poiché "armare" un principio morale con gli strumenti propri del diritto, porrà sempre e continuamente degli interrogativi e delle speculazioni che metteranno in crisi sia l'uomo, sia il *legislatore*.

L'accorgimento più ragionevole sinora adottato nel campo del diritto antidiscriminatorio è quello di porre in essere una continua azione di monitoraggio e aggiornamento delle posizioni "a rischio di discriminazione".

2.2 Il principio di uguaglianza nella Costituzione italiana e i primi passi dell'uguaglianza di genere

Benché al momento della sua redazione poco si conoscesse sulle libertà fondamentali, la Costituzione italiana ha esemplarmente recepito, come principio fondante della Repubblica, quello di uguaglianza. L'art. 3, ne delinea al primo comma l'aspetto formale, disponendo che «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», mentre aggiunge al secondo comma che «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

È così che il Costituente ha inteso tutelare il diritto di uguaglianza sia sul piano formale, che su quello sostanziale. Il primo comma dell'art. 3 infatti chiarisce che tale principio va inteso come eguale soggezione di tutti al diritto, e che neppure il diritto stesso possa operare – in ragione di differenze attinenti al sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche – alcuna distinzione. Al secondo comma del medesimo articolo, si specifica come l'uguaglianza diviene sostanziale: spetta allo Stato creare le condizioni di uguaglianza provvedendo affinché si eliminino il maggior numero possibile di situazioni di svantaggio.

Peraltro, i due profili del principio di uguaglianza, formale e sostanziale, sono tenuti in equilibrio da quello di ragionevolezza, che esige che le disposizioni normative contenute in

atti aventi valore di legge, siano adeguate e congruenti rispetto al fine perseguito dal legislatore. È infatti possibile operare un giudizio sulle leggi che comportano una disparità di trattamento, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma – o di parti di essa – allorché il trattamento diversificato da esse imposto si sostanzia in una discriminazione. Alla luce del principio di eguaglianza, come esemplarmente chiarito in occasione della conferenza stampa della Corte costituzionale del 2002, la dichiarazione di illegittimità serve dunque a ripristinare la parità violata ovvero ad eliminare quei trattamenti deteriori rispetto ad altri, che determinano discriminazioni, assolutamente prive di ragionevole giustificazione, nei confronti di alcune categorie di soggetti.

È proprio il principio di uguaglianza a essere una delle eccezioni più invocate dalla giurisprudenza costituzionale; a partire dalle sue prime sentenze, la Corte ha affermato che il legislatore può dettare delle disposizioni particolari, ma che queste debbano essere giustificate dalle condizioni soggettive e oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono. Da ciò consegue che si tratti di violazione del principio di uguaglianza anche il fatto che il legislatore assoggetti a una disciplina indiscriminata situazioni che egli stesso considera e dichiara diverse⁵.

Muovendo dall'esordio illuminato dei padri della Repubblica, tutta la seguente normativa nazionale di livello primario ha ampliato e potenziato le forme di tutela nei confronti del debole o del diverso, che all'epoca coincideva con la popolazione femminile di tutti ceti e condizioni.

Per quanto riguarda le discriminazioni basate sul sesso, la Carta costituzionale se ne occupa già nella parte prima, dedicata ai diritti e doveri dei cittadini, dove all'art. 37, commi 1 e 2, chiarisce, sin nell'originale versione del 1948, che «La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore» e che «Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione».

I primi passi concreti dell'uguaglianza femminile si mossero tra le macerie del secondo dopoguerra, quando fu inevitabile fare i conti con la decimazione della popolazione maschile e prender atto di quella che fu la massiccia presenza femminile tra le fila della Resistenza antifascista. Temi affrontati sin da questa attenevano alla vita pubblica delle

⁵ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 1957, in particolare la massima n. 124: «Il principio di "eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge", enunciato nell'art. 3 della Costituzione, assicura ad ognuno uguaglianza di trattamento, quando uguali siano le condizioni soggettive e oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione, ma non impedisce che il legislatore possa dettare norme diverse per regolare situazioni che esso ritiene diverse, adeguando così la disciplina giuridica agli svariati aspetti della vita sociale».

donne.

Furono due decreti del 1945⁶ e del giugno 1946⁷ – emanati in vista dell'imminente referendum istituzionale, che avrebbe chiesto ai cittadini italiani di scegliere fra Monarchia e Repubblica e alla scheda per eleggere i deputati dell'Assemblea Costituente – a concedere alle donne, rispettivamente, il diritto all'elettorato attivo ed a quello passivo. La partecipazione femminile alla vita sociale e politica del Paese, da questo momento, subì una lenta ma incessante evoluzione, iniziando con il loro accesso agli incarichi presso pubblici uffici. Peraltro, risale appena al 1963 la legge n. 66, che rese effettiva la norma costituzionale di cui all'art. 51, primo comma, che riconosce anche alle donne di «accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la Magistratura, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento di carriera». La portata innovativa della legge n. 66/1963 è evidente se paragonata alla precedente alla previgente legge 17 luglio 1919, n. 1176, che consentiva alle donne il solo accesso ai soli ruoli subalterni, mentre le escludeva «da tutti gli uffici pubblici che implicavano l'esercizio di diritti e di potestà pubbliche» in quanto considerate inidonee ad assumere la responsabilità degli uffici cui aspiravano. Tale deplorable assunto fu espulso dall'ordinamento appena nel 1960, quando la Corte costituzionale, con la sentenza n. 33, dichiarò l'incostituzionalità della norma che assumeva il sesso femminile come condizione di incapacità o di minore capacità.

In seguito, nel 1993, con la sentenza n. 163, si è nuovamente espressa sul punto la giurisprudenza della Corte, la quale, richiamandosi anche alla normativa comunitaria frattanto intervenuta, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di uguaglianza, il divieto per le donne di accedere a una serie di uffici pubblici, come esaurientemente espresso nella relativa massima:

Fermo restando il particolare ruolo sociale della donna connesso ai valori della maternità e della famiglia, dall'insieme dei principi posti dall'art. 3, commi primo e secondo, Cost., e – in sede di specificazione applicativa – dagli artt. 37 e 51 Cost., deriva il divieto (significativamente enunciato anche dalla direttiva CEE n. 76/207 del 9 febbraio 1976) volto ad impedire qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, basata sul sesso in relazione alle condizioni di accesso nel posto di lavoro e, in particolare, nei pubblici uffici⁸.

A sua volta l'interpretazione della Corte orientò ancor più il legislatore nel favorire la

⁶ Su proposta di Togliatti e De Gasperi venne adottato il decreto legislativo luogotenenziale 1 febbraio 1945, n. 23.

⁷ Decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74.

⁸ Massima n. 19539.

partecipazione delle donne alla vita pubblica, che giunse nel 2003, ad integrare il secondo comma dell'art. 51, aggiungendovi l'attuale secondo periodo: «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»⁹.

Questa forte specificazione di livello costituzionale ha portato, altresì, ad un'ulteriore apertura in tema di elettorato femminile passivo, rompendo le resistenze che avevano sino a quel tempo indotto la Corte a respingere le istanze volte ad introdurre le c.d. “quote rosa”.

Sulla base del quadro costituzionale originario, le prime leggi in materia di promozione della rappresentanza femminile adottate dal Parlamento all'inizio degli anni novanta¹⁰, vennero dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte con la sentenza n. 422/1995, la quale argomentò che la previsione costituzionale per cui «i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza» non può avere significato diverso da quello dell'indifferenza del sesso ai fini considerati¹¹. Già otto anni più tardi, sostenuta dal mutato quadro costituzionale di riferimento, la Corte approda ad un orientamento più possibilista¹². Nel 2010 infatti, prendendo le distanze dalla pronuncia del '95, dispone che la norma (regionale) «che prescrive che le liste elettorali debbano comprendere, a pena di invalidità, candidati di entrambi i sessi, costituisce una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale [...] in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza»¹³. Infine, nello stesso anno, a conferma dell'apertura accordata alle quote rosa, gli stessi giudici, chiamati ad esprimersi sulla legittimità della “doppia preferenza di genere”¹⁴, definiscono tale correttivo «uno strumento che, pur non imponendo il riequilibrio di genere, lo rende, quanto meno, maggiormente possibile»¹⁵. Esso divenne poi metodo ausiliario di composizione delle assemblee elettive nel corso della XVI legislatura con la legge 23 novembre 2012, n. 215, volta a promuovere il riequilibrio delle rappresentanze di

⁹ Periodo aggiunto dall'art. 1 della legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1.

¹⁰ In uno stretto lasso di tempo furono infatti introdotti diversi sistemi ascrivibili al genus qui preso in esame: si tratta della legge 25 marzo 1983, n. 81, sull'elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale e della legge 4 agosto 1993, n. 277, recante *Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati*.

¹¹ Corte cost., sentenza 12 settembre 1995, n. 422, par. 2.

¹² La legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, ha modificato gli statuti speciali nel senso di includere il principio di parità di accesso alle consultazioni elettorali mentre l'articolo n. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, riformulò nella medesima direzione il comma n. 7 dell'art. 117 della Costituzione, relativo alle regioni a statuto ordinario che ora recita «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive».

¹³ Corte cost., sentenza 19 febbraio 2003, n. 49, par. 3.1.

¹⁴ La preferenza di genere consente all'elettore di esprimere due preferenze (anziché una, come previsto dalla normativa previgente) purché riguardanti candidati di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza.

¹⁵ Corte cost., sentenza 20 gennaio 2010, n. 4, par. 3.1.

genere nelle amministrazioni locali.

L'atteggiamento del legislatore costituente con riguardo al lavoro femminile si distingue innanzitutto per il superamento delle minime tutele accordate durante di anni Trenta a favore di donne e fanciulli, la qual si limitava ad impiegare queste c.d. "mezze forze" in lavori pericolosi, insalubri e faticosi¹⁶.

La Costituente, invece all'art. 37, comma 1 della Carta, dopo aver introdotto il principio paritario secondo cui «la donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore», sottolinea la necessità di un intervento protettivo nei confronti delle risorse femminili, assumendo che «le condizioni di lavoro devono consentire alla donna l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre ed al bambino una speciale ed adeguata protezione».

Il mutamento di prospettiva rispetto alla fase precedente è palese: la donna appare bisognosa di protezione specifica nel momento in cui essa diventa madre, in considerazione delle esigenze di tutela della salute sua e del bambino. Qualora, invece, venga in rilievo la posizione della donna lavoratrice in quanto tale, quest'ultima è considerata su un piano di parità rispetto al lavoratore uomo.

Negli anni '50 la nuova linea di tendenza indicata dal Costituente viene seguita a breve distanza dal legislatore ordinario. Infatti, nel periodo in cui si legifera il "corpus normativo prevenzionale" dedicato alla tutela fisica dei lavoratori¹⁷, vengono altresì riconosciute e previste specifiche tutele per la lavoratrice madri, contenute in un primo intervento organico: la legge 26 agosto 1950, n. 860, in seguito integrata dalla 30 dicembre 1971, n. 1204, secondo un processo culminato, infine, nel decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, attuale testo di riferimento normativo in materia¹⁸.

Con notevole ritardo si realizza, invece, la direttiva costituzionale della parità di trattamento tra donna e uomo nel rapporto di lavoro. Un primo passo in tal senso è rappresentato dalla legge 9 gennaio 1963, n. 7, che vieta il licenziamento a causa di matrimonio, mentre l'intervento di maggior rilievo giunse con la legge 9 dicembre 1977, n.

¹⁶ Ci riferisce alla Legge n. 653 del 1934, oggi abrogata. La norma ad alto tasso ideologico presenta una formulazione ambigua e contraddittoria. Essa è il frutto di un difficile compromesso fra la posizione cattolica che sottolineava l'essenzialità della funzione familiare della donna e quella della sinistra che premeva per una concezione più emancipata del lavoro femminile e della famiglia.

¹⁷ Si tratta dei decreti del Presidente della Repubblica degli anni 1955-1956 che ponevano regole mirate alla prevenzione degli infortuni sul lavoro sia nelle attività produttive in generale, sia nelle costruzioni, nonché per promuovere e garantire il rispetto dell'igiene nei luoghi di lavoro; le cui disposizioni hanno costituito per oltre mezzo secolo i pilastri della tutela fisica dei lavoratori. Tali norme resteranno in vigore fino all'emanazione dell'attuale T.U. n. 81/2009.

¹⁸ Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53.

903, recante *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*. Con essa si realizzò una prima e coerente attuazione non solo del dettato costituzionale, ma anche di ciò che si andava elaborando a livello comunitario: un'eguaglianza tra i sessi, intesa, nel caso specifico, come divieto di ingiustificata ed arbitraria discriminazione sulla base del sesso cui si contrappone la netta imposizione di un trattamento uniforme nell'accesso al lavoro per qualsiasi settore di attività e livello professionale, nonché in ordine all'attribuzione di qualifiche, mansioni e progressioni di carriera.

Nel decennio successivo, maturarono iniziative diverse, nelle quali si risentiva l'eco delle strategie che prendevano corpo negli altri Paesi, in una direzione più raffinata ed avanzata; realizzando così il passaggio dal "principio di parità" a quello delle "pari opportunità". Negli anni Ottanta, soprattutto, ci si rende conto che il principio della parità formale, certamente positivo per risolvere le discriminazioni perpetrate facendo riferimento direttamente al sesso del lavoratore, risultava del tutto inadeguato per sanare, sul piano sostanziale, quelle discriminazione che venivano indirettamente perseguite nei confronti di soggetti, appartenenti a gruppi affetti da disuguaglianze sociali, così da escludere dall'alveo della tutela quei comportamenti difficilmente individuabili consistenti in prassi formalmente eque ma discriminatorie negli effetti.

2.3 La legislazione italiana attuale: dagli interventi degli Anni Novanta e primi Anni Duemila

La normativa nazionale di promozione e tutela delle pp.oo. pone in essere, recependoli i principi e le prescrizioni poste dalle fonti sovranazionali, in particolare da quelle europee. Tale trasposizione normativa non ha peraltro raggiunto i risultati attesi. Il primo intervento volto ad attuare la parità tra lavoratrici e lavoratori, la legge n. 903/1977, restò ad un livello eminentemente "formale", poiché valse soprattutto ad eliminare i casi di discriminazione più clamorosi e manifesti (Calvanelli e Candidi Tommasi, 2009).

Si rese così evidente che l'attuazione dei principi paritari avessero bisogno di una normativa più "pervasiva" degli ambiti sociali in cui dovrebbero valere, contenente dunque, oltre a più dettagliate rielaborazioni concettuali, anche strumenti di attuazione concreta.

Il lungo e faticoso processo di rielaborazione dei concetti paritari, accompagnato e sostenuto da un forte impegno dei sindacati, dell'associazionismo femminile e di alcune

parti politiche, approda finalmente ad un risultato con la legge 10 aprile 1991 n. 125¹⁹, frutto d'intensi dibattiti nel Paese e nelle aule parlamentari. Questo intervento normativo, espressamente dedicato alla realizzazione delle pari opportunità, apre un'ulteriore fase della normativa nazionale in materia di lavoro tra donne e uomini, tuttora in corso. In particolare, viene abbandonato il concetto classico di eguaglianza formale, orientata a contenere la rilevanza dell'identità sessuale nella disciplina del lavoro femminile più che a valorizzarla, mentre si cerca di dare una risposta complessiva ai riscontrati problemi di interpretazione e applicazione delle normative antidiscriminatori. Ci si orienta quindi a perseguire, in concreto, una eguaglianza sostanziale, che da un lato non costringa la donna lavoratrice a negare il suo specifico ruolo femminile e, dall'altro, non imponga alle imprese ad un utilizzo antieconomico della forza lavoro femminile, spingendole a porre in essere ad ogni sorta di manovra evasiva.

Con tale intento, con la successiva legge n. 125/1991 l'ordinamento si dota di strumenti che consentono di ridisegnare alcuni tratti del diritto del lavoro, nel senso di renderlo più rispettoso ed inclusivo di tutte le diversità, secondo un modello di mainstreaming. In particolare, la norma, oltre ad istituire il Comitato nazionale per l'attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità invita i vari attori sociali²⁰ ad adottare le c.d. "azioni positive", strumenti, duttili e temporanei, tendenti ad assicurare la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. Tali azioni, sul piano concreto, si traducono in progetti, prevalentemente formativi e di inserimento lavorativo, finalizzati a rafforzare la presenza femminile nel mercato del lavoro, soprattutto nelle posizioni di elevata professionalità, ma anche a programmi di promozione del riequilibrio delle responsabilità familiari e professionali tra i due sessi attraverso rimodulazioni dei tempi di lavoro. Più tardi, negli anni 2000, verrà stabilito l'obbligo, in capo alle pubbliche amministrazioni, di predisporre un *Piano di Azioni Positive* (PAP) di durata triennale, rafforzato dalla previsione sanzionatoria richiamata nel medesimo decreto, in base alla quale le amministrazioni pubbliche che non provvedono ad adottare il piano, non potranno assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

L'intervento legislativo del 1991 si propone altresì di ovviare ad alcune pesanti limitazioni della precedente legge del 1977, la quale non teneva conto delle difficoltà della

¹⁹ Recante *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*.

²⁰ Si tratta di: il CUG, i consiglieri di parità, i centri per la parità e le pari opportunità di livello nazionale, locale e aziendale, i datori di lavoro pubblici e privati, i centri di formazione professionale, le organizzazioni sindacali nazionali e territoriali.

donna di agire in giudizio in caso di discriminazioni individuali, della sua mancanza di interesse ad agire in caso di discriminazione collettiva, della sua difficoltà a dimostrare sul piano probatorio l'asserita discriminazione e l'inefficacia della sanzione di nullità, in caso di discriminazioni consistenti in comportamenti di carattere omissivo, così inserendo, per la prima volta in Italia, la definizione di discriminazione indiretta, ricavata sin da allora dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

La legge n. 125/1991 presenta contenuti tra i più avanzati dei paesi europei e addirittura, in alcuni casi, anticipatori rispetto a talune previsioni comunitarie; tuttavia è stato fatto osservare come, paradossalmente, assai meno definite e sviluppate fossero le strutture, i mezzi di attuazione e gli strumenti di controllo (Treu, 1991). La realtà dei fatti è che la legge è stata solo parzialmente attuata. In un noto commentario sistematico, pubblicato a tre anni di distanza dall'entrata in vigore, si denuncia il suo mancato decollo (Treu, 1991), non esitando a parlare di una *non giustiziabilità di fatto* dei diritti che la legge ha sancito (Treu e Ballestrero, 1994). Si lamenta in particolare una singolare assenza di applicazione giudiziaria, invocando scelte e provvedimenti ancora più rigorosi e implementazioni di carattere organizzativo e strumentale.

In seguito, in occasione della conferenza di Pechino del 1995, si prese ulteriormente atto dell'insufficienza degli strumenti predisposti finora dalla legislazione di parità, per i quali si delineò una riforma atta a perseguire due obiettivi considerati ineludibili: l'empowerment e il mainstreaming²¹, (De Simone, 2001), enunciati proprio nella piattaforma del 1995 e ribaditi in diverse e successive istanze dall'Unione europea.

A tali esortazioni dà risposta il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 196, recante *Disciplina dell'attività delle consigliere e dei consiglieri di parità e disposizioni in materia di azioni positive, a norma dell'art. 47 della legge 17 maggio 1999, n. 144*, che rappresenta il completamento, sotto il profilo strumentale, della legge del 1991. I consiglieri di parità sono pubblici funzionari il cui compito è presidiare la condizione della donna nel mercato del lavoro, nonché svolgere ogni utile iniziativa a favore della realizzazione delle pp.oo. Sono dotati di poteri ispettivi ed è loro inoltre riservata la facoltà richiedere – per il tramite dell'ispettorato del lavoro – informazioni sulla situazione occupazionale maschile e femminile, in relazione allo stato delle assunzioni e della formazione e promozione professionale presso i luoghi di lavoro, nonché di rapportarsi all'autorità giudiziaria per i

²¹ I principi dell'empowerment e del mainstreaming attengono rispettivamente all'attribuzione di potere e responsabilità alle donne mediante il rafforzamento della loro posizione istituzionale, e alla diffusione di strategia atte all'integrazione delle pp.oo. in ogni ambito politico e istituzionale rilevante.

reati di cui vengono a conoscenza nell'esercizio delle funzioni. Infine, la norma, attribuisce al consigliere il mandato e le capacità di colpire i comportamenti lesivi dell'eguaglianza di genere e della sensibilità civile e giuridica del nostro tempo, assegnandogli, oltre alle prerogative ispettive appena descritte, la facoltà di agire in giudizio nelle vertenze in cui si ipotizzi una discriminazione di genere, siano queste promosse davanti al giudice del lavoro, ovvero innanzi al tribunale amministrativo regionale su delega della lavoratrice.

Negli anni Duemila, inoltre, il processo di integrazione della normativa comunitaria antidiscriminatoria prosegue, sia con interventi legislativi espressamente dedicati al suo recepimento²², sia integrandone i dettami nella disciplina normativa di specifici macro-ambiti di intervento. Tra questi ultimi non si può non menzionare il Testo Unico del Pubblico Impiego²³ (TUIP), che divenne terreno accogliente per introdurre gli ulteriori strumenti della parità suggeriti dall'Europa. È in questo periodo che, sull'esempio del CCNL delle autonomie locali del 2002, in diversi altri contratti collettivi, si afferma un ulteriore obiettivo delle pp.aa., rinvenibile nella direttiva 24 marzo 2004, emanata dal Dipartimento della Funzione Pubblica. La norma esplicita la necessità di mirare al «benessere fisico e psicologico delle persone, attraverso la costruzione di ambienti e relazioni di lavoro che contribuiscano al miglioramento della qualità della vita dei lavoratori e delle prestazioni» .

In particolare, si afferma che per lo sviluppo e l'efficienza delle amministrazioni, le condizioni emotive dell'ambiente in cui si lavora, la sussistenza di un clima organizzativo che stimoli la creatività e l'apprendimento, l'ergonomia – oltre che la sicurezza – degli ambienti di lavoro, costituiscano elementi di fondamentale importanza ai fini dello sviluppo e dell'efficienza delle amministrazioni pubbliche.

L'intervento del 2004 aggiunge, dunque, un nuovo obiettivo al datore di lavoro Pubblico, quello di farsi carico del benessere psico-emotivo dei propri dipendenti, e, nel farlo, sottolinea che questo obiettivo va perseguito dalle amministrazioni nell'alveo delle misure volte a garantire la sicurezza dei lavoratori.

²² Cfr. il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, *Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica*, il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, *Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro* e il decreto legislativo 30 maggio 2005, n. 145, *Attuazione della direttiva 2002/73/CE in materia di parità di trattamento tra gli uomini e le donne, per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionale e le condizioni di lavoro*.

²³ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*.

2.4 Il Codice delle Pari Opportunità e la direttiva 23 maggio 2007

Dal 2006, tutte le misure vigenti a tutela delle pp.oo. sono confluite nel c. d. “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna”²⁴, con l’obiettivo di favorire la divulgazione e l’attuazione omogenea della disciplina antidiscriminatoria italiana. Fino all’introduzione di questo testo unico, la parcellizzazione delle norme in più fonti aveva comportato, anche a livello territoriale, sensibili disomogeneità, incongruenze applicative, nonché una proliferazione interpretativa dei dogmi. Il codice, dunque, raccogliendo in un unico testo ben undici delle previgenti leggi sulle pari opportunità, riproponendone le norme in cinquantanove articoli, divisi in quattro libri, impone una razionalizzazione ed un riordino tecnico giuridico al panorama legislativo delle pari opportunità delle quali, ancora una volta, ed in maniera più esplicita ed incisiva, ribadisce il formale riconoscimento.

Il testo, dopo aver ribadito il divieto generale di discriminazione fra uomini e donne, nel secondo titolo del primo libro assegna ai diversi organismi deputati alla promozione delle pari opportunità²⁵, le specifiche attribuzioni e competenze a ciò dedicate. Dopodiché, nei restati tre libri, affronta la questione della parità, declinandola in tre macro-aree di intervento.

Il secondo libro, è dedicato alle pp.oo. tra uomo e donna nei rapporti etico-sociali, più precisamente, ai rapporti tra i coniugi e alla questione del contrasto alla violenza nelle relazioni familiari; la corposità ed esaustività della disciplina italiana già contenuta in altri testi normativi, ha suggerito al legislatore del 2006 di non far altro che applicare – per entrambi i temi – il rinvio integrale della loro trattazione agli ulteriori luoghi dell’ordinamento²⁶.

La vis legiferativa del codice si esprime, invece, nel libro terzo, dedicato ai rapporti economici e alle pp.oo. nel campo del lavoro, nell’esercizio dell’attività d’impresa e nell’accesso a beni e servizi. Vengono qui riprese ed arricchite le distinzioni tra discriminazione diretta e indiretta e quella fra molestie e molestie sessuali.

²⁴ Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, *Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell’articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246.*

²⁵ Gli organismi individuati dalla norma sono: la Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna, il Comitato nazionale per l’attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratori e lavoratrici, il Consigliere e i consiglieri di parità, nonché il Comitato per l’imprenditoria femminile.

²⁶ L’art. 24, che, per gli aspetti di pari opportunità nei rapporti tra coniugi, rinvia alle disposizioni contenute nel codice civile a seguito della riforma del diritto di famiglia intervenuta nel 1975. Nel titolo II l’art. 25 rinvia, invece, alla recente legislazione sul contrasto alla violenza nelle relazioni familiari (Legge 4 aprile 2001 n. 154), come strumento di lotta agli abusi domestici, di cui spesso risultano vittima proprio le donne.

L'ultimo libro del codice tratta delle pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti civili e politici ed in esso confluisce l'unico provvedimento di legge ordinaria finora emanato sul punto: quello che attua l'art. 51 della Costituzione – rappresentato dall'art. 3, comma 1, della legge 8 aprile 2004, n. 90 – che promuove le pari opportunità nell'accesso alla carica di membro del Parlamento europeo.

Il percorso regolativo italiano degli anni Duemila trova il suo culmine nella direttiva dei Ministri per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e per le Pari Opportunità del 23 maggio 2007, *Misure per realizzare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle amministrazioni pubbliche*, tramite la quale l'amministrazione esprime al meglio il frutto maturo dell'evoluzione delle pari opportunità di Italia.

Proprio nella premessa alla direttiva sono riportate le considerazioni di matrice europea poste a motivazione del percorso intrapreso nel campo degli stati membri, con particolare riguardo al settore amministrativo. Per la loro chiarezza e l'alto valore pedagogico con cui è scritto se ne riporta integralmente uno stralcio:

La valorizzazione delle persone, donne e uomini, è un elemento fondamentale per la realizzazione di questo cambiamento e richiede politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane articolate e complesse, coerenti con gli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Occorre, pertanto, migliorare la qualità del lavoro, fornire nuove opportunità di sviluppo professionale e rimuovere tutti gli ostacoli che ancora si frappongono alla valorizzazione professionale e allo sviluppo di pari opportunità di carriera per i lavoratori e le lavoratrici. Valorizzare le differenze è un fattore di qualità dell'azione amministrativa: attuare le pari opportunità significa, quindi, innalzare il livello dei servizi con la finalità di rispondere con più efficacia ed efficienza ai bisogni delle cittadine e dei cittadini.

2.5 I comitati paritetici e il Comitato Unico di Garanzia

Lo sviluppo degli strumenti di parità, nel settore lavorativo pubblico, ha condotto alla creazione di comitati paritetici, con funzioni di controllo della discrezionalità del datore di lavoro nelle materie che impattano la dignità, la salute e la libertà dei lavoratori.

Invero, questa tipologia di organismi a rappresentanza anche sindacale compaiono nelle previsioni legislative già a partire dalla fine degli anni Ottanta, quando il d.p.r. 13 maggio 1987, n. 268, all'art. 7, rubricato proprio «Pari opportunità», prevedeva che, in sede di

contrattazione decentrata del comparto amministrativo²⁷, si definiscano meccanismi tesi a consentire una reale parità tra uomini e donne, anche mediante «interventi che si concretizzino in ‘azioni positive’ a favore delle lavoratrici».

La raccomandazione a provvedere, ove non fosse già avvenuto, alla costituzione dei comitati pari opportunità previsti dagli accordi nazionali di lavoro dei comparti del pubblico impiego viene ribadita anche successivamente²⁸, fornendo ulteriori indicazioni circa compiti, funzioni, componenti e forme di regolamentazione dei comitati medesimi.

In seguito, alla luce del mutato contesto normativo²⁹ delineato dalla revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a far proprie le istanze di antidiscriminazione è intervenuta anche la contrattazione collettiva, che – con il CCLN del 1999 per il personale dirigente e, con CCLN del 2000 per tutto il personale del comparto delle regioni e delle autonomie locali³⁰ – ha fornito indicazioni ulteriori e dettagliate sul funzionamento dei comitati di comparto, nonché sulle misure che essi sono tenuti ad adottare, di concerto con l'ente di appartenenza.

Indicazioni analoghe sono presenti in alcuni contratti collettivi di altri comparti del pubblico impiego, mentre è più difficile trovare norme parimenti vincolanti nel settore privato, dove, pur tuttavia, esistono alcune esperienze di attivazione di questi o di analoghi organismi.

Inoltre, con la tornata contrattuale del 2002³¹ si assiste all'introduzione – in aggiunta ed in raccordo ai già presenti comitati per le pari opportunità – di ulteriori strumenti innovativi di partecipazione, ovvero i comitati paritetici sul fenomeno del mobbing, inteso come forma di violenza morale e/o psichica in occasione di lavoro, attuato dal datore di lavoro o da altri dipendenti nei confronti di un lavoratore o di una lavoratrice. In sede di contrattazione infatti, anche in ossequio della risoluzione del Parlamento europeo del 20 settembre 2001, si conviene sulla necessità di avviare adeguate ed opportune iniziative al fine di contrastare la diffusione di situazioni riconducibili a tale fenomeno, di crescente rilevanza sociale, soprattutto con l'intento di prevenire il verificarsi di possibili

²⁷ Si tratta ad esempio dei contratti collettivi degli enti pubblici non economici, regioni e autonomie locali e ministeri.

²⁸ Cfr. Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 24 marzo 1993, n. 12, *Gestione delle risorse umane e pari opportunità. Indirizzi applicativi direttive CE. Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.*

²⁹ Si tratta della già citata legge n. 125/1991 e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421.*

³⁰ Cfr. CCNL dell'area della dirigenza e del comparto regioni e autonomie locali del 14 settembre 2000, titolo III *Disposizioni particolari*, art.19, *Pari opportunità.*

³¹ Cfr. CCNL dell'area della dirigenza e del comparto regioni e autonomie locali per il quadriennio normativo 2002-2005 e il biennio economico 2002-2003, firmato in data 22 febbraio 2006, Titolo II, *Forme di partecipazione e raffreddamento dei conflitti*, art. 8 *Comitato paritetico sul fenomeno del mobbing.*

conseguenze pericolose per la salute fisica e mentale dei lavoratori, e, più in generale, per migliorare la qualità e la sicurezza dell'ambiente di lavoro.

Dunque, attraverso la creazione di comitati paritetici, rappresentativi, per quanto possibile, di tutte le maggiori sigle sindacali, nonché di tutti livelli di contrattazione, il legislatore italiano, conformemente alle indicazioni dell'Unione europea, ha affidato direttamente alle aziende, in primis pubbliche, la promozione e attuazione dei valori di equità e benessere lavorativo, cui il datore di lavoro deve far riferimento nella gestione efficace del personale, e nel perseguimento di modelli organizzativi efficienti ma, nel contempo, rispettosi della dignità del lavoratore e delle lavoratrici.

Tuttavia, negli anni, la proliferazione dei comitati anche all'interno di una stessa amministrazione ha causato una frammentazione delle competenze, in quanto al CPO erano attribuite quelle relative al contrasto alle discriminazioni di genere e alle molestie sessuali, mentre ai comitati anti mobbing erano attribuite competenze relative alla tutela del benessere psicologico. Di conseguenza, le norme che hanno spinto su questa strada le pubbliche amministrazioni, pur rappresentando ricchezza di iniziative e l'attenzione per le tematiche della parità e delle pari opportunità, non facevano chiarezza sul "chi deve fare che cosa", con conseguente scarsità di efficacia dell'azione e di sinergia tra le forze impegnate. I precedenti comitati, inoltre, non erano parte integrante dell'amministrazione di riferimento. Essi non operavano in raccordo con l'ente amministrativo, essendo il loro funzionamento rimesso alla contrattazione collettiva e alla contrattazione decentrata integrativa, per cui le loro funzioni rimanevano piuttosto contenute nelle dimensioni e spesso incapaci di incidere in modo efficace nella realtà delle pubbliche amministrazioni, rimesse com'erano alla sola facoltà negoziale delle parti sociali.

Oltre ad una svantaggiosa frammentazione di competenze, si è assistito ad una crescente e incessante moltiplicazione dei comitati, anche all'interno di una stessa amministrazione, che fu superata con l'art. 21 della **legge 4 novembre 2010 n. 183** (c.d. "Collegato lavoro")³², che modificando la disposizione contenuta nell'art. 57, comma 1 del d.lgs n. 165/2001, prevede l'obbligo – in seno a tutte le amministrazioni pubbliche del Paese – di costituire al loro interno Il Comitato Unico di Garanzia è un organo collegiale paritetico di tutela di tutte le componenti operanti nelle aziende medesime, che si occupa di favorire le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora ed eliminare le

³² Legge 4 novembre 2010, n. 183, *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.*

discriminazioni di ogni genere.

Questi nuovi comitati che accorpano quelli previgenti, unificandone le competenze, sono orientati a garantire «parità e pari opportunità tra uomini e donne e l'assenza di ogni forma di discriminazione diretta, 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» nonché «un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo» impegnandosi «a rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica» all'interno delle aziende in cui operano.

Benché i comitati unici di garanzia operino in continuità con i precedenti CPO e CAM, essi differiscono da questi ultimi sotto vari punti di vista. Innanzitutto, la loro istituzione non è più facoltativa, costituendo invece un preciso impegno della direzione dell'ente. Tale prescrizione fa sì che essi divengano un vero e proprio organismo dell'amministrazione di appartenenza, che supporta il vertice nelle tematiche di parità e benessere, in certi frangenti avvalendosi della collaborazione dei sindacati, nonché di altri organismi e figure di cui si dirà in seguito. Conseguentemente anche il modo di occuparsi delle problematiche di cui è investito assume un profilo più generale e preventivo: i comitati, infatti, anche se continuano ad essere coinvolti nelle singole criticità che emergano nelle aziende, non si occupano più della presa in carico di casi specifici³³.

2.5.1 Il mandato dei CUG

L'escursus storico e normativo dei precedenti capitolo dimostra come l'introduzione dei CUG, sia l'esito, non solo di un lungo percorso normativa ma, ancor prima, del recepimento – a livello culturale e sociale – del bisogno di tutelare in modo sempre più completo, il diritto degli individui ad inserire in un tessuto lavorativo sano e qualificante. In particolare, mentre le pari opportunità nel contesto generale mirano a garantire l'assenza di ostacoli alla partecipazione economica, politica e sociale degli individui, in quello lavorativo, esse divengono il parametro che mira a fare del posto di lavoro, il luogo dove le persone possono continuare a costruire la propria immagine sociale, proprio in quanto possono perseguire le proprie aspirazioni in un condizioni di pari opportunità di accesso, di

³³ In altri termini, il CUG può indirizzare l'eventuale richiedente nella soluzione del caso singolo, ma non affrontarla direttamente. Esso infatti si limiterà a verificare le segnalazioni e a trasmetterla alla struttura competente per il problema.

formazione, di valutazione e di carriera.

Il miglioramento delle condizioni di lavoro si realizza – oltre che assicurando parità di trattamento – anche, ed in via non secondaria, promuovendo sui luoghi di lavoro il valore della salute e della prevenzione dei rischi. Adoperarsi per assicurare un ambiente di lavoro sereno, sano e quanto più possibile sicuro, oltre ad essere un doveroso adempimento del datore di lavoro a tutela della vita e dell'incolumità psico-fisica dei suoi dipendenti, presenta altresì dei vantaggi per l'azienda, sia perché contribuisce alla sostenibilità dei sistemi di protezione sociale connessi agli infortuni, agli incidenti e alle malattie, riducendone i costi, sia perché il benessere dell'organizzazione influenza il miglioramento della sua stessa performance e, quindi, il suo profitto³⁴ (Gabassi, 2003).

Per le pubbliche amministrazioni, la cui mission si esprime nella resa di servizi collettivi di pubblico interesse, il profitto, è meglio definito come “creazione di valore”, prevalentemente misurato nella capacità dell'organizzazione di soddisfare le esigenze dell'utenza, pur attenendosi ai vincoli di bilancio. Tale obiettivo si giova particolarmente degli investimenti effettuati per il personale, in quanto la creazione di un ambiente improntato al benessere e rispettoso degli individui che vi lavorano, aumenta i livelli di motivazione, l'impegno, il senso di appartenenza al gruppo, l'affezione al lavoro e l'adesione dei lavoratori alla mission e agli obiettivi dell'azienda, a tutto vantaggio della competitività, della produttività e dell'avanzamento della conoscenza della stessa.

In tale prospettiva, la parità di trattamento e il benessere dell'organizzazione rappresentano le due macro-sfide che si pongono a tutte le organizzazioni in generale, ed alla pubblica amministrazione in particolare, la quale per essere il *datore di lavoro esemplare* indicato dalle linee guida di cui alla direttiva 4 marzo 2011, deve impegnarsi a contrastare le condotte discriminatorie e vessatorie ed il loro intrinseco potere di deteriorare l'ambiente di lavoro (Petrilli 2011).

2.5.2 La matrice europea e la mission dei comitati

La mission questi organismi paritetici, così come appena definita, si esplica prevalentemente in un'attività di controllo interna alle organizzazioni nei confronti della discrezionalità del datore di lavoro nelle materie che impattano la dignità, la salute e la

³⁴ Limitatamente alle scienze sociali, e solo per citare le più accreditate teorie sulla correlazione positiva tra benessere organizzativo e successo delle imprese, si richiamano: la teoria della scuola delle Relazioni umane proposta da Mayo (anni '50), quella della scuola motivazionale di Maslow, quella della teoria motivazionalista di Herzberg (entrambe degli anni '60) nonché quella del modello Existence-Relatedness-Growth (E-R-G) di Alderfer (anni '70).

libertà dei lavoratori.

Come già sottolineato nei precedenti paragrafi la promozione di siffatti obiettivi è avvenuta in ambito europeo, dove sono stati esplicitati in via organica e dettagliata nel 2006, quando Consiglio europeo ha adottato il primo *Patto europeo per l'eguaglianza di genere*. Nella sua versione originaria del 2006, il documento già affermava l'importanza di investire sul potenziale femminile nel mercato del lavoro, di sradicare le diseguaglianze di genere nella remunerazione, partendo dalla lotta agli stereotipi quale elemento fondamentale nella promozione di una migliore qualità di vita e lavoro – nel senso, non ultimo, della loro conciliazione per ambi i sessi. In seguito, nella sua revisione del 2011 tali obiettivi sono stati armonizzati con la *Strategia quinquennale per l'eguaglianza tra donne e uomini*, pianificata dalla Commissione europea nel settembre 2010, oltreché con quelli parallelamente assunti nel *Patto europeo per le pari opportunità 2011-2020*, adottato dal Consiglio per l'impiego, la protezione sociale, la salute ed il consumo, nel marzo dello stesso anno.

Il messaggio chiave rivolto agli Stati unionisti da questa triade di interventi è l'urgenza di intraprendere – a livello nazionale e unionale – azioni che assumano misure efficaci rispetto a: l'eliminazione di stereotipi di genere al fine di promuovere la piena partecipazione femminile in tutte le sfere sociali; lo sviluppo di servizi accessibili e di alta qualità per l'infanzia; la promozione di sistemi lavorativi flessibili; il rafforzamento di politiche di prevenzione e protezione contro la violenza di genere, focalizzando l'attenzione sull'educazione di uomini e ragazzi.

È dunque in riscontro a questo *milieu* politico e alle sue istanze che in Italia nascono i comitati unici di garanzia italiani che, proprio dall'ultimo Patto europeo – revisionato ed aggiornato – traggono la loro caratterizzazione.

La messa a punto e l'operatività dei CUG nella pubblica amministrazione è invece oggetto della già citata direttiva nazionale emanata il 4 marzo del 2011 dei Ministri della Funzione Pubblica e delle Pari Opportunità, che detta le linee guida per il funzionamento degli organismi di garanzia. La norma, dopo aver richiamato le indicazioni ed i principi e europei «di pari opportunità uomo/donna sul lavoro, contrasto ad ogni forma di discriminazione e mobbing», aggiunge che «l'amministrazione pubblica, che deve essere datore di lavoro esemplare», ha già «attuato per prima questi principi che si ritrovano, tra le altre, in disposizioni contenute nel decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165; in particolare negli artt. 7 e 57 e nella contrattazione collettiva», e necessita di regole e indicazioni

specifiche che, almeno nel pubblico impiego, rendano solido e orientato il lavoro dei neo costituiti comitati di garanzia.

Con la direttiva in esame, dopo l'intervento del decreto legislativo 29 ottobre 2009 n. 150 – finalizzato all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico – l'amministrazione si è occupata di delineare il campo d'intervento di questi rinnovati organismi paritetici, dettagliandone regole di funzionamento e approfondendone alcuni temi, che, nella precedente disciplina risultavano un po' evanescenti.

2.5.3 Compiti e prerogative dei Comitati Unici di Garanzia

Come già detto, il CUG ha preso in mano le competenze ed i compiti dei CPO e dei CAM, pertanto, è investito, nella sua unicità, di problematiche di ambiti assai diversi ed eterogenei. Il principale obiettivo che persegue è quello di assicurare pari opportunità di genere e parità di trattamento nell'ambito del lavoro pubblico attraverso la rimozione di ogni forma e causa di discriminazione e di violenza morale o psicologica. Oltre a ciò e – ancor meglio – nel fare ciò, essi devono coadiuvare l'ente di appartenenza a perseguire il più generale obiettivo di ottimizzazione e razionalizzazione della produttività del lavoro pubblico. Per questo, le sue competenze si estendono, oltre che alle varie forme di discriminazione, anche a tutti quegli aspetti del lavoro che sono o che potrebbero diventare una turbativa del buon andamento dell'azione amministrativa, siano essi atti e comportamenti discriminatori, oppure politiche organizzative che conducano, anche senza volerlo, a porre il lavoratore in conflitto con il proprio ambiente lavorativo per motivi legati alla sua sicurezza, alla sua personale motivazione oltreché alle sue esigenze di vita esterne a tale contesto. Quanto alle modalità in cui i CUG concorrono al governo delle aziende, si tratta prevalentemente di effettuare un vaglio preventivo sulle determinazioni aziendali che possono incidere sulla sfera personale dei dipendenti, al fine di chiedere la censura di disposizioni direttamente o indirettamente discriminatorie o di trattamenti e regimi deteriori rispetto a quanto sia invece ragionevolmente possibile accordare ai propri dipendenti. Si tratta, ad esempio, di valutare se i regolamenti interni attinenti al trattamento giuridico del personale offrano strumenti conciliativi dei ritmi vita-lavoro, di verificare che le commissioni di concorso siano composte, sia da membri di sesso femminile, che maschile.

Quanto al vasto campo delle discriminazioni, i CUG intervengono avanzando proposte

concrete, esprimendo pareri e verificando i risultati dell'azione aziendale. In particolare, a seconda dei diversi tipi di discriminazione affrontate i CUG possono verificare la presenza di personale avente caratteristiche particolari (come ad esempio, diversità di razza, di lingua, di appartenenza ad una certa fascia di età); potrà altresì effettuare indagini sulla situazione ambientale, prendendo in esame parametri oggettivi quali la pendenza di contenziosi in corso, la reiezione di domande per l'ammissione ai concorsi; il monitoraggio delle attività formative e dei percorsi di carriera, allo scopo di far emergere eventuali discriminazioni indirette da portare all'attenzione del vertice e dei competenti uffici aziendali.

Sul versante propositivo, i CUG possono adoperarsi soprattutto svolgendo un'adeguata attività di sensibilizzazione, anche intervenendo sulla cultura aziendale, per esempio promuovendo l'adozione di appositi codici etici o di condotta o, ancora, organizzando corsi, diffondendo materiali e documentazione relativa alle pari opportunità. Infine, i CUG concorrono, assieme al vertice aziendale, alla redazione del Piano delle Azioni Positive di cui alla legge n. 125/1991, che inoltre, per gli organismi medesimi, rappresenta un vero e proprio cronoprogramma delle attività a cui potranno utilmente lavorare durante il loro mandato.

Nel trattare delle possibili modalità di azione dei CUG è bene tenere a mente che quelli suggeriti dalla legge, sono "solo" degli esempi, perciò deve intendersi che all'elenco – già di per sé rilevante – possa essere aggiunta qualsiasi altra iniziativa che i vertici e i suoi comitati riterranno utile intraprendere per accrescere il benessere della propria azienda. Fatta questa doverosa precisazione, proviamo a delineare un quadro di azioni che, in base alle norme, alle indicazioni delle Consigliere di parità, e secondo le interpretazioni che ne hanno dato molti comitati impegnati nella ricerca delle proprie modalità d'intervento, si possono ormai considerare delle consolidate "buone pratiche" dei comitati medesimi. Quanto, ad esempio, alla vasta area della **discriminazione di genere**, dominata soprattutto dalle problematiche legate alle cure familiari, che condizionano pesantemente il lavoro femminile, il CUG può proporre o potenziare ogni iniziativa diretta ad attuare politiche di conciliazione, mentre si può esprimere, in via consultiva, su orari di lavoro, flessibilità lavorativa e interventi di conciliazione tra ritmi di lavoro e ruolo genitoriale. Anche nella neo-introdotta tematica della discriminazione per **disabilità**, il CUG potrà promuovere strumenti di lavoro adeguati rispetto alle condizioni fisiche del dipendente – quali, ad

esempio, il telelavoro – oppure stipulare accordi con l'UNAR³⁵ e con l'INAIL per la segnalazione e trattazione di casi di disabilità, nonché per il miglioramento dei protocolli di reinserimento da infortunio sul lavoro. Similmente, potrà spronare e supportare gli uffici competenti ad elaborare progetti di accompagnamento alla ripresa del lavoro, a favore dei propri dipendenti reduci da lunghi periodi di astensione a causa di malattia, maternità o infortunio.

Nell'ambito del benessere organizzativo, le linee guida richiamano tra i compiti del CUG, la loro azione propositiva verso la riduzione dello stress lavoro correlato, anche con specifici riferimenti ai “rischi di genere”. Così, in occasione delle valutazioni periodiche svolte dai responsabili della prevenzione e sicurezza e/o dal medico competente, il CUG può collaborare con tali figure e con il resto dell'amministrazione richiamando ulteriormente la loro attenzione sui disagi derivanti da forme di discriminazione e/o violenza morale, psichica o fisica. Poiché, come si è detto, tra gli obiettivi posti ai CUG dal legislatore vi è il perseguimento dell'ottimizzazione e la razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, è importante che essi rivolgano la propria azione anche ai processi di valutazione del personale ed ai percorsi di carriera offerti dalle aziende: può proporre azioni positive sinergiche per la valorizzazione di meriti e competenze in previsione della assegnazione degli incarichi dirigenziali e degli altri ruoli che comportino un avanzamento di carriera, e, in un'ottica di genere, se rileva una scarsa presenza femminile nei livelli dirigenziali, deve evidenziare la percentuale delle posizioni apicali o di rilievo attribuite alle donne all'interno delle amministrazioni. In tale ottica, può incoraggiare ad effettuare indagini sulla situazione ambientale e verificare la pendenza di contenziosi che vertano su asseriti comportamenti illeciti quali il mobbing o condotte discriminatorie.

Nell'ambito della **discriminazione di razza e origine etnica**, il CUG potrà chiedere che si dia conto della presenza di personale con caratteristiche particolari – quali diversità di razza e lingua – ed inserire queste variabile in eventuali questionari rivolti al personale dipendente, per testare il livello di accoglienza dell'ambiente aziendale nei confronti di questa categoria di lavoratori; potrà inoltre prendere nota delle motivazioni poste a base

³⁵ L'Ufficio Nazionale Anti-discriminazione Razziale, conosciuto anche con l'acronimo UNAR, è un organismo per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza, sull'origine etnica e sulle disabilità. È attivo in Italia dal 2003 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità. All'inizio del 2017 l'opportunità del suo operato è stata oggetto di una forte polemica relativa all'assegnazione dei contributi ad alcune associazioni, culminata con le dimissioni dell'allora presidente. Al di là dello scabroso episodio emerso con l'indagine, quest'ultima ha messo in luce come nel recente passato il tema della disabilità sia stato per l'UNAR d'interesse residuale. A meno che il rinnovato vertice non abbia provveduto ad un'attenta revisione delle priorità dell'ufficio, non può non rilevarsi la scarsissima pertinenza del medesimo al tema della disabilità.

della reiezione di domande per l'ammissione ai concorsi al fine di escluderne il carattere discriminante. Quando invece le condotte lesive attengono all'**orientamento sessuale**, il CUG dovrà procedere, come per le altre discriminazioni, ad un'adeguata attività di sensibilizzazione e ad interventi di carattere culturale all'interno dei luoghi di lavoro. Strumenti adeguati in tal senso possono essere codici etici o di condotta adeguatamente veicolati in tale direzione dal CUG stesso come anche da altre figure di supporto eventualmente presenti all'interno della amministrazione (Consiglieri/e di fiducia, psicologi aziendali e *counsellor*).

Infine, tra le discriminazioni "tipizzate" che minacciano il lavoratore, vi è quella fondata sull'età, che colpisce principalmente i giovani e gli anziani. Sebbene questa tipologia non rientri esplicitamente nell'ambito di un particolare diritto riconosciuto nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, è stata ugualmente acquisita tra le posizioni meritevoli di tutela dal legislatore europeo con la direttiva n. 78 del 2000³⁶. Essa può emergere nel contesto di diversi diritti, e, con particolare riferimento al periodo attuale, sicuramente in quello lavorativo. Il costante processo di invecchiamento della società italiana e degli altri stati membri, invero, ha reso indispensabile prendere coscienza di questa ennesima forma della disegualianza, che si impone all'attenzione delle politiche di pari opportunità. Sinora il dibattito politico si è concentrato sul prolungamento della vita lavorativa dei lavoratori anziani, al fine di metterli in condizione di raggiungere l'età pensionabile, prediligendo così un approccio che mantenga lo status quo di questa categoria di lavoratori. Si profila ora invece la necessità di attuare politiche del lavoro che siano centrate sulla realizzazione di sistemi innovativi nell'organizzazione aziendale, capaci di costruire un sistema di opportunità per tutti, giovani ed anziani, rimuovendo ogni fattore strutturale che possa determinare una loro esclusione, dovuta alla condizione di maggiore vulnerabilità in cui si trovano a causa dell'età. In tale ambito, il CUG, può concorrere alla concretizzazione di quelle politiche definite di "invecchiamento attivo", che focalizzano l'attenzione sul capitale umano rappresentato dai lavoratori anziani, ovvero promuovere l'adozione delle cosiddette politiche di *work life balance*, adatte a quei lavoratori prossimi al pensionamento.

³⁶ L'Italia ha soddisfatto questa necessità con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, che, all'art. 3 comma 1, afferma che «Il principio di parità di trattamento senza distinzione di religione, di convinzioni personali, di handicap, di età e di orientamento sessuale si applica a tutte le persone sia nel settore pubblico che privato ed è suscettibile di tutela giurisdizionale».

2.5.4 Natura giuridica del loro mandato

Il CUG si presenta come un organismo di presidio in ambiti specifici il quale, a seconda delle dimensioni dell'organizzazione di appartenenza può essere l'unico staff competente in materia di personale (ad esempio, negli enti di piccole dimensioni) ovvero, negli enti dove è presente una specifica funzione che si occupa di risorse umane, un soggetto *people oriented* con ulteriori e più specifiche competenze rispetto alle strutture deputate alla gestione del personale.

In generale, nell'organizzazione aziendale, il suo ruolo appare duplice: da un lato, è gruppo di miglioramento orientato all'utente interno, d'altro lato, ha funzioni di stimolo e controllo nei confronti degli altri servizi e del vertice politico ed amministrativo; in tale veste, peraltro, esso, pur dando voce in taluni casi alle istanze dei lavoratori, non si sostituisca al ruolo di controparte datoriale, svolto tipicamente delle rappresentanze sindacali.

Come detto, la sua missione organizzativa si svolge dando pareri, proponendo azioni positive, controllando l'attuazione di obiettivi nelle materie precedentemente indicate e assicurando, annualmente, un report al vertice politico e a quello amministrativo, con ciò contribuendo anche a ridimensionare il fenomeno del sottoutilizzo di persone presenti nell'ente, in quanto emarginate nell'organizzazione. Nel far ciò, esso non interviene a posteriori su fenomeni di conflittualità verificata, ma formula suggerimenti che, nelle fasi decisionali, possono essere idonee a prevenirli.

Il ruolo del CUG così delineato, ritrae quelli che sono i *desiderata* del legislatore, desumibili dalle norme e dalle loro direttive applicative; ma per capire se tale intento sia stato effettivamente raggiunto, e, ancor prima, se esso sia stato opportunamente formulato, si rende necessario indagare sull'effettiva operatività degli strumenti ed istituti dedicati alle pari opportunità, compito che viene svolto, a livello centrale, dal Dipartimento Pari opportunità, che annualmente relaziona sul loro stato di avanzamento. Dall'analisi di questi documenti emerge chiaramente un livello di operatività disomogeneo: la realtà delle prassi pubbliche presenta, invero, un quadro caratterizzato non tanto dalla poca aderenza al dettato normativo, quanto alla diffusa disapplicazione dell'obbligo di istituire tali comitati o, quanto meno, del loro sottoutilizzo da parte delle amministrazioni. In particolare, in alcune realtà organizzative si è arrivati alla mera costituzione dei comitati, indotta – secondo chi scrive – dalla tiepida sanzione prevista per chi omette tale adempimento; in

altre realtà ci si è limitati a una doverosa quanto teorica raccolta dei dati attinenti alle problematiche loro riservate, e, solo in alcuni altri si è giunti alla elaborazione ed attuazione di azioni positive.

Eppure, le potenzialità di tale organismo sono notevoli, anche in considerazione della paritetività della loro composizione, la quale garantisce equilibrio ed imparzialità di intenti. A questo punto, viene spontaneo domandarsi quanto sia realmente penetrante il ruolo del CUG all'interno degli enti in cui sono costituiti e quanto sia vincolante il loro parere per le stesse.

Dall'analisi della normativa di fonte primaria nonché delle linee guida governative emerge inequivocabilmente che i pareri emessi dai CUG hanno carattere obbligatorio, seppur non vincolante, in quanto espressivo di funzioni legalmente tipizzate. Non è invece in alcun caso sostenibile che l'attività consultiva dei CUG possa considerarsi come una resa di pareri facoltativi, poiché tale ultima evenienza si realizzerebbe solo quando la richiesta dell'atto consultivo da parte dell'amministrazione decidente non fosse imposta dalla legge.

A sostegno di tale tesi della **inderogabilità delle norme relative ai CUG**, va osservato come le Linee guida, specificando e predeterminando le modalità e i casi in cui sia necessaria la consultazione del comitato (in particolare, che il medesimo vada invitato al preventivo consulto ogni qualvolta si debbano adottare atti interni nelle materie di sua competenza; soprattutto quando questi comportino atti organizzativi e datoriali di carattere unilaterale, dove non possono intervenire accordi con le OO.SS. e con le RSU) ricordano i regolamenti, in quanto, come questi ultimi, contengono norme dirette a disciplinare in via generale ed astratta la fattispecie individuata dalla norma primaria, della quale sono completamento e integrazione. Nel caso di specie, le linee poste con la Direttiva 4 marzo 2011 realizzano il dettato dell'art. 57 del d. lgs. n. 165/2001.

Poiché l'art. 2 comma 2 del decreto attribuisce espressamente carattere imperativo alle disposizioni in esso contenute, si potrebbe essere tentati di considerare tali anche le norme dettate dalle linee guida; invero, tale estensione potrebbe limitarsi alla sola norma che ha attribuito le competenze alla loro emanazione. Può invece essere rilevato il loro carattere imperativo, trattandosi di disposizioni indirizzate a pubblici dipendenti, che prevedono, inoltre, conseguenze e sanzioni per la loro mancata attuazione.

In particolare, nel silenzio delle linee guida ministeriali, **le sanzioni per l'omesso parere del CUG** devono essere riprese dalla disciplina generale contenuta nella legge sul procedimento amministrativo del 1990, segnatamente con riferimento all'annullabilità ed

alla nullità degli atti amministrativi, adottati in difetto del dovuto parere dell'organo a ciò deputato.

Nel caso di specie, alla luce dell'art. 21 *octies* comma 1 della citata legge n. 241/1990, richiamando altresì la tassonomia delle funzioni del CUG, si osserva che gli atti di (ri)organizzazione dell'amministrazione e gli atti di pianificazione-programmazione, se emanati omettendo l'acquisizione del parere del CUG, sono passibili di illegittimità e pertanto annullabili³⁷ in base parametro del vizio di violazione di legge.

Inoltre, la patologia di tali atti può verificarsi anche sotto il profilo di altro vizio invalidante, ossia quello dell'eccesso di potere, nella figura sintomatica del deficit di istruttoria, allorquando, senza giustificato motivo, si addviene al varo di regolamenti e provvedimenti decisorii e definitivi, senza che sia stata condotta una completa ed esaustiva indagine procedimentale.

Pertanto, quantunque sia vero che il parere del CUG non è vincolante, per principio generale sotteso ad eminenti ragioni di trasparenza amministrativa, qualora l'ente decidente si discosti dall'atto di opinione espresso da tale organo consultivo, esso è tenuto a motivare le ragioni del non accoglimento del parere medesimo; ciò poiché gli atti interni, come le circolari e le direttive, seppur privi di valenza regolamentare, producono un principio di vincolo dal quale è possibile discostarsi (ad es. perché repute *contra legem*) solamente motivandone adeguatamente e puntualmente le ragioni di tale scelta.

Similmente, valgono tutte le altre considerazioni riferibili all'attività amministrativa a carattere unilaterale svolta dai CUG (cd. attività autoritativa *jure imperi* di macro organizzazione) che, come tale è sindacabile innanzi al giudice amministrativo.

Per quanto concerne cd. "attività *more gestionis*" di micro organizzazione, le conseguenze sanzionatorie per l'omissione del parere obbligatorio dei CUG, potrebbero riverberarsi anche nella sfera dei rapporti negoziali dell'amministrazione, più propriamente in quella della contrattazione collettiva integrativa. In tal senso, l'inadempimento incorrerebbe nell'ipotesi prevista dall'art. 1418 comma 1 del codice civile, il quale prevede la nullità degli atti privatistici per violazione delle norme imperative e la loro conseguente sindacabilità innanzi al giudice ordinario.

Le problematiche appena descritte non investono solo la legalità e impugnabilità dei provvedimenti emessi o da emettere, ma investe altresì altri delicati aspetti legati alla

³⁷ Gli atti amministrativi annullabili producono effetti (al pari degli atti legittimi) sino a quando non interviene una sentenza caducatoria del giudice amministrativo, o un atto di auto annullamento di essi da parte della pubblica amministrazione in sede di autotutela, salvo convalida del vizio in tempi ragionevoli da parte dell'amministrazione stessa.

correttezza, alla coerenza e alla opportunità dell'azione amministrativa. Si osserva, in particolare, che, quando l'istruttoria amministrativa è scarna o incompleta per la mancata acquisizione di valutazioni che potevano essere espresse in sede di rilascio di parere obbligatorio, ne risente anche la qualità, la pregevolezza e la virtuosità delle determinazioni assunte, con evidente *vulnus* per il buon andamento dell'azione amministrativa. Né può addursi a giustificazione della mancata richiesta di rilascio di parere, la necessità di accelerare e velocizzare la conclusione dei procedimenti e regolamenti, in quanto l'esigenza di speditezza del fare amministrativo non può andare a detrimento delle garanzie di legge, poste a presidio del pubblico interesse e di un equilibrato rapporto tra uffici.

Infine, si deve ricordare che le suddette carenze appaiano rilevanti per la sussistenza di aspetti e profili di responsabilità dirigenziale e di valutazione della performance del management e degli uffici di più stretta collaborazione, ove concorrenti nell'omissione (Amiconi, 2015).

3. Metodologia

3.1 Due approcci di metodo e un incontro finale: limiti e opportunità di una commistione

Un organismo ideato tra le aule dei palazzi della politica e dei suoi tecnici, in risposta agli input impartiti dalla legislazione nazionale ed europea, non poteva evitare di passare innanzitutto sotto una lente di lettura giuridica. Tale prima analisi è stata necessaria a mettere in chiaro prerogative competenze, obblighi, ma da sola non sufficiente a descriverne il funzionamento. Infatti, tra le maglie della burocrazia, e i silenzi delle norme, l'operatività dei CUG è affidata alle organizzazioni ed alle persone che, a partire dai vertici delle aziende, interpretano il dato normativo con modi anche del tutto inaspettati, in particolar modo assegnando pesi e priorità diversi ai compiti e alle prerogative del comitato.

Pertanto, si è deciso di affiancare all'analisi dei testi amministrativi, un secondo momento di analisi di taglio sociologico, per far affiorare proprio l'elemento umano delle dinamiche di questi organismo che, similmente ad altre unità funzionali dell'apparato organizzativo delle pp.aa., si confrontano con le criticità proprie di questo tipo di ambiente.

Il modello di analisi sociologica che si è deciso di assumere è quello delle reti ego-

centrate. Si è accennato in premessa come tale metodo si soffermi sull'analisi dei legami tra tutti soggetti definiti *alter*, legati – in virtù di una qualche relazione – ad attori particolari “focali”, definiti *ego*. È ben vero, questo tipo di analisi restituisce un dato riferibile alle caratteristiche di un individuo più che alla configurazione dei rapporti in cui esso è coinvolto; ciononostante, offrendosi come metodo di analisi dei legami sinergici, assolve alla primaria esigenza di far emergere il raggio di azione di organismi finora mai analizzati da una prospettiva sociologica.

Inoltre, a supporto di tale scelta, si dica che le reti ego-centrate, sono state impiegate nello studio delle comunità personali, in cui prevalgono relazioni dirette e forti, specializzate nello scambio di risorse, e caratterizzate, fra altro, dalla condivisione di valori, dalla somiglianza sociale dei membri e dal loro forte investimento volontario nel gruppo. Questi tratti sono sicuramente rinvenibili anche nei comitati unici di garanzia: invero, per quanto essi siano costituiti con atto unilaterale di una pubblica amministrazione, nei fatti, riuniscono personale che, per propria inclinazione personale e back-ground culturale, volontariamente si propone in un consesso che tratta i temi della parità di genere e del benessere organizzativo.

Infine, la scelta di adottare la *egonet analysis* è dettata anche dalla particolarità di trattare la rete partendo da un singolo nodo; ciò la rende il metodo più funzionale a descrivere la morfologia della rete di rapporti di cui i comitati sono gli indiscussi nodi focali.

Quanto ai **legami** investigati essi, come appena detto, consistono principalmente nella messa a disposizione di risorse, scambio di dati e informazioni, nella richiesta e nella resa di pareri, e nelle attività svolte in comune con i servizi aziendali. Queste forme di interazione verranno impiegate, per esprimere le caratteristiche della rete, o meglio le qualità del nodo focale ego all'interno di essa e saranno presi in considerazione esclusivamente in base alla loro sussistenza o meno, così da poterli ricondurre a legami diadici, poi operativizzati attraverso misure binarie. Da tale tipo di legame di livello minimo ed essenziale, si possono rilevare alcune caratteristiche della rete (come il grado di connessione) e del ruolo in essa svolto da ego, come ad esempio quello del *brokerage*.

Normalmente l'indagine di questo tipo di reti si avvale di un campionamento degli *alter* operato direttamente dai soggetti ego, che, nel contesto di un'indagine *survey*, fungono da *name generators*. Più precisamente, si domanda ai nodi assunti come focali di enumerare e identificare un certo numero di altre persone con le quali intrattengono legami diretti di un qualche tipo. Successivamente, si domanda ad ego di riportare, per ognuno degli *alter*

indicati, una varietà di informazioni tali da permettere di costruire variabili relazionali riferibili alla sua rete di relazioni (ad es. l'eterogeneità e la forza dei legami). Nei casi che tratteremo, invece, per adattare lo strumento di analisi al contesto di indagine, si è operata una “finzione preliminare”, per cui, il ruolo del *name interpreter* è stato astrattamente svolto dal legislatore, il quale ha disegnato la rete ideale di tali rapporti. Infine si è necessariamente dovuto assumere che tutti i nodi-alter della rete di ego siano tra loro connessi, poiché, a differenza di quanto avviene nelle reti personali, i soggetti vi sono coinvolti in base a dei legami funzionale, derivanti dall'appartenenza alla stessa realtà organizzativo, ovvero, come detto, a seguito di un'imposizione normativa.

Operativamente, dopo aver raccolto ed analizzato la normativa di settore, si è predisposto – partendo proprio da quest'ultima – un modello di “CUG ideale”, modello di positivo confronto nel quale risultano attive tutte le sue connessioni, previste o suggerite dalle norme. Ne è emersa una struttura relazionale vicinissima a quella delle reti proposte dalla Ego-network analysis .

Parallelamente, a partire dalla medesima normativa, è stato elaborato un questionario contenente un elenco più completo possibile delle azioni che un CUG potrebbe intraprendere nel corso del suo mandato. Questo elenco, sottoposto agli enti partecipanti sotto forma di check-list³⁸ ha consentito di verificare la effettiva operatività dei CUG e di rilevare gli ambiti e le materie in cui sono intervenuti maggiormente e, di conseguenza, portare alla luce le relazioni attivate con il resto dell'organizzazione. Inoltre, l'impiego di un linguaggio tecnico-giuridico, ha agevolato – rendendola omogenea e inequivocabile – la comunicazione con gli intervistati.

Proprio questo ultimo rilievo consente di fare per i CUG reali, quanto fatto in precedenza con il CUG ideale: rappresentarli graficamente per consentirne la comparazione con il primo.

Si deve a questo punto segnalare la parziale applicabilità della metodica scelta, data dal fatto che l'innesto delle tecniche di analisi di statistica descrittiva proprie della SNA riescono solo in parte ad adeguarsi ad un oggetto di indagine costituito da reti di rapporti “calati dall'alto” (attinenti alla materia del pubblico impiego) e quindi già configurati. Già si è accennata che la Egonet Analysis prevedrebbe una raccolta dati “spontanea” (questionario *name interpreter*) in cui ego nomina i propri alter, più adeguata a descrivere una rete personale. Restano dunque inesprese tutte le altre potenzialità del metodo, che risultano più

³⁸ Il documento completo è riportato in appendice.

efficaci se impiegate su di un numero più elevato di soggetti. Inoltre essa è più adatta a rappresentare la porzione di una rete completa (*whole network*); anche sotto questo ultimo profilo dunque è stata imposta un parziale sottoutilizzo della metodica; invero i CUG, in quanto formati da personale che nella maggior parte del loro orario di servizio è immerso in un'unica realtà aziendale, non mancano dei presupposti per essere presi in considerazione come reti complete; ciononostante di esse si è inteso prendere in considerazione solo alcune interazioni selezionate, quelle derivanti dal mandato loro assegnato dalle norme.

Sebbene la SNA si esprima al meglio impiegando una gamma ben definita di quesiti e ipotesi di ricerca, i risultati che è in grado di fornire possono, a seconda dei casi, esaurire l'esigenza conoscitiva, oppure costituire a loro volta un punto di riferimento per ulteriori indagini. Nella ricerca che si esporrà, la social network analysis sarà impiegata per analizzare come, nelle diverse aziende del Sistema Sanitario Regionale del Friuli Venezia Giulia, si delinea la rete di relazioni tra i CUG introdotti nelle pubbliche amministrazioni dalla legge n. 183/2010. Attraverso i risultati ottenuti in questo lavoro, si potranno altresì individuare le sinergie realmente instaurate ed il loro livello di intensità, nonché i legami potenziali attivati ed auspicabilmente rafforzati.

Il contributo di questo metodo si rinviene dunque delle misure e nelle definizioni che offre, le quali permettono di oggettivare un dato che si presentava unicamente come percezione: la presenza di un notevole scarto tra l'intento progettuale del legislatore e la reale struttura organizzativa dei comitati, che emerge per effetto delle regole *costrutturali* (azioni ed interazioni) proprie del loro funzionamento.

Quanto alla scelta dell'oggetto di indagine, è stata eseguita partendo da una selezione basata sulle fonti giuridiche, cui è seguita una seconda selezione condotta con i tradizionali metodi di survey. In particolare, l'identificazione del campione di aziende pubbliche da intervistare è avvenuta dapprima identificando quelle per le quali la norma prevede l'obbligo di costituzione dei CUG; poi tra queste, si è proceduto ad una seconda selezione che consentisse un confronto tra realtà organizzative operanti in un delimitata area territoriale, che avessero tra loro caratteristiche il più possibili uniformi per mission e per problematiche gestionali. La scelta di restringere la ricerca a questo specifico campo è stata dettata soprattutto dalla necessità ottenere un campione che, al suo interno, presentasse caratteristiche uniformi, quanto meno nella contrattualizzazione del personale impiegato e nelle principali problematiche derivanti dalla diversificazione dei profili professionali che vi lavorano. Va infatti ricordato che i CUG sono comitati paritetici non solo sotto il profilo

dicotomico della rappresentanza sindacale in contrapposizione a quella c.d. “di parte pubblica”, ma anche sotto il profilo dei ruoli e delle mansioni presenti nelle organizzazioni in cui sorgono. Di conseguenza, proprio per la loro intrinseca natura di garante degli interessi dell’intero ente, devono poter contare sul più ampio ventaglio di professionalità da coinvolgere. Questa pariteticità in senso ampio, impone che in un confronto tra comitati si ricerchi – per quanto possibile – un’uniformità di premesse: sia al fine di far emergere tra i casi indagati dei comportamenti costanti o, al contrario, eccezionali, sia per poter mettere a confronto in un secondo momento queste *reti emergenti* con il modello di *rete formale* voluto dalla legge.

Poiché capofila della ricerca è stata una ASL, si è deciso di mantenere quale criterio di cernita del campione l’afferenza al settore sanitario, che nel perimetro regionale di riferimento constava di nove aziende. Infine, agli enti così individuati è stata chiesta la disponibilità a partecipare allo studio, sia in via informale (telefonicamente), sia in via ufficiale, tramite richiesta formale, cui è preceduta una preliminare ricerca documentale sul materiale eventualmente prodotto e reso disponibile sui siti aziendali delle aziende.

3.2 *La Ego Network Analysis*

Ego-network analysis è una branca della Social Network Analysis (SNA), moderna metodologia di analisi delle relazioni sociali, il cui obiettivo è quello di analizzare e misurare le relazioni nell’ambito di gruppi e comunità, visti come sistemi in grado di auto-organizzarsi sulla base delle relazioni e delle comunicazioni che intercorrono tra i soggetti che ne fanno parte formando una rete.

Questo filone di ricerca – oggi ancora in divenire – ha origine dalla Teoria dei Grafi di Leonardo Eulero del 1736, poi rielaborata dai matematici Paul Erdős e Alfréd Rény nel paradigma delle *Reti Casuali* nel 1959 (Merler e Vargiu 1998) risultando impareggiabile metodo di comprensione di tutte le reti complesse, in quanto governate da leggi matematiche comuni, (Barabási, 2003).

Il suo primo impiego nelle osservazioni delle relazioni sistematiche tra gli esseri umani si deve agli studi antropologici volti a scoprire i modelli organizzativi societari di piccoli gruppi, seguiti fino a tutti gli anni Venti dagli studi condotti con metodi etnografici e di

psicologia cognitiva, mentre come approccio empirico allo studio dei fenomeni sociali si è affermato a partire dal suo impegno nella sociometria classica di Moreno e negli studi degli antropologi di Manchester e dei ricercatori di Harvard (Memoli 2004).

In definitiva, ciò che rende la moderna analisi delle reti sociali un paradigma di ricerca organico e maturo è la compresenza di quattro caratteristiche che tale approccio ha guadagnato nel suo lungo e diversificato processo di sviluppo: l'intuizione strutturale imperniata sui legami che connettono gli attori sociali³⁹, l'impiego di dati empirici, quello di immagini grafiche e l'uso di modelli matematici e di calcolo (Freeman, 2004).

Nella teoria delle reti sociali la società è vista e studiata come rete di relazioni, più o meno estese e strutturate. Il presupposto fondante è che ogni individuo (o *attore*) si relaziona con gli altri e che questa sua interazione plasma e modifica il comportamento di entrambi. Pertanto, lo scopo principale dell'analisi di network è appunto quello di individuare e analizzare tali legami (*ties*) tra gli individui (*nodes*).

Presupposto fondamentale della SNA è che il comportamento di ogni attore, ovvero di ogni nodo della rete, sia a sua volta influenzato dal comportamento degli altri nodi del sistema, sia che questi si trovino in posizioni adiacenti, sia che, occupando posizioni più distanti, siano indirettamente ad esso collegati tramite percorsi più o meno lunghi e articolati. Ciò implica una concettualizzazione dell'azione in termini di interdipendenza, anziché privilegiare l'idea di condotte indipendenti e isolate. L'enfasi posta sulle relazioni e, conseguentemente, l'impiego prevalente di dati relazionali, differenzia l'approccio reticolare rispetto alla ricerca tradizionale, la quale, viceversa, privilegia gli aspetti attributivi degli attori sociali coinvolti.

Peraltro, l'utilizzo di dati relazionali in un disegno di ricerca di tipo strutturale non esclude la raccolta di dati attributo, anzi la presenza di questi ultimi è necessaria per vedere in che modo gli attori interagiscono reciprocamente nei modelli causali. Non è dunque errato affermare che la Social Network Analysis persegue finalità descrittive e, nel contempo, esplicative-predittive dei fenomeni investigati.

Secondo Scott (1991) nella SNA sono rintracciabili alcuni punti di forza come anche alcuni limiti (Wasserman e Faust, 1994). Certamente, la natura quantitativa dell'analisi favorisce fortemente la verifica empirica di ipotesi sulle forme e sugli effetti delle relazioni sociali; essa inoltre, implicando l'adozione di concreti criteri operativi, migliora la chiarezza concettuale e consente la formulazione di ipotesi secondo diversi gradi di

³⁹ Si deve questa intuizione ad August Comte, il quale, inoltre, conì il termine "sociologia".

specificità, spaziando dal livello micro al livello macro, anche in relazione all'ampiezza della rete oggetto di analisi.

Infine, questo approccio di studio consente di trarre previsioni sul comportamento degli attori a partire dalla descrizione delle loro posizioni strutturali. Per contro, risultano sacrificate sia la possibilità di rilevare le dimensioni tipicamente qualitative delle relazioni umane, sia la possibilità di tracciare l'evoluzione temporale dei processi sociali all'interno del contesto relazionale studiato.

3.3 La prospettiva di un unico nodo e l'identificazione della sua rete

La prospettiva analitica ego-centrate viene primariamente impiegata nello studio delle **reti locali**, o; si tratta di un approccio strutturale del tutto particolare che si sofferma sull'analisi dei legami che intercorrono tra tutti i nodi del reticolo, in quanto si relazionano con uno specifico nodo della medesima rete. La rappresentazione grafica di una rete ego centrata è rappresentata nella figura sotto riportata.

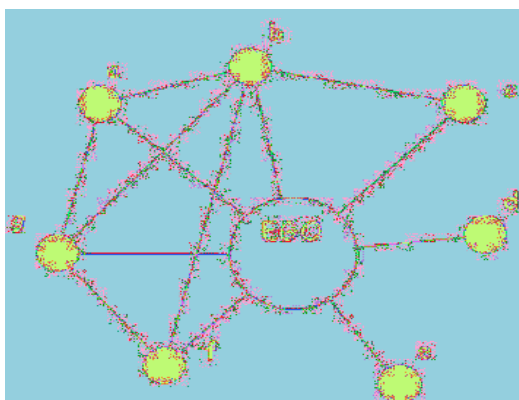


Fig. 1

Questo tipo di reticoli è conosciuto anche come *personal network* e, ancora, come *reticoli di vicinato di primo ordine di ego* (Everett e Borgatti, 2005) e, a differenza di quelli trattati dall'approccio delle reti complete, è definibile come "quasi-relazionale". Ciò in quanto, sebbene impieghi le stesse idee e misure di rete delle analisi standard, si riferisce ad un singolo individuo.

L'identificazione di un ego network può essere ottenuta per estrazione da un *full network*

oppure essere rilevata direttamente. Nel primo caso – quando, cioè, il reticolo complessivo è disponibile – la decisione di analizzare solo l'ego network è dettata dalla scelta teorica di concentrarsi sul locale invece che sul globale. Quando, invece l'ego network viene rilevato direttamente, ciò avviene utilizzando un disegno di ricerca che è piuttosto diverso da quello utilizzato per rilevare i full network.

In tale secondo caso, la ricerca viene usualmente disegnata secondo la *Personal Network Research Design* (PNRD), che prevede il campionamento di un insieme di ego non collegati tra loro e la sottoposizione a intervista riguardo ai loro contatti significativi.

In genere il primo passo della PNRD è quello di generare una lista di alter con i quali l'intervistato ha qualche tipo di relazione. Il questionario per fare questo è chiamato *name generator*. I name generator richiedono all'intervistato di elencare la lista di tutte le persone presenti nel proprio mondo, ovvero di selezionare tra queste quelle che, in virtù di determinati criteri preferenziali – come, ad esempio, quelle con le quali si discute più frequentemente di questioni considerate importanti, oppure da cui ci si può aspettare aiuto e sostegno in diverse situazioni di bisogno (economico, psicologico, psico-fisico, ecc.) –, con cui ego condivide un tipo particolare di interazioni. In questa fase l'impiego di una serie di domande aperte, ovvero l'introduzione di un criterio di selezione degli alter nominabili, consente di pilotare il disegno stesso della rete da studiare: nel primo caso si otterrà una lista esauriente di alter, mentre lo stratagemma metodologico della seconda modalità di selezione consente di ridurre la dimensione della rete da analizzare e di finalizzare l'analisi allo studio di un particolare oggetto di indagine. In particolare il ricercatore può limitare il numero di alter nominabili da ciascuno, oppure può specificare ulteriormente i quesiti per meglio soddisfare la specifica esigenze di ricerca (ad esempio circoscrivendo l'ambito di relazioni a quelle intrattenute con chi, nella rete di ego, riveste un certo ruolo). Nell'indagine proposta in questo lavoro si è precisamente utilizzato il dettato normativo quale correttivo per la demarcazione della rete dell'organismo CUG.

Dopo aver ottenuto la lista di nomi attraverso i quesiti name generator, il ricercatore pone poi all'intervistato le domande name interpreter, che generano informazioni aggiuntive relative alle percezioni di ego, sia riguardo agli attributi oggettivamente posseduti di ciascun alter (per esempio, sesso, razza, reddito, etc.), sia riguardo alla relazione che intrattiene con loro (come la durata, l'intensità e la frequenza della stessa).

Un limite dell'approccio PNRD è che non si può esser certi che vengano enumerati tutti i possibili alter del mondo di ego e che dall'analisi potrebbero venir esclusi – più o meno

volutamente – quei soggetti con cui il nodo focale sceglie di non essere connesso, ovvero con cui non riesca ad avere un contatto. In ogni caso, questo limite però può venire a buona ragione ridimensionato, se si considera che il focus principale della personal network research è esattamente il mondo ego-centrato di ciascun intervistato e il modo in cui questo osserva i propri alter.

I dati relazionali così raccolti vengono poi sistematizzati in tradizionali matrici di adiacenza casi per variabili. Nell'analisi di un network ego-centrato gli ego corrispondono ai casi, mentre le variabili possono essere costituiti sia da indicatori e misure non relazionali, che indicano le proprietà degli alter indicati da ego, oppure dalle proprietà dei legami che li uniscono. A questo punto, i dati possono essere elaborati utilizzando i normali pacchetti statistici per ottenere le misure e le caratteristiche della rete relativa al soggetto di indagine.

3.4 Concetti, definizioni e strumenti operativi della SNA impiegati nella ricerca

La prospettiva ego centrata di analisi dei reticoli impiega un gran numero di misure e valori utilizzati nel modello delle reti complete, seppure riformulate per adattarle contesto di indagine, poiché la SNA è una tecnica estremamente concreta e impiega formule e definizioni specifiche. Esse riguardano gli elementi che descrivono l'interconnessione fra i nodi di una rete, con particolare riguardo al numero dei legami che coinvolgono ciascun nodo e – in una prospettiva più allargata – l'intera rete. Qui di seguito si descriveranno esclusivamente le misure che è stato possibile rilevare nella presente ricerca.

Tra le proprietà riferibili ai nodi vi è il **grado di connessione** o **degree dei nodi stessi** che esprime il numero medio di legami che intercorrono tra loro, secondo la formula:

$$d = 2L/N$$

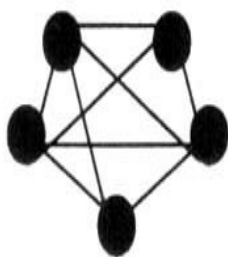
Il grado di connessione, data una rete di nodi tra loro connessi da archi (legami), si definisce come il numero degli archi incidenti su di esso. Nell'ipotesi in cui un nodo sia completamente isolato e, quindi, non connesso ad altri nodi della rete, si dirà che esso ha un grado pari a zero; all'opposto, un nodo collegato a tutti gli altri nodi della rete avrà un grado

di connessione pari a uno. Nel caso di grafi con archi orientati (dove viene rappresentato il verso del legame), è inoltre possibile distinguere il grado di entrata o *in-degree* da quello di uscita o *out-degree*: il primo misura il grado di ricettività e di popolarità dell'attore corrispondente, il secondo ne misura il grado di espansività, di attivismo e la capacità di attivare relazioni. Nella prospettiva di analisi egocentrata, il grado di connessione si dettaglia ulteriormente definendosi come **degree centrality** raggiunta dai nodi focali (ego): in pratica quando il network assume una configurazione a stella, ci si aspetta che il nodo ego sia completamente connesso con i suoi alter e la valutazione della connettività della rete corrisponde al risultato di degree ottenuto dal nodo ego.

Un altro gruppo di misure impiegate nello studio delle reti sono quelle che forniscono misure generali relative alla **connessione** della rete, cioè al grado in cui gli attori corrispondenti ai nodi che ne fanno parte sono coinvolti nei legami e dunque partecipano alle relazioni. In particolare, l'indice di **inclusività** esprime la proporzione tra il numero dei nodi non isolati e il numero totale dei nodi della rete (Scott e Amato, 1997); quanto più un grafo è inclusivo, tanto più connette i propri nodi. Questa misura, è fortemente indicativa del grado di *coinvolgimento* degli attori. Valgono le stesse considerazioni nel caso di una rete con un unico nodo focale, solo che, anche in questo caso, una scarsa inclusività dei nodi della rete viene ascritta prevalentemente alla capacità di quello focale di formare legami con i suoi nodi alter.

Altra misura di connessione largamente rilevata in SNA è l'indice di **densità** della rete che esprime il *grado generale di connessione* della medesima: una rete è tanto più densa quanto più include i propri nodi, connettendoli estensivamente tra loro. La misura di densità si rinviene rapportando il numero degli archi esistenti a quello corrispondente al grafo completo (che connette cioè ogni possibile coppia di nodi); una rete con densità pari a "uno" corrisponde ad un grafo completo, mentre una densità pari a "zero" implica l'assenza assoluta di archi tra i nodi. Ne contesto della ricerca sociale questa misura indica quanto sia efficiente l'interscambio relazionale tra i vari elementi della rete. Nella egonet analysis questa misura si calcola come *rapporto tra il numero dei legami fra gli attori alter ed il numero dei legami teoricamente possibili* (espresso in valore percentuale).

Rete "piena" o a densità pari a 1



Rete "vuota" o a densità pari a 0

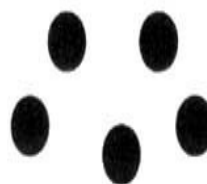


Fig. 2 – Soda, 1998

La densità di una rete è spesso influenzata dalla sua dimensione. Infatti, reti più estese presentano di norma una densità minore rispetto a reti più piccole, poiché al crescere della dimensione della rete gli attori non aumentano proporzionalmente il numero delle relazioni tra loro. Altri fattori che possono incidere sulla densità di una rete sono **il tempo**, ed il **tipo di relazione**: il primo, aumentando, fornisce agli attori maggiori possibilità di costruire delle relazioni, il tipo di relazione, invece, quando si qualifica ad esempio come relazioni affettive, conduce tipicamente ad una minore densità dei legami, rispetto a reti fondate su relazioni di conoscenza (conosciamo tante persone ma ne abbiamo un numero molto limitato!).

4. Risultati

Le misure rilevate in sede di SNA non hanno fatto altro che confermare quello che risultava già intuibile dalle prime analisi documentali e telefoniche: una generale scarsa operatività dei CUG del settore sanitario della Regione Friuli Venezia Giulia. Tale evenienza ha infatti trovato un rapido riscontro già durante in disegno della ricerca, quando è emerso che solo tre aziende sulle nove individuate erano in grado di partecipare all'indagine. Tra gli altri sei comitati, alcuni non si erano mai riuniti, altri, non erano stati neppure istituiti.

L'esame dei tre organismi disponibili per lo studio, hanno permesso di rilevare le seguenti proprietà relazionali delle loro reti di scambio e sinergia:

Ricordando che la **Densità** esprime nel rapporto tra i legami effettivamente presenti tra i nodi il valore corrispondenti a tutte le relazioni potenziali della rete medesima, mentre la rete modello presenta un valore $\Delta = 0,10$, le aziende, nella migliore delle ipotesi, riescono a

richiamare attorno a sé poco più della metà delle opzioni sinergiche formalmente attivabili ($\Delta = 0,06$).

Anche la misura di **inclusività** > 1 . Ciò significa che sono presenti dei nodi isolati ed è proprio quanto accade nelle tre reti reali analizzate, dove un certo numero di nodi, benché necessari, risultano non connessi.

La generalizzata rarefazione delle relazioni è infine confermata dalle misura di **degree centrality** raggiunta dai nodi focali : quando il network assume una configurazione a stella, ci si aspetta che ego sia completamente connesso con i suoi alter (CD = 1.0). Invece, gli ego delle reti aziendali non vantano la stessa centralità nelle proprie reti e, nella migliore delle ipotesi hanno raggiunto un valore di CD =0,50.

5. Discussione finale

I comitati unici di garanzia sono (rectius, dovrebbero essere) un importante e necessario “s-nodo” di comunicazione tra i diversi attori interni ed esterni alle aziende, che, per loro compito funzionale ed istituzionale perseguono – seppur con diverse modalità e capacità di penetrazione – il benessere dell’organizzazione, con particolare attenzione al rischio ambientale derivante dalla disparità di genere e da altre forme di disegualianza rilevabili nell’ente. Nella letteratura disponibile in materia, costituita prevalentemente da ricerche giuridiche e da guide operative redatte da e per gli addetti del settore, si sostiene l’indubbia opportunità che la rete di rapporti progettata per i CUG dal legislatore si realizzi in tutte le realtà organizzative della p.a. Ma tali contributi non hanno mai preso in esame alcuna delle esperienze maturate nelle aziende. Invero esistono testimonianze di raggruppamenti spontanei di questi comitati, ma si tratta di reti esterne alle organizzazioni, costituite tra CUG di enti tra loro affini, per lo più promosse dal/dai Consigliere/i di parità territoriali⁴⁰. Tali reti volontarie sono state descritte in lavori non sistematizzati, in quanto redatti in occasione di eventi ed incontri istituzionali e quindi rivolti, per lo più, ad una platea “politica”. Manca invece uno sguardo alle esperienze interne alle aziende, che offra una lettura critica delle reali capacità delle amministrazioni di dare applicazione alle sinergie

⁴⁰ Tra i numerosi esempi delle reti create tra CUG si segnalano – per gli obiettivi di cui è stata foriera – la rete dei CUG delle aziende sanitarie lombarde, il cui lavoro ha permesso di inserire la medicina di genere nel piano formativo 2014 per diverse figure sanitarie. Un altro caso di rete tra CUG che è riuscito a coinvolgere le amministrazioni appartenenti a tutto il territorio nazionale è la Conferenza Nazionale degli Organismi di Parità delle Università italiane.

prospettate dalla norma, identificando altresì le resistenze e i legami che non si riescono ad attivare. Nella sua versione positiva, tale condizione diviene una prerogativa del nodo conosciuta come **fitness**⁴¹ (Barabàsi, 2003, p. 105), ed esprime la capacità del nodo medesimo di anettere a sé ulteriori collegamenti.

Si è già avuto modo di riferire che nell'autunno del 2015, effettuando il censimento dei CUG attivi nel contesto di riferimento, ci si attendeva di trovare un “CUG-interlocutore” per ogni ente individuato e che, invece, degli enti contattati, solo una parte di essi aveva costituito al proprio interno quest'organismo e che tra essi solo per tre su nove si è registrata un'effettiva operatività.

5.1. Le caratteristiche omogenee delle aziende da analizzare

Secondo le modalità di cui si è dato atto nel terzo capitolo, sono state identificate per l'analisi le seguenti realtà aziendali :

1. L'Azienda per l'assistenza Sanitaria n. 1 "Triestina" – capofila della ricerca.
2. L'Azienda ospedaliero - universitaria “Ospedali Riuniti di Trieste”.
3. L'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico “Burlo Garofolo”.
4. L'Azienda per l'assistenza Sanitaria 2 “Bassa Friulano-isontina”.
5. Azienda per l'assistenza Sanitaria n. 3 “Alto Friuli – Collinare – Medio Friuli”.
6. Azienda per l'assistenza Sanitaria n. 4 “Friuli Centrale”.
7. L'Azienda ospedaliero - universitaria “Santa Maria della Misericordia”.
8. Azienda per l'assistenza Sanitaria n. 5 “Friuli Occidentale”.
9. Il Centro di Riferimento Oncologico di Aviano.

In quanto Enti del SSR – definibili non già come amministrazioni pubbliche in senso proprio ma come enti strumentali della Regione – essi sono omogenei dal punto di vista dell'assetto giuridico e sono attualmente normati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, che li ha dotati da un lato di personalità giuridica pubblica, e, dall'altro, di autonomia imprenditoriale la cui organizzazione e funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e dei criteri stabiliti con legge regionale.

⁴¹ Più esattamente la fitness misura l'abilità competitiva di ogni nodo nei sistemi complessi e si esprime in diverse modalità, a seconda della natura dei nodi: per un essere umano può consistere nell'attitudine a stringere più amicizie rispetto ai suoi vicini di casa, per un'azienda può significare l'abilità di attirare e mantenere più clienti rispetto ad altre aziende concorrenti, per una pagina web corrisponde al suo potenziale di attrazione nei confronti dei visitatori.

Quello sanitario è, dunque, un settore che subisce forti pressioni di carattere sia tecnico, che istituzionale, le quali, a loro volta, hanno un impatto rilevante sulle principali scelte di progettazione organizzativa di aziende sanitarie e ospedaliere che erogano servizi alla cittadinanza (Cicchetti 2004). Queste forme organizzative si distinguono, inoltre, per la forte autonomia e responsabilità assegnata ai singoli soggetti che ne fanno parte, quanto meno in riferimento al personale sanitario. Questa categoria di professionisti, in particolare, si oppone a qualsiasi tentativo di controllo o regolazione da parte di altri attori, in virtù delle loro specifiche responsabilità di natura, sia etica, sia legale. Ciò comporta un generale inefficacia degli strumenti di coordinamento di tipo verticale e formalizzata, mentre risultano più proficue interazioni scarsamente standardizzate, che seguono dinamiche di mutuo adattamento⁴². Ne deriva un dinamica di comunicazione e cooperazione fra reparti e servizi che segue dinamiche non codificate. Quest'ultimo aspetto degli enti sanitari, assume particolare rilevanza rispetto all'oggetto della presente indagine in quanto è proprio grazie alle interazioni spontanee che vengono messe a segno la maggior parte delle connessioni necessarie all'operatività dei CUG.

Se, dunque, per l'aspetto gestionale tali enti si giovano di quell'autonomia imprenditoriale tipicamente privatistica, per quanto riguarda la mission e il trattamento del personale devono soggiacere alle leggi nazionali e regionali dettate in materia, in particolare dal Testo Unico sul pubblico impiego (d. lgs n. 165/2001) che li fa espressamente rientrare fra le amministrazioni con obbligo di istituire i CUG. Si ricorda inoltre che tale onere va modulato sulla scorta della diversa tipologie di enti e con riguardo ai diversi livelli di contrattualizzazione dei profili professionali presenti; ciò in quanto l'obiettivo finale è la costituzione di un CUG che, nella sua composizione, sia rappresentativo del più ampio ventaglio di istanze e categorie presenti in azienda.

In questa sede, anticipando parzialmente una delle ipotesi sulla scarsa partecipazione degli enti alla presente indagine, è d'obbligo sottolineare che nel momento in cui la stessa si è svolta, il sistema sanitario del territorio regionale era oggetto di un'importante riforma che ha imposto la riduzione del numero di queste aziende, le quali, in virtù della riforma medesima, gradualmente, dalle originarie undici, son diventate sette⁴³. Tali modifiche alla

⁴² A proposito del modello organizzativo delle entità del settore sanitario si veda quanto rilevato da Mascia, 2008.

⁴³ La legge regionale 11 novembre 2013, n. 17 (*Finalità e principi per il riordino dell'assetto istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale*) ha previsto la riorganizzazione dell'erogazione dei servizi sanitari alla popolazione del Friuli Venezia Giulia tramite una ridefinizione istituzionale che supera la diarchia organizzativa dell'erogatore ospedaliero nelle sue diverse forme (integrata con università e semplice) e di quello territoriale nella semplice veste di committente. Il previgente assetto istituzionale ed organizzativo del servizio sanitario regionale – che constava di undici aziende fra territoriali, miste, ospedaliere, ospedaliero-universitarie o

rete regionale del settore, inoltre, è intervenuta quando la maggior parte di queste – che, a suo tempo avevano correttamente adempiuto all'obbligo di costituzione del CUG – si sarebbero dovute occupare di rinnovare i comitati, in quanto giunti a termine del loro mandato. Si ricorda infatti, che il comitato resta in carica 4 anni e che, una “sfortunata congiuntura normativa” ha fatto sì che un buon numero dei comitati scadessero proprio in occasione delle fusioni in atto. È evidente che le aziende, impegnate a ridefinirsi secondo gli indirizzi regionali, nonché a garantire la normale attività delle aziende, non sono state in grado di riattivarli.

Indubbiamente lo scarso apporto di contributi da parte degli enti coinvolti – che, già di per sé compongono un campione ridotto e altamente specifico – rappresenta un limite della presente ricerca. Cionondimeno, l'operato dei pochi comitati operativi in questi anni, offre un utile terreno di indagine, ricco di dinamiche relazionali da investigare e comprendere. Si ritiene infatti che nonostante si tratti di una popolazione di nove soggetti, nel quadro che emerge dall'analisi dei loro comportamenti si possano cogliere alcuni aspetti ascrivibili a tutti i CUG del settore sanitario, e, probabilmente, di tutti i CUG in generale.

5.2 La progressiva erosione dell'oggetto di indagine nella fase di campionamento e di raccolta dei dati

A seguito della iniziale mappatura dei CUG costruiti nelle aziende interessate, ricavata, prima dall'analisi documentale dei dati disponibili nei siti istituzionali delle aziende (dove alcune di esse hanno pubblicato atti e materiali relativi all'attività dei propri comitati) e proseguita contattando telefonicamente le segreterie generali delle aziende per reperire informazioni aggiornate, si è compreso da subito che il campione di indagine sarebbe stato troppo limitato per consentire un eventuale approfondimento dell'analisi dei comportamenti dei comitati del settore prescelto.

Ma quando si è chiesto alle direzioni che disponevano di un CUG rispondere ad un

IRCCS, e, conseguentemente, di undici direzioni generali viene ridefinito mediante la suddivisione della Regione in cinque “Enti per l'Assistenza Sanitaria” (EAS), ciascuna comprensiva di una rete ospedaliera di riferimento con tre ospedali ad elevata specializzazione (Pordenone, Trieste e Udine), che fungono da *hub* per l'area di riferimento territoriale ed extra-territoriale. È stata prevista, infine, la creazione di un'agenzia per i servizi centralizzati per la gestione delle funzioni tecnico-amministrative che si occupi di: acquisti di beni e servizi sanitari e non, di logistica, di gestione amministrativa del personale, di supporto alla programmazione regionale nei settori dell'assistenza e che svolge l'attività di stazione appaltante dei lavori pubblici per i cinque EAS.

primo breve questionario propedeutico all'indagine⁴⁴, i riscontri sono stati solerti e totali. La medesima risposta partecipativa c'è stata quando le aziende sono state contattate con una seconda nota volta alla somministrazione del questionario completo di tutti gli *items* relativi alle azioni e relazioni riguardanti i CUG⁴⁵.

Pertanto, se è vero che i tre momenti di campionamento hanno inaspettatamente fornito riscontri man mano più scarni, si deve riconoscere che le tre aziende "supertiti" – forti dell'esperienza fattiva dei loro CUG – hanno dimostrato di voler da subito partecipare utilmente all'indagine. A riprova dell'interesse di questi enti e dei loro rispettivi CUG verso le questioni attinenti la parità ed il benessere lavorativo si è tra altro rilevato una certa vivacità documentale proposta nei rispettivi siti internet. Quanto ai contatti telefonici intrattenuti con le segreterie delle direzioni generali questi hanno contribuito soprattutto indirizzando la ricerca verso i referenti aziendali che si occupavano dei relativi comitati. In generale si è riscontrata una diffusa disponibilità a collaborare all'indagine, data probabilmente dal sincero interesse del personale delle segreterie per la questione posta, nonché, talvolta, dal loro personale coinvolgimento nel lavoro dei comitati, in occasione delle riunioni di cui hanno curato l'organizzazione e la verbalizzazione.

Si fa presente che nel secondo step della rilevazione, sono state contattate tutte e nove le aziende individuate all'inizio della ricerca, senza, dunque, eliminare quelle che anche al termine dell'indagine telefonica risultavano sprovviste di comitati. Ciò principalmente in modo da aver certezza dei dati già ottenuti, ovvero di consentire alle amministrazioni di colmare eventuali lacune informative. Secondariamente, questa re-inclusione mirava a prendere contatto con gli organi politici degli enti per stimolare una loro risposta (ovvero una incontrovertibile non-risposta) che facesse emergere la loro percezione circa le questioni attinenti ai CUG e, conseguentemente, della priorità che tali vertici assegnano a questi strumenti di governance dell'ente. A tal proposito, è peraltro d'obbligo ribadire quanto già detto poco sopra circa la situazione in cui versava la sanità regionale all'epoca della ricerca: la maggior parte delle amministrazioni intervistate erano impegnate nella redazione dei nuovi atti aziendali. Sarebbe stato, dunque, errato – in quanto decontestualizzato – considerare la mancata risposta di alcuni di questi enti come mero disinteresse per le questioni qui poste; inoltre, nella maggior parte dei casi, i vertici interpellati hanno composizione diversa da quella che ha visto l'insediarsi dei CUG nelle relative amministrazioni: sarebbe stata pertanto una distorsione ingenerosa il collegare il

⁴⁴ Anch'esso presente in appendice (documento n. 1)

⁴⁵ La nota di interpello e l'allegata check list sono disponibili nell'appendice (documento n. 2).

silenzio dei vertici intervistati con l'operato – o, a seconda dei casi, con l'inattività – dei loro comitati. Il dato percettivo in esame, resta dunque confinato alla priorità che gli organi apicali delle aziende possono ora riservare alla “questione CUG”. Purtroppo, si è anche così indubbiamente persa l'occasione di inserire nella ricerca ben due comitati che hanno operato nel contesto di riferimento. Si è però guadagnato un dato percettivo, utile alla trattazione complessiva del “fenomeno CUG”.

Le informazioni così raccolte hanno generato il primo censimento dei comitati nel contesto di ricerca, nel quale sono risultati costituiti sei CUG sui nove che avremmo dovuto rilevare.

ID di Ego	Atti formali adottati	Materiale didattico pubblicato	N. membri
AAS1	4	7	12
AOUTS	3	1	15
IRCCSB	2	0	8
AAS2	2	0	14
AAS3	0	0	0
AAS4	0	0	0
AOSMMA	5	1	0
AAS5	2	0	12
IRCCSCRO	0	0	0

Tab. 1

In occasione della prima nota ufficiale si sono poste alcune domande agli enti del SSR circa la costituzione dei CUG, l'adozione del regolamento per il loro funzionamento e l'eventuale rinomina dei comitati se decaduti. Ciò, sia al fine di interessare formalmente i vertici all'indagine, sia per farsi indicare un referente interno per ogni azienda, cui somministrare in seguito un più approfondito questionario⁴⁶, finalizzato alla vera e propria raccolta dei dati relazionali. **A tale invito hanno risposto solo 4 delle aziende intervistate**, restituendo così un quadro di potenziali interlocutori ulteriormente scremato, costituito dai seguenti soggetti:

⁴⁶ Reperibile integralmente in appendice.

- AAS1
- AOUTS
- IRCCSBURLO
- AOSMMA

A questo punto, si è dato il via alla raccolta di dati relazionali mediante l'invio ai referenti individuati dalle aziende di una check list, in cui sono state proposte domande centrate su alcuni parametri che si sono assunte come indicatori del riconoscimento da parte degli altri soggetti (interni ed esterni all'ente) del ruolo, delle competenze e dei compiti che svolge il comitato nell'organizzazione. Tra di essi sono state considerate le scelte poste in essere dalle singole amministrazioni circa le attribuzioni di poteri, risorse e strumenti da garantire ai CUG, le relazioni *in* e *out* con gli altri servizi e uffici degli enti, quelle che vengono intrattenute con i dipendenti e con alcuni soggetti/istituzioni esterni all'ente di appartenenza. A integrazione del quadro sinergico, sono state infine prospettato un novero di attività dell'ente in cui i CUG dovrebbero essere coinvolti. Questi ultimi dati servono, anche a verificare ed avvalorare la effettiva sussistenza di relazioni che, nelle sezioni di domande precedenti, potevano patire di un *bias percettivo* da parte degli intervistati. Infatti, le domande precedenti davano loro un certo margine interpretativo circa la qualità dell'interazione: in definitiva si chiedeva di descrivere un atteggiamento, che poteva venire percepito come più o meno collaborativo; inoltre, non poteva escludersi una certa reticenza nell'esprimere l'eventuale mancata disponibilità dei vertici e degli altri servizi a coinvolgere il CUG nelle questioni di loro interesse, e quindi della scarsa considerazione di cui gode il CUG all'interno dell'azienda. Per questo, gli ultimi quesiti prendono in analisi atti formali che impongono una chiara qualificazione del ruolo svolto dai comitati in simili contesti.

Tornando ai riscontri ricevuti, si rileva che tutti quattro i soggetti interpellati hanno manifestato l'intenzione di partecipare allo studio, ma uno di questi, il cui comitato unico di garanzia era di recentissima costituzione, non ha potuto partecipare, stante la mancanza di materiale "storico" da mettere a disposizione. Si è dunque proceduto con la somministrazione di una *check list* di domande alle **tre** rimanenti amministrazioni, che verranno analizzate singolarmente nei seguenti studi di caso.

5.3 Il network prospettato dalla normativa: delimitazione dei confini della rete

L'analisi approfondita delle normative in materia e delle linee guida ha fatto evidenziato che il CUG si colloca al centro di un potenziale fitto reticolo di relazioni. Queste relazioni, sono state prese in considerazione alla luce di alcuni parametri che si assumono essere indicatori del riconoscimento da parte degli altri soggetti (interni ed esterni all'ente) del ruolo, delle competenze e dei compiti che svolge il comitato.

Prima di analizzarli nella loro valenza relazionale occorre chiarire quali tra questi integrino un mero adempimento di legge, e quali, invece, siano spontanee interpretazioni migliorative del dettato normativo, operate dalle singole aziende. In questo senso, talune di esse sono espresse direttamente, sia nella legge, sia nelle linee guida (un esempio, è quella con la Consigliera/e nazionale di parità), altre sono evocate solo nelle linee guida (come quella con gli organismi indipendenti di valutazione).

Tra le attribuzioni e interazioni espressamente richieste dalla legge ve ne sono solo alcune che si potrebbero definire “di minima”, che tutte le amministrazioni devono prevedere in relazione al funzionamento dei CUG.

In particolare il legislatore ha previsto che si realizzi uno stretto **raccordo con il vertice** amministrativo dell'ente, il quale deve altresì assegnare al comitato idonee risorse umane e strumentali atte garantire il perseguimento delle finalità per le quali è istituito. Pertanto, le scelte poste in essere dalle singole amministrazioni circa le attribuzioni di poteri, risorse e strumenti da garantire ai CUG, oltre ad altri parametri, si assumono qui come connessioni che il vertice attiva nei confronti del comitato, in quanto ne riconosce il ruolo strategico. Tale interazione, se frequente e ben strutturata, dovrebbe contribuire a rafforzare il ruolo del comitato all'interno dell'ente, soprattutto nel senso di legittimare la funzione di controllo nel confronto degli altri servizi interni.

Quanto al **resto dell'amministrazione**, è previsto che essa fornisca al CUG tutti i dati e le informazioni necessarie a garantirne l'effettiva operatività e, che si avvalga del parere preventivo del comitato ogni qualvolta si predisponga ad adottare atti interni nelle materie di competenza anche del medesimo (es. flessibilità e orario di lavoro, part-time, congedi, formazione, progressione di carriera, ecc.). In pratica, il legislatore spinge affinché si attivi uno scambio di informazioni tra il CUG e l'amministrazione per lo scambio di informazioni, utili ai fini della valutazione dei rischi in ottica di genere e dell'individuazione di tutti quei fattori che possono incidere negativamente sul benessere

organizzativo, in quanto derivanti da forme di discriminazione e/o da violenza morale o psichica.

Quanto alle interazioni da favorire tra CUG e l'ambiente esterno, si segnalano, tra i soggetti individuati dal legislatore, in primis, la Consigliera/e di parità istituita nei vari livelli territoriali, nonché l'*Osservatorio inter istituzionale sulle buone prassi e la contrattazione decentrata*⁴⁷; ancora, sono interazioni rilevanti e auspicabili quelle con l'UNAR.

Sulla scorta di questo elenco di soggetti con cui il CUG può attivare rapporti funzionali si possono distinguere cinque macro campi di relazioni in cui il CUG, a seconda dei casi, modula il suo ruolo e si misura con la sua capacità di trasformare dei semplici referenti in partner ed alleati della sua azione (Monea, 2013).

Accanto a questi rapporti di carattere necessario, se ne possono aggiungere altri, "facoltativi", suggeriti dal legislatore e desumibili dalla ratio delle norme. Pertanto, i singoli comitati possono introdurre, ex novo e di propria sponte, una nutrita serie di sinergie con soggetti interni ed esterni all'ente di appartenenza. In questo senso l'analisi dei bisogni emergenti dall'ente, ma anche la *creatività* dell'organismo potranno individuare nuovi ambiti cooperativi. Anche in questa ottica, l'analisi dei rapporti esistenti e di quelli da attivare, è di fondamentale utilità per pianificare, nel medio periodo, future forme di collaborazione strutturata attivabili sul territorio.

5.3.1 CUG - Amministrazione

Il rapporto con la singola **amministrazione** – ove per tale s'intenda, in senso esteso, la pluralità dei ruoli in cui si esprime la direzione dell'ente, quali il vertice politico, quello gestionale e i dirigenti/apicali – rappresenta uno dei profili certamente più complessi, ma anche potenzialmente più proficui per l'operatività dei comitati. Dalle normative in materia e dalle richiamate linee guida emerge, chiaramente che ogni CUG possa e debba esercitare adeguata "pressione" nei confronti dell'amministrazione, affinché quest'ultima gli fornisca tutti i dati e le informazioni necessarie a svolgere al meglio la sua missione istituzionale; è indicativo di una buona sinergia tra CUG e vertice anche che quest'ultimo lo consulti preventivamente, nei casi in cui l'ente adotti atti interni in materie d'impatto per il

⁴⁷ Organismo costituito presso l'ufficio della consigliera medesima di livello nazionale, trasparente scambio di informazioni circa le reciproche attività e funzioni tra CUG e Consigliere/a nazionale di parità.

benessere dell'organizzazione e, infine, che lo aiuti a rendere visibili per tutta l'azienda le iniziative e le attività dal medesimo promosse e svolte.

È evidente che, da parte sua, il CUG debba utilizzare sapientemente e intensamente anche la facoltà di proposta, quella di verifica e quella di reporting verso l'amministrazione.

5.3.2 CUG - Dipendenti

Il secondo alveo di rapporti in cui il CUG è intensamente coinvolto è quello relativo ai dipendenti dell'ente, vero e proprio cliente interno del suo agire. Se è vero che il Comitato esprime interessi di miglioramento organizzativo che riguardano – oltre che la buona organizzazione – anche la vita lavorativa dei dipendenti, risulta evidente che il legame tra CUG e lavoratori/trici è di fondamentale importanza e presenta almeno due profili di potenziale sviluppo: uno, rivolto alla totalità o una pluralità parziale dei dipendenti, l'altro di livello inter-individuale. Quanto al profilo collettivo, ad esempio, è auspicato che il CUG si faccia promotore di incontri di sensibilizzazione e formativi, quali seminari, corsi e dibattiti sul tema delle pari opportunità e del benessere e della sicurezza sul lavoro, rivolti ai dipendenti ma anche per i livelli dirigenziali ed apicali, cui magari partecipino soggetti esterni di varia provenienza quali giuristi, psicologi del lavoro ed esperti di mobbing. Deve inoltre impegnarsi nel monitoraggio sullo stato della condizione lavorativa nell'ente, attraverso focus group, analisi di benessere organizzativo, anche solo limitatamente a determinati ambiti organizzativi.

Più dibattuto è il ruolo del CUG nei confronti del singolo dipendente: per mission non è previsto che esso si impegni nella risoluzione di problematiche specifiche, per le quali, si ricorda, si attiva invece fungendo da tramite e da *mediatore* tra il singolo ed il servizio istituzionalmente deputato alla risoluzione del problema o del conflitto. Pur tuttavia, è facoltà del CUG attivare da parte del CUG, quelle “porte aperte”, meglio note come *punti di ascolto* cui si possono rivolgere tutti coloro che, vessati o no, intendano colloquiare con il CUG o semplicemente segnalare aspetti rilevanti ai fini della sua missione. È bene, però, chiarire che tale profilo di relazione è diverso e distinto da quello esistente tra i dipendenti e la funzione specializzata sulle risorse umane, nonché da quello tra dipendenti e le loro rappresentanze sindacali; questi ultimi sono rapporti che attengono strettamente alla fisiologia del rapporto di lavoro in sé (e alla dialettica tipica tra datore di lavoro e lavoratori

subordinati). È, altresì, evidente che l'attività di supporto eventualmente prestata ad un dipendente vada, altresì, sincronizzata con quella propria di eventuali soggetti ulteriori presenti in talune organizzazioni pubbliche, a ciò deputati (ad esempio, consiglieri/e di fiducia) in modo tale che non vi siano sovrapposizioni e sconfinamenti tra le differenti competenze interne all'ente.

Tutto ciò e quant'altro si voglia fare partendo dai bisogni dei dipendenti, sia sul fronte collettivo che eventualmente individuale, costituisce la materia prima con cui il CUG può lavorare e che può tradurre in concrete proposte di miglioramento da indirizzare al vertice dell'ente.

5.3.3 CUG – Esterno

Un altro profilo particolarmente qualificante di relazione è quello tra il Comitato in esame e le/i consigliere/i di parità. Le linee guida (al punto 4.2) evidenziano tale aspetto, puntualizzando l'importanza della collaborazione con il/la Consigliere/a nazionale di parità. Il terreno privilegiato è, secondo questo documento, lo «scambio di informazioni circa le reciproche attività e funzioni». A parte tale previsione è implicito ed auspicabile anche un significativo collegamento con le/i consigliere/i territoriali (vale a dire provinciali e regionali) di parità. È questo l'aspetto messo meno in evidenza dai documenti giuridici già menzionati e che, invece, può rappresentare uno dei principali snodi del network di relazioni del CUG. Le linee guida (punto 4.3) citano tale rapporto, sostanzialmente, per la possibilità di sottoscrivere accordi di cooperazione strategica volti a definire – concordemente e su ambiti specifici – iniziative e progetti condivisi, al fine assicurare tra loro una collaborazione strutturale, senza tuttavia elaborarne i profili contenutistici. Proprio la carenza di una trama già definita e di potenzialità di accordi ad hoc può, inoltre, rappresentare un'opportunità per rafforzare il ruolo del comitato. Si può, anzi, affermare che lo spazio convenzionale può consentire di modellare un ricco ambito di relazione ed in tale “luogo organizzativo” CUG e consigliere/i dinamici e motivati possono sviluppare azioni molto significative, quali ad esempio: la creazione di una “virtuosa” rete territoriale dei CUG, per un reciproco scambio di esperienze, oppure di economie di scala per il reciproco apprendimento sui temi di interesse, o, ancora, più ambiziosamente, attivare un “laboratorio” nell'ambito del quale ricercare ed elaborare proposte e soluzioni tecniche

rispetto a problemi comuni.

5.3.4. CUG – OIV

Un ulteriore ambito di rapporti assolutamente sconosciuto in gran parte delle prassi pubbliche, menzionato nelle linee guida (al punto 4.4), è quello che dovrebbe sussistere tra CUG e Organismi indipendenti di valutazione. Tale collegamento è, finalizzato a «rafforzare la valutazione delle performance» attraverso l'introduzione dei temi delle pari opportunità del benessere lavorativo. Vi è anche un altro aspetto che le linee guida intendono realizzare in questo rapporto, ossia la «programmazione e valutazione di politiche attive di parità di genere». Più di questo però il documento non dice. È, d'altra parte, evidente che i CUG che vogliono davvero inserirsi in tale programmazione dovranno occuparsi della verifica della coerenza tra il Piano della performance (o similari documenti esistenti nell'ente) ed il Piano triennale delle azioni positive, al fine di favorire un adeguato travaso di temi e di obiettivi dal secondo al primo, con ciò promuovendo, più concretamente, l'individuazione di obiettivi dirigenziali attinenti ai temi della pari opportunità, della non-discriminazione e del benessere lavorativo.

5.3.5. CUG – Sistema di Prevenzione e Protezione

Un ultimo profilo, non meno importante degli altri, che vanno annoverati tra i tanti sviluppabili, riguarda il dialogo con la composita struttura per la sicurezza sul lavoro. Poiché lo studio dei rapporti tra uffici aziendali lo richiede, si cercherà di dare una succinta descrizione delle figure e dei ruoli principali che si occupano di porre in essere la c.d. *Sorveglianza Sanitaria e la Sicurezza dell'ambiente lavorativo*, e per le quali il d. lgs. n. 81/2008 ha riorganizzato il modus operandi, in un'ottica di reciproca e coordinata collaborazione.

L'obbligo della sorveglianza sanitaria, in Italia, vige per le aziende che espongono i lavoratori a quelle tipologie di rischio che impongono controlli medici periodici; ne sono un esempio le aziende che abbiamo un rischio di tipo biologico, chimico o da esposizione a videoterminale. Per queste aziende, indipendentemente dal numero di lavoratori presenti, il

datore di lavoro designa un medico, che abbia una specializzazione in medicina del lavoro, per l'elaborazione e l'attuazione di uno specifico protocollo di monitoraggio definito sulle specifiche mansioni dei lavoratori di ogni azienda e condiviso con il *Servizio di Prevenzione e Protezione*. Questa figura professionale ha accompagnato l'evoluzione dell'intero contesto industriale e lavorativo Italiano: chiamato dapprima "medico di fabbrica", successivamente "medico del lavoro" ed oggi *medico competente*, interviene direttamente nell'attuazione del Servizio di Prevenzione, al fianco del datore di lavoro e del Responsabile del Servizio. All'interno del panorama legislativo in materia di sicurezza, e all'interno del Servizio di Prevenzione e Protezione aziendale, gioca un ruolo fondamentale affinché il servizio stesso risulti efficace e funzionale. Se infatti una volta il medico competente si limitava alla valutazione fisico sanitaria del lavoratore, oggi prende in analisi anche le condizioni psicologiche e psico-sociali del dipendente. È inoltre coinvolto fin dall'inizio del processo di prevenzione interno aziendale, elaborando e revisionando periodicamente in collaborazione con il datore di lavoro, il *Documento di valutazione dei rischi*, in specie curando di aggiornarlo con i nuovi rischi previsti dalle norme di settore, com'è avvenuto per lo stress lavoro-correlato.

Il Responsabile del Servizio Prevenzione e Protezione (RSPP) è un'altra figura fondamentale del sistema di sorveglianza sanitaria delle aziende, voluto dal d. lgs. n. 81/2008. Questa figura, nominata dal datore di lavoro, deve dimostrare di possedere le capacità e i requisiti adeguati alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro, poiché deve assumersi la responsabilità di organizzare e gestire l'intero sistema di prevenzione dell'organizzazione. In particolare il RSPP rileva i fattori di rischio, determinandoli nei loro specifici assetti e, in base ad essi, elabora un piano contenente le misure di sicurezza da applicare in azienda. Inoltre, cura e presenta i piani formativi ed informativi per l'addestramento del personale e collabora con il datore di lavoro nell'elaborazione dei dati riguardanti la descrizione degli impianti, dei rischi presenti negli ambienti di lavoro, della presenza o mancanza di misure preventive e protettive, nonché delle prescrizioni provenienti dal medico competente.

Infine, il sistema di prevenzione prevede che ad esso diano il loro contributo fattivo – sia in fase di valutazione dei rischi, che in fase di monitoraggio e segnalazione – i Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS). Sono questi dei dipendenti eletti o designati (con diverse modalità, a seconda del numero di dipendenti occupati nell'azienda) per rappresentare i lavoratori nelle questioni concernenti gli aspetti della salute e della

sicurezza poiché, in quanto lavoratori o preposti, possono conoscere e individuare i pericoli a cui i dipendenti sono quotidianamente esposti. Essi dunque svolgono un ruolo di interfaccia tra lavoratori, tecnici (RSPP e medico competente) e datore di lavoro, nonché di consultazione in ordine alla valutazione dei rischi, in merito all'organizzazione della formazione e sulla designazione del RSPP e degli addetti in materia di lotta antincendio e primo soccorso. Posso altresì fare ricorso alle autorità competenti (ASL, Direzione provinciale del lavoro e autorità giudiziaria) se ritengono che le misure di protezione e prevenzione dai rischi adottate dal datore di lavoro non siano idonee.

L'insieme di questi ruoli e incarichi contribuisce in modo coordinato e congiunto a costituire l'intero Sistema di Prevenzione e Protezione, cosicché la relazione tra il CUG ed il sistema medesimo dovrebbe essere scomposta e analizzata in una pluralità eterogenea di micro-rapporti con i singoli soggetti (datore di lavoro, dirigenti per la sicurezza, preposti, servizi di prevenzione e protezione e medico competente e così via); ma il momento più caratteristico di tale relazione – e di quella analoga con il medico competente – è l'inserimento e l'analisi congiunta della valutazione dei rischi di genere, inserita come sottoinsieme del documento di valutazione dei rischi complessivi.

5.4 Identificazione degli alter, caratterizzazione della rete formale di riferimento e analisi dei dati

Alla luce di quanto appena esposto, la legge e le prassi aziendali disegnano una rete che ha il suo fulcro e collettore comune nel CUG di ciascun ente. Per tentare di caratterizzare questa rete – che nel presente studio funge da *rete modello* – cercando di restare fedeli alle prescrizioni e agli strumenti della personal network research designs, si procederà all'individuazione degli alter di ego, fingendo che l'indagine name interpreter sia stata consegnata al legislatore, e che questo l'abbia poi restituita segnalando i seguenti nodi-alter rispetto ad ego-CUG:

Nel versante interno all'Ente, in seguito denominati per brevità, nodi/alter interni:

- Il Vertice dell'ente (VER).
- L'Ufficio del Personale/Risorse Umane (PERS).
- L'Ufficio del Formazione (FORM).
- L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).

- Il Servizio di Prevenzione e Protezione Aziendale (SPPA).
- Il Medico Competente aziendale (MEDCO).
- Le Rappresentanze dei lavoratori per la Sicurezza (RLS).
- Le Rappresentanze sindacali Interne (RSI).
- I Dipendenti (DIP).

Nel versante esterno all'ente, in seguito identificati come nodi/alters esterni:

- Il/La Consigliere/a Nazionale di Parità (CPN).
- Il/La Consigliere/a territoriale Provinciale di Parità (CPP).
- Il/La Consigliere/a Regionale di Parità (CPR).
- L'Ufficio nazionale anti-discriminazione razziale (UNAR).
- Gli Altri CUG (CUG).
- Le Università e/o Scuole Superiori Universitarie (UUSS).
- Gli Ordini professionali (OOPP).
- Gli Enti locali (EELL).
- Il Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO).

Utilizzando queste informazioni come traccia, è stata creata una check list che presentava ai singoli CUG intervistati alcune domande che miravano a verificare la sussistenza, la frequenza e la qualità dei rapporti e degli scambi intercorrenti tra loro ed i soggetti interni ed esterni alle proprie aziende. Tutte le domande sono state formulate tenendo conto dei soggetti-alter sopra individuati e delle modalità più tipiche e diffuse in cui si manifestano le dinamiche funzionali tra questi e i comitati unici di garanzia.

5.5 Analisi di statistica descrittiva dei rapporti

Delle misure appartenenti alla statistica descrittiva comunemente impiegata in SNA, in questa sede, se ne possono utilizzare un numero limitato, sia perché queste sono state ideate principalmente per essere applicate a set di dati più numerosi, sia perché nel caso di questa ricerca, il loro utilizzo non farebbe altro che confermare caratteristiche della rete di per sé direttamente osservabili.

Infatti, prendendo in esame la rete modello, che assume come nodi del network i soggetti

con cui i CUG dovrebbero collaborare, si constata agevolmente che essa si presenta come un nitido esempio di rete a stella che ha nel CUG il suo nodo centrale, e che dimensione e ampiezza della rete saranno sempre tra loro equivalenti, in quanto i soggetti identificati non sono persone fisiche bensì servizi e figure istituzionali il cui contributo nella rete è specifico e non sostituibile con quello di altri.

Ciò che invece ci si propone di far emergere sono le differenze tra la rete teorica (quella precedentemente definita come rete modello), di cui si conoscono tutte le caratteristiche e potenzialità, con quanto i comitati reali e le loro aziende di appartenenza sono riusciti a realizzare in termini di connessioni.

Fatte queste doverose precisazioni, si procede a delineare tale prototipo, che contempla tutti i nodi che dovrebbe avere una rete di CUG, tutti i legami che intercorrono tra il nodo focale e i nodi alter, nonché tutte le caratteristiche della rete che si desumono dall'indagine condotta sulla legislazione di settore e sulle prassi aziendali, meglio esplicitate e rielaborate nella check list sottoposta ai CUG intervistati.

Così, dato che la **rete modello** presenta:

- un numero di soggetti (nodi) = $N = 22$
- un numero di legami (link) = $L = 41$

Rispetto a questo primo termine di confronto, emerge subito una rilevante differenza tra la rete di rapporti prescritti e le reti emergenti dalle realtà aziendali. Poiché gli enti non hanno attivato tutte le necessarie sinergie, ci si trova nella situazione in cui *la dimensione delle reti emergenti è sicuramente inferiore al valore 22*.

Si rileva, inoltre, che mediamente, in un CUG, il grado di *degree della rete modello* raggiunge un valore di 3,7, (numero medio di legami tra i nodi) , secondo la formula:

$$d = 2L/N$$

Partendo da questo dato, si può già osservare un comportamento visibilmente diverso nei tre CUG reali interpellati: a fronte di un numero nettamente inferiore di nodi attivamente coinvolti nelle dinamiche del comitato (rispettivamente 11, 8 e 14), si nota che i tre CUG hanno coinvolto i loro *alter* in misura proporzionalmente maggiore rispetto a quanto previsto nella rete modello, raggiungendo così più alti valori di degree.

Id. soggetto ego	N. di nodi-alter con cui ego ha intrattenuto scambi o relazioni	N. dei legami totali presenti nella rete di ego	Valore medio dei legami posseduti da ogni nodo del network (<i>degree</i>)
RETE MODELLO	22	41	3,7
AAS1	11	31	5,6
AOUTS	8	19	4,8
AOSMMA	14	32	4,6

Tab. 2 – Dimensione, connessioni e degree dei tre network

Ciò suggerisce che si siano selezionate alcune interazioni preferenziali tra i CUG-ego e i nodi alter, probabilmente ciò è avvenuto a favore dei soggetti più disponibili ad intrattenere una collaborazione con i comitati. Si può anche ipotizzare che siano mancati gli input per confrontarsi. La prima spiegazione merita di essere approfondita per singole variabili e ciò avverrà – seppur limitatamente ai soli rapporti interni – nel prossimo capitolo, che si concentrerà sull’analisi qualitativa delle dinamiche investigate. Quanto alla seconda possibile spiegazione, che non necessariamente contraddice la prima, essa introduce ad un’altra questione che attiene al livello di preparazione dei CUG, in particolare di quanto essi stessi siano consapevoli delle loro prerogative e dei loro interlocutori necessari. In entrambe le ipotesi, ugualmente, si può osservare, che una volta creatisi dei canali sinergici preferenziali tra i CUG e questi alter selezionati, i comitati abbiano concentrato i loro movimenti collaborativi proprio verso questi nodi.

Una delle prime misure che si possono derivare conoscendo i valori di N e di L di una rete è la numerosità massima dei legami potenziali della rete (dimensione) impiegando questa semplice formula:

$$\text{Numerosità massima dei legami} = N(N-1)/2$$

Ma dato che, come si è accennato poco prima, le dinamiche relazionali dei CUG sono principalmente dettate dalle norme, è sembrato poco pertinente con la ricerca – se non

addirittura fuorviante – cercare un simile dato. Per questo motivo, per esprimere la numerosità massima dei legami è stato qui assunto il valore massimo delle connessioni rilevate nella rete modello, che ne ha totalizzate 41. Tale valore è stato poi esteso anche alle reti dei CUG aziendali, quale termine di paragone positivo cui tendere. Le reti emergenti, secondo questo parametro riescono meglio a tenere il passo con il modello di riferimento, raggiungendo ben 32 connessioni (AOUTS). Il fatto che, nonostante la mancata attivazione di tutte le dovute sinergie, i CUG e gli altri Uffici abbiano avviato un dialogo sinergico assai vicino a quello prescritto dalle norme depone a favore della buona volontà di entrambi i soggetti.

Un'altra caratteristica di rete che si può derivare dalla numerosità massima dei legami possibili è la **densità**, che si esprime nel rapporto tra i legami effettivamente presenti tra i nodi e, appunto, il valore corrispondenti a tutte le relazioni potenziali della rete medesima, secondo la formula:

$$\Delta = L / N(N-1) / 2$$

dove a L corrisponde al numero dei legami rilevati nelle reti dei CUG dei casi aziendali e dove $N(N-1) / 2$ assume sempre il valore costante di 41.

Si ricorda che la densità di una rete si esprime in un rapporto compreso tra 0 e 1, corrispondente, rispettivamente alla configurazione di una rete vuota, e a quella di una rete completa, tale per cui un valore prossimo allo zero identifica una rete debolmente connessa, mentre per valori prossimi all'uno si interpreta la rete come fortemente connessa. Nel caso di specie la densità della rete modello è pari a 0,5, valore che restituisce l'immagine una rete mediamente connessa, dove tutti i 22 nodi presenti sono collegati al 23esimo nodo focale.

Tenendo a mente che il concetto di densità è un tentativo di quantificare la distribuzione generale delle linee allo scopo di misurare quanto il grafo sia distante dall'essere completo, si può agevolmente notare come, assumendo i valori della rete modello come indicativi della massima realizzazione delle sinergie, gli organismi costituiti in queste aziende, nella migliore delle ipotesi, riescono a richiamare attorno a sé poco più della metà delle opzioni sinergiche formalmente attivabili.

È possibile altresì, determinare l'indice d'**inclusività** di queste reti, ricavando tale

misura dal rapporto tra la totalità dei nodi connessi e la totalità dei nodi che compongono la rete, secondo la seguente formula:

$$I = N_c/N$$

In questo caso alla rete modello si attribuisce il valore uno in quanto tutti e 22 nodi-alter presenti sono connessi ad ego. Se tale valore fosse <1 significherebbe che sono presenti dei nodi isolati. Questo è proprio ciò che accade nelle tre reti reali analizzate, dove un certo numero di nodi, benché necessari risultano non connessi. Per questo comportamento del network, si pensa di poter dare un'interpretazione simile a quella appena formulata per la densità, ipotizzando che i legami che si sono creati abbiano avuto una genesi basata sulla disponibilità alla collaborazione come anche all'esistenza o meno di occasioni di confronto. Si aggiunga a queste due possibili spiegazioni, anche il fattore "personale"; come già sottolineato, nella rete dei CUG, infatti, sono confluiti membri provenienti da Servizi ed Uffici che possono aver favorito la propensione ad occuparsi con maggior zelo di alcune questioni, oppure che siano facilitati nell'affrontarle perché consapevoli di poter riscuotere un feedback positivo presso figure e uffici con cui intrattengono forti relazioni collaborative preesistenti. Anche tale ultimo aspetto, è emerso nelle sue specifiche manifestazioni in sede di analisi qualitativa.

Tornando alle misure rilevabili dalle strutture delle reti analizzate (compresa quella modello), è appena il caso di accennare al valore di *degree centrality* che raggiunge ogni nodo focale, e che coincide perfettamente con quello di inclusività appena descritto.

Ciò che invece si presterebbe ad un'analisi meno prevedibile è il valore di *indegree* e *outdegree* raggiunti dagli ego. In verità, in sede di raccolta dati, si è cercato di distinguere (e far distinguere ai CUG intervistati) quali direzioni avessero le relazioni, ma in corso d'opera ci si è resi conto che solo in pochissimi casi era possibile distinguere un direzione comunicativa netta.

Id. soggetto ego	Indice di densità della rete di ego	Indice di inclusività della rete di ego	Degree Centrality di ego
R. MODELLO	0,10	1	1
AAS1	0,05	0,50	0,50

AOUTS	0,03	0,36	0,36
AOSMMA	0,06	0,64	0,64

Tab. 3 – Densità, inclusività e degree centrality dei tre network

Per concludere questa breve analisi di statistica descrittiva che restituisce un'immagine dei CUG piuttosto distanti dal prototipo descritto dal legislatore, si ritiene doveroso far presente che, per il territorio ed il settore di riferimento, le tre aziende esaminate sono soggetti che hanno attivato e reso funzionanti i propri CUG con modalità, tempi e continuità d'impegno che superano di molto le prassi osservate in analoghi enti, i quali, nella gran parte dei casi, si sono limitati alla mera istituzione formale dei comitati. Queste ultime valutazioni sono state approfondite nella parte conclusiva dello studio.

5.6 Analisi qualitativa dei rapporti interni agli enti

Le informazioni raccolte durante l'indagine hanno consentito di approfondire l'esame delle relazioni di cui sono parte i comitati unici di garanzia e, fino a questo punto, è stato possibile constatare che in nessuno dei tre casi, le "prescrizioni relazionali" indicate dal legislatore hanno trovato piena realizzazione. Si è provato dunque a portare in evidenza i comportamenti peculiari delle tre aziende, secondo un'analisi qualitativa dei dati, eseguita per le singole variabili relazionali impiegate, ovvero per loro gruppi. Alla fine del paragrafo sono riportate le rappresentazioni grafiche delle reti di relazioni interne dei tre CUG esaminati.

5.6.11 Relazione CUG- Vertice

I vertici aziendali sono i primi a venir coinvolti nella fase di costituzione dei comitati, la quale doveva avvenire entro il 24 marzo 2011. Sicuramente la propensione degli enti ad attivarli è da ascrivere alla obbligatorietà dell'adempimento, che prevede la responsabilità disciplinare per comportamento omissivo per il dirigente preposto alla costituzione del comitato, che nei casi di specie, sono i direttori generali. Peraltro, poiché tale genere di

infrazione è strettamente legata all'elemento intenzionale, si riteneva che già l'avvio della procedura per la costituzione del CUG potesse essere sufficiente ad escludere che il dirigente subisse una sanzione di questo tipo. A dimostrazione della "vivacità" e dell'interesse dimostrato dai vertici aziendali nel periodo seguente all'emanazione della legge 4 novembre 2010, n. 183, dall'indagine documentale è emerso che ben sette enti degli undici di cui si costituiva il campione avevano quanto meno deliberato la costituzione dei propri CUG. Progressivamente, l'interesse per l'attività dei comitati e, di conseguenza, il processo di stabilizzazione del dialogo tra CUG e vertici, si è affievolito. Ne è prova il fatto che già il secondo obbligatorio momento di attivazione dei CUG è stato ampiamente disatteso: delle sette aziende che hanno deliberato la loro costituzione, solo quattro hanno provveduto a dotarli del regolamento necessario al loro funzionamento. Inoltre, e per quanto di specifica spettanza dei vertici, si è rilevato che il Piano delle Azioni Positive – quando adottato – è risultato essere per lo più un documento che i CUG hanno formulato al loro interno, allo scopo di dotarsi di una programmazione della loro attività, mentre non risulta che il documento sia stato concertato con le direzioni, né che queste lo abbiano in qualche modo ratificato con un proprio successivo atto. Proprio la redazione dei PAP, svolta "in solitaria", suggerisce che i vertici, una volta compiuta l'investitura ufficiale dei CUG, abbiano poi delegato ad essi l'intera gestione della loro attività, senza che vi fossero dei momenti di controllo o di confronto reciproco. Un'ipotesi che ci si sente di formulare circa l'apparente disinteresse dei vertici per l'attività dei CUG deve necessariamente tener conto di un importante fattore situazionale: nel *core business* di un ente pubblico di servizi, le questioni di pari opportunità, come tutte quelle relative al personale, sono solo uno dei molti aspetti di cui i vertici devono occuparsi e non è tra quelli per cui ricevono le maggiori pressioni esterne, o politiche, le quali invece spesso richiedono un pronto ed efficace riscontro. Pare dunque irrealistico attendersi che ci sia uno spontaneo interesse delle direzioni all'attività dei CUG, senza che siano questi ultimi a richiederne l'attenzione. Eppure varrebbe la pena per i comitati adire più spesso al loro vertice: in un caso, (AAS1) la direzione ha dimostrato di essere sensibile alle richieste dei comitati, assegnando al proprio CUG personale di segreteria, spazi di riunione e la disponibilità di poter ricevere un budget economico, seppur limitato. Quanto alla realizzazione di un soddisfacente dialogo collaborativo, si rileva che solo uno dei tre soggetti studiati raggiunge una saturazione delle potenziali interazioni possibile nella misura massima del 50% (AOSMA), il quale, oltre a veder esplicitati i propri poteri nel chiedere ed ottenere informazioni dagli altri servizi, ha

ottenuto di essere coinvolto nei processi di riorganizzazione aziendale.

5.6.2 Relazione CUG - Ufficio del Personale

Il rapporto tra CUG e ufficio del personale è quello che, a mente della norma e delle linee guida, dovrebbe presentare una maggior frequenza di contatti. Sono numerosi infatti gli atti e le funzioni di competenza delle risorse umane e che dovrebbero giovare dell'apporto dei comitati. L'analisi dei testi legislativi ha evidenziato almeno dieci momenti di confronto collaborativo tra il CUG e questo ufficio. Anche in questo caso il terzo Comitato (AOSMA) si differenzia nettamente in positivo totalizzando ben otto interazioni sulle dieci proposte. Nelle altre due aziende, per contro, le connessioni rilevate sono scarse: entrambe raggiungono solo tre occasioni di scambio con il servizio del personale. Eppure, proprio in uno di questi enti il presidente del CUG è anche il responsabile della Struttura complessa risorse umane. A prima vista questo dato disorienta. Ma, a ben vedere, proprio la sovrapposizione dei due ruoli potrebbe suggerire che gli atti ed i regolamenti di questi uffici siano stati comunque vagliati sotto il profilo delle pari opportunità, magari in via informale ed implicita dallo stesso presidente. Nell'ultimo caso, non si rinviene una motivazione altrettanto valida che spieghi una così bassa frequenza di contatti. Ciò che ci si sente comunque di aggiungere, a parziale spiegazione dell'inerzia riscontrata, è la sostanziale impraticabilità di far soggiacere così tanti atti e procedimenti del servizio in questione ad un parere preventivo che dovrebbe esser reso da un organismo che, nel migliore dei casi, si riunisce una volta al mese. È evidente che, con simili presupposti, l'azione degli uffici del personale, come quella di altri servizi nevralgici, subirebbe una vera e propria paralisi, con ciò contraddicendo e vanificando l'ottimo proponimento delle norme qui discusse, di fare delle pubbliche amministrazioni un datore di lavoro esemplare.

5.6.3 Relazione: CUG-Ufficio Formazione

Se nella terza azienda le relazioni attivate tra CUG e uffici del personale sfiorano la quasi totalità di quelle potenziali, quando l'interlocutore è l'ufficio della formazione

aziendale, le posizioni si ribaltano e i CUG di AAS1 e AOOTS raccolgono un punteggio pieno di connessioni attivate. In generale, si tratta di una relazione che funziona: anche la terza azienda raggiunge il 50% di interazioni, eppure, nel comportamento di AAS1 e AOOTS si intuisce che la motivazione ad esprimere a pieno questa sinergia non risiede esclusivamente nella disponibilità che questo tipo servizio può aver dimostrato nei confronti delle esigenze dei CUG. In particolare, sembra che i CUG di AAS1 e AOOTS abbiano convogliato tutta la loro forza espansiva non solo verso questo servizio, ma anche e soprattutto verso questo settore. Durante l'indagine documentale, è emerso infatti che il CUG dell'AAS1 ha promosso e dato visibilità ad un certo numero di momenti formativi sulle tematiche di parità, il più delle volte in collaborazione con il servizio di formazione aziendale, così creando una sorta di dialogo stabile con quest'ultimo. Ciò è indubbiamente un dato positivo, che depone a favore delle capacità dei CUG di rendersi attivi nei loro contesti di riferimento ma è al contempo un campanello di allarme. Il pericolo è che si crei un *bias* circa la reale efficienza dei CUG: in una logica autoreferenziale i membri del comitato potrebbero convincersi di essere estremamente attivi in azienda per il sol fatto di promuovere assiduamente la cultura delle pari opportunità, perdendo di vista le altre occasioni di confronto sull'operato dell'ente.

5.6.4 Relazione: CUG-OIV

Una sinergia poco praticata è quella tra CUG e OIV. Si tratta di una relazione per la quale la normativa prevede esplicitamente un'unica e generica relazione cooperativa, menzionata nelle linee guida (al punto 4.4), dove si invitano le aziende a rafforzare la valutazione delle performance, attraverso l'introduzione dei temi delle pari opportunità del benessere lavorativo. Poiché il coinvolgimento dei CUG nel lavoro degli OIV è un ambito ampiamente sconosciuto, almeno in gran parte delle prassi pubbliche, la connessione creata dal Comitato di AOSMA verso questo organismo relativamente giovane ha un significato particolarmente positivo perché indica che l'ente è stato in grado di stare al passo con l'evoluzione della propria organizzazione, attivando nuove collaborazioni dove necessario. Per contro, la mancata connessione delle altre due aziende, esprime quella diffusa reticenza – rilevabile anche in altri rapporti tra comitati e uffici – ad esercitare

pressioni e stimoli in un contesto in cui si definiscono e si valutano le performance dell'ente.

5.6.5 Relazione CUG-SPPA, CUG-Medico competente, CUG-RLS

Le relazioni che intercorrono tra CUG e Struttura per la sicurezza sul lavoro presentano un buon livello di attivazione, quando queste riguardano il medico competente ed il Servizio di prevenzione e protezione. In tutti e tre i casi analizzati infatti, si registra quanto meno una generale disponibilità a scambiarsi informazioni con questi ruoli. Delle tre aziende, quella che risulta meglio connessa è la prima (AAS1), che realizza pienamente tutte le sinergie proposte nella check list. La spiegazione di questo comportamento particolarmente aderente alle norme, si rinviene nella composizione del CUG di questa azienda: il suo presidente, infatti, è anche medico competente dell'ente e ciò ha reso non solo più evidenti al comitato le necessità di esser partecipi di alcuni importanti processi aziendali, quali la valutazione dello stress lavoro correlato e le indagini di clima, ma ha anche facilitato la connessione e lo scambio di informazioni con il Servizio di prevenzione, con il quale il medico competente ha una continuo e forte confronto collaborativo.

Restano invece escluse dal dialogo tra CUG e Sistema di prevenzione e protezione le Rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza e ciò avviene in tutte e tre le aziende. Eppure proprio queste figure sarebbero le più idonee a dare un contributo fattivo al lavoro del comitato, sia in fase di valutazione dei rischi, che in fase di monitoraggio e segnalazione di eventuali criticità. La ragione di questa mancata connessione potrebbe risiedere nella standardizzazione del flusso delle comunicazioni di cui sono parte i rappresentanti dei lavoratori: i loro compiti e poteri di vigilanza sono puntualmente descritti nel Testo Unico sulla sicurezza, dove vengono individuati con altrettanta precisione i loro interlocutori istituzionali; il tecnicismo con cui è delineato questo ruolo, forse, scoraggia lo svolgersi di un confronto aperto ad altre figure aziendali com'è il CUG. La scelta di coinvolgere i RSL nelle questioni del Comitato sembra sensata e opportuna in ragione delle competenze di cui i rappresentanti sono portatori, e la sede più idonea per avviare questo dialogo potrebbe essere quello in cui rendono la loro consultazione preventiva in ordine alla valutazione dei rischi.

5.6.6 Relazione CUG-RSA

Prima di commentare i dati relazionali tra CUG e rappresentanze sindacali – che risultano assenti in tutte e tre le aziende, se si esclude una richiesta di contatto rivolta da questi ultimi al Comitato di AOSMA – è bene chiarire se e fino a che punto, la componente di parte sindacale dei CUG sia elemento di per sé sufficiente a garantire la piena realizzazione di questa sinergia: da una parte si potrebbe affermare che questa connessione si realizzi de facto proprio in seno al comitato, in quanto le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentate in azienda designano ben la metà dei suoi membri, dall'altra va però precisato che questa presenza massiccia non preclude ad altri rappresentanti sindacali – ancorché appartenenti alle medesime sigle – di portare all'attenzione del CUG questioni specifiche. Un intervento di tal fatta, invero, potrebbe essere compiuto efficacemente dal rappresentante sindacale investendo della questione il proprio membro designato nel CUG. Per questo motivo, è poco misurabile il livello di connessione tra RSA e comitati ed è probabile che la valutazione di questa sinergia non si giovi appieno di questa prospettiva di analisi. Eppure, il fatto che i CUG abbiano affermato che non si registrano legami tra loro e le RSA, restituisce quanto meno un dato percettivo che conferma quanto il vuoto sinergico esista e sia fortemente avvertito. Ciò che però sembra più verosimile, non è tanto che manchi realmente la connessione, quanto che essa sia silente, bloccata dal timore di sconfinare in un terreno che non le è proprio. Vi è, invero, un fraintendimento di fondo sulla presenza delle oo.ss. all'interno dei CUG. La nomina di parte sindacal, non implica che i designati debbano avere un ruolo a ciò attinente nel consesso, tanto più che la norma sottolinea come le questioni sindacali esulino dalle competenze del Comitato. Dunque il contributo di questi membri consiste esclusivamente nel garantire la rappresentanze dei lavoratori con dei seggi che controbilancino le altre nomine designate dal vertice.

5.6.7 Relazione CUG-Dipendenti

Anche per la relazione tra Comitato e dipendenti occorre fare una premessa. Si sa che il CUG non nasce quale interfaccia con i dipendenti, poiché, come si è già ricordato, il suo ruolo è quello di far da tramite ad eventuali richieste/segnalazioni al fine indirizzarne e favorirne a risoluzione ai servizi competenti, nonché di monitorarne la trattazione in aderenza ai principi di parità di opportunità e di trattamento. Proprio per favorire l'adesione ai CUG da parte dei lavoratori, è prassi comune che questi si dotino di un indirizzo email ben visibile e che il frutto della loro attività sia pubblicato, perlomeno, in ambiente intranet aziendale.

Osservando i riscontri forniti dai CUG sull'attivazione di momenti di confronto con i dipendenti, si rileva un buon livello di realizzazione. Tutti e tre i comitati, infatti, si sono dotati di idonei canali comunicativi verso il resto dell'azienda e hanno promosso attività formative utili, oltre che a diffondere la cultura delle pari opportunità, anche a rendere conoscibile il loro ruolo di vigilanza e collaborazione con l'ente ed i dipendenti. Come in altri rapporti, anche in questo caso il terzo comitato (AOSMA) dimostra di aver compiuto un passo in più rispetto agli altri soggetti, in quanto ha istituito il punto di ascolto, che fornisce assistenza al personale in situazioni di disagio derivanti da molestie, discriminazioni e mobbing.

L'attivazione di questo strumento, che, si ricorda, è facoltativa, suggerisce che l'ente e quindi il suo vertice siano particolarmente interessati a rendersi consapevoli di fatti e circostanze pregiudizievoli del benessere dei propri dipendenti. L'ulteriore passo da compiersi, sarebbe stato – ed è ancora – l'introduzione nelle tre aziende della Consigliera di fiducia, soggetto terzo rispetto all'ente ed ai dipendenti, presso il quale questi ultimi possono trovare ascolto ed eventualmente ottenere supporto ed assistenza nella risoluzione di dinamiche lavorative deteriorate. Il fatto che nessuno dei tre CUG ne abbia anche solo proposto l'insediamento è ascrivibile sicuramente e principalmente al costo che tale operazione comporterebbe per le aziende. L'ostacolo economico potrebbe essere superato parzialmente se più di un'amministrazione – anche in base ad un criterio esclusivamente territoriale – scegliesse di procedere congiuntamente all'individuazione di un professionista che sia disponibile a svolgere tale incarico presso più di un'azienda.

Rappresentazione grafica delle relazioni interne:

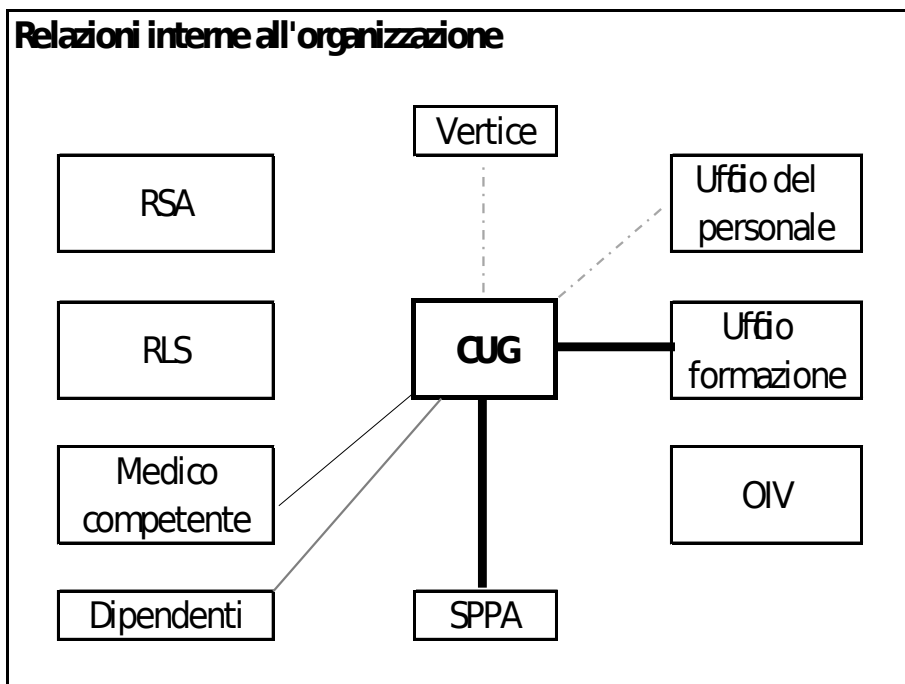


Fig. 3 – CUG ASS1

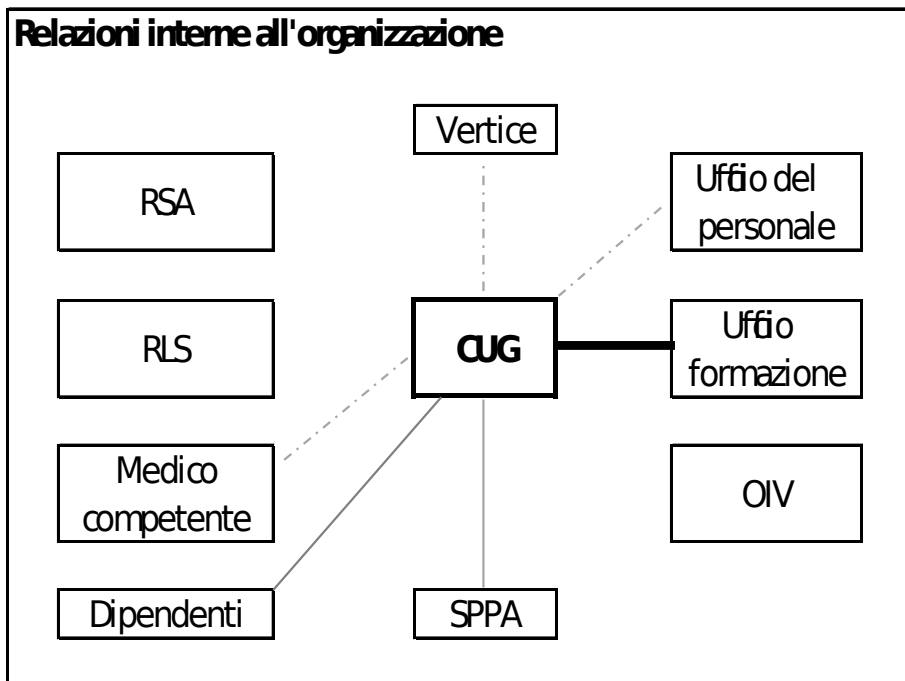


Fig. 4 – CUG AOUTS

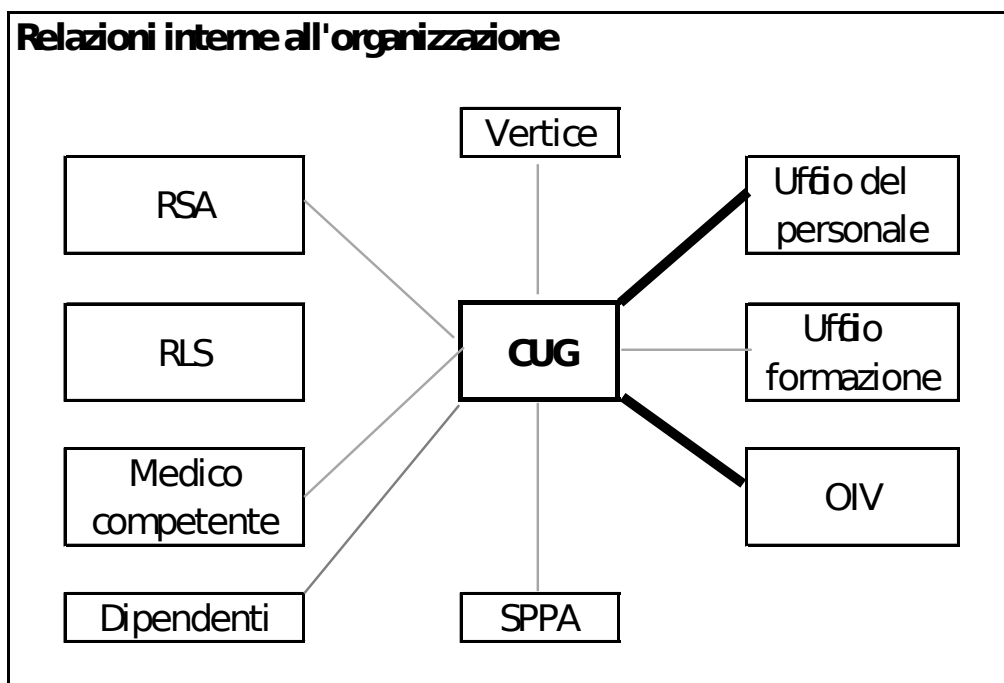


Fig. 5 – CUG AOSMMA

Legenda:

Scala	Forza	Rappresentazione	Rappresentazione grafica
0	Relazione assente	Non viene rappresentato	
1	Legame debole (meno della metà degli item sul totale)	Viene rappresentato in grigio tratteggiato punto/linea	-----
2	Medio (da metà a tre quarti degli item)	Viene rappresentato in grigio con linea continua	_____
3	Forte (da tre quarti al massimo degli item)	Viene rappresentato in nero con linea continua doppia	=====

5.7 Conclusioni

Le osservazioni emerse in sede di analisi qualitativa, unitamente alle considerazioni

formulate nei paragrafi dedicati alla disciplina dei CUG, dimostrano che vi è un notevole scarto tra l'intento progettuale del legislatore e la reale struttura organizzativa dei comitati, che emerge per effetto delle *regole co-strutturali* che tutti gli attori coinvolti, attraverso la loro azione e interazione, contribuiscono a definire. Le ragioni di un recepimento così parziale da parte delle amministrazioni del modello organizzativo imposto, a parere di chi scrive, sono da rinvenirsi soprattutto nella normativa che istituisce e regola questi organismi.

Il "Collegato lavoro" (legge n. 183/2010) ha impostato la riorganizzazione degli strumenti di tutela della parità nel contesto lavorativo, condensandoli in un'unica disposizione, l'art. 21, ove – come si evince dalla rubrica dell'articolo medesimo – le finalità cardine della tutela sono sicuramente di ampia portata, ma generiche e di dubbia trasposizione pratica. D'altra parte, che le riforme programmate e perseguite intenzionalmente dai governi siano sovente attività soggette in corso d'opera al rischio di distorsione dei fini iniziali, è un fenomeno già noto ed osservato, anche in campo sociologico (Gherardi e Lippi, 2000), com'è noto che l'intervento del legislatore risulta spesso disancorato dal contesto operativo che intende regolamentare, in specie quando le modificazioni normative discendono dall'esigenza insopprimibile e convulsa di disegnare un quadro generale coerente ed articolato del "dover essere" dell'amministrazione (Battistelli, 2002).

La tecnica usata dal legislatore è la novellazione del d. lgs. n. 165/2001, sia nei suoi principi generali (artt. 1 e 7, modificati rispettivamente dalle lettere a) e b) dell'articolo in commento), sia nella parte "speciale" dedicata al tema delle pari opportunità (art. 57, emendato dalle lett. da c) a e)). Il risultato di tale operazione è un'amplissima modifica dei mezzi a disposizione delle (*rectius* imposti alle) pubbliche amministrazioni per realizzarli (Brollo e Serafin, 2012). Si ricorda, inoltre, che tali mezzi devono essere reperiti dalle amministrazioni stesse «senza nuovi oneri per la finanza pubblica»; ciò significa, innanzitutto, che l'impegno lavorativo riservato all'attività del CUG avviene nell'ambito dell'orario di lavoro dei dipendenti. Ciò, se da una parte riconosce che quella svolta in seno al Comitato è un'attività lavorativa a tutti gli effetti, dall'altra la pone in concorrenza con il tempo che i dipendenti devono riservare in via preferenziale al loro incarico in azienda. Ciò comporta la necessaria contrazione dell'impegno che realmente essi possono dedicare alle riunioni (poche amministrazioni riescono a riunirsi mensilmente) e, di fatto, l'impossibilità di indire quegli eventuali incontri supplementari suggeriti dalle norme, allorquando si rende

necessario formare un parere preventivo del CUG su questioni urgenti.

Oltre al *tempo*, un'altra risorsa che le amministrazioni devono procurarsi per rendere operativi i propri comitati è la *competenza*, soprattutto quella inerente la gestione delle risorse umane, così come previsto dal punto 3.1.3 delle linee guida. Ci si aspetta, dunque, che ogni ente appronti un organismo che sia in grado di destreggiarsi con un'ampia gamma di materie, già di pertinenza di altri servizi e unità operative dell'ente medesimo, con i quali, tra l'altro, i CUG dovrebbero instaurare un confronto dialettico.

Poiché è indubbio che solo il personale appartenente a determinati uffici può disporre di un'adeguata preparazione in materie così specifiche⁴⁸, la risposta pratica delle amministrazioni all'esigenza di porre i propri CUG in grado di colloquiare correttamente sulle tematiche in argomento, consiste nel reclutare almeno un certo numero di membri presso le medesime strutture preposte alla gestione di tali funzioni, il più delle volte scegliendo personale che in queste ricopre ruoli apicali o di responsabilità. Ciò, se da una parte risolve il problema della competenza, dall'altra solleva la questione dell'*incompatibilità* tra l'incarico ricoperto nell'ente ed il ruolo di membro del CUG, poiché questa opzione, per quanto legittima, vanifica, di fatto, il momento del confronto critico e del reciproco controllo. Peraltro, a deporre a favore di questa prassi, vi è anche il dato – emerso anche nella rilevazione appena effettuate in sede di analisi descrittiva – che la presenza di figure che ricoprono posizioni apicali in settori altamente pertinenti a quelli del CUG favorisce la connessione verso gli uffici ed i servizi affini, a tutto beneficio dell'operatività dei comitati e della coerenza della loro azione con quella del resto dell'azienda.

Poiché, in prospettiva, le amministrazioni dovranno fare i conti con ulteriori riduzioni di risorse – specie nei settori in cui ciò non avrà ripercussioni immediate e dirette sulla fruizione di servizi essenziali⁴⁹ – in mancanza di ulteriori interventi che diano maggior legittimità e spessore all'opera dei comitati, la messa in pratica delle sue prerogative continuano a dipendere dalla buona volontà dei vertici aziendali e dei membri dei comitati stessi, i quali devono trovare il modo di rompere i tradizionali circuiti di comunicazione con l'ambiente organizzativo, per trovare un proprio “spazio di manovra” all'interno delle

⁴⁸ Le linee guida, nell'illustrare le competenze che dovrebbe avere il presidente del CUG, specifica che alcune di queste devono essere comuni a tutti/e i/le componenti. In particolare, i membri dei comitato, oltre ad adeguate attitudini personali, relazionali e motivazionali, devono possedere specifiche conoscenze nelle materie di competenza del CUG, nonché aver maturato – durante il proprio personale percorso professionale – esperienze nell'ambito delle pari opportunità e/o del mobbing, del contrasto alle discriminazioni.

⁴⁹ Sintomatico ed esemplificativo della politica dei tagli alle politiche di pari opportunità è la progressiva riduzione dei fondi destinati agli uffici delle consigliere di parità.

aziende.

Una possibile leva per questo cambiamento può essere rappresentata proprio dall'accrescimento da parte dei CUG delle capacità di relazione e di creazione di partnership interna ed esterna all'ente. La messa in rete di conoscenze, buone pratiche e competenze, potrebbe condurre alla creazione di vere e proprie *comunità di pratica* (Wenger, 2006), poiché tali organismi ne hanno tutti i tratti distintivi, secondo una delle più accreditate definizioni delle medesime (Midoro, 2002): «sono “entità naturali” generalmente collocate in un unico “luogo”, sia esso fisico o virtuale, dove un insieme di individui mutuamente impegnati collaborano per realizzare un'impresa comune, impiegando un repertorio condiviso di risorse e procedimenti».

Nel caso dei CUG, il parallelismo con le comunità di pratica potrebbe valere, sia in riferimento all'ambiente esterno all'ente di appartenenza, in cui essi potrebbero dar vita a reti tra CUG affini e tra CUG ed altri enti ed istituzioni, in virtù di similitudini territoriali e di settore, sia rivolgendosi ai loro alter interni all'azienda. Mentre nel primo caso la circolazione delle conoscenze verterebbe sul confronto di problematiche e pratiche simili, se non identiche, favorendo soluzioni che bypassino le criticità e gli ostacoli di cui i partner abbiano già fatto esperienza, nella seconda ipotesi si metterebbero in comune competenze, e risorse tra loro complementari, impegnandosi in uno sforzo creativo che potrebbe produrre soluzioni del tutto originali.

Invero, i CUG hanno tentato di mettersi in connessione tra loro e di esprimere la loro naturale propensione a unirsi in reti. Già dal primo periodo della loro introduzione (2012) risultava costituita la rete dei CUG delle regioni e delle agenzie regionali per la protezione dell'ambiente; nello stesso anno, per iniziativa del CUG della Regione Veneto, i comitati di altre regioni hanno iniziato a ragionare su una serie di obiettivi comuni, a partire dall'avvio di un confronto a livello di Conferenza delle regioni, per promuovere un approccio più sistematico ai temi delle pari opportunità nei rispettivi contesti lavorativi, nonché ad elaborare linee guida e strumenti base per raggiungere e garantire un livello minimo di applicazione delle norme. Si tratta però di esperienze isolate che attengono a territori, settori e livelli amministrativi dove gli enti hanno da tempo sviluppato una forte e rapida capacità adattiva alle riforme imposte, per cui è stato forse più semplice per questi soggetti rispondere prontamente agli input del governo centrale ed alle aspettative delle arene politiche locali.

Secondo le evidenze emerse in questa ricerca, i tempi sono maturi per la realizzazione di

“prodotti” operativi e amministrativi da condividere: l’analisi condotta, infatti, sebbene mirasse principalmente a far emergere le connessioni tra i vari attori coinvolti nel sistema CUG, ha impiegato degli indicatori che – in quanto selezionati proprio in relazione alle azioni intraprese o da intraprendere – hanno consentito, parallelamente, un’esplorazione delle competenze e delle esperienze maturate dai CUG, dalla loro istituzione ad oggi. Si è potuto così notare che, ad esempio, l’azienda AAS1 ha promosso numerosi corsi sulle tematiche afferenti ai comitati, che l’AOUTS è l’azienda più “trasparente” verso l’esterno dell’ente e che l’AOSMA ha coinvolto il suo CUG nell’elaborazione del proprio sistema di valutazione dei dipendenti. La complementarietà di queste azioni suggerisce che un confronto esteso ai comitati delle altre aziende non potrebbe che favorire l’implementazione del patrimonio di conoscenze e *best practice* di ciascuno di essi, consentendo, infine, un aumento delle attività, anche in un momento storico in cui le risorse delle pubbliche amministrazioni subiscono continue e progressive contrazioni.

Bibliografia

- Amiconi C. (2015). *Il parere del CUG nell'attività amministrativa*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.altalex.com/documents/news/2015/02/18/il-parere-del-cug-nell-attivita-amministrativa>. (4/02/2018).
- Auteri E. (2001). *Management delle risorse umane: fondamenti professionali*. Milano: Guerini e associati.
- Barabàsi A.L. (2003). *Linked. The New Science of Networks*. Cambridge: Perseus Publishing.
- Barbera M. (2008). Introduzione: l'effetto trasversale del principio di non discriminazione. *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, LIX, 4: 469.
- Battistelli F. (2002). *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*. Milano: FrancoAngeli.
- Brollo M., Serafin S. (2012). *Donne, politica e istituzioni: varcare la soglia?* Udine: Forum.
- Calvanelli C., Candidi Tommasi V.C. (2009). *La consigliera di parità e il giudizio antidiscriminatorio. Il quadro nazionale e cenni comunitari*. Milano: FrancoAngeli
- Cicchetti A. (2004). *La progettazione organizzativa: principi, strumenti e applicazioni nelle organizzazioni sanitarie*. Milano: FrancoAngeli.
- De Simone G. (2001). *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina dei rapporti di lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Everett M.G., Borgatti S.P. (2005). Extending centrality. *Models and methods in social network analysis*, 35,1: 57.
- Freeman L.C. (2004). *The development of social network analysis: a study in the sociology of science*. Vancouver B. C.: Empirical Press
- Gabassi P. (2003). *Psicologia del lavoro nelle organizzazioni*, Milano: FrancoAngeli.
- Gherardi, S., Lippi A. (2000). *Tradurre le riforme in pratica: le strategie della traslazione*. Padova: Cortina.
- Istituto della Enciclopedia Italiana (2018). Discriminazione. *Enciclopedie on line*. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.treccani.it/enciclopedia/discriminazione/> (30/06/2018).
- Izzi D. (2005). *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*. Napoli: Jovene

- Lochak D. (1987). Réflexions sur la notion de discrimination. *Droit Social*, 11: 778.
- Mascia D. (2008). *L'organizzazione delle reti in sanità*. Milano: FrancoAngeli
- Memoli R. (2004). *Strategie e strumenti della ricerca sociale*. Milano: FrancoAngeli.
- Merler A., Vargiu, A. (1998) *Analisi di rete. Opzioni metodologiche e strumenti*. Sassari: TAS.
- Midoro V. (2002). *Dalle comunità di pratica alle comunità di apprendimento virtuali*. Genova: ITD-CNR.
- Monea A. (2013). Per un CUG efficace occorre valorizzare relazioni e strumentazione. *Azienditalia - Il Personale*, 6: 287.
- Onida V. (2008). *La Costituzione del 1948, ieri e oggi*. Relazione al convegno *La Costituzione ieri e oggi* svoltosi a Roma il 9-10 gennaio 2008 presso l'Accademia Nazionale dei Lincei. Testo disponibile all'indirizzo web: http://www.lincci.it/files/convegni/533_allegatouno.pdf (30/06/2018).
- 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*, 8, 5: 238.
- Scott, J. (1991). Networks of Corporate Power: A Comparative Assessment. *Annual review of sociology*, 17, 1: 181.
- Scott J., Amato E. (1997). *L'analisi delle reti sociali*. Firenze: La Nuova Italia Scientifica.
- Soda G. (1998). *Reti tra imprese: modelli e prospettive per una teoria del coordinamento tra imprese*. Roma: Carocci.
- Treu T. (1991). La legge sulle azioni positive: prime riflessioni. *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1: 108.
- Treu T., Ballestrero M.V., a cura di (1994). Legge 10 aprile 1991, n. 125: azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro. Commentario sistematico. *Nuove leggi civili commentate*, 17, 1: 11.
- Wasserman S., Faust K. (1994). *Social Network Analysis. Methods and Applications*. New York: Cambridge University Press.
- Wenger E. (2006). *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*. Padova: Cortina

Appendice

Documento n. 1 – Questionario

RICOGNIZIONE DEI CUG ATTIVATI NELLE AZIENDE SANITARIE, OSPEDALIERE E NEGLI I.R.R.C.S. DEL FRIULI VENEZIA GIULIA.

1) **Indicare la Ragione sociale dell'Azienda*:**.....

2) **L'azienda ha costituito il Comitato Unico di Garanzia? ***

SI NO

In caso affermativo, indicare gli estremi del/dei provvedimento/i:

3) **Il Comitato, ove costituito, ha dotato il proprio regolamento? ***

SI NO

In caso affermativo, indicare gli estremi del/dei provvedimento/i:
.....

4) **Nel caso siano decorsi quattro anni dalla nomina dei membri, si è proceduto alla ricostituzione dell'organismo? ***

SI NO

In caso affermativo, indicare gli estremi del/dei provvedimento/i:
.....

5) **Indicare un membro del CUG in carica ovvero un referente che sia stato membro del CUG non più attivo cui poter inviare una breve *check list* riguardante l'attività svolta dal CUG medesimo negli anni precedenti, riportandone i recapiti telefonici e l'indirizzo e-mail**:**

.....
.....

Note per la compilazione.

*La presente indagine si rivolge agli Enti così come riconfigurate dalla L.R. n.17/2014, tuttavia, si vuole prendere in considerazione l'attività svolta dai CUG di tutte le preesistenti undici aziende territoriali, ospedaliere, ospedaliere - universitarie nonché degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. Pertanto, nel corrispondere alle domande appena poste, si prega di tenere in debita considerazione anche i provvedimenti relativi ai CUG delle aziende soppresse – dunque, se del caso, rispondendo due volte al questionario.

**Per le stesse ragioni esposte alla precedente nota, nel caso l'Ente accorpi due aziende che, prima della riforma sanitaria abbiano provveduto - ciascuna per sua parte - ad attivare il CUG, si prega di indicare, quali membri o referenti idonei a ricevere la *check list* – un referente per ognuna di esse.

Documento n. 2

RICOGNIZIONE DEI CUG ATTIVATI NELLE AZIENDE SANITARIE, OSPEDALIERE E NEGLI I.R.R.C.S. DEL FRIULI VENEZIA GIULIA: CHECK LIST.

La presente *check list*, che fa seguito al questionario proposto alle Aziende del Servizio Sanitario Regionale in data 3 settembre 2015, consta di cinque gruppi di domande. Mentre nei primi quattro gruppi sono raccolte domande di tipo relazionale, l'ultimo gruppo fa riferimento ad alcune delle attività di cui i CUG – secondo la normativa in materia – dovrebbero aver fatto esperienza nel corso del loro mandato. Proprio questi ultimi dati consentiranno di comprendere meglio i rapporti indagati nelle quattro sezioni precedenti e di mettere in luce le aree in cui i Comitati hanno avuto effettivamente un ruolo attivo.

Note per la compilazione:

Vi preghiamo di stampare e compilare manualmente il questionario, avendo cura di:

- riportare il nome dell'Ente partecipante;
- compilare la *check list* apponendo il simbolo "X" nella casella corrispondente alla risposta prescelta e, ove richiesto, specificando il dato, preferibilmente in carattere stampato;
- datare il documento;
- scansionare la *check list* compilata e inviare il relativo file **entro il 23 ottobre** p.v. al seguente indirizzo di posta elettronica:

xxxxxxxxxx@[as1.sanita.fvg.it](mailto:xxxxxxxxxx@as1.sanita.fvg.it)

Per qualsiasi dubbio o richiesta in merito alla compilazione del questionario in oggetto, potete fare riferimento alla sottoscritta, dr.ssa xxxxxxxxxxxx (tel.: xxxxxxxxxxxx).

Grazie per la collaborazione.

Allegato al documento n. 2

RICOGNIZIONE DEI CUG ATTIVATI NELLE AZIENDE SANITARIE, OSPEDALIERE E NEGLI I.R.R.C.S. DEL FRIULI VENEZIA GIULIA: *CHECK LIST*:

ENTE DI APPARTENENZA: _____

NOME E RUOLO
DELL'ESTENSORE _____

A. Rapporti con il Vertice dell'Amministrazione:	SI	NO
1. Il vertice ha messo a disposizione un budget per le attività promosse dal vostro CUG ovvero altra tipologia di risorse (ad es. personale, spazi di riunione)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, indicare quali risorse sono state ottenute: _____ _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Il Vertice ha adottato il PAP (Piano di Azioni Positive) ^[1] ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Sono state esplicitate le modalità di consultazione del CUG da parte degli altri Servizi aziendali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. È stato chiarito (mediante circolare, provvedimento, ...) che il CUG ha titolo per chiedere ed ottenere presso gli altri Servizi aziendali, informazioni e dati utili al compimento del proprio mandato?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Il vertice ha verificato che il CUG sia stato sentito in merito all'adozione di atti o disposizioni aziendali attinenti alle aree di sua competenza?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Il CUG si è rivolto al vertice per richiamare la sua attenzione su problematiche o questioni relative alle aree di sua competenza?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
B. Rapporti con i Dirigenti e con le altre Strutture aziendali.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Quali dei seguenti Servizi e Strutture vi hanno interpellato per ottenere un parere preventivo o consultivo ai fini dell'adozione o redazione di atti, provvedimenti, circolari, relazioni...:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. La Struttura del Personale / Risorse Umane.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, quali: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Gli Uffici della Formazione.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, quali: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) ^[2] .	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, quali: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Il Servizio di Prevenzione e Protezione Aziendale.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, quali: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Il Medico Competente.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, quali: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12. I Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, quali: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13. Le Rappresentanze Sindacali interne.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

In caso affermativo, quali:		
<hr/>		
A quali dei seguenti Servizi e Strutture aziendali vi siete rivolti per ottenere dati ed informazioni utili a svolgere il vostro mandato?		
14. La Struttura del Personale / Risorse Umane.		
In caso affermativo, il dato o l'informazione è stato reso disponibile?		
15. Gli Uffici della Formazione.		
In caso affermativo, il dato o l'informazione è stato reso disponibile?		
16. L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV).		
In caso affermativo, il dato o l'informazione è stato reso disponibile?		
17. Il Servizio di Prevenzione e Protezione Aziendale.		
In caso affermativo, il dato o l'informazione è stato reso disponibile?		
18. Il Medico Competente.		
In caso affermativo, il dato o l'informazione è stato reso disponibile?		
19. I Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza.		
In caso affermativo, il dato o l'informazione è stato reso disponibile?		
20. Le Rappresentanze Sindacali interne.		
In caso affermativo, il dato o l'informazione è stato reso disponibile?		
C. Rapporti con i dipendenti:		
21. In Azienda, sono stati organizzati corsi per i dipendenti che spieghino l'attività, la <i>mission</i> e le prerogative del CUG o altri eventi (quali, convegni seminari e workshop) volti alla diffusione delle conoscenze ed esperienze sui temi di competenza dei CUG?		
22. Il vostro CUG dispone di un indirizzo email ben visibile E conoscibile che vi renda direttamente contattabile dal resto dell'azienda?		
23. Utilizzate uno spazio nel sito aziendale (intranet o Internet) dedicato al CUG ed alla sua attività?		
24. I dipendenti hanno interpellato il CUG per istanze personali o per ottenere informazioni?		
25. Avete attivato il "Punto di ascolto" del disagio lavorativo o altra forma di <i>counseling</i> interno?		
26. In caso negativo, pensate di promuovere tale iniziativa?		
27. Avete introdotto in azienda la Consigliera di Fiducia?		
28. In caso negativo, pensate di proporre all'Azienda l'acquisizione di tale figura?		
D. Rapporti esterni all'Azienda: con quale di questi soggetti avete collaborato o siete entrati in contatto?		
29. Consigliere/a Nazionale di Parità.		
30. Consigliere/a territoriale Provinciale di Parità.		
31. Consigliere/a Regionale di Parità.		
32. Ufficio nazionale anti-discriminazione razziale (U.N.A.R.)[3].		
33. Altri Comitati Unici di Garanzia.		
In caso affermativo, specificare quali:		
<hr/>		
<hr/>		

34. Università e/o Scuole Superiori Universitarie.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, specificare quali: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
35. Ordini professionali (ad es. Ordine degli psicologi, medici, avvocati...).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, specificare quali: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
36. Enti locali (Regione, Comune, Provincia...).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
In caso affermativo, specificare quali: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
37. Il Dipartimento per le Pari Opportunità.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
E. Inoltre, vi chiediamo di indicare a quali delle seguenti attività e in quali dei seguenti campi di intervento avete partecipato attivamente[4]:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
38. Analisi e programmazione di genere (ad esempio, il Bilancio di Genere, Bilancio Sociale, ...).	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
39. Predisposizione del Piano delle Azioni Positive.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
40. La valutazione dello stress lavoro-correlato.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
41. Indagini di clima aziendale.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
42. Nell'adozione, predisposizione o valutazione del codice etico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
43. Indagini sulla pendenza di contenzioso lavorativo, cause per mobbing o per altre condotte illecite.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
44. Indagini sulla reiezione di domande per l'ammissione ai concorsi.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
45. Verifica della presenza di personale avente caratteristiche di diversità in termini di razza, lingua, religione, disabilità.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
46. Nell'adozione, predisposizione o valutazione del codice di condotta.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
47. Nell'adozione, predisposizione o valutazione di regolamenti e circolari aziendali sul part-time, congedi ed altri permessi legati alla conciliazione vita-lavoro.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
48. Nell'adozione, predisposizione o valutazione del regolamento sui criteri di valutazione del personale.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
49. Nell'adozione, predisposizione o valutazione delle norme in tema di progressione di carriera.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
50. Nell'adozione, predisposizione o valutazione del Piano formativo aziendale.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
51. In occasione dei processi di riorganizzazione aziendale.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
52. Altre eventuali atti organizzativi e di governance dell'Ente sopra non menzionate:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
[1] Il Piano delle azioni Positive è un documento programmatico previsto dall'art. 7, comma 5 del d. lgs. n. 196/2000, mirato ad introdurre azioni positive all'interno del contesto organizzativo e di lavoro che esplicita chiaramente gli obiettivi, i tempi, i risultati attesi e le risorse disponibili per realizzare progetti mirati a riequilibrare le situazioni di diseguità di condizioni fra uomini e donne che lavorano all'interno di un ente. I PAP, conformemente al dettato legislativo, sono piani triennali e i soggetti deputati alla progettazione e realizzazione dei PAP <u>devono essere gli organi di vertice dell'ente</u> che devono predisporlo, previa consultazione del CUG, delle RSU o, in loro assenza, delle Organizzazioni Sindacali rappresentative del comparto, della Consigliera di Parità competente per territorio.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

[2] Per quanto riguarda le relazioni tra CUG e OIV di cui all'art. 14 del d. lgs. 150/2009 si ricorda che il primo dovrebbe essere sentito in occasione della predisposizione della "Relazione sulla performance", della verifica dei risultati e della realizzazione di buone pratiche di promozione delle pari opportunità, nonché ai fini dell'annuale indagine sul personale dipendente volta a rilevare il livello di benessere organizzativo.

[3] Le linee guida prevedono una collaborazione con l'U.N.A.R. per quanto riguarda le discriminazioni per razza o per origine etnica. A seguito dell'ampliamento delle competenze dell'U.N.A.R., l'Ufficio si occupa anche di discriminazioni per disabilità, orientamento sessuale e religione.

[4] L'elenco di attività proposto in questa sezione contempla alcuni dei principali campi di intervento dei CUG, senza, peraltro, pretendere di menzionare tutti i possibili contributi attivabili dai Comitati. Né è detto che tutti i regolamenti e strumenti organizzativi segnalati siano stati effettivamente adottati dagli Enti. Per questo, l'ultima domanda offre l'occasione di correggere gli scostamenti fra l'attività potenziale e le concrete determinazioni degli Enti, dando così modo di delineare meglio l'operato di ogni singolo CUG intervistato.