

Il *gender pay gap* nella pubblica amministrazione, dalle regole all'innovazione organizzativa*

The gender pay gap in public administration, from regulations to organisational innovation

Silvia Ciucciovino

Ordinaria di Diritto del Lavoro nell'Università degli studi "Roma Tre"

SOMMARIO: Peculiarità ed evidenze del *gender pay gap* nel settore pubblico. – 2. La trama regolativa della parità e il paradosso del *gender gap* nella p.a. – 3. Cause e fattori strutturali del *gender pay gap* nella p.a.: spunti di riflessione. – 4. Luci e ombre della contrattazione collettiva nei differenziali retributivi di genere. – 5. Dall'approccio procedimentale all'approccio gestionale-organizzativo alla parità di genere: strategia, misurazione, impatto.

Sinossi: Il saggio affronta la questione del *gender gap* nella pubblica amministrazione come risulta dalle fonti ufficiali (Inps e Ragioneria generale dello Stato). Tale divario è caratterizzato da consistenti differenziali retributivi annui e giornalieri nonché dal fenomeno del “tetto di cristallo” che limita i percorsi di carriera delle donne verso i ruoli apicali. Viene evidenziato il paradosso della normativa paritaria nel settore pubblico, che presenta uno scarso grado di effettività nonostante una trama regolativa molto ricca e l'accentuata femminilizzazione del settore pubblico. Il saggio individua alcune delle possibili cause del fenomeno del *gender pay gap* nella p.a., sia sul fronte delle caratteristiche tipologiche dell'occupazione femminile, sia sul fronte della contrattazione integrativa. In particolare, vengono messe in luce le criticità della contrattazione di ente relativamente ai criteri diffusi che informano le progressioni economiche orizzontali, la retribuzione accessoria e la valutazione della *performance* organizzativa e individuale. Si propone infine di superare nella p.a. il dominante approccio burocratico e di adempimento normativo, a favore di un approccio più spiccatamente organizzativo alla parità di genere.

* Il contributo, integrato da note, riproduce l'intervento al Seminario *on line* su «Parità di trattamento, contrattazione collettiva, *gender pay gap* nella p.a.» del 12 giugno 2024, svolto nell'ambito del III^o Ciclo seminariale Clip - Conversazioni di lavoro e impiego pubblico (anno accademico 2023/2024) «Il trattamento economico nella pubblica amministrazione». Esso sarà inserito nell'omonimo volume a cura di BOSCATI, ZILLI, Wolters Kluwer Cedam (in corso di pubblicazione).

Abstract: *The essay addresses the issue of the gender gap in the public administration highlighted by official sources (Inps and Ragioneria Generale dello Stato), characterized by substantial annual and daily pay differentials as well as the phenomenon of the “ceiling glass” that limits women’s career paths to top positions. The paradox of equal opportunity legislation in the public sector is highlighted, which has a low degree of effectiveness despite a very rich regulatory texture and the accentuated feminization of the public sector. The essay identifies some of the possible causes of the gender pay gap phenomenon in the p.a., both on the front of the typological characteristics of women’s employment and on the front of supplementary collective bargaining. In particular, critical issues in supplementary bargaining are highlighted with regard to the widespread criteria that inform horizontal economic progressions, fringe pay, and organizational and individual performance evaluation. Finally, it is proposed to overcome the dominant bureaucratic and regulatory compliance approach in the public administration in favor of a more distinct organizational approach to gender equality.*

Parole chiave: *Gender pay gap – Discriminazione – Pubblica amministrazione – Parità – Contrattazione integrativa*

Keywords: *Gender pay gap – Discrimination- Public administration – Equality – Second-level bargaining*

1. Peculiarità ed evidenze del *gender pay gap* nel settore pubblico

La pubblica amministrazione italiana è fortemente femminilizzata: su circa 3,3 milioni di occupati, due terzi sono donne, metà delle quali impiegate nel comparto della Scuola¹. Si tratta di un capitale umano altamente scolarizzato: nel settore pubblico sono donne il 61% degli occupati laureati triennali e il 56% degli occupati con titolo di laurea magistrale o ciclo unico. Dal 2001 al 2022 si è avuto un progressivo innalzamento del livello di scolarizzazione delle donne impiegate nella p.a., specie per i livelli più elevati di istruzione, a fronte di un *trend* piuttosto costante degli uomini.

Almeno in termini di partecipazione e di titoli di studio, le donne, quindi, rivestono una posizione significativa nella struttura occupazionale complessiva del settore pubblico, al punto che si ha la sotto-rappresentazione del genere maschile nella p.a.. Ciò costituisce sicuramente una peculiarità rispetto al settore privato dove, invece, i tassi di occupazione femminile sono strutturalmente inferiori a quelli maschili.

Se si osserva il *gender pay gap*, cioè la misura delle differenze retributive tra uomini e donne, si nota come il differenziale retributivo nominale annuo ammonta in media a circa € 5.200, a svantaggio delle donne². A livello giornaliero il divario retributivo nominale uomo-donna è più marcato nel pubblico rispetto al privato, con una differenza media di

¹ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, *Conto annuale dello Stato anno 2022*, da cui sono tratti i dati riportati nel paragrafo.

² INPS, *Analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale attraverso i dati INPS, 2022*. La retribuzione nominale media annua degli uomini è di € 33.600, contro i € 28.400 delle donne. Il differenziale retributivo nominale annuo tra uomini e donne nel settore privato si attesta invece intorno ai 6.000 euro.

€ 17 a favore degli uomini nella p.a., contro i € 10 medi giornalieri nel settore privato. Il *gender pay gap* rappresenta quindi una sfida anche in un settore, come quello pubblico, a forte vocazione femminile.

L'INPS³ ha misurato l'impatto del genere sulla retribuzione a parità di altre condizioni, con tecniche che permettono di confrontare donne e uomini impiegati con la medesima tipologia contrattuale e che lavorano nello stesso comparto. Questi dati evidenziano come il differenziale persiste, anche se in misura minore, quando vengono messe a confronto situazioni comparabili e, cioè, non influenzate da fattori quali le tipologie contrattuali, l'età e il comparto. Nel 2021, a fronte di un divario nelle retribuzioni annuali nominali di circa il 16%, il differenziale a parità di condizioni contrattuali e di comparto si è comunque attestato sul 6%. Così pure il differenziale retributivo di genere giornaliero a parità di caratteristiche individuali, contrattuali e di comparto oscilla tra il 7% e 6%, a fronte di un gap nominale tra il 15% e il 14%.

Per quanto riguarda la probabilità delle donne di trovarsi nei livelli medio-bassi della scala retributiva, poi, questa è molto maggiore rispetto a quella degli uomini, così come specularmente maggiore è la probabilità degli uomini di conquistare le posizioni migliori nella scala retributiva. I comparti più egualitari dal punto di vista del differenziale retributivo risultano essere la Scuola e i Ministeri, quelli con differenziale maggiore sono l'Università, il SSN e gli Enti Locali.

I divari retributivi sono il frutto di una serie di dinamiche tipiche dell'occupazione femminile nella p.a., come la minore intensità del lavoro femminile e la distribuzione su ruoli e mansioni meno qualificanti rispetto a quelli ricoperti dagli uomini.

In particolare, nella p.a. le donne lavorano meno giornate nell'anno e sono impiegate di più con part time⁴. Si nota inoltre una accentuata e costante femminilizzazione delle tipologie contrattuali flessibili, specie per quanto riguarda il contratto a termine e la somministrazione di lavoro. Nel 2022 il 64% degli assunti a termine e il 69% degli occupati in somministrazione erano donne⁵.

Quanto al cosiddetto soffitto di cristallo, cioè la difficoltà delle donne di ascendere ai livelli più alti degli inquadramenti e a coprire posizioni di *leadership*, si nota un forte addensamento delle donne nei livelli medio bassi, e una scarsa rappresentazione nei livelli apicali. Soltanto il 12% nei ruoli dirigenziali apicali è coperto da donne, contro il 23% delle donne nei ruoli dirigenziali intermedi e il 50,6% di donne nei ruoli non apicali.

Per l'anno 2023 il settore «servizi generali della p.a.» è compreso tra i settori caratterizzati da un elevato tasso di disparità uomo-donna (tasso superiore di almeno il 25%⁶ rispetto

³ INPS, *Analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale attraverso i dati INPS*, cit.

⁴ Il differenziale nel part time è importante, nel settore pubblico il 47,7% delle donne è occupata a tempo parziale a fronte del 17,4% degli uomini.

⁵ RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, op. cit.

⁶ Individuato dal decreto interministeriale emanato dal Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze l'11 novembre 2022 in attuazione dell'art. 2, punto 4, lett. f) del Reg. (UE) n. 651/2014.

alla media annua di riferimento rilevata dall'Istat pari a 9,5%), con un tasso di disparità medio pari a 29,6%. Inoltre, nelle professioni più elevate (Membri dei corpi legislativi e di governo, dirigenti ed equiparati dell'amministrazione pubblica, nella magistratura, nei servizi di sanità, istruzione e ricerca e nelle organizzazioni di interesse nazionale e sovranazionale) si registra un tasso di disparità pari al 15%⁷.

L'effetto soffitto di cristallo nella p.a. a livello teorico dovrebbe essere scongiurato dalla regola del pubblico concorso che, applicandosi anche alle progressioni verticali, dovrebbe prevenire ogni potenziale effetto distorsivo derivante da pregiudizi o discriminazioni a danno delle donne nelle selezioni pubbliche per la mobilità verticale.

Tuttavia, la regola del concorso è in realtà attenuata (fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili, che restano destinate all'accesso dall'esterno) dalla previsione dell'art. 52, comma 1-*bis*, del d. lgs. 30 marzo 2001 n. 165 (di seguito TUPD) che attribuisce alla contrattazione collettiva la disciplina dei criteri con cui effettuare le progressioni nella stessa area «in funzione delle capacità culturali e professionali e dell'esperienza maturata e secondo principi di selettività, in funzione della qualità dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito». Invece la progressione tra diverse aree, per la quota non riservata all'accesso dall'esterno, avviene «tramite procedura comparativa, basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli e competenze professionali ovvero di titoli di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso dall'esterno, sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti». Esiste, quindi, una certa quota di discrezionalità nell'individuazione dei criteri preferenziali per le progressioni verticali, che può generare effetti perversi, soprattutto laddove si conferisca peso rilevante a criteri di esperienza o incarichi precedentemente rivestiti, in cui possono risultare premiati più agevolmente gli uomini anziché le donne⁸.

2. La trama regolativa della parità e il paradosso del *gender gap* nella p.a.

Se si guarda all'apparato regolativo e istituzionale volto a favorire la parità e il contrasto alle discriminazioni, la pubblica amministrazione sopravanza senza dubbio il settore privato quanto a numerosità e articolazione dei dispositivi normativi⁹. Nonostante il tasso regolativo molto elevato nel contrasto ai divari di genere il *gender pay gap* nella p.a. è maggiore

⁷ Per una lettura critica dei criteri di misurazione della disparità e di individuazione delle funzioni dirigenziali PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: Dati, normativa, criticità e soluzioni*, in *LDE*, 2022, 3.

⁸ PASQUALETTO, op. cit.

⁹ D'ONGHIA, *Le politiche di genere in trent'anni di riforma della PA tra successi e obiettivi ancora mancati*, in *Quaderno di DLM*, 2024, n. 16, *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, a cura di GARGIULO e L. ZOPPOLI, 263 ss.; FERRARA, *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, in BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, 2017, Ediesse, 157 ss.

di quello che si registra nel settore privato, mettendo in evidenza quello che potremmo definire un vero e proprio paradosso delle regole paritarie nella p.a.

Molto schematicamente basti qui ricordare che nel settore pubblico opera una visione integrata del principio di parità, non discriminazione, dignità, sicurezza e benessere organizzativo (art. 7, TUIPI)¹⁰, strettamente collegata al principio di buon andamento della p.a. (art. 97 Cost.).

Il principio paritario è assistito da un ampio ventaglio di previsioni che obbligano le pp.aa. alla predisposizione di programmi *ad hoc* di azioni positive e alla istituzione di organismi a presidio della parità. Il grado di maturità della legislazione al riguardo è alquanto avanzato e incentrato su una concezione olistica della parità e dell'ambiente di lavoro improntata al benessere organizzativo.

La materia è costellata da previsioni e misure legislative ispirate a diverse tecniche, connotate da differenti livelli di cogenza, che è possibile schematicamente articolare in quattro ambiti: a) i divieti di discriminazione e le regole di parità di trattamento; b) la programmazione di piani di azioni positive e la promozione di vantaggi differenziali per il genere sottorappresentato; c) la previsione di quote riservate negli organi di gestione e controllo delle società a partecipazione pubblica; d) l'istituzione dei Comitati unici di garanzia, quali organismi e presidi deputati alla garanzia delle pari opportunità, alla valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni.

Per quanto riguarda i divieti di discriminazione e la parità di trattamento¹¹, è sufficiente rilevare come nel settore pubblico tale principio sia radicato sin dalla fase del reclutamento innanzitutto nell'art. 51 Cost. (come modificato nel 2003) in base al quale «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini»¹². La regola della parità di trattamento è inoltre affermata espressamente dall'art. 45, co. 2, TUIPI. Diversamente dal settore privato, dove non sussiste una analoga regola paritaria, nel settore pubblico si sancisce la «parità di trattamento contrattuale» e quindi l'uniformità dei trattamenti, garantita anche dal fatto che la disciplina collettiva è uniformemente definita dal CCNL che trova necessaria applicazione a tutte le amministrazioni pubbliche del medesimo comparto. La parità di trattamento è rafforzata dall'affermazione, nel settore pubblico, di un criterio di utilizzo del personale *gender oriented* ad opera dell'art. 1, co.1, lett. c), TUIPI a mente del quale «Le disposizioni del presente decreto disciplinano l'organizzazione degli uffici e i rap-

¹⁰ PERUZZI, *La tutela contro le discriminazioni nella pubblica amministrazione*, in BOSCATI, *Il lavoro pubblico, Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021, 601 ss.

¹¹ BORELLI, *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, in PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Vol. 1, Torino, 2013, 509 ss.

¹² SCARPONI, *L'art. 51 della Costituzione e l'accesso delle donne ai pubblici uffici e al lavoro nel settore pubblico*, in Biblioteca "20 Maggio", 2019, 2, 342 ss.; VIMERCATI, *L'innovazione organizzativa e il c.d. performance management nell'ottica della parità di genere e dell'azione dei CUG*, in LPA, 2022, 1, 25 ss.

porti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ... al fine di: c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, ... garantendo pari opportunità alle lavoratrici ed ai lavoratori nonché l'assenza di qualunque forma di discriminazione e di violenza morale o psichica». In questo modo la valorizzazione e lo sviluppo delle risorse umane assurgono a «valore "in sé" della riforma del pubblico impiego»¹³ al pari dell'efficienza e della qualità dei servizi pubblici.

Diverse previsioni poi dispongono obblighi di paritaria partecipazione alla formazione e all'aggiornamento professionale [art. 57, co. 5, lett. c), TUIPI] e criteri di conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale che devono tenere conto delle condizioni di pari opportunità [art. 19, co. 4-*bis* e 5-*ter* TUIPI e artt. 42, co. 2, lett. d) e 48, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198].

Per quanto riguarda il secondo ambito di misure – azioni positive e vantaggi differenziali¹⁴ - va ricordato l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di adottare Piani di azioni positive triennali (art. 48, d.lgs. n. 198/2006) al fine di assicurare «la rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne» e l'adozione di azioni positive nella p.a., anche con specifico riferimento al riequilibrio delle posizioni gerarchiche al fine di «promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate» e il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi, prevedendo l'obbligo di motivazione esplicita e adeguata dell'eventuale scelta del candidato maschile «in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso» (art. 48, d.lgs. n. 198/2006).

Attraverso i Piani di azioni positive le pp.aa. dovrebbero dotarsi quindi di una vera e propria programmazione triennale basata sul genere, capace di influenzare le politiche di reclutamento e di gestione e organizzazione del personale, il che implica fissare politiche, obiettivi, azioni, nonché verifiche periodiche sulla loro attuazione necessarie alla valutazione e rivalutazione delle stesse. La mancata attuazione del Piano comporta l'impossibilità per l'amministrazione di procedere all'assunzione di nuovo personale (art. 6, co. 6, TUIPI). Azioni positive nelle pubbliche amministrazioni inoltre sono promosse dall'art. 5 d.l. 30 aprile 2022, n. 36 conv. in l. 29 giugno 2022, n. 79 che chiede alle pp.aa. di promuovere misure che attribuiscono «vantaggi specifici» ovvero «evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato» (denominati – curiosamente - dal legislatore «criteri di discriminazione positiva») che devono essere proporzionati allo scopo da perseguire ed adottati a parità di qualifica da ricoprire e di punteggio conseguito nelle prove concorsua-

¹³ MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle p.a. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *RGL*, 2018, 3, I, 453 ss. (spec. 454).

¹⁴ BORGOGELLI, *Le azioni positive nel settore pubblico*, in BARBERA (a cura di), *La riforma delle istituzioni e degli strumenti delle politiche di pari opportunità e politiche di pari opportunità*, in *NLCC*, 2003, 705 ss.

li. A queste previsioni se ne aggiungono molte altre, tra queste basti ricordare il sistema di valutazione della *performance* individuale e collettiva legata al «raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità» introdotto dalla c.d. riforma Brunetta [art. 8, lett. h), d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150]; l'obbligo del Bilancio di genere (art. 38-*septies*, l. 31 dicembre 2009, n. 196); l'obbligo di redazione del rapporto biennale sulla situazione del personale; la previsione di quote e riserve negli investimenti PNRR (47, co. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108 «pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC»)¹⁵.

Numerose sono anche le indicazioni di *policy* e linee guida di fonte amministrativa dirette alle pp.aa. volte a favorire la promozione della parità di genere (v., da ultimo le Linee guida del Dipartimento funzione pubblica e del Dipartimento pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla «Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni» dell'ottobre 2022 su cui si tornerà *infra* § 5).

Per quanto riguarda il terzo ambito di misure, ossia la previsione di quote riservate negli organi di gestione e controllo delle società a partecipazione pubblica, la l. 12 luglio 2011, n. 120 (conosciuta come legge Golfo-Mosca) introduce quote riservate (almeno un terzo dei componenti) al genere meno rappresentato negli organi apicali di amministrazione e controllo nelle società quotate in mercati regolamentati e nelle società pubbliche. A questa previsione si aggiunge ora l'estensione della riserva di due quinti dei componenti nei Consigli di amministrazione alle società, costituite in Italia, controllate da pubbliche amministrazioni, non quotate in mercati regolamentati (art. 6, d.lgs. 5 novembre 2021, n. 162). Vanno poi ricordate le previsioni che riservano posti (almeno un terzo) nella composizione di commissioni di concorso per garantire l'equilibrata rappresentanza dei generi [art. 57, co. 5, lett. a), TUIPI], anche se trattasi di norma di scarsa efficacia¹⁶.

Controversa è la disciplina dell'accesso all'impiego presso le pp.aa. di cui al d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487 come modificato dal d.p.r. 16 giugno 2023, n. 82¹⁷. Infatti, l'art. 6 intitolato «Equilibrio di genere» prevede che «al fine di garantire l'equilibrio di genere nelle pubbliche amministrazioni, il bando indica, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi nell'amministrazione che lo bandisce, calcolata alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. Qualora il differenziale tra i generi sia superiore al 30 per cento, si applica il titolo di preferenza di cui all'articolo 5, c. 4, lettera o), in favore del genere meno rappresentato». Tale previsione, infatti, nella misurazione dell'indice di rappresentatività da prendere in considerazione non differenzia tra qualifiche, ma mette in comparazione soltanto in termini quantitativi complessivi il differenziale

¹⁵ Per una disamina complessiva cfr. D'ONGHIA, op. cit.

¹⁶ Sul punto si rinvia a D'ONGHIA, *Le politiche di genere in trent'anni di riforma della PA tra successi e obiettivi ancora mancati*, in *Quaderno di DLM*, 2024, cit.

¹⁷ Su queste tematiche e per una disamina delle diverse misure mirate al riequilibrio di genere ZILLI, *La preferenza e la precedenza di genere nella pubblica amministrazione: principi e paradossi*, in *ADL*, 2024, 4, 746 ss.

tra i generi. Questo comporta che nel settore pubblico, dove abbiamo una elevata femminilizzazione, ma distribuita soprattutto nei livelli medio bassi, risulti distorto l'indice di rappresentatività nelle categorie più elevate, arrivando in taluni casi ad avvantaggiare gli uomini anziché le donne.

Riguardo, infine, la quarta categoria di misure, che punta alla costituzione di organismi specifici deputati nel settore pubblico a svolgere una funzione di garanzia, vanno ricordati i Comitati unici di garanzia (CUG) «per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni» la cui istituzione è obbligatoria in ogni pubblica amministrazione. Tali organismi, a partire dal 2010, hanno sostituito i precedenti comitati per le pari opportunità e i comitati paritetici per il mobbing (art. 57, TUPI, modificato dall'art. 21 l. n. 4 novembre 2010, n. 183) e ad essi sono attribuiti compiti propositivi, consultivi e di controllo. Ma una funzione di controllo del rispetto delle pari opportunità nell'agire amministrativo è attribuita a livello teorico anche agli Organismi indipendenti di valutazione di cui all'art. 14, lett. h), d.lgs. n. 150/2009, come modificato dal d.p.r. 9 maggio 2016, n. 105. In conclusione, non si può certo dire che nel settore pubblico non sia presente un quadro regolatorio altamente strutturato e orientato a garantire l'uguaglianza e la parità di opportunità. Tuttavia, come le evidenze dimostrano, tali norme non appaiono ancora dotate di quella efficacia ed effettività che sarebbero necessarie ad invertire la situazione di disparità di fatto, specialmente per ciò che riguarda le opportunità di carriera e l'ascesa delle donne ai ruoli apicali delle amministrazioni. Si assiste quindi ad un vero e proprio paradosso, quello di un *gender gap* accentuato in un settore dove il tasso di femminilizzazione e partecipazione femminile è particolarmente elevato e dove il legislatore ha predisposto norme e strumenti specifici per garantire una parità sostanziale tra i due generi sul lavoro che non ha eguali nel settore privato. Probabilmente le ragioni di questo paradosso vanno ricercate al di fuori del quadro delle norme giuslavoristiche in quanto assumono una dimensione sistemica ben più ampia¹⁸, tuttavia si cercherà nell'analisi seguente di svolgere qualche riflessione in merito ad alcuni profili specifici del pubblico impiego che incidono sul fenomeno del *gender gap*.

3. Cause e fattori strutturali del *gender pay gap* nella p.a.: spunti di riflessione

C'è da chiedersi quali possono essere le ragioni profonde del *gender pay gap* nella p.a. in un contesto formalmente tanto proteso alla parità. Andando per esclusione, è certo che nel settore pubblico non è possibile richiamare come ragioni o fattori scatenanti del *gen-*

¹⁸ CORAZZA, *Diritto antidiscriminatorio e oltre: il lavoro delle donne come questione redistributiva*, Relazione al XXI^a Congresso nazionale AIDLaSS «Diritto antidiscriminatorio e trasformazioni del lavoro» – Messina, 23-25 maggio 2024.

der pay gap alcuni di quelli che vengono solitamente addotti per fornire una spiegazione plausibile ai differenziali salariali nel settore privato.

Tra questi troviamo ad esempio la concorrenza al ribasso tra CCNL, noto anche come fenomeno del *dumping* contrattuale. Nella p.a., infatti, abbiamo i comparti predefiniti dalla legge e l'applicazione necessaria di un unico CCNL all'interno del comparto e, pertanto, è sconosciuto il fenomeno della competizione al ribasso tra CCNL che nel settore privato vede particolarmente penalizzate le fasce più deboli del mercato del lavoro, tra cui le donne. Non appare conferente neppure il richiamo alla motivazione, largamente diffusa per spiegare il *gender gap* nel settore privato della scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro, attesa l'ampia femminilizzazione della p.a. e la sovra rappresentazione femminile in molti comparti.

Né possono giocare un ruolo nei differenziali retributivi i superminimi *ad personam*, responsabili nel settore privato delle principali forbici retributive tra uomini e donne. Infatti, nella p.a., in ragione della regola della parità di trattamento e della struttura contrattuale, non è consentita la negoziazione di trattamenti retributivi a livello individuale, mentre il riconoscimento del merito e della *performance* individuale è rimesso alla contrattazione collettiva integrativa (ai sensi dell'art. 45, co. 3-bis, TUPI) nei limiti stabiliti dalla legge e dal contratto collettivo nazionale.

Nel settore pubblico il *gender pay gap* sembra, piuttosto, collegabile schematicamente a tre principali cause concomitanti.

a) In primo luogo, la segregazione verticale, che rappresenta probabilmente uno dei fattori chiave del divario retributivo, attesa la minore possibilità di accesso delle donne alle posizioni apicali meglio retribuite. Nonostante la forte incidenza del personale femminile nella p.a., le donne sono meno rappresentate nei ruoli dirigenziali o nelle posizioni di alta responsabilità. Questo fenomeno rappresenta una barriera significativa per l'avanzamento delle donne nella carriera pubblica. A ciò si aggiunge la segregazione orizzontale, con le donne sovra rappresentate in settori caratterizzati da livelli retributivi complessivamente più bassi, come il comparto istruzione e la sanità.

b) Un secondo fattore critico è rappresentato dalla maggiore incidenza di contratti part time e di altre forme di flessibilità lavorativa tra le donne. Come visto nel § 1 le donne sono impiegate con contratti part time con una frequenza doppia rispetto agli uomini nella p.a. Questo fenomeno è spesso legato alla necessità di conciliare il lavoro con responsabilità familiari e incide negativamente sulla retribuzione complessiva e sull'avanzamento di carriera delle lavoratrici. Inoltre, le donne sono sovra rappresentate nelle forme di lavoro flessibile, come la somministrazione di lavoro e il contratto a termine, che offrono minori possibilità di crescita.

c) Probabilmente il fattore più critico, ma insieme anche potenzialmente più strategico per imprimere una inversione di tendenza, è rappresentato dalla contrattazione integrativa e, in modo particolare, sembra connesso ai criteri di erogazione dalla retribuzione accessoria. La contrattazione integrativa nella p.a., infatti, ha il governo di alcune leve strategiche che possono determinare una accentuazione delle disuguaglianze di genere, ad esempio attraverso la disciplina delle progressioni economiche orizzontali, così come nella de-

terminazione dei criteri di gestione del fondo trattamento accessorio¹⁹. Su questi profili conviene allora concentrare l'attenzione per comprendere quali possono essere le criticità che si annidano nella contrattazione collettiva, specie integrativa, in grado di concorrere direttamente o indirettamente a generare differenziali di genere.

4. Luci e ombre della contrattazione collettiva nei differenziali retributivi

La contrattazione collettiva sembra giocare un ruolo determinante nella realizzazione di una effettiva parità retributiva tra uomini e donne nella settore pubblico. È la contrattazione di secondo livello, in particolare, che gestisce le progressioni economiche orizzontali, i criteri di distribuzione della retribuzione accessoria in funzione della *performance* organizzativa e della *performance* individuale ed ha, in definitiva, la capacità di incidere in modo strutturato sull'organizzazione del lavoro²⁰. Tuttavia, la contrattazione integrativa non è sempre stata efficace nel ridurre le disuguaglianze di genere e, più in generale, è da sempre resistente ad immettere criteri premiali e meritocratici nella distribuzione del salario accessorio, che potrebbero, invece, se opportunamente congegnati, esaltare le specificità del lavoro femminile e l'apporto professionale delle donne.

Scendere nelle dinamiche e nei limiti consolidati della contrattazione collettiva integrativa, anche negli sviluppi degli ultimi decenni, esula dagli scopi del presente scritto²¹. A livello teorico le politiche egualitarie che tradizionalmente connotano i trattamenti pubblici di fonte contrattuale collettiva potrebbero giocare a favore di una parità di trattamento uomo-donna. Nel settore pubblico è difficile superare l'atavica resistenza all'immissione di elementi di differenziazione retributiva basata sul merito, sulla valutazione dell'impegno individuale e sulla professionalità²². Questo elemento in realtà gioca un ruolo non secondario nell'esaltare, piuttosto che contenere come a prima vista potrebbe sembrare, alcune dinamiche di penalizzazione del genere femminile dal punto di vista dei differenziali retributivi. Ciò in quanto nelle progressioni di carriera e nei trattamenti accessori prevalgono criteri che tendono a premiare caratteristiche come l'assiduità, la presenza, la carriera, l'anzianità, che gli uomini, per ragioni anche culturali e per cause interne ed esterne al rapporto di impiego, incontrano minori ostacoli a conseguire.

¹⁹ NAVILLI, *Le risorse per la contrattazione collettiva integrativa*, in *LDE*, 2021, 4.

²⁰ MASTROGIUSEPPE, TALAMO, *Contrattazione collettiva nel lavoro pubblico e concertazione sociale Stato dell'arte e prospettive*, Sinapsi, 2020, X, 1, 55 ss.

²¹ Si rinvia a RICCOBONO, *Le metamorfosi del lavoro pubblico a trent'anni dalla privatizzazione: reclutamento, inquadramenti, estinzione*, in *Quaderno di DLM*, 2024, n. 16, *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, cit. 153 ss, spec. 167 ss.; MONDA, *La dirigenza pubblica tra amministrazione e politica*, *ivi*, 363 ss.

²² LO FARO, "Premiare stanca". *La retribuzione incentivante tra riforme routinarie e limiti strutturali*, in CARUSO (a cura di), *La quarta riforma del lavoro pubblico ed oltre*, Editoriale Scientifica, 2019, 201 ss.

È vero che lo spazio di effettiva manovra della contrattazione integrativa sul fronte della articolazione dei trattamenti individuali è oggettivamente stato limitato per un lungo periodo, da un lato dalle politiche di *austerità* e congelamento dei rinnovi dei CCNL²³, dall'altro lato dalle politiche di progressivo riaccostamento e ricentralizzazione della contrattazione collettiva suggellate dal d.lgs. 150/2009²⁴. Impostazione che la successiva riforma Madia (d.lgs. 25 maggio 2017, nn. 74 e 75) ha tentato di superare rilanciando il ruolo della contrattazione collettiva e riavviando una nuova stagione di partecipazione sindacale. Ciò ha riportato la contrattazione integrativa a riacquistare un ruolo da protagonista nella configurazione del trattamento economico accessorio che potrebbe in effetti essere sfruttato in ottica di superamento del *gender gap*.

Tuttavia, a dispetto della previsione dell'art. 40, co. 3-*bis* TUIPI, che vorrebbe che le risorse della contrattazione collettiva integrativa fossero destinate ad incentivare «l'impegno e la qualità della performance, destinandovi, per l'ottimale perseguimento degli obiettivi organizzativi ed individuali il fondo trattamento accessorio», nella concreta esperienza la contrattazione collettiva ha dimostrato di esaltare poco i risultati di *performance*, specie individuale. Una quota prevalente delle risorse finalizzate ai trattamenti economici accessori è stata piuttosto destinata dai CCNL a voci slegate dalle *performance* organizzativa e individuale, per essere correlata alle condizioni di lavoro e fattori come il disagio, il rischio, i turni, la gravosità delle articolazioni orarie, la reperibilità, lo svolgimento di attività implicantici particolari responsabilità²⁵.

Inoltre, anche rispetto alla dislocazione delle risorse del fondo trattamento accessorio tra *performance* organizzativa e individuale, è stata depotenziata l'ispirazione della previsione dell'art. 19 d.lgs. 150/2009 che mirava a favorire l'immissione per via contrattuale di criteri meritocratici e premiali. La norma infatti richiede al contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio, di stabilire la quota delle risorse volte a remunerare la performance organizzativa e quella individuale e di fissare criteri idonei a garantire una effettiva diversificazione dei trattamenti correlati alla differenziazione dei giudizi valutativi di performance individuale. In realtà la scelta dei CCNL è stata quella di privilegiare i risultati di performance organizzativa, anziché individuale²⁶,

²³ MASTROGIUSEPPE, TALAMO, op.cit., 71 ss.; TALAMO, *Antefatti, luci ed ombre dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego*, in *GDA*, 2018, 3, 277 ss.

²⁴ L. ZOPPOLI, *Il rapporto fra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni "partecipate"*, in *RGL*, 2018, 3, 404 ss.; BELLAVISTA, *Contrattazione collettiva e partecipazione sindacale nella riforma Madia*, in GARILLI, DE MARCO, BELLAVISTA, MARINELLI, RICCOBONO, NICOLOSI, GABRIELE (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze della P.A. dopo la Riforma Madia*, Padova, 2018, 57 ss.; DELFINO, *I nuovi "spazi negoziali"*, in ESPOSITO, LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI (a cura di), *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013-2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Giappichelli, 2018, 29 ss.

²⁵ NAVILLI, op. cit., 7.

²⁶ MAINARDI, op. cit., 462; BORDOGNA, BOSCATI, *La contrattazione integrativa nelle pubbliche amministrazioni italiane dopo i rinnovi dei contratti collettivi nazionali di comparto per il triennio 2016-2018, 2022*, in www.aranagenzia.it.

destinando a quest'ultima non più del 30% delle risorse complessive del fondo accessorio, indipendentemente dal comparto²⁷.

Ne deriva che nei criteri di gestione del fondo trattamento accessorio ha stentato ad affermarsi una differenziazione ancorata alla specificità degli apporti personali e alle competenze professionali, mentre risultano prevalenti criteri come la lunga anzianità e l'esperienza professionale²⁸, che penalizzano il genere femminile in quanto criteri "storici", cioè tendenti a riflettere e replicare quelle stesse disuguaglianze che occorrerebbe, invece, contrastare.

Anche i criteri di valutazione della *performance* e l'assegnazione dei premi di produttività nella p.a., come noto informati spesso a logiche meramente spartitorie la cui erogazione non presenta caratteri di vera incertezza, appaiono collegati ad una valutazione della *performance* organizzativa connotata da obiettivi molto generali, senza tenere conto delle specifiche sfide che potrebbero, ad esempio, essere utilmente legate alla promozione della parità di genere.

Una criticità riguarda anche le progressioni economiche orizzontali (PEO) che, ai sensi dell'art. 23 e 31 d.lgs. 150/2009, non potrebbero prescindere dal considerare in modo selettivo «lo sviluppo delle competenze professionali» e «i risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione»²⁹. La norma ha tentato di contrastare la criticità che si riscontrava in passato di un riconoscimento generalizzato delle PEO, dove a prevalere era il criterio dell'anzianità con conseguente scarsa selettività della misura. La disciplina legale e i CCNL hanno voluto contenere per questo motivo la rilevanza del criterio della anzianità nella valutazione della *performance* individuale. La contrattazione integrativa da parte sua ha tentato di trovare un bilanciamento tra criteri selettivi informati all'anzianità per i livelli più bassi e criteri misti, in parte basati sull'esperienza professionale maturata e in parte su titoli di studio e *performance* individuale, per i livelli più elevati³⁰.

Ne deriva che in realtà anche le PEO, che dovrebbero premiare le competenze e l'esperienza accumulata, spesso si limitano a privilegiare l'anzianità di servizio e l'esperienza professionale, piuttosto che le competenze e i meriti individuali. Il criterio dell'anzianità di servizio storicamente penalizza le donne a causa di carriere meno lineari e più frammentate dovute a interruzioni legate a responsabilità familiari o alla scelta di contratti part time. Pure l'assegnazione di incarichi di responsabilità e di posizione organizzativa, che comportano aumenti retributivi significativi, avviene spesso con scarsa selettività³¹, senza valorizzare adeguatamente le competenze acquisite o le *performance* individuali e attribuendo,

²⁷ Si rinvia a BORDOGNA, BOSCATI, op. cit., 56 ss. per una interessante ricognizione delle previsioni della contrattazione integrativa relativa alla tornata contrattuale 2016-2018.

²⁸ MAINARDI, op. cit., 453 ss.

²⁹ TALAMO, *Valutazione e contrattazione collettiva. Dal disastro verso l'ignoto*, Nuova Etica Pubblica, 2018, 10, 38 ss.

³⁰ BORDOGNA, BOSCATI, op.cit., 75 ss.

³¹ BOSCATI, *Dirigenza pubblica: poteri e responsabilità tra organizzazioni del lavoro e svolgimento dell'attività amministrativa*, in *LPA.*, 2009, 1, 35 ss.; ZILLI, op. cit., 751.

piuttosto, prevalenza a criteri basati su automatismi, quali le ore di formazione maturate, l'anzianità di ruolo e i titoli di studio e la carriera.

In sintesi, nella prospettiva di genere, alcune criticità della contrattazione integrativa possono contribuire ad acuire anziché emendare il *gender pay gap* ed è su questi profili che sarebbe opportuno stimolare la sensibilità delle parti sociali nello sviluppo consapevole di una disciplina collettiva in prospettiva *gender oriented*.

Tra gli aspetti che meritano di essere sottolineati si deve menzionare anche il fatto che la contrattazione integrativa non ha contribuito all'innovazione degli inquadramenti, mentre si è concentrata prevalentemente sui profili retributivi. Lo sviluppo organizzativo e l'articolazione professionale a livello decentrato non sono stati colti come un'opportunità della contrattazione di secondo livello, a fronte di un sistema inquadramentale a livello nazionale a maglie sufficientemente larghe che, invece, permetterebbe adattamenti e politiche più coraggiose a livello decentrato³². Per fare solo un esempio la contrattazione collettiva raramente prevede meccanismi di valutazione della *performance* individuale che tengano conto della valorizzazione delle competenze trasversali, come ad esempio le competenze connesse ai ruoli di cura e genitorialità. Ci si potrebbe allora domandare se – in una visione più moderna – non sia possibile valorizzare le “competenze trasversali” o *life skills* connesse magari all'esperienza della genitorialità nell'ambito dei criteri di valutazione delle competenze utili alle progressioni o ai trattamenti retributivi accessori, contribuendo così a esaltare la specificità delle competenze del genere femminile, al di là di quelle strettamente tecniche connesse al ruolo.

Più in generale e conclusivamente può dirsi che la contrattazione di ente sembra nel complesso riflettere una cultura manageriale prevalentemente improntata ad un criterio gestionale delle risorse umane di stampo burocratico-amministrativo e orientato alla conformità normativa, poco contaminato da approcci di *human management*. Chiaro è che in un contesto così connotato i differenziali salariali di genere non trovano un terreno fertile per essere efficacemente rilevati e governati né, eventualmente, contrastati.

Alcune possibilità di sviluppo della contrattazione integrativa in questo senso dovrebbero, quindi, guardare con maggior attenzione a pratiche capaci di premiare il merito e le competenze anziché soltanto le carriere, e tenere in considerazione le peculiarità delle carriere femminili nella p.a.

Inoltre, sarebbe auspicabile innestare criteri valutativi della *performance* organizzativa o della retribuzione accessoria legati alla valorizzazione dei ruoli genitoriali di cura oppure a indicatori prestazionali (KPI) misurabili *gender oriented* da definire contrattualmente. Si dovrebbero inoltre auspicabilmente elaborare criteri di valutazione delle posizioni organizzative e degli incarichi di responsabilità legati maggiormente ai risultati ottenuti in termini di pari opportunità.

³² MASTROGIUSEPPE, TALAMO, op. cit.

Sarebbe, cioè, vantaggioso spostare il *focus* della contrattazione dalla componente strettamente salariale a quella dell'innovazione organizzativa, favorendo pratiche promozionali della coesione sociale interna e di valorizzazione della *diversity*. In tale contesto merita sicuramente attenzione la proposta di esplorare forme di progressiva responsabilizzazione delle pp.aa. anche mediante il riconoscimento di maggiori gradi di autonomia alle pp.aa. virtuose, magari adottando una sorta di *ranking* di premialità³³.

5. Dall'approccio procedimentale all'approccio gestionale-organizzativo alla parità di genere: strategia, misurazione, impatto

Il Bilancio di Genere redatto dalla Ragioneria generale dello Stato per il 2022 fornisce informazioni sulle spese della p.a. riclassificate in base al genere³⁴. Soltanto poche amministrazioni hanno previsto sistemi di monitoraggio delle spese corredati di dati e indicatori per genere. Pochissime amministrazioni hanno realizzato analisi di genere di contesto e/o di impatto potenziale delle politiche.

Nel 2022 soltanto lo 0,41% della spesa è stata diretta a ridurre le disuguaglianze di genere (in diminuzione dello 0,16 rispetto all'anno precedente), si tratta di spese prevalentemente destinate ad asili nido, doposcuola, centri estivi, formazione e cultura di genere. L'84,7 % della spesa pubblica è neutrale rispetto al genere, mentre il 15,0 % della spesa è sensibile al genere e riguarda principalmente le politiche di previdenza, assistenza, lavoro e immigrazione. Questi dati confermano l'impressione che nella p.a. tenda a prevalere un approccio procedimentale alla parità e sia carente una vera e propria programmazione strategica. Anche in ragione della numerosità delle previsioni in materia (v. *retro* § 2), le pp.aa. sono sottoposte a un carico procedurale rilevante, ma poco efficace in termini di risultato³⁵. L'attenzione appare spostata sul piano dell'adempimento burocratico *ex ante*, e poco orientata ad una compiuta valutazione degli effettivi impatti e alla misurazione *ex post* dei risultati delle azioni.

Per ridurre in modo significativo il *gender pay gap* nella p.a. sarebbe necessario diffondere un approccio più marcatamente gestionale e organizzativo alla parità di genere. Questo significa che l'equilibrio di genere deve essere integrato nelle strategie e negli obiettivi istituzionali delle amministrazioni e governato con strumenti organizzativi manageriali appropriati³⁶, focalizzati sulla definizione di obiettivi, sul controllo costante delle azioni e sulla valutazione periodica dei risultati e degli impatti.

³³ Per interessanti spunti in questa direzione MASTROGIUSEPPE, TALAMO, op. cit., 78.

³⁴ Al netto delle spese del personale, la spesa impegnata complessivamente nel 2022 ammonta a 992,4 miliardi.

³⁵ D'ONGHIA, op. cit.; D'ALTERIO, *Pubblica amministrazione e parità di genere: stato dell'arte e prospettive*, in *RTDP*, 2023, 2, 787 ss.

³⁶ A. ZOPPOLI, *Sul nocciolo duro (ma incompiuto) della "privatizzazione" del lavoro pubblico*, in *Quaderno di DLM*, 2024, n.

Ciò implica adottare politiche e strategie basate sulla fissazione di obiettivi chiari e misurabili, predisporre alla implementazione di sistemi di verifica e *audit* regolari, che permettano di verificare l'effettivo impatto delle politiche di parità, onde adottare eventuali azioni correttive e riesaminare politiche e strategie in ottica di miglioramento continuo.

È questo, d'altra parte, l'approccio sottostante alla certificazione della parità di genere istituita dalla l. n. 162/2021 e declinato dalla Uni PdR 125:2022 come nuova tecnica di promozione della parità di genere³⁷, molto diffusa ormai nel settore privato. In modo speculare il settore pubblico si è dotato di uno strumento analogo con le «Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e Gestione del rapporto di lavoro con le Pubbliche amministrazioni» (2022) emanate di concerto dalla Funzione Pubblica e dal Dipartimento delle pari opportunità dalla Presidenza del Consiglio³⁸. Le Linee guida intendono accompagnare le amministrazioni ad adottare «modalità organizzative che favoriscano la partecipazione femminile nello sviluppo professionale e con particolare attenzione all'accesso ai ruoli apicali, ambito in cui – secondo l'evidenza empirica – si concentra il maggiore squilibrio». La metodologia delle Linee guida è mirata a creare un sistema di gestione della parità nelle pubbliche amministrazioni, elevandone il livello di *accountability* sulle politiche di genere. Il sistema accoglie l'approccio ciclico tipico dei modelli di gestione che prende le mosse da un preliminare *assessment* (autovalutazione) della situazione rispetto ad una “*check-list*” di misure e aree di intervento prioritarie identificate dalle stesse Linee guida. Questo metodo favorisce la messa a fuoco da parte della singola amministrazione delle criticità e delle aree di miglioramento, che guideranno alla definizione di politiche e strategie da adottare, rispetto alle quali le Linee guida forniscono suggerimenti pratici. La *check-list* focalizza l'attenzione sui processi sensibili, quali le procedure di reclutamento e selezione, la promozione di una cultura manageriale di genere, la definizione di adeguati presidi organizzativi e strumenti di *governance* e lo sviluppo delle carriere e della crescita professionale bilanciata per genere. In tale sistema integrato di azioni un ruolo essenziale è riconosciuto alla trasparenza e alla comunicazione interna ed esterna. La cultura della misurazione rappresenta in effetti uno snodo essenziale di qualsiasi approccio organizzativo gestionale alla parità.

Per quanto riguarda il contrasto al *gender pay gap* la trasparenza salariale è uno strumento cruciale per individuare e correggere le disuguaglianze retributive³⁹. A tal riguardo, d'altro canto, sono disponibili e già contemplati dalla normativa vigente il Bilancio di genere (art. 10, d.lgs. 150/2009 e Direttiva 23 maggio 2007) e lo stesso Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) che dovrebbe opportunamente incorporare dati di *performance* in tema di pari oppor-

16, *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, a cura di GARGIULO e L. ZOPPOLI, 67 ss.

³⁷ Si consenta il rinvio a CIUCCIOVINO, *La certificazione di parità di genere*, in *Annuario del lavoro*, Arti Grafiche La Moderna, 2023, 243 ss.

³⁸ Spinelli, *Parità di genere e contrasto alla violenza sulle donne: nuove sfide per il manager pubblico*, in *Quaderno di DLM*, 2024, n. 16, *Il lavoro pubblico in trent'anni di riforme*, cit., 467 ss.

³⁹ GUARRIELLO, *Rendere trasparenti le politiche del personale aiuta a risolvere il gender pay gap?*, in *LD*, 2023, I, 29 ss.

tunità ed equilibrio di genere. Tuttavia, ad oggi, solo poche amministrazioni pubbliche hanno adottato sistemi di monitoraggio efficaci, corredati di indicatori di genere chiari e accessibili. L'obbligo di fornire informazioni periodiche sul divario retributivo di genere e sulle componenti variabili della retribuzione è un passo indispensabile verso una maggiore trasparenza. Un passaggio importante in questa direzione sarà rappresentato dal recepimento della Dir. 970/2023/UE sulla trasparenza salariale⁴⁰. La Direttiva richiede ai datori di lavoro, anche pubblici, di fornire dati disaggregati per genere sulle retribuzioni e sulle componenti variabili, e di condurre una valutazione congiunta in caso di differenze retributive superiori al 5% per una determinata categoria professionale. La finalità della Direttiva è quella di promuovere la trasparenza e la confrontabilità tra posizioni lavorative di “pari valore”. A tal fine gli Stati membri assicurano strumenti o metodologie di analisi facilmente accessibili per sostenere e guidare la valutazione e il confronto del valore del lavoro. Ciò implicherà per le parti sociali la costruzione di sistemi di valutazione e classificazione professionale neutri sotto il profilo del genere, tenendo conto di una molteplicità di criteri, quali le competenze, l'impegno, le responsabilità e le condizioni di lavoro, nonché qualsiasi altro fattore pertinente al lavoro o alla posizione specifici, ivi incluse le competenze trasversali. Tutto ciò dovrebbe fungere da elemento di stimolo per un'innovazione anche dal punto di vista della contrattazione collettiva deputata a definire le classificazioni professionali e i criteri di valutazione della *performance*.

Le dimensioni della trasparenza retributiva previste dalla Direttiva sono essenzialmente tre. Innanzitutto, il diritto di informazione a livello individuale, esercitabile anche a mezzo dei rappresentanti sindacali, sulle condizioni retributive individuali e sui livelli retributivi medi, ripartiti per sesso, a parità di lavoro o per un lavoro di pari valore. In secondo luogo, è previsto un dovere di informazione periodica avente ad oggetto il divario retributivo di genere sotto diverse dimensioni. Infine, è previsto un obbligo di valutazione congiunta a livello sindacale nelle ipotesi in cui il differenziale retributivo medio rilevato si attesti a un livello superiore al 5% in una qualsiasi categoria di lavoratori.

La Direttiva contribuisce così alla diffusione di una consapevolezza diffusa e costante dei differenziali retributivi articolati per livelli in una ottica multidimensionale.

È possibile allora che grazie alla nuova stagione dei diritti di trasparenza, di cui la Direttiva rappresenta un tassello, risulti favorito quel passaggio culturale necessario alla presa in carico del problema del *gender gap* da parte delle parti sociali e del *management* pubblico in una rinnovata prospettiva di innovazione organizzativa che stenta purtroppo ancora ad affermarsi.

⁴⁰ VALENTE, *Il lavoro delle donne, ieri ed oggi. Dall'accesso al mercato del lavoro alla direttiva Ue sulla trasparenza salariale*, in *q. Riv.*, 2024, 1, 61 ss.; MEZZACAPO, *L'effettività della normativa antidiscriminatoria e la Direttiva 2023/970/UE in materia di trasparenza retributiva uomo/donna*, in *LPO*, 2023, 5-6, 332 ss.