Annamaria Simonazzi[[1]](#footnote-1)

Audizione del 18-2-2020, Commissione XI Camera dei Deputati (Lavoro pubblico e privato) nell’ambito dell’esame delle abbinate proposte di legge C. 522 Ciprini, C. 615 Gribaudo, C. 1320 Boldrini, C. 1345 Benedetti, C. 1675 Gelmini, C. 1732 Vizzini, C. 1925 CNEL e C. 2338 Carfagna, recanti “Modifiche all’articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale”.

Le proposte di legge in discussione hanno diversi gradi di complessità. Alcune prevedono misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, della genitorialità, e della conciliazione fra esigenze di vita e di lavoro, oltre a misure volte al superamento del divario retributivo tra donne e uomini. Su quest’ultimo aspetto si concentrano invece le altre proposte, volte a modificare l’articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale. Se è vero che la riduzione del gender pay gap richiede di intervenire su tutti i fattori che lo alimentano - nel mondo del lavoro così come nella società - è altrettanto importante far emergere e rendere visibile il fenomeno del divario retributivo di genere al fine di favorire una crescente sensibilizzazione dei datori di lavoro, dei lavoratori, delle lavoratrici e delle istituzioni.

Nel seguito, mi limiterò alle proposte di modifica dell’art. 46, cominciando da una breve analisi delle criticità che si sono presentate nell’applicazione della legislazione esistente (che risale al 1991, L. n.125).

La finalità precipua dell’art. 46 era di fornire alle consigliere e ai consiglieri di parità (e alle RSU e RSA competenti) gli strumenti conoscitivi, per esercitare specifiche azioni anti-discriminatorie a livello di impresa (o per categorie di imprese). A questa finalità si può affiancare una funzione di conoscenza e sensibilizzazione, attraverso la pubblicazione dei dati, per eventuali azioni anti-discriminatorie a livello di sistema. Nonostante la soglia di applicazione non fosse bassa, le consigliere di parità lamentano soprattutto la scarsa osservanza dell’obbligo di dichiarazione e la opacità o non disponibilità dei dati su cui poter basare eventuali azioni contro la discriminazione. I nodi cruciali, variamente affrontati nelle diverse proposte di legge, sembrano riassumibili in: soglia elevata, dati aggregati (regionali o settoriali), non pubblici, sanzioni blande. Vediamoli brevemente in dettaglio.

**1. Scelta della soglia e individuazione/definizione dei soggetti obbligati alla dichiarazione**

i) Scelta della soglia dimensionale delle imprese

Considerata la struttura produttiva e dimensionale dell’economia italiana, la soglia di 100 dipendenti sembra decisamente troppo elevata, coprendo appena il 40% dell’occupazione dipendente del settore privato. Tenuto conto dello scarso entusiasmo delle imprese per nuove richieste “burocratiche” e l’ancora scarsa sensibilità al problema della parità, non sarei ottimista sul lasciare l’ottemperanza su base volontaria per le imprese al di sotto dei 100 dipendenti. L’abbassamento della soglia, a 50, 25 o 20 dipendenti, aumenterebbe la copertura. Si può valutare l’esperienza austriaca di ampliamento progressivo della platea delle imprese interessate, partendo da quelle più grandi.

L’abbassamento della soglia richiede tuttavia alcune considerazioni. La struttura organizzativa cambia radicalmente con la dimensione di impresa, ed è dunque probabile che al variare della scala di impresa varino anche i fattori rilevanti di discriminazione, derivanti da segregazione orizzontale (organizzazione del lavoro all’interno dell’impresa, e definizioni delle singole posizioni lavorative), o segregazione verticale (inclusi i criteri di valutazione per le promozioni di carriera). Nelle grandi imprese, infatti, le posizioni apicali richiedono competenze più elevate e complesse, la struttura gerarchica è più articolata, e più significativa è dunque la segregazione verticale. Nelle imprese di minore dimensione la struttura gerarchica è più piatta e i fattori di discriminazione passano forse più su aspetti riguardanti le componenti accessorie del salario, l’attribuzione delle mansioni, gli orari di lavoro, mobilità e congedi, ecc..

Per quanto riguarda invece l’aspetto informativo, va tenuto presente che in quelle imprese/settori dove prevale una maggiore presenza femminile (servizi, ma non solo), è probabile che l’intera struttura salariale risenta della segregazione orizzontale: settori/imprese fortemente femminilizzati soffrono infatti di una penalizzazione salariale, comandano cioè generalmente salari più bassi. La rilevazione su base di impresa potrebbe dunque non mostrare palesi differenze nelle retribuzioni, pur non assicurando che venga rispettato il principio generale di eguale salario per eguale lavoro. Si richiede dunque grande attenzione nel valutare i risultati per imprese di diverse dimensioni o che operano in diversi settori, soprattutto nel processo di aggregazione dei risultati. Il rischio è che tanto maggiore è il livello di aggregazione dei dati, tanto più il fenomeno della discriminazione (derivante dalla segregazione verticale e orizzontale) venga oscurato, rendendo inutilizzabili i dati forniti dalle imprese.

ii) Chi è tenuto a redigere il rapporto (elenchi delle imprese tenute alla rendicontazione)

La trasmissione telematica del questionario dovrebbe risolvere i problemi segnalati dalle consigliere di parità: la mancanza degli elenchi delle imprese tenute alla rendicontazione rendeva impossibile l’esercizio del compito di controllo e sanzione. E’ dunque essenziale fornire queste informazioni di base. L’Inps può predisporre e inviare gli elenchi delle imprese al Ministero del Lavoro, che provvede a inoltrarli alle consigliere di parità e a inviare i questionari alle imprese interessate. Vanno segnalati alcuni problemi relativi alle imprese con più unità locali: nella formulazione attuale, così come in alcune proposte, sono tenute alla compilazione le imprese con sede legale nella regione. Nel modulo predisposto in uso attualmente le informazioni richieste sulle unità locali non hanno lo stesso livello di dettaglio - su retribuzioni, carriera mansioni, ecc. - necessario per effettuare un effettivo controllo sulle unità locali presenti nel territorio. Si pone dunque l’esigenza di rivedere la struttura del questionario (vedi infra, iii). E rimangono poi i problemi sollevati dai mutamenti nell’organizzazione del lavoro, per esempio le imprese di servizi che operano in franchising o le nuove imprese della gig-economy, mentre sono ovviamente escluse le piccole imprese, i lavori irregolari o atipici, le professioni, dove più si annida la discriminazione.

iii) Quali informazioni richiedere

Se si riduce la soglia, va considerata l’opportunità di semplificazione del questionario. Il questionario è già in parte pre-compilato. Va notato tuttavia che molte delle informazioni richieste sono già a disposizione delle amministrazioni pubbliche (Inps, Inail). Si dovrebbe prevedere pertanto una integrazione dei dati disponibili, per minimizzare e focalizzare le richieste di informazioni, soprattutto nel caso si optasse per una soglia molto bassa. Il Comitato Nazionale di Parità - ricostituito nel luglio dello scorso anno, e costituito, oltre che dalle parti sociali anche da esperti in materie giuridiche, economiche e sociologiche con competenze in materie di lavoro e politiche di genere - potrebbe essere incaricato di rivedere le informazioni richieste nel questionario e coordinare la raccolta delle informazioni già disponibili. La collaborazione fra istituzioni e imprese, specie se piccole, potrebbe aumentare notevolmente l’accettazione della normativa.

**2. A chi viene trasmesso? Soggetti responsabili della ricezione, elaborazione e valutazione dei dati**

La legge attuale prevede che il rapporto venga trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionali responsabili in tema di parità, che li elaborano, trasmettendoli alle sedi territoriali dell’Ispettorato nazionale del lavoro, alla consigliera o al consigliere nazionale di parità, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri. Sarebbe utile definire un unico soggetto istituzionale responsabile per l’analisi e la trasmissione delle valutazioni al parlamento.

**3. Pubblicizzazione dei risultati**

Vi sono due possibili livelli di dettaglio nella pubblicazione dei risultati. Pubblicazione, in un portale nel sito del Ministero, dell’elenco delle aziende che hanno trasmesso il rapporto e delle aziende che non lo hanno trasmesso, nonché i dati occupazionali e salariali aggregati - la soluzione scelta per esempio da Austria e Belgio - oppure la pubblicazione nominativa di ogni azienda - opzione scelta dal Regno Unito (naming and shaming mechanism). La confidenzialità del rapporto limita ovviamente i costi (e i benefici) di reputazione per le imprese, ma anche la possibilità per i lavoratori e le lavoratrici e i loro rappresentanti di intraprendere azioni sulla base dei risultati (ferma restando l’azione individuale in caso di discriminazione). La soluzione scelta dipende anche dal parere dell’autority per la privacy.

**4.** **Controllo, valutazione e sanzioni**

i) *Per mancata dichiarazione*. E’ opportuno un atteggiamento più fermo che nel passato, quando le sanzioni, facoltative, di fatto non sono mai state comminate. In alcune proposte di legge, l’Ispettorato del Lavoro invita le aziende che non hanno presentato il rapporto a provvedere entro sessanta giorni. In caso di inottemperanza, l’Ispettorato applica una sanzione fino all’1 per cento del monte retributivo aziendale e, in caso di recidiva, si applica la sospensione per un anno degli eventuali benefìci contributivi goduti dall’impresa.

ii) *In caso di discriminazione*. Che sanzioni si prevedono? Che azioni si richiedono?

In caso di discriminazione individuale, la disponibilità di dati rende possibile il ricorso al giudice. Importante a questo proposito è sostenere la lavoratrice (in alcuni casi il lavoratore) nell’iter dell’azione legale, in particolare con riferimento alla capacità di intentare e sostenere i costi di azioni giudiziarie (Bettio 2015). Nei casi di palese discriminazione ‘indiretta’ da parte delle imprese (nel caso per esempio n cui i criteri di valutazione per le promozioni avvantaggino gli uomini rispetto alle donne) è dubbio che ci si possa affidare unicamente alla rilevanza della pubblicità negativa (più rilevante forse per le grandi imprese). In questi casi è possibile prevedere azioni volte a modificare i criteri di valutazione, per ridurre la discriminazione verticale. In Svezia, per esempio, le imprese con più di 25 dipendenti sono tenute a pubblicare un piano di azione volto a eliminare le disuguaglianze. In Francia, invece, le grandi imprese sono passibili di sanzioni fino all’1% del monte salari. E’ possibile anche prevedere premialità, per esempio la possibilità per le aziende che rispettano le pari opportunità e la parità salariale di ottenere un’apposita certificazione. Ma ritengo che, se c’è una legge che vieta la discriminazione diretta e ostacola ogni forma di discriminazione ‘indiretta’, e pertanto prescrive qualche forma di certificazione, debba essere prevista anche una sanzione in caso di inadempienza.

**Due osservazioni conclusive**

Sempre di più la determinazione della retribuzione è determinata da caratteristiche lavorative personali (es. capacità di lavorare in gruppo, disponibilità ad adeguarsi a modifiche organizzative), che variano da lavoratore a lavoratore e non dipendono strettamente dal tipo di lavoro svolto. Questo rischia di minare il principio, sancito dall’art 2 della l. 903/77 di “stessa retribuzione quando le prestazioni richieste siano le stesse o di pari valore”. Inoltre, il monitoraggio di comportamenti discriminatori potrebbe indurre effetti indesiderati, per esempio incoraggiare l’outsourcing di lavori a basso salario occupati da lavoratrici o ridurre l’assunzione di lavoratrici in occupazioni atipiche per evitare di doverle includere nel rapporto (Gribling e Smith 2018).

Questo implica che l’eguaglianza sul posto di lavoro non può essere ottenuta da una singola misura, ma richiede una combinazione di misure legislative e non legislative. Tuttavia, con queste avvertenze, la compilazione e la pubblicazione del rapporto sulla situazione del personale, oltre a far emergere palesi situazioni di diseguaglianza e sensibilizzare e consolidare una cultura della parità, può indurre le imprese a riconsiderare le loro politiche retributive, come sembra dimostrare il caso islandese, dove una maggiore attenzione all’eguaglianza ha aumentato la fiducia nel sistema retributivo, beneficiando uomini e donne (Rubery 2020).

Riferimenti

Bettio, F. (2015). Ad un passo dalla parità? mezzo secolo di differenziali di genere' in Stefano Musso (a cura di) 'Storia del lavoro in Italia. Il Novecento, 1945-2000', Roma: Castelvecchi Editore

Gribling, M. and Smith, M. (2019). Can pay reporting help reduce the gender pay gap? http://theconversation.com/can-pay-reporting-help-reduce-the-gender-pay-gap-107316

Rubery, J. (2019). Is equal pay actually possible? https://www.bbc.com/news/business-47212342

1. Sapienza Università di Roma e consigliere esperta CNEL. [↑](#footnote-ref-1)