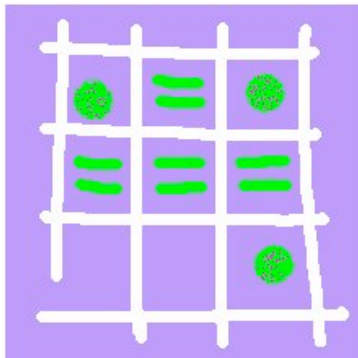


Patrizia Tomio

GLI ORGANISMI DI PARITÀ UNIVERSITARI, IL LORO SVILUPPO E COORDINAMENTO



La cornice normativa

La cornice normativa di riferimento per la costituzione e il funzionamento degli organismi di parità risulta abbastanza ampia e affidata a strumenti diversi (leggi, circolari e altre fonti), che richiederebbero un'ampia disamina non possibile in questa sede. Sinteticamente, è possibile, tuttavia, porre in evidenza come i

primi Comitati Pari Opportunità nascono a seguito di nuove previsioni normative, intorno alla fine degli anni Ottanta e del conseguente recepimento soprattutto nell'ambito del pubblico impiego e, quindi, anche nella contrattazione collettiva. Non a caso, il D.P.R. 23 agosto 1988, n. 395, nel definire la disciplina applicabile a tutti i comparti di contrattazione collettiva di cui all'art. 5 della Legge-quadro sul pubblico impiego (L. 93/1983), introduce per la prima volta, all'art. 16, «la necessità di stabilire, in sede di contrattazione di comparto, misure e meccanismi atti a consentire una reale parità uomo-donna».

All'università

Per quanto riguarda nello specifico la realtà universitaria, il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale tecnico amministrativo (D.P.R. 28 settembre 1987, n. 567) all'art. 17, contemplava già la necessità di definire «specifici interventi

che si concretizzino in vere e proprie “azioni positive” a favore delle lavoratrici». Nello stesso articolo, compreso nel capo IV, intitolato *Relazioni sindacali*, si prevedeva l’istituzione, con la presenza delle organizzazioni sindacali, di Comitati per le Pari Opportunità, «che propongono misure adatte a creare effettive condizioni di pari opportunità e relazionino, almeno una volta all’anno, sulle condizioni effettive in cui si trovano le lavoratrici rispetto alle attribuzioni, alle mansioni, agli orari di servizio, alla partecipazione ai corsi di formazione ed aggiornamento, ai nuovi ingressi».

A distanza di qualche anno, prima con il D.P.R. 3 agosto 1990, n. 319 (art. 6), e poi con il CCNL (art. 10) del Comparto Università per il quadriennio 1994-1997 (parte normativa), siglato il 18 novembre 1996, si ribadisce la necessità, laddove non si fosse provveduto, di insediare tali Comitati entro termini tassativi e di fornire ai medesimi strumenti idonei al loro funzionamento. Con il secondo intervento, tra l’altro, si stabilisce, anche a seguito dell’entrata in vigore della Legge 10 aprile 1991, n. 125, che le misure dirette a favorire le pari opportunità nel lavoro e nello sviluppo professionale sono oggetto di contrattazione decentrata.

Inoltre, fatto non secondario, per quello che si argomenterà in seguito, si introduce il criterio dell’elettività delle rappresentanze del personale in seno ai Comitati, in sostituzione della nomina rettorale su designazione delle Organizzazioni sindacali. Infine, si dispone (art. 12) che «per l’approfondimento di specifiche problematiche, in particolare concernenti l’organizzazione del lavoro, l’ambiente, l’igiene e sicurezza del lavoro, i servizi sociali, possono essere costituite [...] Commissioni bilaterali ovvero Osservatori con il compito di raccogliere dati relativi alle predette materie – che le Amministrazioni sono tenute a fornire – e di formulare proposte in ordine ai medesimi temi». Tali compiti sono attribuiti ai Comitati per le

Pari Opportunità, in relazione alle materie delle pari opportunità nel lavoro e nello sviluppo professionale, comprese le proposte di azioni positive.

Con i successivi CCNL (art. 14) del Comparto Università per il quadriennio 1998-2001 (parte normativa), del 9 agosto 2000, e per il quadriennio 2006-2009 (parte normativa), vengono sostanzialmente ribadite le precedenti disposizioni: la conferma dei Comitati Pari Opportunità già insediati, l'obbligo di istituzione dei medesimi e le modalità di scelta dei componenti, la necessità di attribuire le risorse per il funzionamento, la centralità delle azioni positive, ecc..

Dalla difesa alla promozione del lavoro femminile

Al riguardo, rinviando ad altra sede una valutazione più dettagliata sullo strumento delle azioni positive nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni, si osserva come, a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni della L. 125/1991, si registra un primo progresso, recepito nella contrattazione collettiva di comparto, che oltre all'obbligo di costituzione degli organismi di pari opportunità, individua la necessità di adozione di interventi, dotati di maggiore efficacia, diretti a rimuovere «gli ostacoli che di fatto impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne» (Art. 2, comma 6, Legge 10 aprile 1991, n. 125): una legge che «segna il passaggio da una politica di difesa delle donne alla promozione del lavoro femminile come risorsa per il mondo della produzione».

Un'altra tappa fondamentale nel percorso seguito dagli organismi di parità universitari, è stato l'ampliamento del proprio orizzonte di azione alle diverse forme discriminatorie, anche grazie alle sollecitazioni provenienti in tale direzione dall'Unione Europea: tra queste merita, in particolare, menzione la Decisione n. 771/2006/CE del Parlamento Europeo e

del Consiglio del 17 maggio 2006, con la quale viene istituito l'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007).

Gli organismi di parità all'università

Per quanto riguarda il contesto universitario, la situazione appare abbastanza diversificata, sia con riferimento alla istituzione degli organismi di parità, che all'incisività del loro operato: un recente monitoraggio evidenzia che solo tre Ate nei, su un totale di trentaquattro che hanno restituito il questionario, hanno attivato il Comitato Pari Opportunità prima del 1990; sette hanno provveduto negli anni tra il 1991 e il 1995, gli altri in periodi successivi.

Dalla medesima indagine, emerge anche un altro dato significativo: i Comitati per le Pari Opportunità universitari, istituiti inizialmente in applicazione di disposizioni riferite esclusivamente al personale tecnico amministrativo, nel tempo, hanno frequentemente modificato le modalità di individuazione dei/delle propri/e componenti, privilegiando il metodo elettivo, ed hanno, altresì, ampliato la propria composizione a tutte (o quasi) le componenti che studiano e lavorano nelle Università, quali il personale docente e ricercatore, la componente studentesca, e, talvolta, altre categorie (iscritti/e a dottorato di ricerca, ecc.).

Il valore del fenomeno associativo: la Conferenza Nazionale

A fronte di una situazione abbastanza variegata quanto alla attuazione delle politiche di pari opportunità, sia nel senso di attivazione degli organismi, sia quanto alla loro funzionalità ed efficacia, si giunge a comprendere come la possibilità di associarsi rappresenti un possibile strumento per rafforzare il proprio ruolo e conferire maggiore visibilità e incisività al

proprio operato. Il fenomeno associativo favorisce, oltre al confronto e allo scambio di esperienze, il radicarsi del senso di identità che nasce dalla condivisione di valori ed obiettivi, facilita l'elaborazione di proposte unitarie, agevola la creazione di rapporti strutturati con le istituzioni, consentendo, talvolta, di svolgere un ruolo di "opinion leader" nei confronti delle medesime.

Si apre così un'ulteriore stagione, che, nel 2007, vede l'istituzione di un network, denominato Conferenza Nazionale dei Comitati Pari Opportunità delle Università italiane, che riunisce in una Rete i rappresentanti (in carica) dei Comitati Pari Opportunità universitari, al fine di costruire sistematici rapporti di collaborazione interatenei sulle tematiche di competenza. Obiettivi di tale Rete sono:

- la diffusione e la condivisione di analisi, proposte ed esperienze di valorizzazione delle culture di genere e di contrasto alle discriminazioni, riguardanti le diverse componenti che lavorano e studiano nelle Università, al fine di dare compiuta attuazione alle norme in materia;
- la promozione dell'attività scientifica e la didattica sugli Studi di genere ed il monitoraggio delle carriere;
- il trasferimento di esperienze e buone prassi tra gli Atenei, anche svolgendo iniziative condivise, in particolare nell'ambito della formazione, rafforzando il ruolo svolto da ciascun Comitato nell'ambito della propria organizzazione;
- l'acquisizione, da parte della Conferenza, di un ruolo di interlocutore attivo e competente nei confronti delle istituzioni statali ed universitarie;
- l'attivazione di rapporti di collaborazione e scambio con soggetti e centri di ricerca attivi in altri Paesi sulle tematiche di pertinenza.

-

Primo bilancio, primi problemi

A distanza di cinque anni dalla sua costituzione, la Conferenza Nazionale, può trarre alcune considerazioni circa l'attività svolta e gli obiettivi realizzati, grazie all'impegno degli associati. Il bilancio è sicuramente molto positivo; tuttavia, i risultati raggiunti hanno richiesto un grande dispendio di energie, anche in relazione alla necessità di prendere posizione rispetto alla riforma introdotta con la Legge 4 novembre 2010, n. 183 ("Collegato lavoro"). La novella normativa in parola introduce l'obbligo, per le Pubbliche Amministrazioni, comprese le Università, di istituire Comitati Unici di Garanzia (CUG), riunendo le competenze, attribuite in precedenza in forma distinta, ai Comitati Pari Opportunità e ai Comitati per la prevenzione del fenomeno del mobbing.

Al riguardo la Conferenza Nazionale ha espresso, in diverse sedi, le proprie perplessità, paventando, tra l'altro, il rischio che le attività intraprese dagli organismi di parità subiscano una battuta d'arresto: un'eventualità non soltanto teorica, ma segnalata da diversi Comitati, che, nelle more della riforma, non sono stati rinnovati alla scadenza, o non sono stati costituiti, o, in altri casi, si sono visti negare o ridurre l'assegnazione di risorse umane e materiali, o hanno rinunciato essi stessi all'attività di programmazione, in considerazione dell'incertezza di prospettive.

L'attuazione della norma contenuta nel cosiddetto "Collegato lavoro" risulta particolarmente difficoltosa e presenta problemi interpretativi di rilievo, che sono stati posti in evidenza dalla Conferenza Nazionale e che hanno trovato condivisione sia da parte della Conferenza Nazionale dei Rettori delle Università italiane, che da parte del Consiglio Universitario Nazionale. Tali osservazioni si ricollegano anche ai principi dell'autonomia universitaria, riconosciuta sia dall'art. 33 della

Costituzione, che dalla legge 9 maggio 1989, n. 168, e alla peculiarità degli Atenei, che vedono la compresenza di personale in regime di diritto pubblico e di personale contrattualizzato.

Un primo e parziale riscontro a tali osservazioni è stato ottenuto, anche grazie all'intervento della Conferenza Nazionale, in relazione alle Linee guida attuative della Legge 183/2010, attraverso il riconoscimento della potestà di disciplinare, nell'ambito degli Statuti universitari, le modalità di costituzione e di funzionamento dei CUG.

Quanto alla obiezione circa l'applicabilità della norma con riferimento agli enti universitari, presso i quali opera anche personale in regime di diritto pubblico, le FAQ elaborate dal gruppo di lavoro interministeriale per la costituzione e sperimentazione dei CUG, chiariscono che l'istituzione dei nuovi organismi è da ritenersi vincolante per il personale contrattualizzato. Per la componente non contrattualizzata le FAQ indicano la possibilità di costituire "un diverso organismo", che operi accanto al CUG, oppure, soluzione ritenuta preferibile dal gruppo interministeriale, la creazione di un CUG unico, nel quale siano rappresentate entrambe le componenti. Per quanto riguarda la rappresentanza studentesca è prevista la possibilità di estendere la partecipazione al CUG unico anche ad essa, limitandone tuttavia la possibilità di intervento, al fine di non alterare la composizione paritetica dell'organismo.

Alcune difficoltà

Tali interpretazioni non soddisfano completamente e lasciano irrisolti numerosi quesiti, non consentendo di superare difficoltà anche operative: dal problema delle risorse che, a fronte delle nuove funzioni assegnate, devono rimanere invariate, alle difficoltà di individuazione dei componenti in relazione

alle regole stringenti imposte dalla norma (presenza paritaria di entrambi i generi, disponibilità di personale con competenze specifiche su tematiche diverse, ecc.), alle oggettive difficoltà nel caso di scarsa presenza delle organizzazioni sindacali, elemento vincolante per le successive designazioni di parte datoriale, nonché all'interpretazione dell'espressione, abbastanza generica, «organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative».

A ciò si aggiunga che i Comitati Pari Opportunità universitari sono stati frequentemente riconosciuti come organi, in alcuni casi disciplinati espressamente come tali all'interno degli Statuti degli Atenei, e comunque dai regolamenti, emanati nell'ambito della potestà normativa propria di tali istituzioni, ben difficilmente riconducibili a "strutture", con compiti di natura organizzativa e gestionale.

Il ruolo culturale degli organismi di parità

Emerge, in tal modo, un'altra caratteristica peculiare degli organismi di parità universitari, i quali, collocandosi all'interno di enti chiamati a svolgere un'essenziale funzione in ambito scientifico e didattico, assumono un insostituibile ruolo culturale: essi, infatti, si distinguono per un approccio ai temi delle discriminazioni e della valorizzazione delle differenze, caratterizzato da un metodo rigoroso di analisi, e dalla possibilità di promuovere attività di formazione e sensibilizzazione ai principi di parità e pari opportunità.

I CPO degli Atenei non si sono limitati all'adozione di Piani di azioni positive: essi si sono fatti carico di un ruolo decisivo di disseminazione, hanno contribuito al monitoraggio delle carriere, elemento necessario per la progettazione di interventi, hanno sostenuto la diffusione degli Studi di genere, indispen-

sabile riferimento per la comprensione dei diversi fenomeni discriminatori e l'attuazione di forme di contrasto agli stessi. In sintesi, essi hanno assunto un fondamentale compito culturale, sia all'interno della realtà accademica, che nei rapporti con le realtà territoriali, stimolando anche la crescita di forme di collaborazione tra Comitati, non solo universitari, in ambito locale.

I rischi della riforma

La recente riforma rischia, da un lato, di porre in difficoltà proprio quei Comitati che hanno maggiormente orientato i propri obiettivi su questo fronte, depauperandoli sul piano dell'azione culturale, sostituita da impegni ampi e diversificati. D'altro canto, la previsione di sanzioni contenuta nella norma, come già in passato, non è stata elemento sufficiente a garantire una applicazione omogenea e generalizzata, sia con riferimento alla Pubblica Amministrazione, che limitatamente al mondo universitario.

In tal senso appaiono significativi i dati pubblicati sul web dalla CRUI, dai quali emerge un quadro abbastanza variegato di scelte adottate nell'ambito degli Statuti universitari con riferimento ai nuovi organismi di parità, sia relativamente alla composizione, che alla durata e al rinnovo dei mandati. Evidenze analoghe sono emerse dal monitoraggio della Conferenza Nazionale, citato in precedenza, che alla fine del 2011, e quindi a distanza di diversi mesi dall'entrata in vigore della Legge, mostrava come solo due Atenei avevano già approvato un Regolamento per il funzionamento del Comitato Unico di Garanzia, di cui uno era ancora in fase di emanazione. Nel dettaglio, le risposte circa la composizione, la modalità di scelta dei/delle componenti e del/della Presidente, la previsione di assegnazione di risorse umane e materiali, esprimevano una certa indeterminatezza (rinvio a disposizioni regolamentari e

mancate risposte) e comunque scelte abbastanza diversificate, nonostante l'impegno per ricercare nell'ambito della Conferenza nazionale, soluzioni omogenee.

In conclusione

Da tali risultanze si può concludere come la novella normativa, lungi dal favorire l'omogeneità e incentivare la costituzione e il funzionamento degli organismi di parità, almeno in ambito universitario, ma probabilmente anche in termini più ampi, ha, al contrario, causato, in molte situazioni, un clima di indeterminatezza sul loro futuro.

Tale situazione ha prodotto un indebolimento dei Comitati, che devono farsi carico di funzioni di tipo più propriamente sindacale/organizzativo, esercitate primariamente in forme consultive, focalizzate al raggiungimento di un più incerto e non definito benessere organizzativo, occupandosi di materie come il mobbing, che hanno radici culturali e strumenti di contrasto diversi, e, fatto non trascurabile, evitando la sovrapposizione di funzioni rispetto alle altre figure/organi/uffici con competenze in materia.

Si osserva, inoltre, che se l'obiettivo della riforma era quello di riunificare in un unico organo le competenze in tema di Pari opportunità per tutte le categorie di personale, evitando "la proliferazione di Comitati", gli organismi di parità degli Atenei avevano già fatto proprio tale orientamento. La normativa sui CUG, al contrario, prevedendo, anche attraverso le Linee guida, la possibilità, di costituire organismi separati, per il personale contrattualizzato e in regime di diritto pubblico, mette in qualche modo in discussione la positiva esperienza realizzata in tal senso nel contesto accademico.

E in prospettiva

D'altro canto si osserva come, pur attraverso uno strumento inusuale, quale le FAQ pubblicate sul sito del Dipartimento delle Pari Opportunità – Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Consigli giudiziari abbiano ottenuto una deroga al disposto normativo, in relazione alla compresenza di personale in regime di diritto pubblico accanto a personale contrattualizzato. Una decisione questa che fa auspicare che una interpretazione non difforme possa essere formulata con riferimento al personale che presta la propria opera in ambito universitario, a partire dall'analoga situazione di fatto presente in tale contesto. In tal modo, oltre ad evitare un'ingiustificata disparità di trattamento, si potrebbe consentire agli organismi di parità di proseguire in quel "lungo viaggio", che ha come meta la valorizzazione delle differenze, e il superamento, la prevenzione e il contrasto di ogni forma di discriminazione, evitando di abdicare al proprio fondamentale compito culturale, che fa parte, più ampiamente, degli obiettivi delle istituzioni universitarie:

il lavoro da fare in questa fase è quello di potenziare la presa di coscienza delle donne, oggi esposte a modelli fuorvianti (ancora una volta, ridotte a corpi per l'industria dello spettacolo, dei rotocalchi, della cosmesi e dei suoi profitti), di istruirle, di far crescere la consapevolezza dei loro diritti, di attrezzarle a difendersi. E' uno scavo nel profondo, un lavoro sottile di massa, che si può e si deve fare a livello personale, di associazioni e di movimenti: e su questo, i Comitati pari opportunità sono particolarmente titolati.

NOTE

Per una valutazione più dettagliata sullo strumento delle

azioni positive nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni si veda ad es. Vallauri, in Garofalo, 2002, pagg. 135 e ss.

Il giudizio positivo sulla Legge 10 aprile 1991, n. 125 è di Gilardi, in Battistoni Gilardi, 1992, pag. 139.

Relativamente al monitoraggio sugli organismi di parità all'università si tenga conto che i dati, raccolti nell'autunno 2011, sono stati elaborati dalla Conferenza Nazionale dei Comitati Pari Opportunità delle Università italiane, a seguito della somministrazione di un questionario agli Atenei presenti sul territorio nazionale. Più confortante appare il dato relativo alla presenza, nell'ambito degli Atenei, di un/una delegato/a rettoriale per le Pari Opportunità, che raggiunge una percentuale del 65%.

In relazione alle Linee guida attuative della Legge 183/2010 si veda la Direttiva "Linee guida sulle modalità di funzionamento dei "Comitati Unici di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (art. 21, legge 4 novembre 2010, n. 183)", emanata dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione e il Ministro per le Pari Opportunità.

Attuazione Legge 240/2010 – Quadro sinottico Statuti Atenei, art. 10 Collegio di Disciplina – CUG pubblicato su <http://www.cru.it/HomePage.aspx?ref=2020#>.

Si riporta la risposta alla domanda n. 6 delle FAQ, pubblicata all'indirizzo:

<http://www.pariopportunita.gov.it/index.php/archivio-dossier/2010-carfagna-qstrumento-unico-contro-le-discriminazioni-al-lavoroq>: «Restano, pertanto, esclusi dalla sfera di applicazione dell'art. 21 della legge 183/10 i consigli giudiziari e, più in generale, le amministrazioni, in cui opera

personale in regime di diritto pubblico, di cui all'art. 3 del d.lgs. 165/2001».

L'ultima citazione è tratta da Galoppini, in Biancheri, 2012, pag. 172 e ss.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Battistoni L. Gilardi G., *La parità tra consenso e conflitto. Il lavoro delle donne dalla tutela alle pari opportunità, alle azioni positive*. Ediesse, Roma, 1992.

Biancheri R. (a cura di), *Ancora in viaggio verso la parità. Dialogando con Annamaria Galoppini*. Edizioni Plus, Pisa, 2012.
Cocchiara M.A. *Pari opportunità...per istituzioni d'altro genere?*, Magika, 2009.

Garofalo M.G. (a cura di), *Lavoro delle donne e azioni positive. L'esperienza giuridica italiana*. Cacucci Editore, Bari, 2002.