



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Alle amministrazioni di cui
all'articolo 1, comma 2, del decreto
legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Oggetto: riconoscimento, prevenzione e superamento della violenza contro le donne in tutte le sue forme.

1. Premessa e obiettivi	1
2. Il contesto di riferimento	3
3. Le azioni per una cultura del "rispetto"	4
3.1. Attività dei Comitati unici di garanzia (CUG)	4
3.2. Iniziativa "Riforma-Mentis"	8
4. Formazione per rimuovere le discriminazioni e contrastare la violenza contro le donne ...	9

1. Premessa e obiettivi

Alle pubbliche amministrazioni è attribuito il compito di garantire un ambiente di lavoro improntato al benessere organizzativo e di rilevare, contrastare ed eliminare ogni forma di violenza morale o psichica al proprio interno (articolo 7, comma 1, decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

A questo proposito, si intende richiamare l'attenzione delle amministrazioni in indirizzo al fine di promuovere e diffondere la piena attuazione della normativa vigente e sviluppare una cultura organizzativa volta a radicare il rispetto della dignità della persona all'interno delle amministrazioni pubbliche, come previsto nei principi stabiliti dalla Carta costituzionale.

Non bisogna sottacere il fatto che la violenza contro le donne è, purtroppo, un fenomeno sempre più diffuso che affonda le proprie radici in un sostrato culturale spesso rafforzato da comportamenti comuni e si declina in svariate forme che devono destare, tutte, grande allarme sociale.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Alle amministrazioni pubbliche, quindi, spetta il compito di garantire un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e di favorire una maggiore consapevolezza che aiuti a riconoscere i casi in cui si manifestano molestie e violenze, in tutte le loro forme, nonché a fornire adeguati strumenti per la prevenzione, il contrasto e la rimozione di tali fenomeni.

Trattandosi, quindi, di un tema culturale, si ritiene fondamentale sviluppare e promuovere l'adesione a percorsi formativi adeguati che coinvolgano tutti i livelli dell'amministrazione, a partire dalle figure apicali e dirigenziali che, nella funzione di "gestori" del capitale umano, debbono assumere il ruolo di catalizzatori e promotori di un profondo cambiamento che prenda innanzitutto le mosse dal rispetto delle persone.

È, altresì, fondamentale proporre adeguate campagne di informazione, anche continuative, all'interno degli ambienti di lavoro pubblico per fornire gli strumenti necessari alla prevenzione di episodi di discriminazioni, violenze e molestie e al riconoscimento e rimozione di tali fenomeni fin dai primi segnali, anche attraverso appositi strumenti che promuovano ambienti di lavoro sani, come i Codici etici e i Codici di condotta.

La formazione e la sensibilizzazione rappresentano leve abilitanti per l'affermazione di una cultura organizzativa orientata al superamento degli stereotipi, anche nell'ottica di un'azione di prevenzione e protezione delle vittime, contribuendo in tal modo alla creazione di ambienti organizzativi che mettano i dipendenti nelle migliori condizioni per svolgere il proprio lavoro, anche al fine di garantire una maggiore efficacia nell'erogazione dei servizi resi agli utenti, cittadini e imprese.

Preme sottolineare che oltre ad essere destinate a tutti i dipendenti pubblici e come sopra chiarito ai vertici delle amministrazioni, le indicazioni qui fornite sono rivolte, in particolare, ai titolari degli uffici responsabili delle politiche di gestione delle risorse umane e dell'organizzazione del lavoro, sia a livello centrale sia a livello territoriale, nonché ai Comitati unici di garanzia (CUG) e agli Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

2. Il contesto di riferimento

L'evoluzione della normativa italiana sul tema prende le mosse dalla ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 (legge 27 giugno 2013, n. 77), che rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante per la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza.

A seguito della ratifica della Convenzione di Istanbul, l'Italia ha compiuto una serie di interventi volti a istituire una strategia integrata per combattere la violenza nel solco tracciato dalla Convenzione. Tale strategia si basa su un approccio integrato che vede, a fianco di misure di natura penale e processuale, con l'introduzione di fattispecie di reato e di misure procedurali specifiche, anche strumenti di carattere preventivo e azioni di supporto, con l'istituzione di percorsi agevolati per le donne che intendono sottrarsi a fenomeni di violenza.

L'Italia, inoltre, ha ratificato la Convenzione OIL 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro (legge 15 gennaio 2021, n. 4) con il correlato strumento applicativo che l'accompagna, la Raccomandazione 206; questi strumenti innovano il quadro normativo domestico, sia sul versante delle definizioni che su quello dell'approccio ai fenomeni regolati, e diventano centrali – sul luogo di lavoro – le attività di prevenzione. A seguito della ratifica della Convenzione, gli Stati membri sono tenuti a rispettare, promuovere e attuare il diritto di tutti ad un mondo del lavoro libero dalla violenza e dalle molestie.

A livello nazionale, il Piano Strategico contro la violenza maschile sulle donne 2021-2023 favorisce l'integrazione tra politiche e interventi a vario titolo promossi o che si intendono promuovere, non solo a livello governativo ma, soprattutto, da parte delle amministrazioni regionali e degli enti locali, valorizzando il ruolo delle associazioni e del partenariato socioeconomico nella definizione e programmazione delle politiche.

Il 22 novembre 2023 il Parlamento ha inoltre approvato all'unanimità la legge per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica (legge 24 novembre 2023, n. 168), che, nel solco dei precedenti interventi legislativi in materia, tra i quali la legge 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. Codice Rosso), ha rafforzato le misure e gli strumenti di tutela delle donne vittime di violenza, per consentire



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

una preventiva, efficace e rapida valutazione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva, al fine di interrompere il ciclo della violenza prima che sfoci in condotte più gravi, finanche in femminicidi.

La legge appena citata, al fine di contrastare il fenomeno della violenza sulle donne e della violenza domestica, spesso impropriamente declassata a semplice conflittualità, recepisce anche le istanze più urgenti emerse nell'ambito dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, istituito con legge 30 dicembre 2021, n. 234 e dalla Relazione finale sull'attività della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio.

Inoltre, a livello sovranazionale, la Strategia dell'Unione europea per la parità di genere (*Gender Equality Strategy*) 2020-2025 muove dal presupposto che la parità di genere è un valore cardine dell'UE, un diritto fondamentale e un principio chiave del pilastro europeo dei diritti sociali. La strategia, inoltre, definisce obiettivi e azioni affinché, entro il 2025, si possa realizzare un'Unione in cui donne e uomini abbiano pari opportunità di realizzazione e possano equamente partecipare alla società. Tra gli obiettivi si richiamano, in modo particolare, i seguenti: porre fine alla violenza contro le donne; sfidare gli stereotipi; colmare i divari di genere nel mercato del lavoro.

3. Le azioni per una cultura del “rispetto”

3.1. Attività dei Comitati unici di garanzia (CUG)

La legge 4 novembre 2010, n. 183 ha apportato alcune modifiche agli articoli 1, 7 e 57 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, prevedendo, in particolare, che le pubbliche amministrazioni costituiscono al proprio interno il “Comitato unico di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni”, il quale ha sostituito i comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici sul fenomeno del *mobbing* (articolo 57, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165).

Il Comitato unico di garanzia (d'ora in avanti, anche “CUG”), tra le varie funzioni, contribuisce all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori.

Nelle linee guida del 4 marzo 2011, adottate dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e dal Ministro per le pari opportunità, sono state disciplinate le funzioni del CUG, al quale vengono assegnati compiti propositivi, consultivi e di verifica nell'ambito delle competenze allo stesso demandate ai sensi dell'articolo 57 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il ruolo centrale dei CUG per la crescita della cultura del rispetto e delle pari opportunità è stato confermato dalla Direttiva n. 2/2019, adottata dal Ministro per la pubblica amministrazione e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri delegato alle pari opportunità, recante "Misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei Comitati Unici di Garanzia nelle amministrazioni pubbliche". La direttiva menzionata prevede che i CUG, osservatori privilegiati e attenti conoscitori della situazione del personale della amministrazione di appartenenza, vengano riconosciuti all'interno dell'amministrazione pubblica quali importanti sensori delle situazioni di malessere collegate alla violenza e alla discriminazione.

A questo proposito, è necessario che tutte le Amministrazioni pubbliche indicate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 costituiscano al loro interno, così come previsto dalla normativa vigente, il Comitato unico di garanzia.

L'azione dei CUG non è peraltro isolata, ma collocata all'interno di una rete di relazioni con altri soggetti quali: il responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità, la/il Consigliera/e di parità, la/il Consigliera/e di fiducia, ove sia stata nominata, l'OIV, il RSSPP, il responsabile delle risorse umane e gli altri Organismi contrattualmente previsti.

Nel contesto attuale i CUG possono dare un importante contributo per prevenire, conoscere e contrastare violenze e molestie nei confronti delle donne intercettando le situazioni che si verificano all'interno delle amministrazioni e contribuendo a far crescere la cultura del rispetto nei luoghi di lavoro e, di conseguenza, nei contesti familiari e nella società civile.

Al fine di favorire la messa in sicurezza delle donne vittime di violenza, il CUG può porsi come "antenna", sensore e possibile destinatario delle segnalazioni rese dalle lavoratrici, che potrebbero



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

agevolmente vedere nel Comitato un punto di riferimento al quale chiedere informazioni e supporto per l'accompagnamento ai soggetti istituzionalmente competenti. Il CUG, anche tramite il "Nucleo di ascolto organizzato", ove costituito, può agevolare il contatto tra le vittime di violenza e i soggetti cui le medesime possono far riferimento per avere protezione ed assistenza.

I CUG nella pubblica amministrazione rappresentano, quindi, un importante strumento per attuare politiche in tema di diritti delle persone, pari opportunità, riconoscimento, prevenzione e contrasto di ogni forma di discriminazione, molestia e violenza, anche con riferimento al benessere organizzativo e alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro.

I CUG delle più importanti Amministrazioni pubbliche italiane, in modo del tutto spontaneo, con la finalità di mettere a disposizione le esperienze positive e condividerle, hanno costituito un network spontaneo, dando vita alla "Rete nazionale dei Comitati Unici di Garanzia" che oggi conta più di 400 CUG di altrettante amministrazioni pubbliche (Ministeri, Enti di ricerca, Regioni, Comuni, Università, Istituti di previdenza ecc.).

La Rete dei Comitati Unici di Garanzia, catalizzatrice e moltiplicatrice delle potenzialità di ciascun Comitato, facilita la progettazione di azioni comuni tra più amministrazioni e la realizzazione di uno scambio virtuoso di idee, competenze e buone prassi. L'esperienza di mettere le Amministrazioni a confronto su temi di attenzione alla persona, creando situazioni di sinergia e rafforzamento delle azioni positive, rappresenta senz'altro un valore aggiunto nel panorama del lavoro pubblico e, comunque, del lavoro in genere, e consente di superare le barriere delle individualità, dando vita a costruttive forme di confronto e di collaborazione, facilitate anche dalla realizzazione di una piattaforma tecnologica di collegamento prevista dalla Direttiva 2/2019.

A questo proposito, attraverso una Convenzione con Formez PA, il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato e pubblicato nel corso del 2020 il portale *web* (<https://portalecug.gov.it/>), con funzione di consolidamento e rafforzamento della rete dei CUG. Il portale si configura come punto di raccordo e condivisione, raccogliendo le informazioni relative alle attività svolte dai singoli Comitati, quali iniziative di formazione, congressi, seminari di approfondimento, nonché attraverso la diffusione di una *newsletter* periodica.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

In un'ottica di semplificazione degli oneri amministrativi richiesti, il portale offre un'area riservata ai CUG e alle amministrazioni pubbliche, per l'assolvimento in via telematica delle comunicazioni previste dalla direttiva n. 2/2019, la cui implementazione è di competenza sia del Dipartimento della funzione pubblica sia del Dipartimento per le pari opportunità.

L'analisi dei dati raccolti attraverso tale procedura ha prodotto una reportistica interna, che viene valutata con l'obiettivo di sviluppare i contenuti della direttiva stessa, anche in conseguenza delle intervenute modifiche normative.

Si evidenzia, inoltre, l'innovazione apportata dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", con cui è stato introdotto il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) che assorbe il Piano triennale di azioni positive previsto dall'articolo 48 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 recante "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna".

Si ricordano, infine, le linee guida sulla Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni, adottate in attuazione dell'articolo 5 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, redatte dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità.

I CUG, in coerenza con gli indirizzi generali forniti dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Dipartimento per le pari opportunità, oltre che in collaborazione con la Rete nazionale dei CUG, adottano azioni condivise per recepire e fare emergere segnalazioni di violenza contro le donne attraverso:

- materiale informativo da divulgare a lavoratrici e lavoratori della P.A. per sensibilizzare gli stessi sulla emergenza dei fenomeni di violenza nei confronti delle donne;
- la pubblicazione sul sito internet istituzionale e su quello del CUG il numero verde 1522, evidenziando la possibilità per le donne di chiedere aiuto e ricevere informazioni in sicurezza, senza correre il rischio di essere ascoltate dai loro aggressori;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- iniziative formative per i dipendenti;
- azioni di sensibilizzazione per la creazione di Sportelli di ascolto e/o del Nucleo di ascolto organizzato;
- adozione di Codici etici e strumenti di mediazione dei conflitti e prevenzione dei fenomeni di molestie e violenze quali le/i Consigliere/i di fiducia;
- azioni di monitoraggio sulle situazioni di violenza/molestie;
- informazioni sui centri antiviolenza di prossimità, al fine di favorire l'incontro tra la vittima e i soggetti preposti alla tutela.

3.2. Iniziativa “Riforma-Mentis”

A giugno 2022 è stata attivata l'iniziativa formativa “Riforma-Mentis”¹, promossa dal Dipartimento della funzione pubblica, con la collaborazione di FormezPA, con lo scopo di sensibilizzare le lavoratrici e i lavoratori sull'importanza di un luogo di lavoro sicuro fondato sulla costruzione della cultura del rispetto e delle pari opportunità.

La stessa denominazione del corso è stata scelta in riferimento alla necessità di un cambiamento culturale, perseguibile attraverso la sensibilizzazione di lavoratori e lavoratrici sulle conseguenze psicologiche, organizzative e legali degli stereotipi sessisti e delle molestie sul luogo di lavoro.

L'obiettivo, perseguito attraverso un'attività di autoformazione online, è di innalzare il livello di consapevolezza delle dipendenti e dei dipendenti pubblici sul tema delle molestie di genere per:

- riflettere sui segnali deboli, sui contesti e sui comportamenti molesti sul luogo di lavoro;
- approfondire le conseguenze psicologiche, organizzative e legali della molestia sul luogo di lavoro;
- condividere un approccio sulla gestione degli eventuali casi di molestie;

¹ Promossa a partire dal 2017 in attuazione del Piano Strategico Nazionale contro la violenza sulle donne (2017-2020) approvato dal Consiglio dei ministri del 23 novembre 2017 per dare implementazione alla “Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica” (c.d. Convenzione di Istanbul).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- definire pratiche preventive utili a garantire un ambiente di lavoro sicuro e rispettoso del principio della parità di genere;
- individuare gli strumenti e i percorsi di tutela disponibili rispetto alla protezione delle vittime e alla sanzione degli autori a partire dal numero antiviolenza e *stalking* “1522”;
- rafforzare il ruolo degli organismi di pari opportunità nelle pubbliche amministrazioni, quali i Comitati unici di garanzia, la Consigliera e il Consigliere di parità, la Consigliera e il Consigliere di fiducia.

Realizzato su piattaforma *Moodle* con il formato grafico del *cartoon*, privilegiando quindi uno stile comunicativo diretto e un approccio pragmatico, il corso ha la durata complessiva di un’ora ed è stato organizzato in tre moduli formativi: il primo modulo è dedicato alle molestie sul luogo di lavoro e comprende esempi pratici relativi alle definizioni e alla normativa di riferimento; il secondo è incentrato sulle strategie individuali di risposta; il terzo affronta le strategie organizzative di contrasto e gestione dei casi di molestie. Particolare attenzione è stata dedicata all’elaborazione e alla revisione dei testi: in questo senso il Dipartimento della funzione pubblica e Formez PA hanno costituito un gruppo di lavoro che ha coinvolto figure esperte in materia, quali avvocati e consulenti del lavoro. Il corso è stato erogato attraverso la piattaforma di formazione di Formez Pa a partire dal luglio 2022. Agli iscritti è stato rilasciato un attestato di partecipazione, previo superamento di una prova di apprendimento.

4. Formazione per rimuovere le discriminazioni e contrastare la violenza contro le donne

Il codice di comportamento dei dipendenti pubblici, come modificato dal d.P.R. 13 giugno 2023, n. 81 ha introiettato la disposizione di cui all’articolo 4 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79, disponendo che le pubbliche amministrazioni prevedano lo svolgimento di un ciclo formativo obbligatorio - rivolto sia ai nuovi assunti che al personale già in servizio - sui temi dell’etica pubblica e sul comportamento etico.

Nel contesto delle attribuzioni spettanti al Ministro per la pubblica amministrazione appare, quindi, necessario intervenire affinché le amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

legislativo 30 marzo 2001, n. 165, organizzativo, nell'ambito della formazione obbligatoria sui temi dell'etica pubblica e sul comportamento etico, specifici cicli formativi, i cui contenuti saranno sviluppati a seguito dell'adozione delle Linee guida nazionali di cui all'articolo 6 della recente legge 24 novembre 2023, n. 168 recante "Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica" ed in coerenza con le medesime, per il conseguimento dei seguenti obiettivi generali:

- conoscenza e individuazione delle varie forme di violenza contro le donne e delle sue possibili cause;
- accrescimento delle competenze finalizzate all'individuazione dei segnali potenzialmente predittivi di un comportamento violento in ambito intrarelazionale;
- implementazione delle competenze e della conoscenza in materia di strumenti normativi a tutela della vittima, a partire dalla Convenzione di Istanbul sopra citata;
- promozione di buone pratiche in materia.

In particolare, i moduli formativi hanno, tra l'altro, ad oggetto:

1. analisi conoscitiva di tipo valutativo, che riguarda tanto le dimensioni quantitative, quanto gli aspetti qualitativi della violenza contro le donne;
2. analisi conoscitiva dei segnali attraverso cui la violenza contro le donne si manifesta nelle sue diverse forme, mediante interventi di carattere multidisciplinare e multiprofessionale sulla base di un approccio integrato;
3. analisi e mappatura di:
 - istituti giuridici previsti dall'ordinamento e connesse procedure attivabili in funzione di prevenzione e contrasto del fenomeno;
 - misure di sostegno sociale (ad esempio, centri antiviolenza, case rifugio, sportelli antiviolenza, numero unico, ecc.);
 - misure di sostegno economico (microcredito e reddito di libertà);
 - misure di sostegno lavorativo già presenti nell'ambito del lavoro pubblico a tutela delle vittime;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- procedure di assistenza e supporto concretamente attivabili nell'ipotesi in cui si desiderasse chiedere aiuto in ragione di episodi di violenza subiti o che si teme possano verificarsi.

In tale contesto, le amministrazioni pubbliche garantiscono tra l'altro:

- la partecipazione dei dipendenti a corsi di formazione e di aggiornamento professionale per il contrasto alla violenza contro le donne, utilizzando anche gli strumenti messi a disposizione dal Dipartimento della funzione pubblica, tra cui il corso "Riforma-Mentis" erogato sulla piattaforma Syllabus, da seguire in parallelo ai corsi in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (art. 28, comma 1, del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81);
- l'adozione e la implementazione dei Codici etici e Codici di condotta al fine di garantire il rispetto delle pari opportunità;
- la cura della formazione e dell'aggiornamento professionale dei dipendenti in materia di pari opportunità, al fine di sviluppare una cultura di genere all'interno delle amministrazioni pubbliche;
- l'istituzionalizzazione di eventi, convegni, seminari, attività di informazione e comunicazione e/o momenti formativi in occasione della celebrazione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne istituita dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione numero 54/134 del 17 dicembre 1999.

Roma, 29 novembre 2023

Sen. Paolo Zangrillo