

INTRODUZIONE

Nel corso dell'ultimo secolo, sono stati realizzati notevoli progressi in merito alla condizione di vita delle donne nel mondo; tuttavia, permangono disuguaglianze ad ostacolare il raggiungimento della effettiva parità tra i sessi. Da una parte, tali disuguaglianze sfociano in discriminazioni di natura giuridica, sociale e politica che derivano da concezioni stereotipiche e arcaiche del ruolo della donna nel consesso familiare e sociale; dall'altra, esse evolvono in forme di violenza di genere. In questo elaborato verrà approfondito il primo aspetto del fenomeno, con particolare riguardo al divario retributivo di genere (*gender pay gap*) nel contesto italiano ed europeo. Infatti, pur essendo enunciato in fonti nazionali e sovranazionali, il principio per cui le donne hanno diritto a ricevere la medesima retribuzione degli uomini a parità di lavoro subisce continue violazioni. Anche in Italia l'attuazione lenta e travagliata del diritto alla parità retributiva continua a rendere instabile e discontinua la permanenza delle donne all'interno del mercato del lavoro.

Il *gender pay gap* è un indicatore che misura la differenza delle retribuzioni medie orarie delle donne rispetto alle retribuzioni corrisposte agli uomini ed è il risultato di una discriminazione retributiva. La *wage discrimination* (discriminazione retributiva) è una forma di discriminazione occupazionale in base alla quale individui con le medesime capacità produttive ricevono salari differenti, a causa di una caratteristica non economica (*e.g.*, sesso, razza, religione)¹. Il 'genere' consiste in un insieme di costrutti sociali in grado di influenzare il comportamento e le interazioni dell'individuo², per cui a seconda che il soggetto sia uomo o donna sussistono diverse aspettative sociali. In questo senso, l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro retribuito è una conquista recente, in quanto il modello socioculturale prevalente considerava lo svolgimento di attività professionale una prerogativa maschile. Ad ogni modo, sul differenziale retributivo di genere incidono elementi ulteriori rispetto all'ammontare della retribuzione: la struttura del mercato del lavoro, la concentrazione delle donne in settori sotto-remunerati, la fruizione di contratti atipici, la scarsa percentuale di donne in

¹ STIGLITZ J.E., *Approaches to the Economics of Discrimination in The American Economic Review*, Vol. 63, no. 2, 1973, pp. 287–295.

² FETHEROLF LOUTFI M. (edited by), *Women, gender and work: what is equality and how do we get there?*, ILO publications, Geneva, 2001, p. 4.

posizioni di vertice, sistemi di classificazione professionali indirettamente discriminatori e stereotipi di genere. Dunque, se una porzione del *gender pay gap* è imputabile alla struttura del mercato del lavoro, bisogna chiedersi se le scelte professionali e di vita delle donne siano libere oppure condizionate da un clima di ostilità e sottovalutazione del lavoro femminile, retaggio di un'epoca non molto lontana in cui la legge e la contrattazione collettiva legittimavano l'inquadramento separato per genere.

L'analisi inizierà con una breve premessa storica e statistica, che illustra l'evoluzione della condizione sociale ed economica della donna in Italia, sottolineando l'arretramento delle tutele verificatosi durante la pandemia da Covid-19. Proseguendo, saranno esaminati: i principi generali in tema di retribuzione, al fine di fare luce sulla struttura di questo istituto e sulle garanzie che lo circondano; i differenziali retributivi nel settore privato e in quello pubblico e il significato di 'lavoro di eguale valore'. Dopo aver trattato delle fonti giuridiche del principio di parità retributiva, con particolare attenzione alla nuova proposta di direttiva sulla trasparenza salariale, saranno illustrate le nozioni di base di discriminazione diretta e indiretta. Segue la disamina delle diverse strategie succedutesi nel tempo: dalla enunciazione formale della parità all'adozione di misure di diritto diseguale, tra cui le azioni positive. Inoltre, si darà contezza dei temi legati alla conciliazione dei tempi di vita e delle nuove forme di organizzazione del lavoro, tenendo conto delle tendenze più recenti. Infine, verrà dato spazio alla legge di parità salariale italiana.

Sebbene il lavoro non sia sempre stato fonte di diritti e di tutele economiche e sociali,³ col tempo sugli interessi economici ha prevalso la volontà di perseguire un fine di giustizia sociale, la cui realizzazione passa anche attraverso il raggiungimento della parità di genere. Si tratta di un tema che interseca più ambiti - da quello economico e giuslavoristico ai diritti umani - giacché ogni violazione del principio compromette l'indipendenza economica dell'individuo, funzionale al godimento di altri diritti.

³ PESCAROLO A., *Il lavoro delle donne nell'Italia contemporanea*, Viella, Roma, 2019, p. 292.

CAPITOLO 1

Il lavoro femminile in Italia

SOMMARIO: 1. La donna nella società italiana. – 2. Il divario di genere: una questione irrisolta. – 3. Il ruolo della pandemia nell'accentuazione delle disuguaglianze

1. La donna nella società italiana.

Nell'immaginario collettivo delle nuove generazioni non è raro associare all'emanazione della Costituzione la fine di tutte le ingiustizie sociali e politiche. Si tratta di una percezione distorta che è causata da un lato dalla frammentazione con cui si studia la storia a scuola, e dall'altro dalla esperienza personale di vita all'interno di uno Stato che ormai riconosce e garantisce diritti civili, sociali e politici. Eppure, le garanzie costituzionali e la loro interpretazione non sono realtà statiche in quanto evolvono seguendo i mutamenti che interessano la società. E' dunque indispensabile illustrare il percorso storico della condizione femminile in Italia al fine di comprendere il contesto e la portata degli istituti giuridici che saranno oggetto di studio nei capitoli seguenti. Il percorso argomentativo segue cronologicamente lo sviluppo trifasico della normativa concernente il lavoro femminile: tutela, parità e diritto diseguale. La prima fase di legislazione sociale⁴ in Italia ha origine (con un notevole ritardo rispetto agli altri Paesi europei) nella seconda metà dell'Ottocento, epoca di profondi cambiamenti sociali dovuti al processo economico di industrializzazione e di diffusione del sistema capitalistico, che favorirono l'ingresso in massa della manodopera femminile nella produzione. In particolare, risale al 1902 la cd. Legge Carcano⁵, primo esempio di regolazione protettiva sul lavoro di donne e fanciulli. A lungo, infatti, queste due categorie sono state associate dal legislatore in quanto era opinione comune che donne e bambini fossero soggetti deboli da proteggere sul posto di lavoro, in quanto considerati 'mezze forze'. Ebbene, questa legge vietava il lavoro in ambienti sotterranei o insalubri e istituiva un limite orario giornaliero alla durata della prestazione lavorativa; prevedeva inoltre un periodo non retribuito di astensione obbligatoria dal

⁴ CATALINI P., *Uguali anzi Diverse, i nuovi obiettivi legislativi oltre le pari opportunità*, Ediesse, Roma, 1993, p. 8.

⁵ Legge 19 giugno 1902, n. 242, prende il nome dall'allora Ministro delle Finanze Paolo Carcano.

lavoro, denominato congedo di maternità. Tuttavia, il suo ambito di applicazione era limitato al solo lavoro industrializzato. Accanto a questa normativa, viene istituito il divieto di lavoro notturno per le donne, con ampi margini di discrezionalità da parte del datore di lavoro. Una legislazione protettiva di questo tipo, lungi dal favorire la permanenza a condizioni stabili delle donne sul mercato del lavoro, ne favoriva la sottovalutazione e l'espulsione, relegandole all'ambito domestico e a lavori meno tutelati come quello agricolo. Malgrado il maggiore impiego della manodopera femminile durante il primo conflitto mondiale, le condizioni di lavoro delle donne non sono migliorate, dal momento che persisteva un sistema basato sulla marginalità retributiva (circa il 50% rispetto alla retribuzione maschile) e normativa che culminava in licenziamenti di massa una volta che la forza lavoro maschile fosse stata disponibile al rientro. Tale situazione è stata perpetuata dalla legislazione fascista che limitò l'accesso delle donne a posizioni apicali e promosse il collocamento all'interno dei cd. lavori tipicamente femminili. Tali interventi, ispirati dalla volontà di confinare la donna all'interno delle mura domestiche, ne determinarono l'emarginazione dal mercato del lavoro industrializzato e retribuito. Le leggi corporative, infatti, non si applicavano al lavoro a domicilio, familiare e agricolo⁶ che quindi difettavano completamente di regolamentazione.

Nel 1948 il principio di parità retributiva fu enunciato solennemente nella Costituzione repubblicana all'art. 37, tra le norme fondamentali in tema di rapporti economici. Tuttavia, la disposizione rientra in quella che Sabino Cassese chiama la Costituzione 'dimenticata'⁷, cioè l'insieme di promesse costituzionali la cui attuazione è stata a lungo differita o mai realizzata. Di conseguenza, nel primo periodo della storia repubblicana i trattamenti salariali differenziati sulla base del sesso rimasero una costante (tant'è che ad esempio il coefficiente Serpieri⁸ fu abrogato solo nel 1964), mentre fu implementata una tutela specifica per la lavoratrice-madre.

In seguito, l'influenza delle organizzazioni internazionali cominciò ad avere un impatto sull'ordinamento italiano. In primo luogo, la Convenzione OIL n. 100/1951

⁶ Nelle rilevazioni dell'Istituto centrale di statistica nel settore agricolo il salario medio della donna era il 57% di quello maschile (nel 1930 L 1,49 per l'uomo e L 0,86 per la donna; nel 1932 L 1,18 per l'uomo e L 0,68 per la donna).

⁷ CASSESE S., *La Costituzione 'dimenticata'. Introduzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, n. 1, p. 3.

⁸ Legge fascista, che prende il nome dall'allora sottosegretario di Stato al Ministero dell'Agricoltura Arrigo Serpieri, in vigore dal 1934: nel settore agricolo stabiliva per le donne una retribuzione equivalente al 60% di quella maschile. Fu abrogata con la L. 756/1964, art. 7.

sull'uguaglianza di retribuzione fra mano d'opera maschile e mano d'opera femminile per un lavoro di valore uguale fu ratificata⁹ dall'Italia nel 1956. Essa ha la forza giuridica di un trattato internazionale e impone agli Stati che lo ratificano l'obbligo di trasporre il suo contenuto nella legislazione nazionale. In secondo luogo, in seno alla Comunità economica europea, l'Italia ha assunto un ulteriore vincolo giuridico al rispetto della parità retributiva con la ratifica del Trattato di Roma nel 1957 che, all'art. 119, prescrive uguale retribuzione per lavoro di uguale valore. Le due fonti sovranazionali hanno una *ratio* differente, dal momento che la convenzione OIL mira a rimuovere una causa di ingiustizia sociale, laddove l'art 119 intende tutelare la libera concorrenza all'interno del mercato europeo. Ad ogni modo, l'art 37 Cost., la C-100/1951 e l'art. 119 del Trattato istitutivo della Cee, sono richiamati come base giuridica dell'accordo interconfederale¹⁰ del 1960, che ha segnato l'ingresso del principio di parità retributiva tra uomo e donna nella contrattazione collettiva del settore industriale. L'accordo ha reso illegittimi i contratti collettivi che stabilivano un trattamento retributivo differenziato sulla base del genere e ha istituito il sistema di inquadramento prevedendo le categorie di operai, speciali e impiegati. Nel settore agricolo, invece, fino all'accordo nazionale per l'applicazione della parità salariale in agricoltura tra uomini e donne del 21 luglio 1961, il datore di lavoro poteva ridurre il salario sulla base del sesso e dell'età del lavoratore fino al 50% e stabilire che la retribuzione fosse una parte in termini percentuali rispetto a quella di un lavoratore adulto di sesso maschile. Malgrado questi progressi, la dottrina e la giurisprudenza negli anni '60 continuarono a giustificare una retribuzione inferiore alle donne in ragione delle dinamiche di mercato e del minore rendimento, salvo poi riconoscere che il valore tipico della prestazione è predeterminato dalla qualifica. Così facendo però si è affermata la tendenziale insindacabilità dei criteri di inquadramento fissati dalla contrattazione collettiva.

Contemporaneamente, la condizione della donna in Italia subì grandi mutamenti (l'accesso ai pubblici uffici; la riforma del diritto di famiglia; il riconoscimento della parità dei coniugi; la protezione della lavoratrice madre; l'abolizione delle clausole di nubilitato; istituzione degli asili-nido) e negli anni '70 la legislazione paritaria visse una felice stagione sia nel diritto comunitario sia, di riflesso, in quello nazionale. Infatti, sulla scia delle direttive europee di seconda generazione e della preziosa opera

⁹ L. 22 maggio 1956, n. 741.

¹⁰ Accordo interconfederale 16 luglio 1960 per la parità di retribuzione tra lavoratrici e lavoratori.

interpretativa della CGUE, nel 1970 entrò in vigore lo Statuto dei lavoratori¹¹ e nel 1977 fu approvata la legge¹² sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro, spartiacque tra la fase di tutela e quella di parità. Tuttavia, allo stesso tempo, il Paese attraversò un periodo di recessione economica, che fece aumentare la disoccupazione e il lavoro sommerso, assestando un duro colpo all'occupazione femminile. E' doveroso segnalare un'importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 103/1989, in merito all'esistenza nell'ordinamento di un obbligo alla parità di trattamento a parità di mansioni, smentito dalla successiva giurisprudenza della Cassazione. Negli anni '90, la legislazione paritaria inaugurò la stagione del diritto diseguale, caratterizzata dall'impiego di uno strumento inedito di politica del diritto, importato prendendo a modello l'esperienza statunitense: le azioni positive. La L. 125/1991¹³ nacque dalla consapevolezza che la proclamazione formale¹⁴ della parità di trattamento della L. 903/1977 non era stata sufficiente a rimuovere le disuguaglianze. Di conseguenza, furono introdotte misure promozionali (ad esempio il sistema delle quote) che applicavano un trattamento differenziato e preferenziale alle manodopera femminile, la cui attuazione è stata delegata a una rete di preesistenti istituzioni di parità. Come si è visto, le strategie per dare effettività al principio di parità retributiva si sono sviluppate lungo le due vie principali della legislazione paritaria e del diritto antidiscriminatorio. Solo nel 2006 tali filoni normativi sono stati riuniti all'interno del Codice delle Pari Opportunità¹⁵, che è attualmente oggetto di una importante riforma, approvata con la L. 162/2021.

2. Il divario di genere: una questione irrisolta.

L'attuale condizione femminile in Italia è fotografata da numerose statistiche, che gettano luce sulle cause strutturali e culturali della disparità salariale. I dati evidenziano significative distorsioni nella partecipazione delle donne al mercato del lavoro in quanto, sebbene costituiscano il 51% della popolazione italiana, solo il 56,5% di esse

¹¹ L. 20 maggio 1970, n. 300 (Statuto dei lavoratori), Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento.

¹² L. 9 dicembre 1977, n. 903, Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro.

¹³ L. 10 aprile 1991, n. 125, Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro

¹⁴ GAETA L. – ZOPPOLI L., *Il diritto diseguale, La legge sulle azioni positive, commentario alla L. 10 aprile 1991 n. 125*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 1.

¹⁵ d.l.n. 198/2006.

lavora, contro il 75% degli uomini, a fronte di un maggiore tasso di disoccupazione (11% per le donne contro il 9% per gli uomini)¹⁶.

Dal punto di vista strutturale, i differenziali salariali tra uomini e donne sono imputabili alla diversa collocazione delle lavoratrici nel mercato del lavoro e alla minore quantità di lavoro prestato rispetto ai colleghi maschi. Sotto il primo profilo, dal momento che il divario formativo tra uomini e donne è stato superato a vantaggio della componente femminile, si potrebbe pensare che, a parità di titolo, le donne abbiano accesso alle medesime opportunità lavorative e retributive degli uomini. Eppure, le statistiche¹⁷ mostrano una realtà differente: a cinque anni dalla laurea, le professioni di alto livello o a elevata specializzazione sono perlopiù appannaggio maschile e gli uomini percepiscono, in media, circa il 20% in più rispetto alle colleghe. Ciò è dovuto alle preclusioni che le lavoratrici incontrano nell'accesso al lavoro e nelle progressioni di carriera, a causa della segregazione orizzontale in determinati settori e professioni, e di quella verticale, responsabile sia del collocamento delle lavoratrici ai livelli più bassi della gerarchia professionale,¹⁸ sia dell'impossibilità di ricoprire posizioni di vertice (cd. *glass ceiling*).

Sotto il secondo profilo, l'apparente predilezione femminile per rapporti di lavoro non standard deve essere contestualizzata in un'ottica di genere. Infatti, un attore economico che agisce in modo razionale sul mercato e ha come principale fonte reddituale il lavoro tende a preferire un rapporto a tempo indeterminato, a meno che non sia portato a scegliere il part-time per altre esigenze. In Italia, i contratti part-time¹⁹ sono utilizzati da circa il 9% della forza lavoro maschile (di cui il 3% involontario) e da oltre il 30% della forza lavoro femminile (di cui il 7% involontario), in quanto il lavoro di cura non retribuito verso bambini e anziani è svolto per il 34% dalle donne e per il 24% dagli uomini, laddove il lavoro domestico quotidiano è svolto per l'81% dalle donne e solo per il 20% dagli uomini. Secondo uno studio della Commissione europea, le lavoratrici italiane svolgono in media 22 ore settimanali di lavoro domestico e di cura non

¹⁶ *Global Gender Gap Report 2021*, pubblicato dal World Economic Forum il 30 marzo 2021 (<https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021/>).

¹⁷ Almalaurea, *Rapporto tematico di genere 2022*: tra i laureati di primo livello 1.374 euro per le donne e 1.651 euro per gli uomini; tra quelli di secondo livello rispettivamente 1.438 euro e 1.713 euro (<https://www.almalaurea.it/informa/news/2022/01/28/rapporto-tematico-genere>).

¹⁸ FOFFANO S. – PACE N., *Le discriminazioni retributive: un approccio giuridico ed economico*, in *Lavoro e Diritto*, 2011, p. 680.

¹⁹ ISTAT, *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, rapporto n. 3, 2021.

retribuito contro le 9 ore dei colleghi maschi²⁰. In un Paese basato su un sistema di *welfare* mediterraneo, in cui la cura di bambini e anziani è rimessa principalmente ai singoli nuclei famigliari e che perpetua lo stereotipo della famiglia tradizionale in cui la donna deve farsi carico delle responsabilità genitoriali e domestiche, è possibile comprendere perché le donne scelgano di lavorare a tempo parziale. Nello scenario contemporaneo la dilagante tendenza alla precarizzazione e la sempre maggiore richiesta di flessibilità ha reso centrale per tutti i lavoratori un tema che tradizionalmente riguarda il lavoro delle donne, ovvero la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Le donne, infatti, già da tempo sperimentano una presenza instabile e discontinua sul mercato del lavoro, che ne compromette le prospettive di carriera e pensionistiche, oltre ad esporle a un maggiore rischio di povertà. L'esperienza della maternità è purtroppo penalizzante per le lavoratrici, perché agevola l'uscita dal mercato del lavoro e comporta uno stipendio inferiore al rientro²¹. Diversi studi internazionali parlano addirittura di *child penalty* per riferirsi all'impatto che la nascita di uno o più figli ha sul percorso lavorativo e sul relativo trattamento economico della lavoratrice-madre.

L'Italia risulta al 63° posto su 156 Paesi per *Global Gender Gap Index* del WEF (World Economic Forum) e al 14° posto su 27 Paesi UE per l'*Equality Index* dell'EIGE (European Institute for Gender Equality). Dalle stime Eurostat il gap salariale italiano (inteso come differenza tra i compensi orari lordi corrisposti a uomini e donne) risulta essere al di sotto dei 5 punti percentuali, ma questo dato, apparentemente incoraggiante, si deve in realtà all'alto tasso di disoccupazione femminile e al fatto che le retribuzioni sono al di sotto della media europea²². Inoltre, un'importante funzione calmierante è svolta dalla forza lavoro impiegata nel settore pubblico, dove la parità retributiva, a differenza di quanto avviene nel privato, costituisce un obbligo normativo. Al contrario il *gap* reddituale, comprensivo non solo dei salari medi ma anche dell'offerta di lavoro

²⁰ NEGRI S. – VALENTE F., *Mercato del lavoro e squilibri di genere: un primo approfondimento*, in *Bollettino ADAPT*, 27 giugno 2022, n. 25.

²¹ INPS, *XVI Rapporto annuale*, Luglio 2017, parte II Natalità e occupazione femminile nei dati, p. 72. Le madri che rimangono subiscono una perdita: il loro salario, 24 mesi dopo l'inizio del congedo, è più basso del 10% circa rispetto a quello che avrebbero guadagnato se non avessero avuto il figlio.

²² 2021 Factsheet on the gender pay gap, 8 novembre 2021, Eurostat, (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/equalpayday_factsheet.pdf).

in termini di occupazioni ed ore lavorate, raggiunge quota 43%. Dunque, in Italia i problemi dell'occupazione femminile derivano, più che dai differenziali salariali, da una mancanza di parità in ordine alle *chances* di accesso al lavoro e di carriera. E' questa una situazione che permane nel settore privato, sia per i dipendenti che per gli autonomi²³ e, in misura minore, anche nel pubblico²⁴. Il divario salariale aumenta con l'aumentare dell'età ed è maggiore nelle professioni ad elevata retribuzione. A denunciare lo stato di mancata attuazione della parità di genere, è intervenuto recentemente il presidente del CNEL Tiziano Treu, che ha sottolineato come i principali nodi critici siano proprio l'uguaglianza retributiva e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro²⁵.

3. Il ruolo della pandemia nell'accentuazione delle disuguaglianze.

La pandemia di Covid-19 che ha colpito l'Italia a partire dai primi mesi del 2020 ha avuto come effetto di acuire le disuguaglianze e di comprimere i diritti dei soggetti più vulnerabili nel mercato del lavoro (disabili, giovani, donne e stranieri). Infatti, essa ha innescato una crisi occupazionale che ha interessato più gravemente le donne, come dimostra il maggiore tasso di disoccupazione e di inattività: a dicembre 2020 su 101.000 posti di lavoro persi, 99.000 erano occupati da donne²⁶. In aggiunta, i *lockdown* disposti dal governo attraverso la legislazione emergenziale per contenere la diffusione del contagio, hanno reso più ardua la conciliazione vita-lavoro, facendo aumentare il lavoro di cura non retribuito a carico delle donne²⁷. L'impiego della modalità *smart working* durante la pandemia ha presentato profili critici: da una parte ha sollevato il tema del

²³ X *Rapporto ADEPP sulla previdenza privata*, 15 dicembre 2020, p. 63 (<https://www.adepp.info/2020/12/x-rapporto-adepp-sui-liberi-professionisti-i-documenti/>): il *gender pay gap* tra i liberi professionisti iscritti agli enti previdenziali al 2019 fa registrare una differenza di reddito pari a circa il 45%.

²⁴ ISTAT, *Rapporto sulla struttura delle retribuzioni in Italia*, 2018, pubblicato il 18 marzo 2021, p. 2, Il differenziale retributivo di genere è al 6,2%; 17,7%, nel comparto a controllo privato e 2% nel comparto a controllo pubblico. La retribuzione oraria media 15,2 euro per le donne e 16,2 euro per gli uomini.

²⁵ Cerimonia per la firma del Memorandum d'intesa 'No women no panel', 18 gennaio 2022 (<https://www.italiaoggi.it/news/lavoro-treu-sui-temi-di-genere-il-divario-e-ancora-troppo-ampio-202201171848427637>).

²⁶ CATELANI E. - D'AMICO M., *Effetto COVID, donne: la doppia discriminazione*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 18.

²⁷ UN *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*, 9 April 2020 (<https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women>).

diritto alla disconnessione, dall'altra ha comportato per le madri una sovrapposizione oraria tra i tempi di lavoro e quelli di assistenza scolastica ai figli²⁸.

Al fine di fronteggiare l'impatto negativo che la pandemia ha avuto sul sistema sociale ed economico, è stato istituito con delibera del consiglio europeo, il programma *Next generation EU (NgEu)*, uno strumento temporaneo di ripresa e rilancio economico europeo comprensivo di vari fondi che potranno essere variamente utilizzati dai Paesi UE in conformità con i rispettivi Piani nazionali di resistenza e resilienza (Pnrr)²⁹. Il Pnrr, approvato dalla Commissione il 22 giugno 2021, è un documento programmatico in cui il governo italiano illustra come verranno utilizzati i fondi provenienti dal NgEu e si articola in 6 missioni, volte a perseguire gli obiettivi di transizione digitale ed ecologica, inclusione e coesione sociale. Sebbene tutte le missioni incorporino al loro interno misure di promozione e sostegno dell'occupazione femminile, gli interventi più significativi per la parità sono attuati in seno alla quinta missione, relativa all'inclusione sociale³⁰. Tra gli strumenti di maggior rilievo meritano di essere menzionati, oltre al sostegno all'imprenditoria femminile, il sistema nazionale della certificazione di parità di genere e l'introduzione del rapporto periodico sulla situazione del personale maschile e femminile. E' proprio all'interno della strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 del Pnrr che si inserisce la neonata L. 162/2021. L'augurio è che l'Italia, lo stesso Paese che ha registrato durante la pandemia il tasso peggiore di aumento del *gender gap* (dell'UE), nonostante la fase di instabilità politica che sta attraversando, riesca a rispettare il programma attuativo di riforme necessarie all'erogazione dei fondi europei, di cui, è bene sottolinearlo, risulta essere la principale beneficiaria³¹.

²⁸ ISTAT, *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, Rapporto n. 1, 2020.

²⁹ GILARDONI P., *La promozione sindacale della parità*, intervento alla X Edizione della Festa del Lavoro 30 aprile 2022 presso la sede Cisl di Pavia.

³⁰ SCOFFERI M. – CONSIGLIO A., *Parità di genere: i nuovi strumenti contro il gender pay gap*, in *Guida al Lavoro*, 2022, n. 27, p. 3.

³¹ <https://www.openpolis.it/parole/cose-il-pnrr-piano-nazionale-ripresa-e-resilienza/>, aggiornato al 21 dicembre 2021: l'Italia è la principale beneficiaria di questo nuovo programma di finanziamento comunitario con 191,5 miliardi di euro di fondi suddivisi tra sovvenzioni (68,9 miliardi) e prestiti (122,6 miliardi).

CAPITOLO II

Principi generali in tema di retribuzione

SOMMARIO: 1. Sulla nozione giuridica di retribuzione – 2. La giusta retribuzione: proporzionalità e sufficienza nell'art. 36 Cost. – 3. I differenziali retributivi nell'impiego privato e nell'impiego pubblico. – 4. Il lavoro di eguale valore: criteri di misurazione della prestazione. – 4.1. Quando l'inquadramento è discriminatorio?

1. Sulla nozione giuridica di retribuzione.

Il primo passaggio per comprendere il significato di un istituto giuridico è esaminare la sua definizione enunciata da norme di portata generale. Tuttavia, con riguardo alla retribuzione, non è possibile rinvenire né nella Carta costituzionale, né nel Codice civile una siffatta nozione, mentre varie definizioni sono presenti nella legislazione speciale con finalità specifica. Da questa circostanza ha origine il percorso ermeneutico che ha visto succedersi diversi orientamenti; la questione non è di poco conto, dal momento che la retribuzione è impiegata come base di calcolo di diversi istituti retributivi e previdenziali (cd. retribuzione-parametro). In primo luogo, negli anni '70 un orientamento giurisprudenziale³² e dottrinale ha ricavato la cd. nozione legale e omnicomprensiva di retribuzione, a partire da norme speciali, quali gli articoli 2120 c.c., 2121 c.c. e l'art. 12 della l. 30 aprile 1969, n. 153 (quest'ultima in materia previdenziale). In particolare, l'art. 12 della l. n. 153/1969 instaura una relazione biunivoca tra retributività e dipendenza³³ affermando che la retribuzione, da utilizzare come base di calcolo del trattamento previdenziale, comprende tutto ciò che è scambiato in denaro o in natura tra datore di lavoro e prestatore, in dipendenza dal rapporto di lavoro. Con questa norma il legislatore, lungi dal voler introdurre un principio generale, ha formulato una definizione di retribuzione strumentale all'ambito previdenziale, in quanto diretta a prevenire fenomeni di evasione fiscale. Analogamente, l'art. 2121 c.c., nell'associare la retributività alla continuità degli emolumenti, persegue un fine specifico non suscettibile di generalizzazione. Nella prassi, la nozione legale di

³² Cass. 24 ottobre 1974, n. 3110 in *Il Foro It.*, vol. 97, 1974, p. 3299.

³³ PERONE G., *Retribuzione*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XL, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 34-39.