



Studi e analisi
n. 7 – 2022

Gli strumenti del Codice delle pari opportunità per ridurre il *gender gap*

Gli strumenti del Codice delle pari opportunità per ridurre il *gender gap*¹

Sommario

Il raggiungimento della parità di genere è uno dei *goals* dell'Agenda 2030 nonché obiettivo sia della Strategia Nazionale Italiana sia Europea sulla parità di genere.

Nel presente documento, dopo aver riassunto gli strumenti previsti dal Codice delle pari opportunità per ridurre il divario di genere, si analizzano alcuni indicatori per misurare il *gender gap* al fine di comprendere l'andamento del divario in Italia nel corso dell'ultimo decennio. Il confronto all'interno dell'Unione Europea evidenzia che l'Italia ha ancora ampi margini di miglioramento, soprattutto nell'ambito del lavoro.

Infine, si mette in risalto il ruolo assunto dall'INPS nell'erogazione di alcuni strumenti per il raggiungimento della parità di genere nei diversi ambiti e si fa cenno ad alcuni dati sui divari di genere dei dipendenti dell'Istituto in raffronto a quelli delle Amministrazioni Centrali dello Stato risultanti dall'ultimo Bilancio di genere (esercizio finanziario 2020).

Premessa

Discriminazione, divario, disuguaglianza e spesso violenza sono tematiche ancora troppo presenti nel dibattito politico e sociale perché possa affermarsi definitivamente raggiunta la parità di genere da un punto di vista sostanziale. Tuttavia, molti passi avanti sono stati compiuti dall'adozione della Costituzione del

¹ Rapporto di ricerca a cura di Barbara Zoli e Francesca Verini. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano la responsabilità dell'Istituto di appartenenza.

1948 che riconosce in diversi articoli (artt. 3², 4³, 37⁴, 51⁵, 117 comma 7⁶)⁷ il principio di non discriminazione e uguaglianza (nelle sue due anime sostanziale e formale⁸) tra i due generi e promuove l'adozione di azioni positive per eliminare gli ostacoli di ordine economico e sociale che ne impediscono la realizzazione. Dal

² Art 3 Costituzione: *"Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.*

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

³ Art. 4 Costituzione:

"La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società."

⁴ Art. 37 Costituzione:

"La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione."

⁵ Art. 51 Costituzione:

"Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro."

⁶ Art. 117, comma 7, Costituzione:

"Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive."

⁷ La questione della parità di genere è emersa nell'Assemblea costituente anche grazie all'apporto delle donne che vi parteciparono (21 donne su 556 componenti). E fu proprio grazie all'intervento di una donna, Teresa Mattei, che l'inciso "di fatto" è stato inserito nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, conferendo in tal modo alla Repubblica il potere di rimuovere tutti gli ostacoli (creati dal costume, dalla tradizione, dalla mentalità) che *di fatto* impediscono la parità degli uomini e delle donne. Le norme costituzionali richiamate fanno riferimento alle discriminazioni in base al "sesso", terminologia oggi superata dal termine discriminazioni "di genere". Si veda la ricostruzione di C. TRIPODINA, *I perduranti ostacoli all'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne: dal Caso Oliva al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in Rivista AIC, n. 5/2021.

⁸ La letteratura in tema di discriminazioni è molto ampia, si rinvia alla lettura di M. V. BALLESTRERO, *Parità e oltre: parità, pari opportunità, azioni positive*, Roma, 1989; M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, 2007; M. CARTABIA, *Riflessioni in tema di disuguaglianza di uguaglianza e di non discriminazione*, in *Alle Frontiere del diritto Costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano. Giuffrè, 2011. Per una ricostruzione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione nelle sue due accezioni, formale e sostanziale, si veda F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in https://www.costituzionalismo.it/download/Costituzionalismo_201703_642.pdf, n. 3/2017.

dopoguerra ad oggi il legislatore, sulla spinta propulsiva della Corte Costituzionale, che ha da sempre ammonito le forze politiche a farsi attori di una intensa "azione di crescita culturale" in tale ambito⁹, ha recepito il forte cambiamento culturale superando, anche se solo formalmente, alcuni stereotipi segreganti di ruolo che relegavano le donne alla dimensione familiare e riconoscendo il diritto di voto e la cittadinanza nonché l'accesso a tutti i lavori ed infine anche alle cariche pubbliche¹⁰. Rilevante nel progressivo riconoscimento di garanzie e diritti alle donne è stato il ruolo della legislazione comunitaria e della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea attraverso la previsione in un primo momento di misure protettive, poi di divieti di discriminazione e infine di strumenti di promozione delle pari opportunità che sono stati recepiti all'interno delle legislazioni nazionali¹¹.

⁹ L'importanza del percorso di "de-segregazione" della Corte Costituzionale è stata riconosciuta dalla dottrina maggioritaria: per tutti M. BARBERA, *Discriminazione ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Milano 1991; M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di) *La tutela discriminatoria*, Torino 2019. Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sulla parità dei sessi: L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *www.federalismi.it*, n. 7/2021; G. SORRENTI, *Viaggio ai confini dell'eguaglianza giuridica. Limiti e punti di caduta delle tecniche di attuazione del divieto di distinzione in base al sesso*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020.

Oltre alle pronunce della Corte citate nel prosieguo in tema di accesso alle cariche elettive, meritano di essere ricordate due storiche sentenze: la n. 64 del 1961 sull'illegittimità dell'adulterio femminile "sulla base del mutato sentire collettivo nel quale la donna ha acquistato pienezza di diritti, divenendo molto più intensa la sua partecipazione economica e sociale nella famiglia e all'interno della collettività fino al raggiungimento della parità con l'uomo" e la n. 33 del 1960 sull'illegittimità costituzionale dell'esclusione delle donne dai pubblici uffici che comportassero l'esercizio dei diritti e delle potestà politiche, a seguito della quale fu approvata la Legge n. 66 del 1963 che permise l'accesso delle donne a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici compresa la magistratura. Rilevanti, poi, sono state le pronunce sul riconoscimento dell'obbligo di assistenza dei figli in capo ad entrambi i genitori, della condizione di parità della donna all'interno della famiglia e sull'elaborazione del concetto di genitorialità, nella consapevolezza che "l'essenziale funzione familiare" contenuta nell'art. 37 della Costituzione non vada intesa nel senso di prevalenza o esclusività (sentenze nn. 133/1970, 903/1977, 1/1987, 179/1993). Più recente è la sentenza n. 286 del 2016 sulla legittimità dell'attribuzione del cognome materno ai figli sul presupposto che l'attribuzione del cognome paterno è un *retaggio di una concezione patriarcale della famiglia*. B. PEZZINI, *Uno sguardo di genere sulla sentenza 33 del 1960*, S. SCIARRA, *'Effetto farfalla'*. *La sentenza n. 33 del 1960*, A. DEFFENU, *Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, L. LORELLO, *Il difficile cammino verso la parità di genere nell'accesso alle cariche elettive*, in *Rivista AIC*, n. 5/2021.

¹⁰ Si veda la ricostruzione di L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, op. cit.

¹¹ Per approfondimenti si veda M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, op. cit. che parla di nascita del "diritto antidiscriminatorio europeo". In questa sede si ricorda che sin dal 1957 i Trattati istitutivi hanno sancito il principio di parità di retribuzione tra uomini e donne per lo stesso lavoro. Il Trattato sull'Unione Europea sancisce agli artt. 2 e 3 la parità tra uomo e donna. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea agli artt. 19 e 157 consente l'utilizzo di strumenti (azioni positive) per l'emancipazione femminile e per combattere ogni forma di discriminazione anche fondata sul sesso. Merita, poi, di essere ricordato anche l'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che prevede il generale divieto di discriminazione anche per ragioni di sesso, ripreso dall'art. 21 della Carta di Nizza. Per una ricostruzione del diritto derivato Europeo, in particolare per le Direttive di seconda generazione, si rinvia al Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati

1. Il Codice delle pari opportunità

Tappa fondamentale in questo lungo processo normativo è l'adozione nel 2006 con il D. Lgs n. 198 del c.d. Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, emanato in attuazione dell'articolo 6 della Legge n. 246 del 28 novembre 2005¹². Con tale Codice è stata sistematizzata e innovata la normativa fino a quel momento adottata e concernente la rimozione di ogni forma di discriminazione basata sul genere. L'articolo 1 del Codice esplicita la sua *ratio* e nell'ultimo comma recepisce il nuovo approccio per la completa tutela della parità di genere, il c.d. *gender mainstreaming*¹³.

"Legislazione e politiche di genere", n. 62 del 2 marzo 2022, Serie Documentazioni e Ricerche, http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/ID0007.pdf?_1662720585157.

¹² Per un primo commento al nuovo testo normativo M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Milano, 2007; L. CALAFÀ, *Pari opportunità e divieti di discriminazione. Il Codice delle pari opportunità dopo il recepimento della Dir. 2006/54/CE: profili sostanziali, Commento al d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2010, fasc. 3, pp. 537-576.

¹³ Per una ricostruzione di tale concetto si veda F. RESCIGNO, *Il gender mainstreaming europeo e l'approccio internazionale alla questione della parità di genere*, in ID, *Percorsi di eguaglianza, Giappichelli*, Torino, 2016. L'espressione "*gender mainstreaming*" è stata utilizzata per la prima volta in occasione della Terza Conferenza Mondiale dell'ONU sulla donna tenutasi a Nairobi nel 1985 e ribadita in occasione della Quarta Conferenza Mondiale tenutasi a Pechino nel 1995. L'approccio del *mainstreaming* di genere è stato adottato nel 1996 dall'Unione europea che, nel 1997, con il Trattato di Amsterdam (art. 2 TUE) lo ha istituzionalizzato precisando come la prospettiva di "genere" ricopra un ruolo centrale nella valutazione delle politiche, dei programmi, degli interventi economici e sociali dell'Unione. Secondo la Comunicazione della Commissione Europea del 21 febbraio 1996, "Integrare la parità di opportunità fra le donne e gli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie" (in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0067&from=PT>) la caratteristica fondamentale del principio del *gender mainstreaming* consiste "nel prendere in considerazione sistematicamente le differenze tra le condizioni, le situazioni e le esigenze delle donne e degli uomini nell'insieme delle politiche e delle azioni comunitarie. Ciò non significa semplicemente rendere i programmi o le risorse comunitarie più accessibili alle donne, quanto piuttosto una contemporanea attivazione di strumenti giuridici, risorse finanziarie e capacità analitiche ed organizzative comunitarie al fine di introdurre in tutti i settori la volontà di costruire relazioni equilibrate tra uomini e donne. In tal senso è necessario ed importante fondare le politiche della parità tra donne e uomini su un'analisi statistica affidabile della situazione delle donne e degli uomini nei vari settori della vita e dei cambiamenti che si verificano nelle società".

Analogha definizione è stata adottata dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite secondo il quale il *mainstreaming* di genere consiste in un "...processo volto a valutare le implicazioni sia per le donne che per gli uomini di ogni azione pianificata a tutti i livelli (normativo, politico e di programmi). Costituisce una strategia volta a rendere le preoccupazioni e le esigenze delle donne, ma anche degli uomini, parte integrante nella progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione di politiche e programmi nella sfera politica, economica e sociale, in modo che le donne e gli uomini possano trarne beneficio in ugual misura e non si continui a perpetuare la disparità. L'obiettivo ultimo risiede nel raggiungere la parità di genere". Nazioni Unite. ECOSOC, 1997 (in <https://www.un.org/esa/documents/ecosoc/docs/1997/e1997-66.htm>).

Il Codice, che nel tempo ha subito numerose modifiche, contiene le enunciazioni che si riportano a seguire (art. 1).

- ✓ La parità di trattamento intesa come "parità di *chance*"¹⁴ cioè come uguaglianza (di tipo sostanziale) di possibilità ed occasioni di vita tra uomini e donne, deve essere garantita in tutti i campi: politico, economico, sociale, culturale, civile, compresi quello dell'occupazione, del lavoro e della retribuzione.
- ✓ Il principio della "parità" non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedono vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.
- ✓ L'obiettivo della parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere tenuto presente nella formulazione e attuazione di leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche ed attività, a tutti i livelli e da parte di tutti gli attori. Si tratta del principio del c.d. *gender mainstreaming* di derivazione europea, in attuazione del quale "nella (ri)organizzazione, nel miglioramento, nello sviluppo e nella valutazione dei processi politici gli attori abitualmente coinvolti nelle attività di formulazione delle politiche devono tener conto della prospettiva della parità di genere" al fine di valutare il diverso impatto della misura adottata su uomini e donne "in tutte le politiche, a tutti i livelli ed in ogni fase"¹⁵.

Un'applicazione significativa di tale principio è stata l'adozione del Bilancio di genere in attuazione dell'articolo 38-septies della Legge n. 196 del 2009, di cui si parlerà nel prosieguo della trattazione.

I diversi strumenti di tutela per prevenire e colmare il *gender gap*, che sinteticamente si riepilogano, sono sistematizzati nei quattro libri di cui è composto il Codice¹⁶:

- libro I "Disposizioni per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna" (artt. 1-22);

¹⁴ L'espressione è stata utilizzata dalle numerose pronunce della Corte Costituzionale soprattutto in tema di discriminazione nell'accesso delle donne agli uffici e alle cariche pubbliche (cfr. Sentenze nn. 49 del 2003 e 4 del 2010).

¹⁵ La definizione di *gender mainstreaming* riportata è quella condivisa a livello europeo ed elaborata dal Consiglio d'Europa nel documento "Gender Mainstreaming: conceptual framework, methodology and presentation of good practices". Strasburgo, 1998 <https://eige.europa.eu/library/resource/cid.001050447cid>.

¹⁶ Gli strumenti a tutela delle pari opportunità non sono solo quelli descritti nel Codice, che ne declina i principali, ma sono stati disciplinati anche in alcune normative di settore tra le quali, oltre quelle citate nel testo che promuovono l'equilibrio tra uomini e donne in materia elettorale, si ricordano: le norme in materia di conciliazione vita e lavoro e sulla genitorialità del T.U. sulla maternità e paternità (D. Lgs. n. 151 del 2001), la Legge n. 120 del 2011 (c.d. Legge Guelfo-Mosca) sull'equilibrio di genere nelle società quotate e la Legge n. 119 del 2013 sulla violenza di genere.

- libro II “Pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti etico-sociali” di cui agli artt. 23 -24 che rinviano alle disposizioni del Codice civile per le pari opportunità nei rapporti fra i coniugi e alla Legge n. 154 del 2001 per la violenza nelle relazioni familiari;
- libro III “Pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti economici” (artt. 25- 55);
- libro IV “Pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti civile e politici” (artt. 56 - 58) nel quale sono riportate le norme sull’accesso alle cariche di componente del Parlamento Europeo. Va però evidenziato che negli anni sono state adottate numerose disposizioni non riportate nel Codice destinate a promuovere l’equilibrio di genere all’interno delle assemblee elettive ad ogni livello¹⁷ (cd. *quote di lista* o *quote rosa*). In attuazione del disposto degli artt. 51 e 117, comma 7, della Costituzione, come modificati dalle Leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001 e n. 1 del 2003 sono stati previsti meccanismi di redazione delle liste che garantiscano l’equilibrio di genere quali, ad esempio, la collocazione dei candidati secondo un ordine alternato di genere (misura prevista per le elezioni al Parlamento nazionale) oppure la composizione paritaria delle liste in modo tale che nessuno dei due generi sia rappresentato in misura superiore al 60% (previsioni valide per le elezioni al Parlamento nazionale, per le elezioni regionali, delle città metropolitane e dei Consigli Provinciali) o l’inserimento delle doppie o triple preferenze al momento dell’espressione del voto (per le elezioni regionali e al Parlamento Europeo)¹⁸.

Ai fini della presente analisi non saranno approfondite le disposizioni contenute nei libri II¹⁹ e IV del Codice.

¹⁷ La promozione della parità di accesso delle donne e uomini alle cariche elettive, disciplinata da diverse norme sia nazionali che regionali, non riguarda solo l’accesso alle assemblee elettive europee, ma anche a quelle locali, regionali e nazionali (Leggi nn. 215 del 2012 per le elezioni comunali, 56 del 2014 per le elezioni dei consigli metropolitani e provinciali, 20 del 2016 per i consigli regionali, 165 del 2017 per le elezioni al Parlamento nazionale e 65 del 2014 per le elezioni al Parlamento Europeo). Analoghe misure sono state introdotte anche per i Partiti politici. Tutti questi interventi normativi sono stati adottati in attuazione dell’art. 51, comma 1, e dell’art. 117, comma 6, della Costituzione, entrambi oggetto di riforma costituzionale ad opera rispettivamente della Leggi Costituzionali nn. 1 del 2003 e 2 e 3 del 2002.

¹⁸ Per una ricostruzione della normativa sull’accesso alle cariche elettive delle donne si veda C. CARLETTI, M. PAGLIUCA, *Parità ed empowerment di genere*, Roma Tre Press, 2020 e il Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati “*Legislazione e politiche di genere*”, op. cit.

¹⁹ Il libro II, intitolato “Pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti etico-sociali” (di cui agli artt. 23 -24) che per le pari opportunità nei rapporti fra i coniugi rinviano alle disposizioni del Codice civile, mentre per la violenza nelle relazioni familiari alla Legge n. 154 del 2001.

1.1 Disposizioni per la promozione delle pari opportunità tra uomo e donna

Il **libro I** del Codice disciplina i principali attori, nazionali e territoriali, che promuovono e tutelano la parità di trattamento e uguaglianza di opportunità, soprattutto in ambito lavorativo.

FUNZIONI	STRUTTURA
Promozione e coordinamento delle politiche di pari opportunità, di prevenzione e rimozione delle discriminazioni ²⁰	Dipartimento per le pari opportunità ²¹ nonché il Ministero per le Pari opportunità e la Famiglia ²²
<i>Promuovere “la rimozione delle discriminazioni e di ogni altro ostacolo che limiti di fatto l’uguaglianza fra uomo e donna nell’accesso al lavoro, nella promozione e nella formazione professionale, nelle condizioni di lavoro compresa la retribuzione, nonché in relazione alle forme pensionistiche complementari”</i>	Comitato nazionale per l’attuazione dei principi di parità di trattamento ed uguaglianza di opportunità tra lavoratrici e lavoratori, costituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ²³
<i>“Controllo dell’attuazione dei principi di uguaglianza di opportunità e di non discriminazione tra donne e uomini sul lavoro” e promozione di pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori</i>	Consigliera/e di parità che opera a livello nazionale, ma ha un’analogia figura a livello regionale e di città

²⁰ Articolo 2 del Codice delle Pari opportunità.

²¹ Costituito con il D.P.C.M. n. 405 del 28 ottobre 1997 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri come struttura di supporto del Ministro, ha ampliato nel tempo le proprie funzioni: promuove e coordina le politiche dei diritti della persona, delle pari opportunità, della parità di trattamento e di rimozione di ogni forma e causa di discriminazione, di prevenzione e contrasto della violenza sessuale e di genere e degli atti persecutori, della tratta e dello sfruttamento degli essere umani, nonché delle mutilazioni genitali femminili e delle altre pratiche dannose. Per approfondimenti si veda il citato dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati *“Legislazione e politiche di genere”*.

²² Il Ministro (senza portafoglio) per le pari opportunità è stato nominato per la prima volta nel 1996, quasi sempre confermato nelle diverse legislature. Per approfondimenti si veda il citato Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati *“Legislazione e politiche di genere”*.

²³ Il Comitato nazionale di parità è un organo consultivo del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con compiti di studio e promozione della parità nel settore della formazione professionale e del lavoro. Per una completa analisi della costituzione, dei componenti, del funzionamento e dei compiti del Comitato Nazionale di parità si rinvia alla lettura degli artt. 8, 9 e 10 del Codice delle pari opportunità.

Giova in questa sede ricordare anche la figura del Comitato unico di garanzia (CUG), istituito dall'art. 57 del D. Lgs. 165 del 2001, con il compito, all'interno di ogni PA, di "assicurare nell'ambito del lavoro pubblico parità e pari opportunità di genere, tutela dei lavoratori contro le discriminazioni ed il mobbing, nonché l'assenza di qualunque forma di violenza fisica e psicologica".

L'ultimo articolo del primo libro prevede che il/la Consigliere/a nazionale delle pari opportunità²⁵ rediga ogni due anni una Relazione al Parlamento sui risultati dell'attività di monitoraggio della legislazione in materia di pari opportunità nel lavoro e sulla valutazione degli effetti di tutte le disposizioni del Codice.

1.2 Pari opportunità tra uomo e donna nei rapporti economici

Nel **libro III** (artt. 25- 55) sono disciplinate le principali misure di tutela²⁶ contro le forme di discriminazione di genere sul lavoro e nell'accesso alle prestazioni previdenziali delle quali si riportano, a seguire, le più rilevanti caratteristiche.

A) La discriminazione di genere e le molestie

In primo luogo, l'art. 25, recentemente novellato, fornisce un'ampia e dettagliata definizione del concetto di **discriminazione di genere**²⁷, presupposto per l'esercizio delle tutele anche giudiziarie, distinguendo fra:

²⁴ Si rinvia alla lettura degli artt. da 12 a 19-*bis* del Codice delle pari opportunità per la normativa di dettaglio sui procedimenti di nomina, attribuzioni, compiti, funzioni e organizzazione di tali organismi.

²⁵ La Legge n. 162 del 2021 ha modificato l'art. 20 del D. Lgs. n. 196 del 2000 che nella precedente versione attribuiva al Ministro del Lavoro il compito di presentare la relazione biennale al Parlamento. Secondo il citato dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati "Legislazione e politiche di genere", la relazione biennale di cui all'art. 20 del Codice delle pari opportunità (precedente formulazione) è stata adottata una sola volta, il 21 marzo 2003.

²⁶ Relativamente alle misure di conciliazione vita e lavoro (ad es. la flessibilità nell'orario di lavoro) e di tutela della maternità/paternità (ad es. i congedi di maternità e paternità, obbligatori e facoltativi, ecc) quali strumenti per ridurre il *gender gap*, si rinvia rispettivamente agli artt. 50 e 51 del Codice.

²⁷ Per una ricostruzione dottrinale e giurisprudenziale sulla discriminazione di genere sul lavoro si veda M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio: il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007; O. LA TEGOLA, *Sui divieti di discriminazione per motivi di genere*, in Riv. Giur. Lav., 2011 n.1; L. FERLUGA, *I divieti di discriminazione per motivi di genere* in www.dirittifondamentali.it, 2021, fasc. 1, pp. 153-174, la quale osserva come "le discriminazioni

- discriminazione diretta²⁸, più semplice da individuare, che si verifica quando, per ragioni legate al sesso, le/i candidate/i in fase di selezione del personale o le/i lavoratrici/lavoratori subiscono un pregiudizio o vengono trattati in modo meno favorevole, dal datore di lavoro, rispetto ad altri che si trovino in una situazione analoga. In questi casi, non rileva l'elemento soggettivo dell'agente, ovvero l'intenzionalità del trattamento discriminatorio, ma l'idoneità dell'atto a realizzare il trattamento meno favorevole del soggetto che appartiene ad un determinato genere. Dalla definizione emerge che il divieto di discriminazione diretta, oltre che oggettivo²⁹ e neutro perché si riferisce sia ai lavoratori che lavoratrici, è anche assoluto, in quanto può essere derogato solo al verificarsi di fattispecie tassativamente previste (art. 27, commi 4, 5 e 6);
- discriminazione indiretta che si concretizza, invece, ogni qualvolta è adottato un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento di natura organizzativa o, comunque, incidente sull'orario di lavoro³⁰ apparentemente neutri che mettono o possono mettere i candidati in fase di selezione e i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto ai lavoratori dell'altro sesso³¹. È importante sottolineare che anche

di genere mantengono una loro specificità in quanto sono regolamentate da una apposita disciplina", rispetto agli altri fattori di rischio quali, ad esempio, la religione o la razza.

²⁸ La definizione di discriminazione diretta era stata introdotta già dalla Legge n. 125 del 1991 (art. 4). La normativa è stata poi oggetto di numerose modifiche a seguito di adeguamento del diritto nazionale alle direttive comunitarie: L. FERLUGA, *I divieti di discriminazione per motivi di genere*, *op. cit.* ricostruisce la normativa in materia e riporta l'opinione di autorevole dottrina secondo la quale la definizione adottata dal Codice delle pari opportunità è differente da quella delle direttive comunitarie nelle quali l'elemento caratterizzante della fattispecie discriminatoria è la possibilità di effettuare il giudizio di comparazione non solo con una situazione esistente, ma anche con una meramente ipotetica. Il termine di confronto non è solo il lavoratore concretamente individuabile, ma anche quello astrattamente identificabile. Infine, la Legge n. 162 del 2021 ha ampliato il novero dei soggetti nei confronti dei quali può essere adottato un comportamento discriminatorio diretto inserendo anche i candidati/le candidate in fase di selezione del personale.

²⁹ La dottrina è unitaria nel considerare la nozione di discriminazione diretta in senso "oggettivo". Si veda per tutti M. BARBERA, *Discriminazioni ed uguaglianza nel rapporto di lavoro*, *op. cit.* Anche S. SCARPONI, *La parità di genere nel lavoro e le nuove frontiere dell'antidiscriminazione*, in S. SCARPONI (a cura di), *Diritto e genere. Temi e questioni, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza*, n. 45, 2020, 51 ss. riporta alcune casistiche di discriminazione diretta riconosciute dalla giurisprudenza: il licenziamento della lavoratrice che si assenta dal lavoro a seguito di una malattia provocata dallo stato di gravidanza o per sottoporsi alla pratica di inseminazione artificiale (Corte di Cassazione sentenza n. 6575 del 2016); il mancato rinnovo di un contratto a termine ad una lavoratrice in gravidanza (Cassazione Civile, Sez. Lav., 26 febbraio 2021, n. 5476); il trasferimento della lavoratrice, appena rientrata in servizio dopo il congedo di maternità, in una sede diversa e lontana dalla propria città di residenza ed il successivo licenziamento (Corte d'Appello Torino, Sentenza n. 218 del 2013).

³⁰ La Legge n. 162 del 2021 ha ampliato le casistiche che danno luogo a discriminazione indiretta prevedendo che integrano tale fattispecie anche gli atti di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro.

³¹ L'esempio di scuola della discriminazione indiretta è la richiesta ai fini dell'assunzione di un requisito minimo di statura come, ad esempio, i bandi di concorso che prevedano, per i concorrenti,

un comportamento solo potenziale può integrare una fattispecie di discriminazione indiretta e che la definizione, diversamente da quella diretta, non è assoluta, in quanto l'atto discriminatorio neutro può essere giustificato quando *"si tratti di requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari"*.

Il novellato art. 25, infine, all'ultimo comma definisce il **contenuto dell'atto discriminatorio** che si concretizza solo quando il trattamento o la modifica dell'organizzazione, delle condizioni e dei tempi di lavoro, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza, nonché di maternità o paternità, pone il lavoratore in una delle seguenti condizioni:

- posizioni di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori;
- limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita e alle scelte aziendali;
- limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione di carriera.

Rientrano fra le discriminazioni di genere, anche le molestie di genere ovvero quei comportamenti indesiderati, non tipizzati, posti in essere per ragioni connesse al sesso *"aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante ed offensivo"*³² e quelle sessuali, che si concretizzano in comportamenti indesiderati

un'altezza minima al di sopra di quella che statisticamente è la media femminile, ma entro quella maschile (Corte Cost. n. 163 del 1993 e Corte di Cassazione 13 novembre 2007, n. 23562), salvo la verifica della necessità del requisito per la mansione da svolgere (c.d. giustificazione obiettiva e proporzionale). La discriminazione indiretta è stata riscontrata anche nei casi di lavoratrici in regime di lavoro a tempo parziale che vengono maggiormente pregiudicate rispetto ai lavoratori part-time all'esito di una procedura selettiva di progressione economica, quando, per effetto dell'applicazione di uno dei criteri stabiliti nel bando, il punteggio è parametrato alle ore di attività lavorativa prestata (Corte app. Torino 18/10/2016).

La Corte di Giustizia della Comunità europea ha individuato molteplici fattispecie idonee ad integrare un comportamento apparentemente neutro ma che integra una discriminazione indiretta: la forza fisica, l'anzianità di servizio, il possesso di una specifica formazione professionale e l'adattabilità a orari e luoghi di lavoro variabili, anche qualunque trattamento meno favorevole riservato ai part-timers (in netta preponderanza di sesso femminile). Si veda M. BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, op. cit.

³² La definizione di molestie sessuali intese come forma di discriminazione è contenuta nell'articolo 26 del Codice delle pari opportunità. S. SCARPONI, *La parità di genere nel lavoro e le nuove frontiere dell'antidiscriminazione*, op. cit., evidenzia l'importanza della norma che ha introdotto il concetto di molestie ambientali e la peculiarità della definizione di molestie rispetto a quella di discriminazione diretta ed indiretta, in quanto la prima non prevede *una comparazione per accertare la diversità di trattamento*, ma ha come effetto la violazione della dignità della persona. La molestia, infatti, integra un comportamento discriminatorio se produce l'effetto illecito di creare il clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo.

a connotazione sessuale, espressi in forma fisica, verbale o non verbale e aventi il medesimo effetto di violare la dignità umana e creare un clima intimidatorio.

Dopo aver chiarito il concetto di discriminazione, il Codice vieta espressamente comportamenti discriminatori:

- nell'accesso al lavoro (anche autonomo), alla formazione e alla promozione professionali e nelle condizioni di lavoro (art. 27);
- nella retribuzione (art. 28);
- nella prestazione lavorativa e nella progressione di carriera (art. 29);
- nell'accesso alle prestazioni previdenziali (art. 30) anche nelle forme pensionistiche complementari collettive (art. 30 *bis*);
- nell'accesso agli impieghi pubblici (art. 31).

B) La tutela giurisdizionale

Di fronte alle condotte discriminatorie di genere appena descritte (comprese le molestie), coloro che sono legittimati ad agire in giudizio hanno a disposizione diversi rimedi giudiziali e stragiudiziali. Possono ricorrere, infatti, alle procedure di conciliazione disciplinate dai contratti collettivi, al tentativo di conciliazione ex art. 410 c.p.c. o ex art. 66 del D. Lgs. n. 165/2001 (anche tramite il/la Consigliere/a di parità), oppure a specifici strumenti di tutela giudiziaria (d'urgenza ed ordinaria), sia in forma individuale che collettiva, nelle modalità qui sinteticamente esplicitate³³:

- l'azione individuale, disciplinata dall'articolo 38 del D.Lgs. n. 198 del 2006, è una forma di tutela di natura sommaria, a contenuto inibitorio e ripristinatorio³⁴. È presentata al Tribunale, in funzione del Giudice del lavoro o al TAR, direttamente dal lavoratore o, per sua delega, dalle OO.SS. o dal Consigliere di parità qualora si verificano discriminazioni in violazione dei divieti precedentemente indicati che colpiscono una singola lavoratrice/lavoratore;
- l'azione collettiva, di cui all'articolo 37, è invece promossa di fronte al Giudice del Lavoro o al TAR, in via ordinaria o d'urgenza, direttamente dai Consiglieri

³³ Per una ricostruzione sulla tutela antidiscriminatoria si veda A. GUARISO, "Pari opportunità e divieti di discriminazione. II - Il Codice delle pari opportunità dopo il recepimento della Dir. 2006/54/CE: profili processuali Commento al d.lgs. 25 gennaio 2010, n. 5", in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2010; M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Torino, 2020.

³⁴ V. BEGHINI, *La giurisprudenza italiana sulle discriminazioni di genere. L'azione individuale sommaria contro le discriminazioni di genere in alcune pronunce di merito*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2008, fasc. 4, pp. 813-819 ricostruisce la genesi di tale forma di tutela speciale osservando lo scarso utilizzo della stessa a causa del non chiaro rapporto con l'alternativa forma di tutela ordinaria che lo stesso articolo permette di esercitare.

o dalle Consigliere di Parità regionali e/o nazionali³⁵ (a seconda della rilevanza territoriale del caso) e dagli enti esponenziali³⁶ qualora rilevino l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori diretti o indiretti di carattere collettivo, anche quando non siano individuabili in modo immediato e diretto i lavoratori o lavoratrici lesi dalle discriminazioni.

Entrambe le forme di tutela giurisdizionale hanno la medesima *ratio*: la cessazione del comportamento illegittimo, il ripristino dello *status quo* ed il riconoscimento del risarcimento del danno, anche non patrimoniale, al fine di garantire l'effetto dissuasivo alla base della previsione normativa.

Per completezza si ricorda che il Codice delle pari opportunità all'art. 41-*bis* (rubricato "vittimizzazione") ha ampliato l'ambito oggettivo di applicazione della tutela giurisdizionale appena descritta in materia di discriminazioni prevedendone l'applicazione "*avverso ogni comportamento pregiudizievole*" posto in essere dal datore di lavoro come reazione (ostativa o ritorsiva) a qualsiasi attività volta al rispetto della parità di trattamento promossa dalla stessa persona discriminata o da altro soggetto.

Il rito contro le discriminazioni di genere prevede, anche, una diversa disciplina dell'onere della prova rispetto a quanto disciplinato dall'art. 2729 Codice civile: spetta, infatti, all'attore (il lavoratore), ovvero a chi ricorre avverso la condotta discriminatoria fornire gli "*elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico ...omissis... idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza degli atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso*". Il lavoratore non deve, quindi, produrre la prova piena dell'illecito, ma è sufficiente che fornisca gli elementi presuntivi della discriminazione. Il convenuto, invece, è tenuto a dover dimostrare "*l'insussistenza della discriminazione*". Secondo la giurisprudenza maggioritaria, non si tratta di

³⁵ V. CANDIDI TOMMASI, *La Consigliera ed il Consigliere di parità e l'azione collettiva*, in G. DE MARZO, M. CAPPONI (a cura di), *Contrastare le discriminazioni*, Firenze, 2011, evidenziano il ruolo della Consigliera di parità in tali azioni come ente istituzionale legittimato ad agire a tutela dell'interesse di tutti i lavoratori/lavoratrici appartenenti al gruppo discriminato.

³⁶ Si richiama anche l'art. 55-septies che riconosce la legittimazione ad agire di associazioni ed enti nei casi di discriminazioni per ragioni di sesso nell'accesso a beni e servizi e loro fornitura. L. CALAFÀ, *La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, op. cit., sottolinea l'importanza del ruolo degli enti esponenziali nelle azioni collettive a garanzia di una effettiva tutela delle discriminazioni di genere nei rapporti di lavoro che vedono il lavoratore vittima di discriminazione in una posizione di debolezza che disincentiva la proposizione del giudizio individuale che è anche molto costoso.

una vera e propria inversione dell'onere della prova, ma di una "mera attenuazione del regime ordinario"³⁷.

C) La promozione delle pari opportunità: le azioni positive

Particolare importanza rivestono poi le **azioni positive di genere**³⁸, definite dall'art. 42 del Codice, quali "misure volte alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione delle pari opportunità e sono dirette a favorire l'occupazione femminile e realizzare l'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro". Attraverso queste politiche, quindi, si attribuisce un vantaggio ad una

³⁷ Art. 40 del Codice. Tale orientamento è stato ribadito da numerose sentenze della Corte di Cassazione (ex pluribus sentenze n. 14206 del 2013, n. 17832 del 2015, n. 25543 del 2018 e n. 20253 del 2021), secondo le quali "il D.Lgs. n. 198 del 2006, art. 40, non stabilisce un'inversione dell'onere probatorio, ma solo un'attenuazione del regime ordinario, prevedendo a carico del soggetto convenuto, in linea con quanto disposto dall'art. 19 della direttiva 2006/54/CE, l'onere di fornire la prova dell'inesistenza della discriminazione, solo una volta che il ricorrente abbia fornito al giudice elementi di fatto idonei a fondare la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso". Analogo principio è stato affermato, in relazione all'interpretazione dell'art. 19 della richiamata direttiva, dalla Corte di Giustizia, la quale ha evidenziato che "spetta alla lavoratrice che ritenga lesa dall'inosservanza, nei propri confronti, del principio della parità di trattamento dimostrare, dinanzi ad un organo giurisdizionale ovvero dinanzi a qualsiasi altro organo competente, fatti od elementi di prova in base ai quali si possa presumere che ci sia stata discriminazione diretta o indiretta". Solo nel caso in cui la lavoratrice interessata abbia provato tali fatti od elementi di prova si verifica "un'inversione dell'onere della prova e spetta alla controparte dimostrare che non vi sia stata violazione del principio di non discriminazione" (CGUE 19 ottobre 2017 in causa C - 531/15 Otero Ramos; CGUE 21 luglio 2011, Kelly, C-104/10,).

³⁸ Per una un'analisi puntuale, normativa e giurisprudenziale, nel panorama nazionale ed europeo, si veda A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale: contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, op. cit., M. V. BALLESTRERO, *Le azioni positive fra eguaglianza e diritto diseguale*, in *Nuove Leggi Civili e Commentate*, 1994, p. 11 e M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 363. Le politiche di *affirmative actions*, non riguardano solo l'ambito del genere in quanto si concretizzano in strumenti di rimozione delle condizioni di disuguaglianza (es. agevolazioni economiche per l'esercizio di un'attività, corsi di formazione per l'accesso a mansioni lavorative qualificate) determinate da fattori storico-culturali nelle quali una collettività determinata e identificabile subisce una discriminazione. Le "azioni positive" hanno, infatti, origine nell'ordinamento statunitense e si sviluppano a partire dagli anni '60 inizialmente a tutela della popolazione afro-americana e successivamente a sostegno di etnie minoritarie e fasce deboli, quali ad es. le donne. Sono giustificate dalla dottrina e giurisprudenza in quanto hanno natura rimediale e temporanea ovvero cessano al venir meno della condizione di disuguaglianza che sono deputate a riequilibrare. Sono riconosciute nell'ordinamento comunitario dall'odierna formulazione dell'art. 157 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, frutto di numerosi interventi di modifica a partire dal Trattato di Amsterdam in base al quale "allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali".

In Italia le prime azioni positive di genere sono state introdotte in materia di accesso alle cariche elettive e con la Legge n. 125 del 1991 relativa all'imprenditoria femminile. Proprio relativamente a tali normative la Corte Costituzionale ha espresso numerose pronunce che hanno delineato i limiti e l'ammissibilità delle azioni positive di genere. Si rinvia al prosieguo della trattazione per le sentenze in materia.

categoria sottorappresentata al fine di riequilibrare la situazione di svantaggio in cui si trova e, di contro, uno svantaggio al gruppo favorito dalla situazione diseguale³⁹. Tali interventi si traducono in misure preferenziali nei confronti del genere femminile, categoria soggetta ad un particolare svantaggio storico-sociale. Il loro fondamento è nel principio di uguaglianza sostanziale e di non discriminazione di cui all'articolo 3, comma 2, della Costituzione che attribuisce all'ordinamento il compito di rimuovere "gli ostacoli di ordine economico e sociale" anche attraverso l'adozione di "misure diseguali" al fine di garantire in concreto parità nei punti di partenza e consentire il pieno esercizio dei diritti fondamentali. Sono state definite dalla Corte costituzionale come lo strumento "più potente" a disposizione del legislatore per realizzare il dovere che l'articolo 3, comma 2, della Costituzione impone allo Stato di rimozione degli ostacoli di ordine sociale e politico⁴⁰. Tuttavia, sono legittime solo a determinate condizioni: se proporzionate e adeguate allo scopo, se temporanee (cessano una volta raggiunto l'obiettivo dell'uguaglianza) e se non incidono sui diritti fondamentali⁴¹. Inoltre, sono ammesse solo le azioni positive che riducono le disparità esistenti assicurando l'uguaglianza di opportunità (c.d. azioni deboli) ma non anche l'attribuzione di un risultato (c.d. azioni forti)⁴².

³⁹ Le azioni positive sono state criticate da parte della dottrina che le ha qualificate come discriminatorie in quanto introducono trattamenti che avvantaggiano un gruppo a discapito di un altro: *reverse discrimination*. Tuttavia, la maggioranza della letteratura e giurisprudenza confuta tale orientamento, interpretando le azioni positive all'interno di un "quadro più ampio ed articolato" come "misure normative volte ad eliminare la situazione di disuguaglianza ripristinando uguali condizioni di partenza": A. DEFFENU, *Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, op. cit.; L. LORELLO, *La dialettica tra giudice costituzionale e legislazione sulla parità di genere*, in www.federalismi.it, 28 luglio 2021.

⁴⁰ La Corte Costituzionale nella sentenza n. 109/1993, esaminando la legittimità costituzionale della Legge n. 215 del 1992 sull'imprenditoria femminile, ha ritenuto compatibili con il dettato costituzionale le azioni positive in quanto interventi "diretti a colmare o, comunque, ad attenuare un evidente squilibrio a sfavore delle donne, che, a causa di discriminazioni accumulate nel corso della storia passata per il dominio di determinati comportamenti sociali e modelli culturali, ha portato a favorire le persone di sesso maschile nell'occupazione delle posizioni di imprenditore o di dirigente d'azienda".

⁴¹ M. AINIS, *Cinque regole per le azioni positive*, in *Quad. cost.*, 1999, 359 ss., individua cinque requisiti, ossia cinque condizioni di ammissibilità costituzionale delle azioni positive: ragionevolezza e transitorietà, irretroattività, giustificazione, gradualità.

⁴² Nell'ambito delle azioni positive si usa operare una distinzione tra quelle "forti" o "di risultato", e quelle "deboli", miranti a garantire l'eguaglianza dei "punti di partenza". In particolare in dottrina M. V. BALLESTRERO, *Le azioni positive fra eguaglianza e diritto diseguale*, op. cit., si chiede se "pari opportunità" significhi eguaglianza nei punti di partenza o anche nei risultati; se cioè ci si debba fermare ad una nozione "procedurale" delle pari opportunità - ovvero alla messa in condizione del gruppo svantaggiato di concorrere ad armi pari lasciando che vincano i migliori - o se si debba arrivare, come può succedere con le quote riservate nelle assunzioni o promozioni, alla "precostruzione di risultati" di eguagliamento, non altrimenti conseguibili. Per una ricostruzione delle azioni positive nella giurisprudenza della Corte di giustizia si rinvia a D. IZZI, *La Corte di giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marshall*, in *Lavoro e diritto*, nn. 3-4, 1998. È opportuno accennare anche all'evoluzione della Giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea che, in un primo momento (CGUE, sentenza del 17 ottobre 1995, C-450/93, caso Kalanke) ha

In tal senso, esempi di azioni positive di genere ritenute compatibili con il dettato costituzionale sono:

- la Legge Guelfo Mosca (Legge n. 120 del 2011) che introduce misure volte a favorire la parità di genere nei Consigli di Amministrazione, di gestione e nei Collegi Sindacali delle società quotate in borsa, prevedendo la presenza di almeno 2/5 del genere femminile;
- le c.d. quote di lista di cui si è parlato nel paragrafo 1.2 e che sono state oggetto di numerose pronunce di legittimità che hanno delineato i confini e l'ambito di ammissibilità delle *affirmative actions*⁴³;

ritenuto le azioni positive non compatibili con le norme del trattato in quanto *“accordare in modo automatico una preferenza assoluta ed incondizionata alle donne, quando vi è parità di qualificazioni, significa sostituire all’obiettivo della promozione della parità delle opportunità di cui all’art. 2, n. 4, un risultato al quale si potrebbe pervenire solo mediante l’attuazione di tale obiettivo”*. Successivamente (caso Marshall, CGCE, sentenza 11 novembre 1997, causa C-409/95) la Corte ha riconosciuto le azioni positive quali strumenti di attuazione concreta del divieto di discriminazione, chiarendo che per il diritto europeo sono ammissibili solo quelle azioni che garantiscono eguali punti di partenza e non quelle automaticamente attributive del risultato ovvero per usare le parole della Corte *“quando non accordi automaticamente e incondizionatamente la preferenza alle candidate di sesso femminile aventi una qualificazione pari a quella dei loro concorrenti di sesso maschile e quando le candidate siano oggetto di un esame obiettivo che tenga conto della situazione particolare personale di tutti i candidati”* (cfr. in tal senso anche caso Badeck Sentenza CGCE 28 marzo 2000, CAUSA C-158/97 e caso Abrahamsson Sentenza del 6 luglio 2000, CAUSA C-407/98).

⁴³ Le quote di lista hanno alimentato il dibattito giurisprudenziale sulle azioni positive, si veda in particolare la ricostruzione di A. DEFFENU, *Parità di genere e pubblici uffici nel dialogo tra giudice costituzionale e legislatore*, op. cit., L. LORELLO, *La dialettica tra giudice costituzionale e legislazione sulla parità di genere*, in www.federalismi.it, 28 luglio 2021 e A. D’ALIOIA, *Le «quote» elettorali in favore delle donne: il «nuovo» contesto costituzionale e il «precedente» n. 422 del 1995*, in AA.VV., *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*. In occasione della visita della Corte costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza di Ferrara. Atti del Seminario Ferrara, 16 novembre 2002, Giappichelli, Torino, 2003. La Corte è passata dal considerare le quote di lista di cui alla Legge n. 81 del 1993 in contrasto con gli artt. 3 e 51 della Cost. che garantiscono la parità di accesso alle cariche pubbliche elettive sul presupposto che la parità di genere non può essere raggiunta attraverso una *“compromissione dei diritti fondamentali”* che il sistema delle quote creerebbe, in quanto l’appartenenza all’uno o all’altro sesso diventa requisito di candidabilità e quindi di eleggibilità. Infatti, la Corte afferma che, *“le quote sono strumenti volutamente diseguali che possono essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica o per compensare disuguaglianze materiali fra gli individui”* ma non possono attribuire quel risultato, incidendo direttamente sul contenuto dei diritti fondamentali garantiti a tutti i cittadini. L’impostazione della Corte muta anche a seguito della riforma degli artt. 51 e 117 della Cost. e nelle sentenze n. 49 del 2003 n. 4 del 2010 sulla doppia preferenza di genere della legge elettorale della Regione Campania, la Corte, abbandonando la visione delle quote quale *“meccanismo costringitivo”* e superando l’equiparazione tra candidabilità ed eleggibilità, afferma pienamente compatibile il sistema delle quote con il dettato costituzionale in ragione del loro valore promozionale, di norme antidiscriminatorie, che con la *“loro formulazione neutra attribuisce uguaglianza di opportunità rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere”*.

- la riserva alle donne, salva motivata impossibilità, di almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso (art. 57, co. 1, lett. a, D. Lgs. n. 165/2001)⁴⁴;
- le norme per la promozione dell'impresitoria femminile⁴⁵ e l'occupazione: da ultimo si ricorda la misura cd. NITO-ON per l'autoimpresitorialità femminile che prevede la concessione del credito agevolato integrato da contribuzione a fondo perduto per le micro, piccole e medie imprese femminili (D. Lgs. n. 185/2000) e l'esonero contributivo di cui all'art. 4, commi da 9 a 11, della Legge n. 92/2012 che la Legge di Bilancio 2021 riconosce, nella misura del 100%, in via sperimentale, per le assunzioni di donne lavoratrici che comportino un incremento occupazionale netto nel biennio 2021-2022, con un limite massimo di importo di 6.000 euro annui⁴⁶.

Le azioni positive, così come previste dal Codice in esame, hanno specifici obiettivi⁴⁷ (eliminare disparità nella formazione scolastica, favorire la formazione e la diversificazione delle scelte professionali e l'inserimento delle donne nelle attività nelle quali sono sottorappresentate, promuovere le misure organizzative di conciliazione vita e lavoro) e sono promosse da soggetti determinati, elencati nell'art. 43 del Codice (Consigliere pari opportunità, centri per l'impiego, datori di lavoro pubblici e privati⁴⁸).

Per le Pubbliche Amministrazioni, inoltre, è stato previsto l'obbligo di adozione di "Piani Triennali di azioni positive" (art. 48 del Codice)⁴⁹. Questi documenti di pianificazione e programmazione individuano le iniziative in grado di assicurare la

⁴⁴ Si ricorda l'ordinanza n. 39 del 2005 nella quale la Corte Costituzionale, nel giudizio proposto dal Consiglio di Stato sull'obbligo di inserire almeno un terzo di donne nelle Commissioni di concorso, quindi una vera quota di risultato sia pure prevista per un organo amministrativo, ritiene la questione manifestamente inammissibile per carenza di motivazione delle pari opportunità, perché il giudice remittente non aveva tenuto conto dell'intervenuta revisione costituzionale dell'art. 51 della Costituzione.

⁴⁵ Alle pari opportunità nell'esercizio dell'attività di impresa è stato dedicato un apposito titolo del libro III del Codice (art. 52-55).

⁴⁶ Per una ricostruzione della normativa sull'impresitoria femminile e sui Fondi a sostegno della stessa istituiti nell'ultima legge di bilancio 2022 si veda il citato Dossier del Servizio Studi della Camera.

⁴⁷ Per una completa disamina degli obiettivi si veda l'articolo 42 del Codice delle pari opportunità.

⁴⁸ Le azioni positive promosse dai datori di lavoro pubblici, privati, nonché dalle associazioni sindacali, sono finanziate annualmente con apposito bando emanato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

⁴⁹ La Direttiva n. 2 del 2019 (che rivede la Direttiva del 2007) del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha dettato le nuove indicazioni per le PP.AA. per la piena attuazione del principio della parità di genere. È stato previsto che le Amministrazioni Pubbliche, che sono obbligate a predisporre i Piani Triennali di azioni positive, devono aggiornarli entro il 31 gennaio di ogni anno e renderli pubblici sul sito internet istituzionale delle rispettive amministrazioni. In caso di mancata predisposizione degli stessi, vige il divieto ad assumere nuovo personale, anche quello appartenente alle categorie protette. Il Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2021 riporta i contenuti dei piani delle singole amministrazioni adottati nel 2020.

rimozione degli ostacoli che, di fatto, impediscono la piena realizzazione di pari opportunità di lavoro e nel lavoro tra uomini e donne. Al fine di promuovere l'inserimento delle donne nei settori e nei livelli professionali nei quali esse sono sottorappresentate i piani "favoriscono il riequilibrio della presenza femminile nelle attività e nelle posizioni gerarchiche ove sussiste un divario fra generi non inferiore a due terzi".

1.3 Gli strumenti per ridurre il divario retributivo⁵⁰

In base al principio della parità di retribuzione, sancito già dalla Convenzione dell'International Labour Organization (ILO) n. 100 del 1951, donne e uomini ugualmente qualificati devono ricevere la stessa retribuzione quando svolgono lo stesso lavoro o un lavoro simile⁵¹. Nella consapevolezza che la parità di genere non può essere completamente raggiunta senza il conseguimento della parità salariale, si sono susseguiti rilevanti interventi normativi in materia. Infatti, le norme sul c.d. **gender pay gap** del Codice (artt. 46 e 46-bis) sono state novellate dalla Legge n. 162 del 2021 (c.d. Legge Gribaudo dal nome della proponente) che ha rafforzato gli obblighi di trasparenza e comunicazione e ha introdotto nuovi strumenti per la riduzione del *gender pay gap* che di seguito si riportano:

a) il Rapporto sulla situazione del personale che deve essere redatto, ogni due anni e in modalità esclusivamente telematica, dalle aziende (pubbliche e private) che occupano più di 50 dipendenti (100 dipendenti prima della riforma Gribaudo). L'ampliamento della platea delle aziende tenute a redigere il rapporto permetterà un monitoraggio più vasto della situazione del personale, comprendendo realtà aziendali, private e pubbliche, di medie dimensioni, prima escluse. Per le imprese con meno di 50 dipendenti (dalle piccole alle micro-imprese) la redazione del Rapporto resta discrezionale, diventando un obbligo nel caso si voglia accedere alla certificazione di genere. Il contenuto del Rapporto è tassativamente indicato dall'art. 46 del Codice e precisato dal Decreto interministeriale del 29 marzo 2022: le informazioni obbligatorie da inserire sono disaggregate per genere e riguardano lo stato delle assunzioni, della formazione, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa Integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta⁵². La mancata osservanza dell'obbligo di redazione del Rapporto, oltre al danno reputazionale derivante dalla pubblicazione in un'apposita sezione del sito

⁵⁰ Per un'analisi approfondita si rinvia al capitolo 4 del XXI Rapporto Annuale INPS, <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale>.

⁵¹ Per approfondimenti si consulti la guida dell'ILO "Parità di Retribuzione" su https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-rome/documents/publication/wcms_850011.pdf.

⁵² Si rinvia al Decreto interministeriale del 29 marzo 2022 per il dettaglio delle modalità di presentazione del rapporto e delle informazioni da trasmettere per la redazione dello stesso.

del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali dell'elenco contenente sia l'indicazione delle aziende che hanno ottemperato sia di quelle che non hanno adempiuto a detto obbligo (c.d. politica di *name and shame*), comporta l'applicazione di una sanzione pecuniaria e, in caso di permanenza dell'inadempimento per oltre 12 mesi, la sospensione per un anno dei benefici contributivi eventualmente goduti dall'azienda;

b) la Certificazione della parità di genere⁵³ (a decorrere dal 1° gennaio 2022) attraverso la quale si attesteranno le politiche e le misure adottate dai datori di lavoro (indipendente dal numero dei dipendenti) per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità.

La certificazione di genere diviene lo strumento necessario per ottenere importanti riconoscimenti per l'azienda quali:

- uno sgravio contributivo parziale (c.d. premialità di parità), in misura non superiore all'1% e nel limite massimo di 50.000 euro annui per ciascuna azienda⁵⁴;
- un punteggio premiale per la valutazione, da parte di Autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, di proposte progettuali ai fini della

⁵³ Si veda l'art. 46-*bis* del Codice delle pari opportunità. Si ricorda che nell'ambito della Missione 5 del PNRR, l'investimento 1.3 è dedicato alla attivazione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere con l'obiettivo di incentivare le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il divario di genere in tutte le aree che presentano maggiori criticità, come la parità salariale a parità di mansioni. Inoltre, la Legge di Bilancio 2022 ha previsto l'adozione di un Piano Strategico nazionale per la parità di genere con l'obiettivo, tra l'altro, di realizzare il Sistema Nazionale di certificazione di parità di genere. Inoltre, la medesima legge ha istituito un Fondo per il finanziamento delle attività di formazione propedeutiche all'ottenimento della certificazione e ha incrementato la dotazione del Fondo per il sostegno della parità salariale di genere (fondo già istituito presso il Ministero del Lavoro con la legge di Bilancio 2021) finalizzato al sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche attraverso la definizione di procedure per l'acquisizione, da parte delle imprese pubbliche e private, di una certificazione della parità di genere. Si noti come questa previsione della legge di Bilancio 2022 faccia riferimento alla certificazione di genere anche per le aziende pubbliche, non solo private.

⁵⁴ Tale disposizione non ha novellato il Codice delle pari opportunità, in quanto tale incentivo era stato previsto solo per il 2022. Tuttavia, l'art. 1, comma 138 della Legge di bilancio 2022 istituendo ulteriori risorse in favore del Fondo per il sostegno della parità salariale di genere ha stanziato altri fondi per finanziare la misura a regime, a decorrere dal 2023.

Per le modalità attuative di tale incentivo, alla data di elaborazione del presente documento, si è ancora in attesa del decreto ministeriale di attuazione. Per l'anno 2022, la copertura dell'esonero è pari a 50 milioni di euro.

concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti (art. 5, co. 3, Legge n. 162/2021)⁵⁵;

- la riduzione del 30% della garanzia fideiussoria per la partecipazione a gare pubbliche (art. 93, co. 7, D. Lgs. n. 50/2016, modificato dall'art. 34, co. 1, D. L. n. 36/2022);

- l'attribuzione, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, di un maggiore punteggio ai fini della valutazione di un'offerta concernente beni, lavori o servizi (art. 95, co. 13, D.L. n. 50/2016, modificato dall'art. 34, c. 2, D.L. n. 36/2022).

Con il D.P.C.M. del 29 aprile 2022, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 1° luglio 2022, sono stati individuati, nelle Prassi di riferimento UNI 125:2022, i parametri minimi per ottenere la certificazione della parità di genere. La Prassi, denominata "Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (Key Performance Indicator – Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni", costituisce lo standard di riferimento che deve essere utilizzato per la certificazione della parità di genere. Sono indagate sei Aree (cultura e strategia, governance, processi HR, opportunità di crescita ed inclusione delle donne in azienda, equità remunerativa per genere, tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro) ciascuna delle quali ha un peso specifico ed è valutata attraverso indicatori prestazionali (*Key Performance Indicators, Kpi*), sia di natura quantitativa sia qualitativa, a cui sono assegnati specifici punteggi⁵⁶. Le aziende sono classificate in 4 cluster⁵⁷ ed è previsto un sistema di punteggi semplificato per le micro-organizzazioni e le piccole imprese (rispettivamente fascia 1 e 2). La certificazione si ottiene con il raggiungimento di un punteggio minimo pari al 60% ed è rilasciata dagli

⁵⁵ Il punteggio premiale è riconosciuto alle aziende private che, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, siano in possesso della certificazione della parità di genere.

⁵⁶ Rinvio alla consultazione della Prassi citata per una completa analisi delle aree e degli indicatori, in questa sede è opportuno evidenziare che l'area:

- "cultura e strategia" (peso 15%) si compone di 7 indicatori;
- "governance" (peso 15%) presenta 5 indicatori;
- "processi HR" (peso 10%) si compone di 6 indicatori;
- "opportunità di crescita e inclusione delle donne in azienda" (peso 20%) presenta 7 indicatori;
- "equità remunerativa per genere" (peso 20%) si sviluppa su 3 indicatori;
- "tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro" (peso 20%) si compone di 5 indicatori.

⁵⁷ È importante notare che la Prassi differenzia le organizzazioni aziendali in quattro diverse fasce sulla base delle dimensioni aziendali (rifacendosi alla tassonomia Istat): micro-organizzazione (1-9 addetti), piccola organizzazione (10-49 addetti), media organizzazione (50-249 addetti), grande organizzazione (250 e oltre). Le aziende di più piccole dimensioni sono, quindi, valutate solo in relazione ad alcuni indicatori con una distinzione rispetto alle aziende di più grandi dimensioni.

organismi di valutazione della conformità accreditati in questo ambito ai sensi del Regolamento (CE) n. 765/2008⁵⁸.

Si auspica che l'introduzione dello strumento della certificazione produca all'interno delle aziende, sia pubbliche che private, miglioramenti non solo organizzativi, ma anche culturali. Tuttavia, l'articolato procedimento di rilascio della certificazione, come disciplinato dalle Linee Guida, potrebbe portare a considerare il nuovo strumento certificativo come un semplice assolvimento di "adempimenti burocratici" funzionali all'accesso ai benefici.

Analizzando con attenzione le Linee Guida, è di immediata evidenza la numerosità dei *Key Performance Indicator* (KPI) elaborati per valutare le diverse aree: in totale sono 33, di cui 20 qualitativi (presenza/assenza di attività specifiche in azienda) e 13 quantitativi. Questi ultimi, calcolati in termini di deviazione percentuale rispetto ad un valore medio di riferimento nazionale o settoriale (secondo la classificazione ATECO), si concentrano nelle aree "Opportunità di crescita ed inclusione delle donne in azienda" ed "Equità remunerativa per genere".

Nella fase di avvio della certificazione, nonostante la previsione di un sistema di punteggi semplificato per le piccole e micro-organizzazioni, la numerosità degli indicatori potrebbe comunque rappresentare un freno all'immediata applicazione del nuovo strumento.

Secondo quanto indicato nelle Linee Guida, per ottenere la certificazione è necessario raggiungere il punteggio minimo di sintesi complessivo del 60%. Non viene, tuttavia, specificato se questo valore debba essere raggiunto con una percentuale minima in tutte le Aree di indagine. Le aziende potrebbero ottenere la certificazione anche semplicemente raggiungendo lo score minimo del 60% solo in alcune aree potendo, quindi, prediligere quelle collegate esclusivamente ad indicatori qualitativi, di più agevole misurazione (es. presenza o meno nell'organizzazione di politiche o procedure per la riduzione del *gender gap*).

La previsione dell'applicabilità degli indicatori in maniera proporzionale e differenziata in ragione del profilo dimensionale dell'organizzazione permetterà alle piccole e micro-imprese di accedere più agevolmente al rilascio della certificazione. Tuttavia, il solo riferimento settoriale come benchmark potrebbe essere insufficiente a dar conto della complessità dei mercati del lavoro locali, dove rileva non solo il comportamento delle aziende, ma anche la disponibilità di mano d'opera di uno o l'altro dei due generi. Nel processo di miglioramento e adeguamento delle Linee Guida, in aggiunta al criterio di differenziazione per codice ATECO già presente, si potrebbe ipotizzare l'introduzione, tra i criteri di misurazione dei KPI

⁵⁸ Gli organismi di valutazione della conformità sono competenti al rilascio della certificazione della parità di genere alle imprese in conformità alla UNI/PdR 125:2022. Si rinvia al sito di ACCREDIA per la consultazione degli enti accreditati.

quantitativi, anche della localizzazione territoriale dell'impresa ricorrendo ad esempio ai Sistemi locali del lavoro (SLL)⁵⁹.

Per l'attuazione delle politiche sulla parità di genere sono stati costituiti ulteriori organismi: con i Decreti del 27 gennaio, del 22 febbraio e del 3 maggio 2022, emanati dal Dipartimento delle pari opportunità, sono stati istituiti rispettivamente la "Cabina di regia interistituzionale per la parità di genere", l'"Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere" e il "Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese".

Per completezza si evidenzia che a marzo 2021 è stata approvata la "Proposta⁶⁰ di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio volta a rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza delle retribuzioni e meccanismi esecutivi".

Il Bilancio di genere: strumento di *gender mainstreaming*

Con la Legge n. 196 del 2009, Legge di contabilità e finanza pubblica, sono state introdotte rilevanti modifiche al previgente sistema di regole di bilancio e della finanza pubblica ed è stata prevista all'art. 39 l'attività di analisi e valutazione della spesa. L'art. 38-*septies* della medesima Legge n. 196 del 2009, introdotto dall'art. 9 del D. Lgs. n. 90 del 2016 relativo al completamento della riforma del bilancio, successivamente modificato dalla Legge n. 163 del 2016, ha disposto che il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato avviasse un'apposita sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere⁶¹. Sul presupposto che gli effetti delle politiche pubbliche, delle modalità di fruizione dei beni e servizi pubblici e dell'imposizione fiscale possono essere differenziati a seconda del genere, il Bilancio di genere mira quindi a valutare il diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito⁶². Questa particolare tipologia di

⁵⁹ I sistemi locali del lavoro (SLL) elaborati dall'ISTAT rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni.

⁶⁰ COM/2021/93, documento finale consultabile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0093>.

⁶¹ I criteri e la metodologia per la redazione del bilancio di genere sono stati dettati dal DPCM 16 giugno 2017. Il Bilancio ha la finalità di offrire una rappresentazione delle spese di bilancio "riclassificate" contabilmente in chiave di genere.

⁶² Per approfondimenti sul contenuto e la normativa del Bilancio di genere si rinvia alla consultazione del documento di bilancio "*Il Bilancio di Genere per l'esercizio finanziario 2020*" del Ministero dell'Economia e delle Finanze, RGS, in https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Bilancio-di-genere/2020/Bilancio-di-genere-2020_finale.pdf. Il documento ben sintetizza il contenuto del Bilancio di genere "*un riesame delle spese del bilancio alla luce di*

bilancio deve, dunque, fornire informazioni utili per stabilire e valutare se gli impegni, in termini sia di politiche sia di risorse finanziarie, stiano producendo i risultati auspicati per promuovere la parità di genere tramite le politiche pubbliche e stiano contribuendo a ridefinire e ricollocare le risorse (tenendo conto anche dell'andamento degli indicatori di benessere bilancio equo e sostenibile – BES – inseriti nel Documento di Economia e Finanza).

L'impatto ed il ruolo di questo documento, redatto annualmente a consuntivo e che rappresenta uno strumento di *gender mainstreaming*, sono stati rafforzati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che, a decorrere dalla Legge di bilancio 2024, impone una classificazione delle voci in base ai criteri degli obiettivi di sviluppo sostenibile e dell'Agenda 2030, relativamente al bilancio di genere ed al bilancio ambientale.

Il Bilancio di genere del Ministero dell'economia e delle finanze del 2021⁶³, riferito all'anno 2020, conferma un'elevata presenza femminile nelle Amministrazioni centrali dello Stato, con una maggiore rappresentatività in alcuni comparti (scuola 80%, carriera prefettizia 58%, magistratura 54%; quest'ultima ha registrato l'incremento più rilevante negli anni). Le donne rivestono qualifiche più basse sebbene la loro formazione spesso sia più elevata (solo il 12% delle donne ha la licenza media superiore rispetto a quasi il 28% degli uomini) a testimoniare, dunque, ancora una tendenza alla segregazione sia verticale che orizzontale. Infatti, analizzando la composizione del personale dirigente è decisamente più marcata la presenza maschile che tende a farsi più evidente per le posizioni apicali dell'amministrazione: le donne dirigenti nei Ministeri e nella Presidenza del Consiglio dei Ministri sono rispettivamente pari al 46,7% e quelle di prima fascia sono solo il 36,6%. Eccezioni sono rappresentate dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali nel quale c'è perfetta parità tra gli uomini e le donne che ricoprono il ruolo dirigenziale apicale e quello della Difesa dove i posti dirigenziali di prima fascia sono a maggioranza femminile (71,4%).

Spostando l'analisi sull'Istituto, i dati sulla distribuzione per genere dei dipendenti INPS⁶⁴ confermano le evidenze descritte nel Bilancio di genere: il personale di genere femminile risulta mediamente più formato rispetto al personale maschile.

una valutazione del loro diverso impatto su uomini e donne e una descrizione delle azioni intraprese dalle Amministrazioni per ridurre il divario di genere tramite gli interventi settoriali a loro affidati e quelli relativi alla gestione del proprio personale. Viene, inoltre, effettuata un'analisi delle principali politiche tributarie in prospettiva di genere e sono monitorate le agevolazioni fiscali connesse alla riduzione di alcuni divari di genere".

⁶³ Per un quadro completo si rimanda al documento di bilancio "Il Bilancio di Genere per l'esercizio finanziario 2020" del Ministero dell'Economia e delle Finanze, RGS, op. cit.

⁶⁴ Per un'analisi approfondita si rinvia al capitolo 5 del XXI Rapporto Annuale INPS, su <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xxi-rapporto-annuale>.

Inoltre, mentre nei profili intermedi il genere femminile risulta adeguatamente rappresentato (la percentuale delle donne rispetto al totale dei dipendenti è pari al 58,7% nel 2021), l'accesso delle donne alle aree più elevate ossia quelle dirigenziali, è aumentato di poco e risulta ancora limitato (la percentuale delle donne che ricopre questo ruolo è passata dal 40,8% del 2012 al 42,1% del 2021, di cui su 38 dirigenti di prima fascia solo 8 sono donne). La rappresentanza femminile è aumentata in maniera più consistente per i professionisti e i medici (è passata dal 41,1% del 2012 al 47,1% del 2021), anche se non è stato raggiunto ancora il pieno equilibrio.

2. Gli indicatori sul *gender equality gap*

Esistono numerosi indicatori⁶⁵ per misurare l'entità del *gender gap* nei diversi Stati. Il confronto dei valori riportati dall'Italia con quelli degli altri Paesi europei può aiutare a comprendere se negli anni gli strumenti introdotti dal Codice di pari opportunità, riassunti nei precedenti paragrafi, hanno avuto un effetto di riduzione del *gender gap*.

A) L'agenda 2030



Il raggiungimento dell'uguaglianza di genere e dell'*empowerment* di tutte le donne e ragazze è il quinto dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, documento programmatico adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite⁶⁶ da attuare mediante il rafforzamento delle azioni mirate a contrastare discriminazione di genere attraverso rinnovate misure legislative e politiche, il consolidamento e

⁶⁵ Per una ricostruzione dei diversi indicatori elaborati per misurare i divari di genere si veda "Il Bilancio di Genere per l'esercizio finanziario 2020" del Ministero dell'Economia e delle Finanze, RGS, op. cit.

⁶⁶ L'Agenda 2030 prevede, tra gli altri, l'obiettivo di *eliminare ogni forma di violenza contro tutte le donne, bambine e ragazze nella sfera pubblica e privata, incluso il traffico a fini di prostituzione, lo sfruttamento sessuale e altri tipi di sfruttamento e di eliminare tutte le pratiche abusive, come il matrimonio delle bambine, forzato e combinato, e le mutilazioni dei genitali femminili*. Per approfondimenti: Agenzia per la coesione sociale, <https://www.agenziacoesione.gov.it/comunicazione/agenda-2030-per-lo-sviluppo-sostenibile/>; i documenti sono disponibili su <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

l'ampliamento di apparati organizzativi dedicati, l'ampliamento delle risorse destinate, ecc.⁶⁷.

Il **“Rapporto sui Sustainable Development Goals (SDGs) 2021: Informazioni Statistiche per l'Agenda 2030 in Italia”**⁶⁸ dell'Istat evidenzia come la situazione delle donne in Italia sia stata ulteriormente influenzata negativamente dalla pandemia da COVID-19.

Alcuni dati relativi al 2020 contenuti nel Rapporto:

- sono aumentate le richieste di aiuto per violenza (prevalente quella psicologica su quella fisica);
- è diminuito il tasso di occupazione delle donne nella fascia d'età 25-34 con figli piccoli, a testimonianza della difficoltà di conciliare tempi vita-lavoro;
- permane lo squilibrio nelle cure domestiche a favore delle donne;
- è aumentata la presenza delle donne nei Consigli Regionali e negli Organi di amministrazione delle società quotate in borsa (ma non nel ruolo di amministratore delegato).

Similmente il **Rapporto 2021 dell'Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile** (Rapporto ASviS 2021, L'Italia e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile) rileva, in relazione al Goal 5, come la pandemia abbia aggravato il ritardo in tema di *empowerment* femminile e i divari strutturali in Italia dove le donne sono state *“penalizzate più degli uomini in termini di perdita di posti di lavoro e gravate maggiormente dai carichi di cura, a causa della chiusura delle scuole e da un utilizzo non regolato dello smart working. Sono aumentati, inoltre, gli episodi di violenza tra le mura domestiche”*⁶⁹.

⁶⁷ L'impegno per il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, tra i quali è inclusa la parità di genere, richiede un approccio trasformativo e trasversale il quale poggia sul significato materiale complesso dello sviluppo umano e sostenibile, comprensivo dei due concetti-chiave introdotti nella Dichiarazione e nella Piattaforma d'Azione di Pechino nel 1995, ossia l'*empowerment* e il *mainstreaming* di genere: C. CARLETTI, M. PAGLIUCA, *Parità ed empowerment di genere*, op. cit. e il Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati *“Legislazione e politiche di genere”*, op. cit.

⁶⁸ Le misure statistiche diffuse dall'Istat per il Goal 5 sono 16 e sono riferite a setti indicatori UN-IAEG-SGD. Per approfondimenti si rinvia al RAPPORTO SDGS 2021 dell'ISTAT. Informazioni Statistiche per L'agenda 2030 in Italia, in <https://www.istat.it/it/archivio/259898>.

⁶⁹ Si rinvia alla lettura del rapporto ASVIS pubblicato a settembre 2021 reperibile su https://asvis.it/public/asvis2/files/Rapporto_ASviS/Rapporto_2021/Rapporto_ASviS_2021.pdf. In sintesi il rapporto, analizzando l'andamento dell'indice composito italiano nell'ultimo decennio relativo al Goal 5, evidenzia:

- la crescita tra gli anni 2010 e 2019 dovuta al miglioramento della maggior parte degli indicatori elementari. L'incremento delle donne elette nei consigli regionali dal 2012 al 2019 fa passare l'indicatore dal 12,9% (nel 2012) al 21,1% (nel 2019); l'indicatore che rileva le donne presenti nei Consigli di amministrazione delle società quotate in Borsa sale dal 4,5% registrato nel 2010 al 36,1% del 2019;

- un decremento nel 2020 a causa degli effetti della pandemia. Il tasso di occupazione femminile tra il 2019 e il 2020 scende dal 53,8% al 52,7% (-1,1 punti percentuali rispetto a una riduzione del tasso di occupazione maschile pari a -0,8 punti), ben al di sotto della media UE del 67,4% nel 2019.

B) La parità di genere nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) individua nella parità di genere una delle tre priorità trasversali (insieme al Sud e ai Giovani) da perseguire in tutte le missioni del piano: tutti gli interventi del PNRR hanno, infatti, l'obiettivo di ridurre i divari di genere attraverso la promozione di una maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro (sostegni diretti all'occupazione e all'imprenditoria femminile), il potenziamento dei servizi educativi e dei servizi sociali e la previsione di adeguate politiche di conciliazione vita e lavoro. Il tema della parità di genere ha una rilevanza trasversale rispetto a tutte le componenti del PNRR e, infatti, alla fine di ogni Missione è inserito un paragrafo che indica gli obiettivi specifici di riduzione dei divari di genere⁷⁰.

In questa sede è opportuno ricordare che il PNRR promuove anche il c.d. **gender procurement** nei bandi di gara che riguarderanno i progetti finanziati dallo stesso piano (D.L. n. 77 del 2021). Le aziende, anche di piccole dimensioni (con almeno 15 dipendenti), che partecipano alle gare di appalto relative agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR (o che risultano affidatarie dei relativi contratti) hanno l'obbligo di consegnare, a pena di esclusione, una relazione sulla situazione del personale maschile e femminile⁷¹.

Inoltre, il rapporto tra i tassi di occupazione delle donne con figli in età prescolare e di quelle senza figli si riduce di 0,9 punti percentuali, registrando nel 2020 un valore pari al 73,4%.

⁷⁰ Per un'ampia analisi dei contenuti del PNRR e delle misure dirette e indirette sui diversi ambiti (ad es. occupazione femminile, laureate nell'area STEM, salute delle donne) in relazione al *gender gap* si veda la pubblicazione del Ministero dell'Economia e Finanze, RGS, *Le diseguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*, in [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le diseguaglianze di genere /PNRR-GM-ex-ante.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario%20Il%20Piano%20Nazionale%20di%20Ripresa%20e%20Resilienza%20e%20le%20diseguaglianze%20di%20genere/PNRR-GM-ex-ante.pdf).

Il documento analizza anche gli effetti delle misure del PNRR sui diversi settori di attività economica e sulla riduzione dei divari occupazionali di genere. Secondo il documento sono attesi progressi sensibili relativamente alla riduzione del *gender gap* occupazionale soprattutto nei settori coinvolti nella Missione 1 *Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura* e 4, 5 e 6 *Istruzione e ricerca, Inclusione e coesione e Salute*. Inoltre, il documento fornisce una classificazione delle misure secondo una prospettiva di genere (misure mirate alle donne, indirettamente riconducibili alla riduzione delle diseguaglianze e non classificabili) e una quantificazione della spesa per gli interventi mirati alle donne. Rispetto a quest'ultimo punto nel documento si legge che *"prendendo a riferimento il totale delle sole risorse del PNRR, gli interventi mirati alle donne rappresentano circa l'1,6 per cento (3,1 miliardi circa), il 18,5 per cento (35,4 miliardi) riguarda misure che potrebbero avere riflessi positivi anche indiretti nella riduzione dei divari a sfavore delle donne, mentre per la parte restante (pari a 153 miliardi) la possibilità di incidere per ridurre divari esistenti dipenderà molto dai dettagli dell'attuazione. Considerando anche le linee di finanziamento aggiuntive (React-EU e Fondo complementare), le risorse mirate alle donne salgono invece a 7,6 miliardi così come incrementano anche quelle con potenziali ripercussioni sulle diseguaglianze di genere (39,6 miliardi)"*.

⁷¹ Solo per completezza si ricorda che l'Unione Europea aveva promosso lo *"Strategic Engagement sulla Gender Equality per il triennio 2016- 2019"* e una nuova Strategia per il quinquennio 2020-

C) La Strategia nazionale per la parità di genere

In attuazione del PNRR è stata adottata la **Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026**⁷² con cui il Governo ha declinato un obiettivo ambizioso: guadagnare entro il 2026 cinque punti nella classifica *Gender Equality Index* (obiettivo in termini di punteggio assoluto) per raggiungere un migliore posizionamento rispetto alla media europea e rientrare tra i primi 10 Paesi europei nei prossimi 10 anni. La Strategia, partendo dall'esame di alcuni dati nazionali, individua **cinque priorità strategiche (lavoro, reddito, competenze, tempo, potere)** e definisce per ciascuna gli obiettivi/target da raggiungere, gli interventi e le misure da adottare nonché i relativi indicatori volti a misurare i principali aspetti del fenomeno della disparità di genere. Le misure previste dalla Strategia saranno attuate dalle Amministrazioni centrali, dalle Regioni e dagli Enti locali, sulla base delle competenze istituzionali, tenuto conto del settore di riferimento e della natura dell'intervento⁷³.

Giova segnalare che, a decorrere dall'8 marzo 2021, è stata anche prevista, in via sperimentale, la valutazione *ex ante* dell'Impatto di Genere dei progetti di legge: il Servizio Studi della Camera ha conseguentemente inserito uno specifico paragrafo "Analisi di impatto di genere" nei dossier di documentazione che illustrano e analizzano le proposte di legge⁷⁴.

3.1 L'Indice di disuguaglianza di genere (Gender Equality Index)

A livello europeo l'**Indice di disuguaglianza di genere (Gender Equality Index)** rappresenta uno dei parametri che il legislatore comunitario e nazionale prende a riferimento per elaborare le diverse strategie per colmare i divari di

2025. Per approfondimenti si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo al Comitato delle Regioni: La Strategia Per La Parità Di Genere 2020-2025, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>.

⁷² Per approfondimenti visionare il documento integrale La Strategia Nazionale sulla parità di genere approvata a Luglio 2021 in https://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2021/08/strategia-Parit%C3%A0_genere.pdf e il Dossier del Servizio Studi della Camere "Legislazione di genere", *op. cit.*.

⁷³ La governance della Strategia 2021-2026 è stata rafforzata dalla Legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 139-148, Legge n. 234 del 2021) che ha previsto l'adozione di un Piano strategico nazionale per la parità di genere (per individuare buone pratiche per combattere gli stereotipi di genere, colmare il divario di genere nel mercato del lavoro, raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici, affrontare il problema del divario retributivo e pensionistico, conseguire l'equilibrio di genere nel processo decisionale), l'istituzione presso il Dipartimento per le pari opportunità di una Cabina di regia interistituzionale e di un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere che oltre a redigere ed adottare il piano, hanno rispettivamente funzione la prima di raccordo tra le diverse amministrazioni coinvolte e tra i diversi livelli di governo e il secondo di supporto alla Cabina di regia nonché di dare attuazione e monitorare la Strategia.

⁷⁴ Si veda per approfondimenti il Dossier del Servizio Studi della Camere "Legislazione di genere", *op. cit.*.

genere nei diversi ambiti. Tale Indice⁷⁵, elaborato dal 2013 dall'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE - European Institute for Gender Equality⁷⁶), misura l'evoluzione della parità di genere nell'Unione Europea nel suo complesso e nei singoli Paesi membri.

Per comprendere quanto ambizioso sia tale obiettivo si analizzano di seguito i valori dell'indicatore preso a riferimento ed in primo luogo si evidenziano le sue caratteristiche principali⁷⁷:

- è espresso attraverso un punteggio su una scala da 1 a 100 (dove 1 indica la disuguaglianza totale e 100 la piena parità tra donne e uomini). Tale punteggio misura le differenze tra donne e uomini in **sei domini: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute**, nonché nei loro sottodomini. Vi sono poi due domini satellite: "disuguaglianze intersezionali" e "violenza contro le donne" che collegano la dimensione di genere ad altre dimensioni, quali disabilità, età, livello di istruzione, paese di nascita e tipologia di famiglia. Tali domini sono integrati nell'indice, ma non vengono presi in considerazione nel calcolo del valore finale;
- è basato su un indice composito che sintetizza una serie di indicatori elementari (n. 31 indicatori), opportunamente selezionati, in vari domini del benessere (lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute) ciascuno dei quali, a sua volta è composto da due o tre sotto-domini.

I cambiamenti legati al raggiungimento della parità di genere sono molto lenti e, secondo l'EIGE, ci vorranno quasi tre generazioni per raggiungere l'uguaglianza di genere al ritmo attuale.

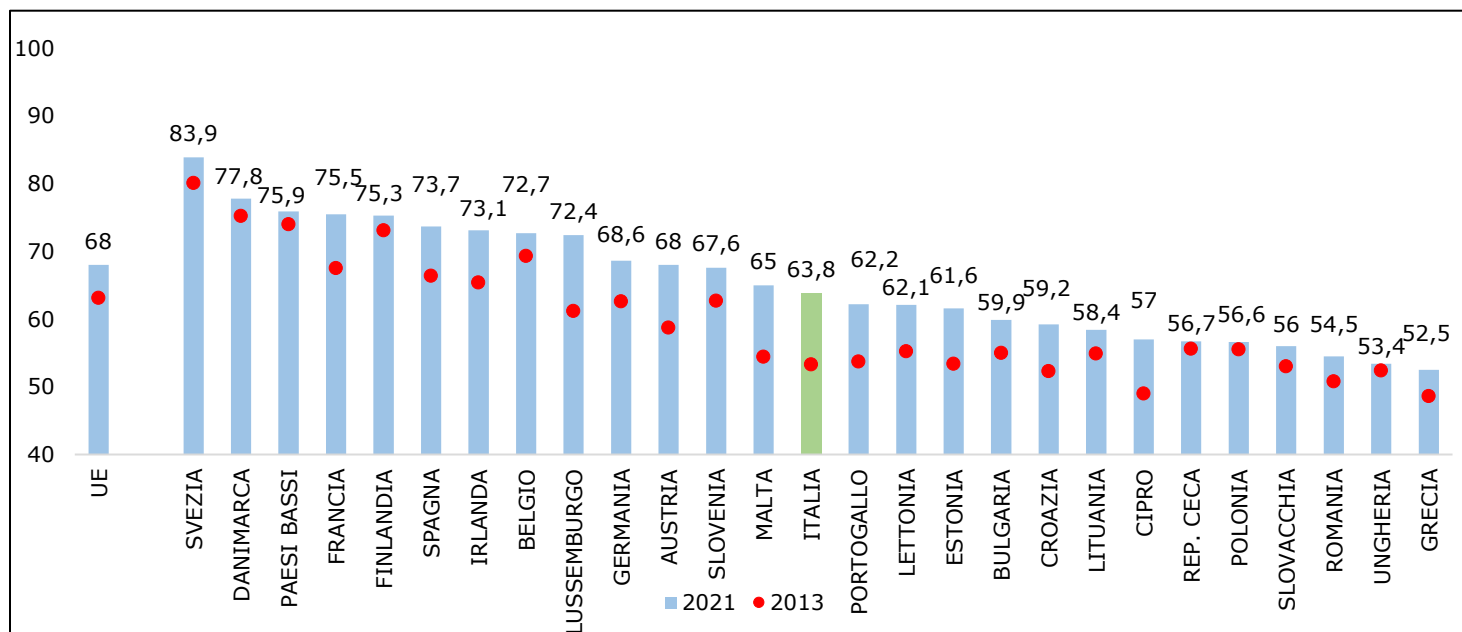
Nella classifica dei Paesi membri l'Italia, confrontando il trend 2013 - 2021, ha conseguito notevoli progressi guadagnando 10,5 punti (passando da 53,3 punti del 2013 a 63,8 del 2021) e 7 posizioni nella classifica dei Paesi UE, collocandosi nel 2021 al 14esimo posto, con un punteggio al di sotto di 4,2 punti rispetto alla media europea (68). Nel periodo considerato l'indice cresce in tutti i paesi: in Italia, Lussemburgo e Malta l'incremento è più del doppio rispetto alla media europea, come si evince dal grafico sottostante.

⁷⁵ Le precedenti edizioni del "Gender Equality Index" risalgono al 2013 con riferimento all'anno 2010, 2015 con riferimento all'anno 2012, 2017 con riferimento all'anno 2015, 2019 con riferimento all'anno 2017, 2020 con riferimento all'anno 2018, 2021 con riferimento all'anno 2019. Per approfondimenti sull'indice di uguaglianza di genere si rimanda a <http://eige.europa.eu/gender-equality-index>.

⁷⁶ L'Agenzia autonoma dell'Unione europea è stata istituita nel 2006 con il compito di rafforzare e promuovere l'Uguaglianza di Genere, combattere contro la discriminazione basata sul sesso e per sensibilizzare i cittadini dell'Unione europea all'Uguaglianza di Genere.

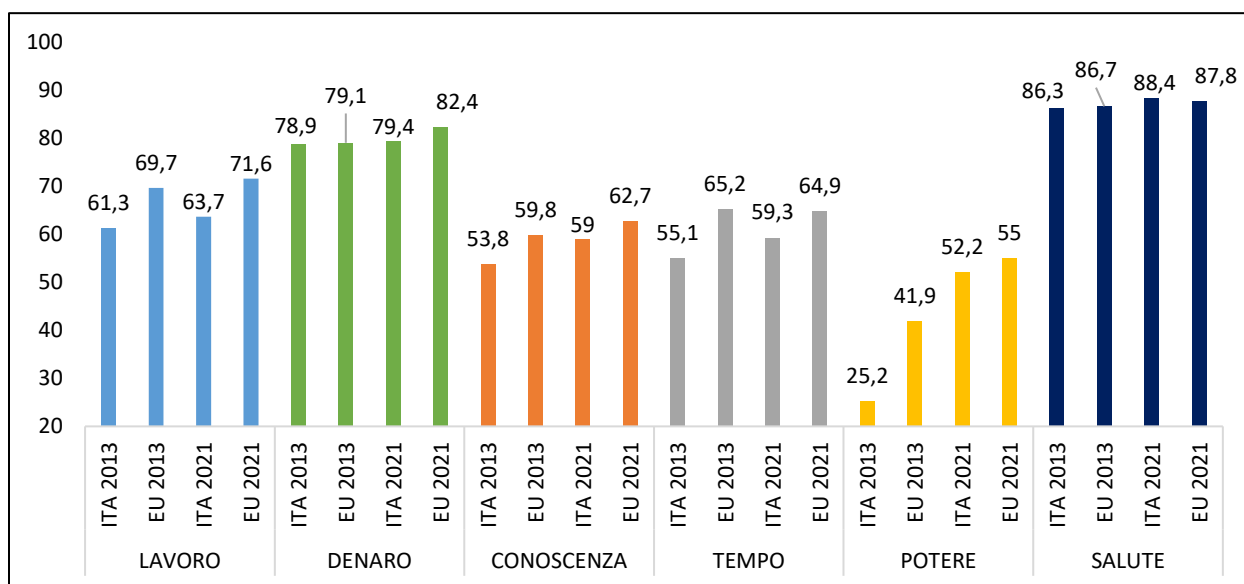
⁷⁷ Per approfondimenti si consulti la documentazione presente sull'EIGE in particolare: Rationale-for-the-Gender-Equality-Index-for-Europe_IT.pdf e L'indice sull'uguaglianza di genere: principali conclusioni <https://eige.europa.eu/>.

Grafico 1: Gender Equality INDEX - Valori 2021 (riferimento anno 2019) e 2013 (riferimento anno 2010) nei Paesi UE.



Tuttavia, la crescita del nostro Paese, seppur registrata in tutti i domini, ha permesso all'Italia di superare il valore medio dell'UE solo nel dominio della salute (88,4 IT vs 87,8 UE). Nonostante il miglioramento generale dell'indice, infatti, negli altri domini i punteggi sono inferiori alla media UE e in quello del lavoro l'Italia non ha guadagnato nessuna posizione, occupando sempre l'ultimo posto nella classifica dei paesi UE.

Grafico 2: Punteggio Italia ed UE nei diversi domini del Gender Equality Index. Confronto valori 2021 (riferimento anno 2019) e 2013 (riferimento anno 2010).



Dal 2013 al 2019, il miglioramento più evidente si è osservato nel dominio del potere decisionale (+27 punti) nel quale l'Italia si colloca nel 2021 al 14esimo posto (guadagnando 8 posizioni).

Le posizioni relative ai domini del lavoro e del denaro restano immutate (rispettivamente, 27esimo e 14esimo posto) mentre i miglioramenti nel dominio della salute e del potere decisionale si sono tradotti in un guadagno rispettivamente di 4 e 8 posizioni.

Nonostante per l'uso del tempo si registra un aumento di 4,2 punti, in controtendenza rispetto al peggioramento a livello europeo (pari a -0,3 punti), l'Italia perde 1 posizione nella classifica.

La Svezia rappresenta un esempio virtuoso e occupa costantemente la prima posizione fatta eccezione nel dominio denaro. Il dato negativo è dovuto ai seguenti valori del sottodominio della situazione economica: rischio di povertà per le donne pari 17% e distribuzione del reddito (S20/80) pari a 25 punti.

Nella tabella sono riportati i valori relativi al 2019 dei singoli domini dell'Indice di uguaglianza di genere dell'EIGE.

Tabella 1. Valori 2021 (riferimento anno 2019) del Gender Equality INDEX e dei Domini nei Paesi UE (valori assoluti).

Valori 2021 (riferimento 2019) del Gender Equality INDEX e dei Domini nei Paesi EU							
PAESE	Gender Equality INDEX	LAVORO	DENARO	CONOSCENZA	TEMPO	POTERE	SALUTE
EU	68,0	71,6	82,4	62,7	64,9	55,0	87,8
ITALIA	63,8	63,7	79,4	59,0	59,3	52,2	88,4
SVEZIA	83,9	83,1	85,4	75,2	90,1	84,5	94,6
DANIMARCA	77,8	79,4	89,1	71,0	83,1	66,8	89,5
PAESI BASSI	75,9	78,3	87,0	67,4	83,9	64,0	90,2
FRANCIA	75,5	73,2	86,3	67,0	67,3	81,4	87,4
FINLANDIA	75,3	75,5	87,9	61,9	77,4	74,3	89,5
SPAGNA	73,7	73,7	78,4	67,9	64,0	76,9	90,3
IRLANDA	73,1	76,5	87,8	67,4	74,2	58,4	91,3
BELGIO	72,7	74,9	89,9	70,8	65,3	61,0	86,3
LUSSEMBURGO	72,4	76,3	92,4	70,8	69,1	53,4	89,9
GERMANIA	68,6	72,4	86,0	54,7	65,0	62,8	90,7
AUSTRIA	68,0	76,8	87,7	64,3	61,2	48,2	91,9
SLOVENIA	67,6	73,0	83,7	56,6	72,9	53,0	87,8
MALTA	65,0	76,8	84,2	65,2	64,2	37,5	92,3
PORTOGALLO	62,2	73,2	73,6	56,5	47,5	53,6	84,8
LETTONIA	62,1	74,3	68,7	50,9	65,8	50,4	79,3
ESTONIA	61,6	72,5	73,2	57,3	74,7	36,6	82,2
BULGARIA	59,9	69,6	64,5	55,2	42,7	60,2	77,2
CROAZIA	59,2	70,1	74,0	51,8	51,0	45,3	83,8
LITUANIA	58,4	74,2	69,9	56,1	50,6	39,3	80,3
CIPRO	57,0	70,6	82,6	56,0	51,3	30,0	87,9
REP. CECA	56,7	67,4	78,9	58,5	57,3	28,1	86,3
POLONIA	56,6	67,2	76,7	57,6	52,5	31,5	83,3
SLOVACCHIA	56,0	66,8	75,1	61,6	46,3	30,7	85,5
ROMANIA	54,5	67,5	69,1	52,8	50,3	34,7	71,3
UNGHERIA	53,4	68,0	73,3	57,2	54,3	22,9	86,7
GRECIA	52,5	65,3	73,7	54,9	44,7	27,0	84,3

**Si ricorda che l'indicatore non è il risultato della media dei sei domini, ma è un indicatore sintetico, ottenuto integrando singoli indicatori in un unico parametro di misurazione sulla base di un concetto multidimensionale.*

Si riporta a seguire una sintetica descrizione dei sei domini e del posizionamento dell'Italia.

LAVORO⁷⁸

Misura la parità di accesso al mercato del lavoro e le condizioni di lavoro. L'Italia occupa costantemente l'ultimo posto tra i paesi UE guadagnando poco più di 2,4 punti in nove anni, con un punteggio pari a 63,7 nel 2019 (61,3 nel 2010), al di sotto di quasi 8 punti rispetto alla media UE (pari a 71,6) e di più di 19 punti rispetto alla Svezia, paese con il punteggio più alto. La pessima posizione dell'Italia nel panorama europeo è dovuta al basso tasso di occupazione femminile rispetto a quello maschile⁷⁹: il divario tra tasso di occupazione femminile e maschile in Italia è pari a 20 punti percentuali, quasi due volte superiore alla media europea (11%)⁸⁰.

DENARO⁸¹

L'ambito del denaro mira a descrivere le diseguaglianze di genere nell'accesso alle risorse finanziarie e nella situazione economica. Il miglioramento del punteggio complessivo dell'Italia rispetto alla prima rilevazione dell'Indice del 2013 è quasi irrilevante. Nel 2019 il punteggio è pari a 79,4 (78,9 nel 2010), inferiore di tre punti rispetto alla media europea, pari a 82,4 (79,1 nel 2010)⁸².

⁷⁸ Nel contesto degli ordinamenti europei, l'Italia già dagli inizi del XX secolo veniva annoverata come un Paese "latecomer" nella promozione dell'eguaglianza di genere sul lavoro. Si veda B. BECCALI, (a cura di), 1999. *Donne in quota: è giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?* Feltrinelli, Milano.

⁷⁹ Si rinvia al Capitolo 3 del XXI Rapporto INPS per le analisi di impatto che le agevolazioni per l'assunzione delle donne, in particolare l'Incentivo donne, hanno avuto sul divario occupazionale, nel quale si evidenzia che lo sgravio fiscale ha incrementato il tasso di occupazione femminile, ma non ha inciso sulla retribuzione femminile che non è aumentata in maniera significativa.

⁸⁰ Esaminando i 2 sotto-domini risulta che:

- la partecipazione al mondo del lavoro vede l'Italia ultima tra i Paesi dell'UE, con un divario molto marcato a svantaggio delle donne con un punteggio pari a 69,1 (81,3 UE). I due indicatori di questo sottodominio - "tasso di occupazione equivalente a tempo pieno" (che tiene conto della maggiore incidenza dell'occupazione a tempo parziale tra le donne) e "durata della vita lavorativa" - dimostrano che le donne italiane rispetto agli uomini, analogamente agli altri paesi europei, lavorano per un numero inferiore di ore (in Italia il *FTE employment rate* è di 31,4 ore rispetto al 51,5 degli uomini) e trascorrono meno anni al lavoro (in media 27,3 anni rispetto ai 36,4 degli uomini);

- la segregazione e la qualità del lavoro colloca l'Italia al 20esimo posto con un punteggio pari a 58,6 (63,1 UE).

⁸¹ Per un'analisi sul divario di genere nei redditi da lavoro si veda il Capitolo 4 del XXI Rapporto annuale INPS, che evidenzia il progressivo ridursi negli anni del differenziale retributivo che è legato non solo all'utilizzo dei contratti part-time da parte delle donne ma anche dall'occupazione delle donne in particolari settori produttivi a bassa retribuzione.

⁸² Tale ambito comprende 2 sotto-domini.

In quello delle risorse finanziarie l'Italia ha raggiunto un punteggio di poco inferiore alla media UE (75,8 vs 76,9). A livello europeo si rilevano ampie variazioni tra gli Stati membri: il Lussemburgo ha ottenuto il punteggio massimo (98) la Bulgaria il più basso 54,6. Tale sottodominio è composto da due parametri:

Tuttavia, considerando le statistiche sul cd "divario retributivo di genere non corretto"⁸³ (*Gender pay Gap* - GPG) dell'EUROSTAT per l'anno 2019⁸⁴, la situazione dell'Italia migliora: l'Italia si posiziona al terzo posto con un divario di genere non corretto nel 2019 pari al 4,2%. Le retribuzioni orarie lordi delle donne nella UE sono inferiori del 13,7% rispetto a quelle degli uomini, raggiungendo il valore minimo dello 1,3% in Lussemburgo e quello massimo del 21,2% in Lettonia.

I dati Eurostat, inoltre, evidenziano che nei paesi UE si registra un divario retributivo di genere più elevato nel settore privato rispetto al settore pubblico⁸⁵: il GPG nel settore privato in Italia raggiunge il 17%, mentre nel comparto a controllo pubblico, dove maggiore è la presenza di donne, il GPG è pari a 3,8%.

- il salario mensile netto (considerato nei settori dell'industria, edilizia e servizi, essendo esclusa la Pubblica Amministrazione, la difesa e la previdenza sociale obbligatoria) per le imprese con più di 10 dipendenti, che dimostra come in Italia le donne percepiscono una retribuzione ed un reddito più basso rispetto agli uomini che guadagnano mensilmente il 15% in più rispetto alle donne (c.d. *gender pay gap*);

- il reddito netto equivalente che, oltre ai guadagni da lavoro retribuito, include pensioni, investimenti, indennità e qualsiasi altra fonte di reddito di donne e uomini. Anche questo indicatore è sfavorevole per le donne che hanno un reddito inferiore rispetto agli uomini.

Il secondo sottodominio è relativo alla situazione economica, misurata considerando la quota di uomini e donne non a rischio di povertà (ovvero la popolazione il cui reddito è superiore o uguale al 60% del reddito mediano nel Paese) e la disuguaglianza nella distribuzione del reddito (calcolata come rapporto tra il quintile di reddito più povero e quello più ricco) per genere. In Italia, la situazione economica è complessivamente peggiore rispetto a quella media europea (83,1 Italia, che occupa la 23esima posizione, vs 88,3 UE): il rischio di povertà è infatti minore per gli uomini (pari a 18) rispetto alle donne (pari a 20) e la disuguaglianza nella distribuzione dei redditi è di poco più alta nel caso delle donne (17 vs 16).

⁸³ L'Eurostat fornisce anche statistiche sui divari retributivi di genere nei guadagni complessivi (*GOEG-gender overall earnings gap*), attraverso un indicatore che tiene conto di tre fattori: la retribuzione oraria, le ore retribuite mensili, il tasso di occupazione. Gli ultimi dati disponibili (2018) vedono l'Italia secondo paese UE, dopo l'Austria, con il valore dell'indicatore più alto (pari al 43%) a fronte di un valore medio UE del 36,7 per cento. In Italia, il GOEG è attribuibile per il 55,4% al divario di genere nei tassi di occupazione, per il 34,7% al divario di genere nelle ore lavorate e solo per il 9,9 per cento al divario nelle retribuzioni orarie <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=teqges01&lang=en>.

⁸⁴ Il "divario retributivo di genere non corretto" è definito come la differenza tra la retribuzione oraria lorda media di uomini e donne espressa in percentuale della retribuzione oraria lorda media degli uomini. È calcolato tenendo in considerazione le imprese con 10 o più dipendenti e tutti i lavori ad eccezione del settore agricolo, della difesa e degli enti sovranazionali. Non sono compresi contratti di lavoro irregolari, apprendistati e prestazioni di economia informale. Non ci sono limiti al numero di ore lavorate alla settimana, si includono quindi anche i lavori part-time. Il divario retributivo di genere viene misurato dal sistema statistico europeo utilizzando delle linee guida ben definite dall'indagine sulla struttura delle retribuzioni.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics;
<https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-working-papers/-/ks-tc-22-002>.

⁸⁵ Questa differenza è legata alla trasparenza delle retribuzioni nel settore pubblico. Il divario retributivo di genere varia nel settore privato dall'8,9% in Belgio al 22,9 % in Germania e nel settore pubblico dal -0,4 % in Romania al 19,7 % in Lettonia. Inoltre, il divario di genere è molto più basso per i giovani dipendenti, è più elevato nei settori della finanza e assicurativi, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Gender_pay_gap_statistics.

Anche i dati dell'OCSE sul *Gender wage Gap*⁸⁶ collocano l'Italia in una buona posizione con un *gap* di retribuzione mensile del 7,6% del 2019.

Nella seguente tabella si riportano i valori relativi all'anno 2019 (ultimo anno disponibile per EIGE ed OCSE) con l'avvertenza che, ai fini di comparabilità con gli altri due indici, l'indice EIGE è stato "rovesciato" in modo che a valore 0 corrisponda la massima uguaglianza e al valore 100 corrisponda la massima disuguaglianza; inoltre per l'EIGE è stato indicato sia il valore del dominio "denaro" sia quello del sotto dominio "salario mensile netto" per consentire un'analisi più dettagliata.

Tabella 2. Gender pay Gap 2019: dati EIGE, Eurostat e Ocse per i Paesi UE.

PAESE	GPG EIGE		GWG OCSE (Val. %)	GPG EUROSTAT (Val. %)
	DOMINIO "DENARO" (Val. assoluto. Scala da 0 a 100 "rovesciata")	SOTTODOMINIO "SALARIO MENSILE NETTO" DEL DOMINIO "DENARO" (Val. assoluto. Scala da 0 a 100 "rovesciata")		
UE	17,6	21,8	10,9	13,7
ITALIA	20,6	23,5	7,6	4,7
LUSSEMBURGO	7,6	1,8	<i>dato non disponibile per il 2019</i>	1,3
BELGIO	10,1	13	3,8	5,8
DANIMARCA	10,9	13,9	5,1	14
FINLANDIA	12,1	21,1	17,2	16,6
IRLANDA	12,2	17,5	<i>dato non disponibile per il 2019</i>	<i>dato non disponibile per il 2019</i>
AUSTRIA	12,3	12	14	19,9
PAESI BASSI	13	16,4	13,4	14,6
FRANCIA	13,7	15,5	<i>dato non disponibile per il 2019</i>	16,2
GERMANIA	14	15,3	14	19,2
SVEZIA	14,6	19,9	7,6	11,8
MALTA	15,8	21,9	<i>dato non disponibile per il 2019</i>	11,6
SLOVENIA	16,3	27,7	<i>dato non disponibile per il 2019</i>	7,9
CIPRO	17,4	19,6	16,8	10,1
REP CECA	21,1	33,9	14,7	19,2
SPAGNA	21,6	25,5	<i>dato non disponibile per il 2019</i>	9,4
POLONIA	23,3	36,4	<i>dato non disponibile per il 2019</i>	6,5
SLOVACCHIA	24,9	42,6	13,9	18,4
CROAZIA	26	41,1	7,6	11,5

⁸⁶ Il *gap* è ottenuto dalla differenza nel salario mediano mensile di uomini e donne, divisa poi per il salario mediano dell'uomo. Questo è calcolato con riferimento ai soli lavoratori a tempo pieno (superiore a 30 ore), di qualsiasi età e posizione occupazionale. Fonte OECD (2022), Gender wage gap (indicator). doi: 10.1787/7cee77aa-en (Accessed on 14 September 2022), in <https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>.

GRECIA	26,3	42,3	5,9	<i>dato non disponibile per il 2019</i>
PORTOGALLO	26,4	36,5	11,4	10,9
UNGHERIA	26,7	44,7	12,8	18,2
ESTONIA	26,8	33	<i>dato non disponibile per il 2019</i>	21,7
LITUANIA	30,1	37,4	<i>dato non disponibile per il 2019</i>	13,3
ROMANIA	30,9	50,1	5,9	3,3
LETTONIA	31,3	39,9	19,8	21,2
BULGARIA	35,5	44,6	3,4	14,1

I dati rappresentati nel seguente prospetto dimostrano che la correlazione tra gli indicatori EIGE e le altre fonti statistiche (OCSE e Eurostat) è molto bassa o addirittura negativa nel caso OCSE, suggerendo che le ore lavorate per genere tendono ad amplificare le differenze.

	<i>DOMINIO "DENARO" EIGE</i>	<i>SOTTODOMINIO "SALARIO MENSILE NETTO" DEL DOMINIO "DENARO" EIGE</i>	<i>GWG OCSE</i>	<i>GPG EUROSTAT</i>
<i>DOMINIO "DENARO" EIGE</i>	1.0000			
<i>SOTTODOMINIO "RISORSE FINANZIARIE" NEL DOMINIO "DENARO" EIGE</i>	0.9072	1.0000		
<i>GWG OCSE</i>	-0.0807	-0.1636	1.0000	
<i>GPG EUROSTAT</i>	0.1416	0.0689	0.6304	1.0000

I dati non sono strettamente confrontabili tra loro a causa della diversa modalità di calcolo del divario retributivo⁸⁷:

- Eurostat, per monitorare gli squilibri salariali tra uomini e donne, utilizza il "divario retributivo di genere non corretto" definito come la differenza tra la retribuzione oraria lorda media di uomini e donne, espressa in percentuale della retribuzione oraria lorda media degli uomini;
- OCSE fa ricorso al salario mensile mediano lordo;
- EIGE, come precisato, calcola il valore del sotto dominio "salario mensile netto" sul salario mensile.

⁸⁷ Si rinvia al XVI Rapporto annuale dell'INPS dove si precisa che "in Italia, come in tutti gli altri paesi dell'area Ocse, le differenze di genere sono molto più ampie quando si guarda al gap reddituale - che dipende non solo dalle differenze nei salari medi ma anche dalla diversa offerta di lavoro fra uomini e donne, sia in termini di occupazione che di ore lavorate - piuttosto che a quello salariale" e viene chiarita la distinzione tra *gap "salariale"* (il differenziale nei salari medi a parità di lavoro) e *gap "reddituale"* (concetto più ampio che tiene conto delle differenze di carriera e di scelte lavorative tra uomini e donne).

Focalizzandosi sulla situazione italiana, il dato più sfavorevole è quello che risulta dalle elaborazioni dell'EIGE, che risente anche della forte incidenza del part-time involontario tra le lavoratrici di sesso femminile⁸⁸.

Nonostante queste differenze gli indici analizzati, considerando diversi aspetti del divario tra le retribuzioni degli uomini e delle donne, rappresentano un utile strumento per il legislatore al fine di calibrare le politiche da introdurre per ridurre e raggiungere la parità retributiva di genere.

Alla luce, poi, di quanto esposto sui domini denaro e lavoro, è opportuno anche riflettere sull'effetto che il divario nelle retribuzioni e la bassa occupazione femminile producono sui trattamenti pensionistici percepiti dalle donne. Da evidenze descritte nell'ultimo Rapporto annuale dell'INPS le donne risultano più numerose nelle classi di reddito pensionistico più basso (con punte del 69% nella classe di reddito tra 500-999 euro) mentre la situazione si inverte in quelle di reddito più alto (oltre i 1.500 euro) fino a scendere al 30% in quelle oltre i 3.000 euro. La differenza di reddito pensionistico complessivo tra uomini e donne è pari al 37%⁸⁹.

CONOSCENZA

Il dominio della conoscenza⁹⁰ analizza le disparità di genere nel conseguimento di un titolo di studio universitario e nella partecipazione all'istruzione e alla formazione nel corso della vita, nonché la segregazione settoriale o disciplinare nell'istruzione universitaria. Il punteggio ottenuto dall'Italia è pari a 59, anche in

⁸⁸ Il part-time involontario, fenomeno tipico del mercato del lavoro italiano, coinvolge soprattutto il lavoro femminile. Nel 2021, secondo l'ISTAT, nonostante questo fenomeno sia in diminuzione rispetto al 2020, soprattutto fra le donne con figli, la quota di lavoratori in part-time involontario continua a essere molto più alta tra le donne (17,9%) rispetto agli uomini (6,5%). ISTAT, Il benessere equo e sostenibile in Italia, 2022, in https://www.istat.it/it/files/2022/04/BES_2021.pdf.

⁸⁹ Si rinvia al Capitolo 2 del XXI Rapporto annuale INPS per una analisi di quanto riassunto sul divario di genere pensionistico.

⁹⁰ Anche questo dominio presenta due sottodomini:

- il primo, costituito da due indicatori (la "percentuale di donne e uomini con istruzione terziaria" e la "partecipazione di donne e uomini all'istruzione e alla formazione permanente, formale e non formale") in Italia fa registrare un punteggio molto distante dalla media europea (58,3 rispetto a 72,5 in UE) e si colloca al terz'ultimo posto tra i Paesi dell'UE;
- il secondo valuta "il grado di segregazione di genere nell'istruzione universitaria e analizza la percentuale di studenti universitari, donne e uomini, che scelgono percorsi nei settori dell'istruzione, della sanità e dell'assistenza sociale oppure discipline umanistiche e artistiche". Sebbene l'Italia si collochi al settimo posto rispetto agli altri Paesi, registrando un valore pari a 59,7 punti ben superiore alla media UE (54,1), giova evidenziare che nelle discipline STEM (Science, Technology, Engineering and Mathematics) il divario di genere è rilevante. Secondo il Rapporto Istat sui livelli di istruzione e la partecipazione femminile per l'anno 2020 la quota di donne laureate in discipline STEM è circa la metà di quella maschile <https://www.istat.it/it/files//2021/10/REPORT-LIVELLI-DI-ISTRUZIONE-2020.pdf>.

questo caso inferiore a quello medio europeo (62,7), ma fa registrare importanti progressi rispetto al 2010 (53,8).

TEMPO

Nel dominio del tempo⁹¹ sono incluse le disuguaglianze tra donne e uomini nell'allocazione del tempo dedicato al lavoro di cura, al lavoro domestico e alle attività sociali. L'Italia riporta il valore di 59,3, di 5,3 punti più basso della media UE (nel 2010 il valore dell'Italia era inferiore di 10 punti della media UE).

POTERE

In questo dominio, che misura la presenza di uomini e donne ai vertici della sfera politica, economica e sociale, l'Italia ha fatto registrare un netto miglioramento passando da un valore di 25,2 del 2010 a 52,2 nel 2019, allineandosi così alla media europea (55 nel 2019). Dei 3 sottodomini "politico", "economico" e "sociale" l'ultimo riporta il valore più basso (47,5)⁹². Il considerevole miglioramento in questo dominio è stato, infatti, registrato nel sottodominio della politica grazie agli interventi in materia di quote di lista richiamanti in precedenza che hanno portato all'elezione nella XVIII legislatura di 334 donne in Parlamento, pari a circa al 35%⁹³. Nel sottodominio del potere economico, la percentuale delle donne che

⁹¹ Il dominio è articolato in due sotto-domini. Il primo misura le disparità di genere nel coinvolgimento di donne e uomini nella cura e nell'educazione di figli o nipoti, persone anziane e disabili, nonché il loro coinvolgimento nella cucina e nelle faccende domestiche (IT 61,2 vs UE 69,1). Sussiste un'importante asimmetria tra donne e uomini nella quantità di tempo dedicato alle mansioni domestiche e in Italia tale disparità di carico di lavoro è ancora più accentuata rispetto alla media europea (80% delle donne rispetto al 19% degli uomini in Italia, mentre in UE rispettivamente il 78% e il 31,6%). Similmente, anche il tempo dedicato alla cura dei bambini e dei soggetti non autosufficienti è maggiore per le donne rispetto agli uomini, ma in questo caso il divario è più ridotto. Il secondo sotto-dominio analizza quanti lavoratori e quante lavoratrici si impegnano in attività sportive, culturali o di svago fuori casa e in attività di volontariato e di beneficenza (IT 57,4 vs UE 61). La quota di donne che partecipa ad attività sportive, culturali e di svago è inferiore a quella maschile, mentre è superiore quella relativa all'impegno in attività di volontariato o di beneficenza (12% vs 10%).

⁹² Per un approfondimento sulle misure del PNRR per ridurre le disuguaglianze di genere si veda lo studio del Ministero dell'Economia e delle Finanze- RGS, *"Le diseguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle"*. https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario_Il_Piano_Nazionale_di_Ripresa_e_Resilienza_e_le_diseguaglianze_di_genere/PNRR-GM-ex-ante.pdf.

⁹³ Per una precisa ricostruzione delle disposizioni vigenti in materia di quote di lista e approfondimenti sul tasso di partecipazione femminile delle donne nelle istituzioni politiche si rinvia al dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati *"Legislazione e politiche di genere"* e a quello su *"La partecipazione femminile delle donne alla vita politica ed istituzionale"*. I documenti evidenziano che nel 2018 il 35% degli eletti in Parlamento erano donne (225 alla Camera e 109 al Senato). Nonostante questi miglioramenti, nei 64 Governi formati in Italia, nessuna donna ha mai rivestito la carica di Presidente del Consiglio o Capo dello Stato. Tredici di questi Governi sono stati composti esclusivamente da uomini. Nel Governo Draghi (XVIII legislatura) il 34,7% dei Ministri è donna. Queste percentuali sono in linea con la media Europea che registra il 32,3% di donne al Governo, ma in alcuni Stati è superiore addirittura al 50%: Spagna (60,9%), Finlandia (57,9%), Belgio (53,3%), Francia (51,2%) e Svezia (50%). Nel Parlamento Europeo la presenza femminile

rivestono cariche nei Consigli di amministrazione delle più grandi società quotate in borsa è aumentata del 30,2% dopo l'approvazione della Legge n. 120 del 2011 (Legge Guelfo Mosca)⁹⁴.

Particolarmente negativo l'esempio dell'Ungheria con un valore di 22,9, di circa 30 punti inferiore alla media europea.

SALUTE

Misura le possibilità di accesso ai servizi sanitari oltre che lo stato di salute degli individui e rappresenta l'unico ambito in cui il valore dell'Italia anche nel 2019 è superiore alla media europea (88,4 Italia vs 87,8 EU)⁹⁵.

3.2. Il Global Gender Gap Index

Un ulteriore indice che merita di essere analizzato e che per l'attualità del dato consente di avere una visione più aggiornata del contesto internazionale è il **Global Gender Gap Index (GGGI)**, elaborato annualmente, dal 2006, dal *World Economic Forum*. La scala utilizzata dell'indicatore GGGI va da 0, massima disparità, a 1, piena parità di genere. Rispetto alle dimensioni indagate, il GGGI si concentra sulle quattro ritenute più rilevanti per misurare il divario di genere che, benché simili a quelle del *Gender Equality Index*, sono analizzate con un diverso livello di dettaglio e aggregazione: *Economic Participation and Opportunity*, *Educational Attainment*, *Health and Survival*, and *Political Empowerment* (partecipazione economica e opportunità, livello di istruzione, salute e sopravvivenza, rappresentanza politica)⁹⁶.

delle donne Italiane elette dopo le novità legislative del 2014 e 2019 sulla doppia e tripla preferenza di genere, è notevolmente aumentata, passando dal 22,2% delle elezioni del 2009 al 41,1% di quelle del 2019.

⁹⁴ Nel 2019, 36,6% delle donne in Italia sono membri del CdA delle più grandi società quotate, contro il 28,8 % della media UE (Dati EIGE). Si rinvia al citato Dossier del Servizio Studi della Camera per approfondimenti sul tema.

⁹⁵ È analizzato tenendo in considerazione tre sotto-domini: lo stato di salute, il comportamento degli individui e l'accesso ai servizi sanitari. Vengono presi in considerazione sette indicatori, di cui tre legati allo stato di salute, due all'adozione di alcuni stili di vita e due all'accesso ai servizi sanitari. Nel sotto-dominio legato allo stato di salute, vengono monitorate le differenze tra donne e uomini nell'aspettativa di vita alla nascita, nella percezione del proprio stato di salute e nell'aspettativa di una vita in buona salute alla nascita. Le donne italiane presentano un'aspettativa di vita alla nascita superiore, poiché in media vivono quattro anni in più rispetto agli uomini, mentre invece sono questi ultimi a percepire maggiormente di essere in buona salute.

⁹⁶ Il *Global Gender Gap Report 2022* (riferito al 2021) consultabile su https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf denomina queste 4 dimensioni *sottoindici* ognuno dei quali è composto da specifici indicatori che in totale sono 14.

1. *Economic Participation and Opportunity* è calcolato rispetto a cinque indicatori: Labour- force participation rate; Wage equality for similar work; Estimated earned income; Legislators, senior officials and managers; Professional and technical workers.
2. *Educational Attainment* è calcolato rispetto a quattro indicatori: Literacy rate Enrolment in primary education; Enrolment in secondary education; Enrolment in tertiary education.
3. *Health and Survival* è calcolato rispetto a due indicatori: Sex ratio at birth; Healthy life.

Il **Global Gender Gap Index 2022** (riferito al 2021)⁹⁷ evidenzia un lieve miglioramento del punteggio complessivo, che passa dal 67,9% al 68,1%: con tale ritmo di crescita "ci vorranno altri 132 anni per colmare il divario di genere a livello globale". L'Italia dopo il balzo di 13 posizioni tra il 2019 e il 2020, nel 2021 non migliora né il punteggio globale né la posizione rispetto all'anno precedente, mantenendo nel 2021 la 63° posizione a livello globale (18esima tra i paesi UE) con un punteggio pari a 0,720 (0,721 nel 2020), subito dopo Perù e Bolivia, ben distante dal 10mo della Germania, 15esimo della Francia e dal 17esimo posto della Spagna. Nella top ten dei migliori paesi, sei sono guidati da donne: Islanda (al primo posto), Finlandia, Norvegia, Nuova Zelanda, Svezia e Namibia.

Tabella 3. Global Gender Gap Index (GGGI) 2022 (riferito all'anno 2021) nei Paesi UE.

STATI UE	Posizione nel GGGI	Punteggio GGGI (Val. %)
Finlandia	2	86
Svezia	5	82,2
Irlanda	9	80,4
Germania	10	80,1
Lituania	11	79,9
Belgio	14	79,3
Francia	15	79,1
Spagna	17	78,8
Austria	21	78,1
Lettonia	26	77,1
Paesi Bassi	28	76,7
Portogallo	29	76,6
Danimarca	32	76,4
Slovenia	39	74,4
Bulgaria	42	74
Lussemburgo	46	73,6
Estonia	52	73,3
Italia	63	72
Slovacchia	67	71,7
Rep Ceca	76	71
Polonia	77	70,9

4. *Political Empowerment* è calcolato rispetto a tre indicatori: Women in parliament; Women in ministerial positions; Years with female/male head of state.

Nell'appendice B del Rapporto viene spiegato l'esatto calcolo dell'indicatore, la composizione e le fonti dei sottoindici e dei rispettivi indicatori.

⁹⁷ Per tutti i riferimenti si veda World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2022* (riferito al 2021) in https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf.

Malta	85	70,3
Ungheria	88	69,9
Romania	90	69,8
Cipro	93	69,6
Grecia	100	68,9

Per quanto riguarda la partecipazione economica, che comprende tasso di partecipazione al mondo del lavoro, divario retributivo di genere, reddito da lavoro stimato e presenza delle donne tra funzionari, legislatori, alti dirigenti e professioni ad alta specializzazione, il nostro Paese passa dalla posizione 114 alla 110, nonostante il seppur minimo peggioramento del punteggio di 0,003 punti rispetto all'anno precedente, la performance dell'Italia è la peggiore in Europa. Risultati migliori sono raggiunti sul fronte dell'istruzione (migliora la posizione passando dal 57esimo posto del 2020 al 59esimo posto nel 2021), del potere politico (raggiungendo la 40esima posizione con una crescita di appena una posizione) e della salute, comprensiva della violenza di genere (108esimo posto, crescendo di 10 posizioni nel 2021, con un punteggio elevato e invariato rispetto all'anno precedente pari a 0,965).

3. Le misure di conciliazione vita-lavoro: confronto tra le Pubbliche Amministrazioni sui dati del Bilancio di genere per l'esercizio finanziario 2020 con un focus su INPS

Rilevanti sono le azioni positive per la riduzione del *gender gap* poste in essere dall'INPS in termini di politiche di conciliazione vita-lavoro (part-time, telelavoro, lavoro agile, banca ore, orari flessibili)⁹⁸ nonché la presenza da più di un decennio di un asilo nido aziendale.

Come sottolineato nel Bilancio di Genere 2021⁹⁹, la presenza di misure di conciliazione tra la vita familiare e quella lavorativa influisce sulla possibilità di carriera all'interno dell'amministrazione perché agevolano le donne nella gestione del tempo da dedicare anche al lavoro di cura e di assistenza ai figli e familiari in difficoltà. I dati sulla fruizione di tali strumenti, nonché della maggiore presenza sul luogo di lavoro (straordinario) sono indicativi, indirettamente, delle differenze di genere nel bilanciamento vita-lavoro.

⁹⁸ Per approfondimenti si rinvia al XXI Rapporto annuale INPS, capitolo 5.

⁹⁹ Si rinvia al documento di bilancio del Ministero dell'Economia e Finanze, RGS, "Il Bilancio di Genere per l'esercizio finanziario 2020", dove emerge una profonda differenza dell'utilizzo tra i diversi Ministeri ad esempio per il part-time. Inoltre, è presente un approfondimento sulla parità di genere nelle Amministrazioni centrali dei paesi Europei che mette in luce come in Spagna e Austria sono adottati i *gender Equality plan* strumento per valutare gli effetti delle politiche di genere e stabilire gli obiettivi da raggiungere in tale ambito nel settore pubblico.

Rispetto alla diffusione dello smart working nel triennio 2019-2021 nel settore pubblico, i dati dell'Istituto confermano quanto riportato nel Bilancio di genere del Ministero dell'Economia e delle Finanze: prima della pandemia il lavoro agile era poco diffuso nel settore pubblico coinvolgendo regolarmente solo lo 0,7% (il 2,5% considerando il settore istruzione e sanità) mentre con l'avvento della pandemia nel 2020 il 33% dei lavoratori pubblici ha svolto la propria attività lavorativa in modalità agile almeno una volta a settimana. I dati sulla fruizione dello smart working da parte dei dipendenti INPS mostrano una propensione all'accesso a tale forma di conciliazione vita-lavoro molto alta nel periodo post pandemico (98% nel 2021 verso lo 0,44% del 2019), rispetto alla generalità delle Pubbliche Amministrazioni¹⁰⁰.

Il ricorso al lavoro a tempo parziale nel settore pubblico è poco utilizzato, interessa per lo più il genere femminile e ha subito una contrazione significativa, per entrambi i generi, nell'ultimo triennio (in INPS i dipendenti che ne usufruiscono sono passati dal 5,52% del 2019 al 4,62 del 2021).

Inoltre dai dati contenuti nel Bilancio di genere emerge che nelle Amministrazioni centrali gli uomini garantiscono una maggiore presenza sul luogo di lavoro. Considerando le retribuzioni per straordinario, le donne guadagnano, in media, meno degli uomini: nel 2019, anno pre-pandemia, la remunerazione media lorda per straordinari era di 2.712 per gli uomini euro e 1.775 euro per le donne e tale divario cresce nel 2020 (1.842 euro per le donne e 3.000 per gli uomini) anche a causa dell'utilizzo generalizzato dello smart-working. L'analisi dei dati INPS sullo straordinario dei dipendenti conferma tale tendenza: nel 2019 il differenziale tra la retribuzione per lo straordinario degli uomini (1.643,96 euro) e le donne (1.277,90 euro) è stato pari al 21,84%, crescendo al 36,08% nel 2020 e 32,30% nel 2021¹⁰¹.

4. Le pari opportunità in INPS, uno sguardo d'insieme

A) Le azioni positive in INPS

Dal 2017 nei Piani della Performance adottati dall'INPS sono state inserite alcune azioni positive che hanno portato ad oggi alla:

¹⁰⁰Per approfondimenti si rinvia alla pubblicazione in questa sezione del Rapporto di Ricerca n. 2/2021, Indagine sullo Smart Working https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Studi_e_analisi/Rapporto_Smart_Working_Inps2020_n2-2021.pdf) e al XXI Rapporto Annuale INPS, Capitolo 5.

¹⁰¹ Dati forniti dalla Direzione Centrale Risorse Umane (Cruscotto di Genere).

- redazione di un nuovo Codice di condotta con particolare attenzione all'ottica di genere ed alla valorizzazione delle differenze;
- introduzione della figura della Consigliera di fiducia;
- redazione delle Linee guida sul Bilancio di genere;
- adozione di un piano di formazione in materia di pari opportunità;
- realizzazione di un cruscotto per la mappatura delle competenze professionali, monitoraggio delle carriere del personale e monitoraggio di eventuali divari retributivi di genere.

Inoltre, il Piano di Azioni Positive 2020-2022, adottato con determinazione dell'Organo munito dei poteri del Consiglio di Amministrazione n. 50 del 6 aprile 2020, su proposta del Comitato Unico di Garanzia, traccia 7 macroobiettivi (pari opportunità, conciliazione lavoro-vita privata, sicurezza e benessere organizzativo, *diversity management* - formazione informazione *best practice*, criteri di valutazione della performance, bilancio di genere, promozione ruolo del CUG), declinati in azioni positive: per ciascuna azione sono stati previsti attori, tempi di realizzazione e indicatori.

Infine, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione 2022 - 2024 (PIAO) dell'INPS¹⁰² ha previsto tra gli obiettivi 2022 il perseguimento della salute di genere, intesa come equilibrio nel numero di donne e uomini esistenti all'interno dell'amministrazione nei vari ruoli organizzativi, e delle pari opportunità per tutti/e. In particolare, tale finalità sarà raggiunta attraverso la valutazione del clima aziendale e l'apertura di uno sportello di ascolto dei dipendenti.

B) Il ruolo dell'INPS nell'attuazione degli strumenti di promozione delle pari opportunità. Cenni.

L'INPS assume un ruolo rilevante nella attuazione delle diverse misure di promozione delle pari opportunità. È compito dell'Istituto erogare le misure di conciliazione vita-lavoro e di supporto alla genitorialità quali i congedi di maternità, parentali e di paternità (obbligatorio e facoltativo) del padre, il bonus asilo nido, ecc.¹⁰³. Inoltre, l'INPS eroga una serie di agevolazioni contributive destinate alle donne al fine di promuovere l'occupazione femminile¹⁰⁴ oltre che il reddito di libertà a favore delle donne vittime di violenza.

¹⁰² Approvato con Deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 41 del 30 marzo 2022.

¹⁰³ Per un approfondimento sulla disciplina e sull'utilizzo delle diverse forme di congedo da parte dei padri e delle madri e gli effetti sul divario di genere si rinvia al XXI Rapporto annuale INPS, capitolo 4.

¹⁰⁴ Per un approfondimento sulla disciplina e sulla valutazione degli impatti degli incentivi in favore delle donne si rinvia al XXI Rapporto annuale INPS, capitolo 2.

CONCLUSIONI

Nonostante l'adozione di numerose norme e strumenti finalizzati a riconoscere l'uguaglianza dei due generi e forme di tutela avanzate nei confronti del genere femminile, come dimostrato dai diversi indicatori, permangono forti sacche di disuguaglianza che nella realtà quotidiana producono disparità di accesso ai diritti sociali ed economici delle donne rispetto agli uomini.

In particolare, nel mondo del lavoro femminile sia pubblico che privato, l'accesso alle posizioni apicali negli organi di governo e ai vertici delle aziende pubbliche o private è ancora caratterizzato dal c.d. *soffitto di cristallo*¹⁰⁵: la piena parità "sostanziale" di genere è ostacolata da un insieme di stereotipi, barriere e discriminazioni di carattere più che altro organizzativo, ma anche ed ancora culturale e sociale. Rappresentativa della segregazione della donna nel mondo del lavoro è ancora di più l'espressione "*sticky floor*"¹⁰⁶ ovvero "*sindrome del pavimento appiccicoso*", che indica la situazione delle donne sovra-rappresentate in settori e lavori caratterizzati da basse retribuzioni (segregazione orizzontale).

Le misure già previste dalla legislazione di settore e dal Codice delle pari opportunità probabilmente non sono ancora sufficienti per superare questi stereotipi e si renderanno necessarie ulteriori azioni tese a valorizzare la diversità di genere quale caratteristica positiva della persona. Come osservato da molti autori, infatti, il cammino verso l'uguaglianza di genere deve necessariamente bilanciare l'esigenza di combattere le discriminazioni tra uomini e donne, in quanto lesive del principio di pari dignità e limitative dei diritti e libertà di uno dei due sessi, e quella di tutelare e promuovere le diversità che rendono unica la persona¹⁰⁷. Le linee di indirizzo del PNRR e della Strategia Nazionale sulla parità di genere, come accennato nei precedenti paragrafi, soprattutto quelle relative alla conciliazione vita-lavoro che incidono sulla distribuzione del lavoro familiare (di cura e domestico) e sulla parità retributiva, si muovono nell'ottica di rimuovere, o

¹⁰⁵ Con l'espressione ormai entrata nel linguaggio comune "*soffitto di cristallo*", dall'inglese "*glass ceiling*", si intende la barriera insormontabile, ma all'apparenza invisibile, fatta di discriminazioni e pregiudizi che limita il successo delle donne e l'avanzamento lavorativo, impedendo loro di arrivare alle stesse posizioni a cui può aspirare un uomo: è stata coniata da una donna, Marilyn Loden, nel 1978 durante una tavola rotonda della Women's Exposition di New York, dal titolo "Mirror, Mirror on the Wall" ("Specchio, Specchio delle mie brame").

¹⁰⁶ Con l'espressione "*sticky floor*", coniata nel 1992 dalla sociologa Catherine White Berheide, tradotta letteralmente in "*pavimento appiccicoso*", si indica la permanenza in posizioni a bassa redditività, solitamente a prevalenza femminile.

¹⁰⁷ Di tale opinione C. TRIPODINA, *I perduranti ostacoli all'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne: dal Caso Oliva al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit. e M. CARTABIA, *Riflessioni in tema di eguaglianza e di non discriminazione*, op. cit.

quanto meno smussare, “*i gradini di pietra della parità di genere*”¹⁰⁸, presenti nella vita quotidiana. I primi interventi legislativi, ad esempio in tema di congedo parentale e congedo “papà”¹⁰⁹, rispondono all’esigenza di facilitare ancora di più la conciliazione della funzione di cura e assistenza dei figli con la vita lavorativa per favorire il rientro al lavoro delle madri.

A riguardo si auspica che le disposizioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e della Strategia nazionale abbiano un effetto propulsivo per migliorare il posizionamento dell’Italia all’interno dell’Unione europea.

¹⁰⁸ C. TRIPODINA, *I perduranti ostacoli all’uguaglianza sostanziale tra uomini e donne: dal Caso Oliva al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit.

¹⁰⁹ Ci si riferisce alle modifiche introdotte dal D.Lgs. n. 105 del 2022 che eleva il periodo di congedo parentale indennizzabile da sei a nove mesi e viene estesa dai 6 ai 12 anni l’età del figlio entro cui si riconosce l’indennizzo al 30% e riconosce il “congedo di paternità obbligatorio” (ex art. 27 *bis* D.Lgs. n. 151/2001) anche ai lavoratori pubblici.