

Corso Regionale di Formazione per Avvocati e Avvocati in Diritto Antidiscriminatorio

Palermo, 7 novembre 2020

Focus Pubblica Amministrazione Misure per promuovere le Pari opportunità nelle P.A.

**Dott.ssa Lidia Maugeri – presidente CUG ARPA Sicilia
“I Piani Triennali delle Azioni Positive – Il ruolo del Comitato Unico di
Garanzia nella Pubblica Amministrazione”**

La giornata di oggi è dedicata alle misure adottate per promuovere le Pari opportunità all'interno della P.A.

Centrale in questo senso è il ruolo svolto dal CUG, *Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità e la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni*, cui spettano molteplici competenze, originariamente facenti capo a due organismi diversi: il Comitato per le Pari Opportunità ed il Comitato Paritetico di Contrasto al Mobbing, che vedono entrambi la luce in sede di contrattazione collettiva nazionale del lavoro, in un clima di mutato contesto normativo (si veda per tutte, la L. n. 125/1991, recante “Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro”).

I tre distinti ambiti del CUG, già immediatamente rilevabili dalla sua denominazione, sono:

- Pari opportunità, intese non solo come mera uguaglianza formale (art. 3, comma 1 Cost.) ma anche quale uguaglianza sostanziale, cioè impegno concreto a rimuovere gli ostacoli che impediscono un effettivo accesso alle opportunità lavorative ed una reale possibilità di progressione di carriera, pur nella consapevolezza dell'influenza che le differenze di genere possono rivestire in termini di cambiamenti strutturali e culturali (uguaglianza nella diversità);
- Valorizzazione del benessere organizzativo, quale capacità dell'organizzazione di promuovere e mantenere il benessere fisico, psicologico e sociale dei lavoratori per tutti i livelli e i ruoli, creando un clima interno sereno e partecipativo che rafforza il senso di appartenenza all'ente e, in ultima analisi, la produttività del lavoro. D'altra parte il concetto di benessere organizzativo è un'esplicazione del principio costituzionale di “buon andamento dell'amministrazione” (art. 97, comma 2) cui deve essere orientata l'organizzazione dei pubblici uffici.
- Contrasto alle discriminazioni, in modo da assicurare l'assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all'età, all'orientamento sessuale, alla razza, all'origine etnica, alla disabilità, alla religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro, nel

trattamento e nelle condizioni di lavoro, nella formazione professionale, nelle promozioni e nella sicurezza sul lavoro.

In queste tre aree il CUG opera sia a livello preventivo, diffondendo la cultura delle pari opportunità, del benessere organizzativo e del contrasto alle discriminazioni, attraverso lo svolgimento di una funzione propositiva e consultiva nei confronti del vertice amministrativo, sia *ex post*, con funzione di verifica dello svolgimento, da parte delle varie UOC, delle azioni previste nel PTAP, di cui parleremo più diffusamente tra poco.

Il ruolo del CUG è stato recentemente consolidato dalla Direttiva n. 2 del 26.06.2019 del Ministro per la Pubblica Amministrazione e del sottosegretario delegato alle Pari opportunità, recante appunto *“Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle Pubbliche Amministrazioni”*.

Del resto, i CUG avevano già rafforzato autonomamente la propria azione attraverso l'istituzione, nel 2011, della Rete CUG Ambiente, raggruppante tutte le ARPA (Agenzia Regionale Protezione Ambiente), le due APPA (Agenzia Provinciale Protezione Ambiente di Trento e di Bolzano) e l'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) nonché attraverso la creazione della Rete Nazionale dei CUG, che ad oggi annovera più di 180 enti, diventando vero e proprio interlocutore delle istituzioni politiche, tanto che il 21 maggio 2020 è stato sottoscritto con la Ministra delle Pari Opportunità un Protocollo per il contrasto alla violenza di genere. Sono inoltre in via di costituzione, quale articolazione territoriale della Rete nazionale, reti di livello regionale.

Architrave per la concreta realizzazione delle finalità sopra illustrate, proprie del Comitato, è il ***Piano Triennale delle Azioni Positive*** (art. 48 D. Lgs. 198/2006 “Codice delle pari opportunità tra uomo e donna”). Si tratta di un documento programmatico che raccoglie le azioni positive progettate per favorire la concreta attuazione dei principi di parità e pari opportunità nell'ambiente di lavoro, la realizzazione di politiche di benessere organizzativo e di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, individuando obiettivi, tempi, risultati attesi, criteri di misurazione e risorse disponibili.

Al fine di individuare azioni ed obiettivi conducenti e coerenti rispetto al contesto lavorativo ed organizzativo dell'Ente, occorre basarsi su un'attenta analisi del contesto stesso. A tale proposito la citata Direttiva n. 2/2019, alla sezione II “Attuazione e monitoraggio della direttiva”, introduce l'obbligo per l'Amministrazione di trasmettere al CUG, entro il 1° marzo di ogni anno, informazioni puntuali riguardanti il personale (es. analisi quantitativa del personale suddiviso per genere e per appartenenza alle aree funzionali e alla dirigenza, distinta per fascia dirigenziale di appartenenza e per tipologia di incarico conferito ai sensi dell'articolo 19 del d.lgs. n. 165 del 2001; indicazione aggregata distinta per genere delle retribuzioni medie, evidenziando le eventuali differenze tra i generi ecc.), secondo un determinato format, l'allegato 1 alla Direttiva stessa.

Tali informazioni a loro volta, redatte secondo il menzionato “Allegato 1”, confluiscono, come allegato, nella Relazione che il CUG, entro il 30 marzo di ogni anno, deve predisporre, seguendo il

format di cui all'allegato 2 della Direttiva n. 2/2020. Infatti, la prima parte della Relazione ha ad oggetto proprio l'analisi dei dati sul personale forniti dall'Amministrazione.

Da un punto di vista procedurale, il Piano viene proposto annualmente dal CUG, sentite le OO.SS. ed acquisito il parere positivo della Consigliera Regionale di Parità, ed adottato dall'organo di vertice con Decreto. La mancata adozione del PTAP comporta il blocco di assunzione di nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

La citata Direttiva n. 2/2019, al paragrafo 3.2 ha inoltre previsto l'allegazione del PTAP, entro il 31 gennaio di ogni anno, al piano della performance.

Per comprendere la portata di tale innovazione, occorre preventivamente inquadrare il Piano della performance ed il D.Lgs. n. 150/2009 che l'ha introdotto, nell'ambito della legislazione che ha interessato il pubblico impiego, attuandone una progressiva privatizzazione.

Il Piano della performance è un prodotto della riforma Brunetta (L. 4 marzo 2009, n. 15 e relativo decreto attuativo D.Lgs. n. 150/2009), nell'ottica di ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, garantendo l'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nel solco, come si è detto, di un graduale processo di privatizzazione del pubblico impiego, iniziato con il D. Lgs. 29/1993.

Il D. Lgs. 29/1993, c.d. "prima privatizzazione del pubblico impiego", ha assoggettato i pubblici impiegati alla disciplina del lavoro privato, alla contrattazione collettiva e, conseguentemente, alla giurisdizione del giudice ordinario quale giudice del lavoro.

La riforma Brunetta viene definita "terza privatizzazione del pubblico impiego", in quanto il cammino tracciato dal D. Lgs. 29/1993 è proseguito, sulla base delle direttrici enunciate dalla legge Bassanini n. 59 del 1997, con il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80 (cd. seconda privatizzazione) che ha rafforzato la valenza del contratto, sia individuale che collettivo, ampliando gli spazi di delegificazione ed autonomia nell'organizzazione degli uffici.

Tra le principali novità proposte dalla Riforma Brunetta si segnalano:

1. la managerializzazione del dirigente, indicato quale vero e proprio datore di lavoro pubblico, con ampia autonomia riguardante la gestione delle risorse umane e strumentali, cui corrisponde – in aggiunta alla responsabilità disciplinare, penale, civile ed amministrativa erariale – una specifica responsabilità dirigenziale, *ex art.* 21 D. Lgs. 165/2001, per il mancato raggiungimento degli obiettivi, accertato attraverso il sistema di valutazione di oppure per l'inosservanza delle direttive dell'organo di governo, che si oggettivizza in inidoneità rispetto alla funzione;
2. l'introduzione del concetto di "performance" e del sistema di misurazione e valutazione della stessa (ciclo della performance), finalizzato ad una valutazione delle amministrazioni e dei dipendenti basata sul merito e sull'effettivo incremento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa;

3. la previsione di uno stretto collegamento tra performance, valutazione e premialità selettiva, fondata sul merito.

Alla luce di quanto sopra esposto, si comprende quindi come l'allegazione del PTAP al Piano della performance non costituisca un passaggio meramente formale. Infatti il raggiungimento degli obiettivi inerenti alle azioni positive del PTAP costituisce parametro di misurazione, da parte dell'OIV, della performance dei dirigenti alle cui Unità operative gli obiettivi sono imputati, ai fini del percepimento del salario accessorio.

Permettetemi ora di affrontare l'istituto dello **Smart working**, balzato alla ribalta durante questo periodo di lock down e che rientra a pieno titolo tra le materie di pertinenza del CUG, quale strumento di conciliazione vita-lavoro.

Per cogliere appieno la portata innovativa di tale strumento e sgombrare il campo da possibili equivoci, occorre distinguere il lavoro agile dal telelavoro, da tempo diffuso presso le PP.AA., con il quale viene spesso e a torto identificato, complice forse la circostanza che, durante il lock down il lavoro è stato, per forza di cose, esclusivamente svolto a casa.

Entrambe le forme non costituiscono una nuova tipologia contrattuale, ma una diversa modalità di esecuzione della medesima prestazione di lavoro subordinato, che rimane pertanto sottoposta al potere direttivo, di controllo e disciplinare del Dirigente gerarchicamente preposto.

Ma le analogie finiscono qui.

Il telelavoro, disciplinato dalla Legge 16 giugno 1998, n. 191 e dal Contratto Collettivo Nazionale Quadro del 23.03.2000, è una forma di lavoro domiciliare con la medesima scansione temporale della giornata lavorativa in ufficio, di cui si possono avvalere i lavoratori che versano in particolari condizioni psico - fisiche o che presentano particolari esigenze di cura familiare.

Invece lo smart working, utilizzabile da tutti, indipendentemente dalla titolarità di particolari condizioni, è caratterizzato da flessibilità spaziale e temporale. La prestazione lavorativa viene infatti resa, mediante utilizzo di strumenti tecnologici, senza precisi vincoli di orario, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale (c.d. flessibilità temporale) e, limitatamente al segmento di attività da svolgersi all'esterno dell'ufficio, senza una postazione fissa (c.d. flessibilità spaziale).

Il lavoro agile rappresenta quindi un innovativo modello organizzativo, manageriale e culturale della P.A., fondato sul riconoscimento, in capo al personale, di maggiore autonomia e flessibilità, unitamente a maggiore responsabilizzazione rispetto ai risultati. Conseguentemente, la valutazione prescinde dall'elemento "tempo", per focalizzarsi invece sul concetto di processi e sul raggiungimento di obiettivi misurabili. Al contempo viene superato il classico modello organizzativo della P.A., incentrato su condizioni di lavoro omologate, prescindenti dalle specifiche esigenze e caratteristiche dei lavoratori.

In realtà l'art. 14 della Legge 7 agosto 2015, n. 124 (Legge Madia) aveva già introdotto lo smart working in via sperimentale, quale strumento di conciliazione vita-lavoro, nella misura di almeno il 10% dei dipendenti pubblici richiedenti. Tale obiettivo quantitativo è ribadito dal capo II "Lavoro agile" della Legge 22 maggio 2017, n. 81 da raggiungersi entro tre anni. Senonché erano pochissime le pubbliche Amministrazioni che avevano avviato tale sperimentazione, per cui, se si vuole riconoscere qualche aspetto positivo al coronavirus, vi possiamo senz'altro ascrivere l'accelerazione del lavoro agile e la diffusione dell'utilizzo di strumenti tecnologici.

Proprio per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, il D.L. n. 34/2020, c.d. Decreto rilancio, convertito nella L. n. 77/2020 ha previsto – tra le varie misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia nonché di politiche sociali – all'art. 263 l'allegazione del POLA (Piano Organizzativo Lavoro Agile) al Piano della Performance, similmente a quanto abbiamo già osservato per il PTAP.

Il Piano Organizzativo Lavoro Agile sostanzia la disciplina interna di ciascun ente in materia di lavoro agile, rappresentando il primo passo in direzione di una graduale ed auspicabile sistematizzazione delle misure emergenziali, che, in quanto tali, derogano alla sottoscrizione di un accordo individuale tra il lavoratore ed il rappresentante legale dell'Ente, *ex art. 19, L. 81/2017*. Prova ne è la modifica, ad opera del citato art. 263, dell'art. 14, L. n. 124/2015 (c.d. Riforma Madia).

Il summenzionato art. 263 prevede l'adozione da parte delle PP.AA. del POLA, sulla base delle linee guida tracciate dalla legislazione nazionale, prima tra tutte l'adozione del lavoro agile nella misura di almeno il 60% dei dipendenti che lo richiedano, fatta salva la compatibilità delle attività svolte con il lavoro da remoto. Ciò significa che ogni Ente deve preventivamente procedere ad una mappatura delle proprie attività per individuare quelle compatibili con l'esecuzione in modalità agile.

L'inserimento del POLA quale sezione del Piano della Performance, dimostra, unitamente all'allegazione del Piano Triennale delle Azioni Positive, quanto le materie proprie del CUG, il benessere organizzativo, il *work – life balance* e le pari opportunità siano criterio di valutazione della performance di un Ente, in una prospettiva che pone l'Uomo al centro del processo produttivo.