



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 28 luglio 2021)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *"Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro"* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*;

VISTO, in particolare, l'art. 6 della citata legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"*;

Visto, altresì, l'art. 28 della medesima legge n. 234/2012, rubricato *"Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea"*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *"Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea"*;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determina prot. n. 376 del 24/2/2021, con il quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente, ai sensi del predetto art. 28 della legge n. 234/2012;

VISTE le note in data 11/5/2021, 13/5/2021, 18/5/2021, 20/5/2021, 25/5/2021, 27/5/2021, 1/6/2021, 3/6/2021, 8/6/2021, 10/6/2021, 15/6/2021, 17/6/2021, 22/6/2021, 24/6/2021, 1/7/2021, 6/7/2021, 8/7/2021, 13/7/2021, 15/7/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea ai sensi degli artt. 6, 24, 26 e 28 della citata legge n. 234/2012;

VISTO, in particolare, l'Atto UE COM (2021) 93 (Proposta 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);

VISTE le comunicazioni rese nelle Assemblee del 26 maggio e del 30 giugno 2021;

VISTI i verbali delle sedute del 7/6/2021 e del 21/6/2021 del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame nel "Disegno di legge ai sensi dell'art. 99, comma 3, della Costituzione concernente modifiche all'articolo 46 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al D. L.vo 11 aprile 2006, n. 198, in materia di rapporto sulla situazione del personale; nelle "Disposizioni in materia di statistiche e politiche

di genere”(2013); nella pronuncia “La rimozione dei divari di genere nelle imprese e nel lavoro”(2017) e nel Documento di osservazioni e proposte “Next generation EU per le pari opportunità di genere” (2020);

CONSIDERATO, altresì, che il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) ha espresso nella materia in esame i seguenti pareri: SOC/586 “Parità di genere nei mercati del lavoro europei”; COM (2017) 678 *final* “Piano d’azione dell’UE per il 2017-2019—Affrontare il problema del divario retributivo di genere”; COM(2021)93 *final* – 2021-50 del 9 giugno 2021 “Parere sulla proposta 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;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito al predetto Atto UE COM (2021) 93 Proposta 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;

SENTITO il Segretario generale, Cons. Paolo PELUFFO;

VISTA la Deliberazione del Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012 nella seduta del 21 giugno 2021;

UDITO il relatore, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Cons. Annalisa Rosselli;

ADOTTA

L’unito parere in merito all’atto UE COM (2021) 93 Proposta 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.

Prof. Tiziano TREU

Sintesi dell'atto

Il diritto alla parità retributiva tra donne e uomini per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore è uno dei principi fondamentali sanciti dal trattato di Roma. La necessità di garantire la parità retributiva è espressa nella Direttiva 2006/54/CE, integrata nel 2014 da una raccomandazione della Commissione sulla trasparenza retributiva. Nonostante questo quadro giuridico, l'effettiva attuazione e applicazione di tale principio nella pratica continua a rappresentare una sfida nell'UE. La mancanza di trasparenza retributiva è stata individuata come uno dei principali ostacoli ed il divario retributivo di genere nell'UE continua ad attestarsi intorno al 14%; esso ha ripercussioni a lungo termine sulla qualità della vita delle donne, le espone ad un maggiore rischio di povertà e perpetua il divario retributivo pensionistico, che è pari al 33 % nell'UE. La pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze economiche e sociali rendono ancora più urgente affrontare questo problema. Il pilastro europeo dei diritti sociali include la parità di genere e il diritto alla parità di retribuzione tra i suoi 20 principi.

Nel suo piano d'azione 2017-2019 per affrontare il divario retributivo di genere, la Commissione ha valutato la necessità di ulteriori misure giuridiche per migliorare l'applicazione del principio della parità retributiva e le opportunità per migliorare la trasparenza retributiva. La Presidente Von Der Leyen ha annunciato che la Commissione presenterà nuove misure vincolanti in materia di trasparenza retributiva e tale impegno è stato ribadito nella strategia per la parità di genere 2020-2025. Il diritto alla parità retributiva non è applicato in modo adeguato né attuato

nella pratica ed in molti Stati membri manca la trasparenza retributiva. La presente proposta di Direttiva rientra in un più ampio pacchetto di misure ed iniziative volte ad affrontare le cause profonde del divario retributivo di genere e a consentire l'emancipazione economica delle donne.

L'iniziativa mira a contrastare il persistere di un'applicazione inadeguata del diritto fondamentale alla parità retributiva e a garantire il rispetto di tale diritto in tutta l'UE, stabilendo norme in materia di trasparenza remunerativa per consentire ai lavoratori di rivendicare il loro diritto alla parità retributiva. La proposta di Direttiva persegue tali obiettivi:

- garantendo la trasparenza remunerativa all'interno delle organizzazioni aziendali;
- agevolando l'applicazione dei concetti chiave relativi alla parità stipendiale, compresi quelli di "retribuzione" e "lavoro di pari valore";
- rafforzando i meccanismi di applicazione.

La trasparenza retributiva consente di:

- individuare e comprovare possibili discriminazioni basate sul sesso;
- mettere in luce i pregiudizi di genere nei sistemi retributivi e di inquadramento professionale che non valorizzano il lavoro di donne e uomini in modo paritario e neutro sotto il profilo del genere, o che non valorizzano alcune competenze professionali che sono per lo più considerate qualità femminili;
- sensibilizzare i datori di lavoro sulla questione ed aiutarli a individuare disparità stipendiali discriminatorie basate sul genere che non possono essere spiegate da validi fattori discrezionali e che sono spesso involontarie.

La trasparenza retributiva può costituire un incentivo per una revisione più generale delle politiche in materia di parità di genere a livello di impresa e promuovere una più stretta collaborazione tra datori di lavoro e rappresentanti dei lavoratori.

Sono prevedibili vantaggi in termini di maggiore consapevolezza tra i datori di lavoro e grazie al fatto che i lavoratori saranno messi in condizione di esercitare meglio il loro diritto alla parità retributiva per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore, alla riduzione dei pregiudizi di genere nelle strutture retributive, alla riduzione della sottovalutazione sistemica del lavoro delle donne e, in ultima analisi, alla riduzione della quota di divario retributivo di genere plausibilmente dovuta alla discriminazione retributiva. Una maggiore parità retributiva potrebbe inoltre:

- far aumentare le retribuzioni lorde totali a livello dell'UE;
- ridurre le disparità del reddito di mercato in tutti gli Stati membri;
- far diminuire il tasso di "rischio di povertà", soprattutto la quota che riguarda le famiglie monoparentali (di cui le donne rappresentano l'85 %);
- far aumentare le entrate pubbliche provenienti dalle imposte dirette e dai contributi sociali;
- far aumentare la domanda aggregata.

La proposta non richiede lo stanziamento di risorse aggiuntive a carico del bilancio dell'UE.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

La proposta di Direttiva si propone come misura per accrescere la trasparenza retributiva e consentire, quindi, ai lavoratori di individuare e comprovare possibili discriminazioni basate sul sesso. La Direttiva incoraggia, altresì, il ricorso a sistemi di valutazione e classificazione professionale per determinare le retribuzioni basandosi su criteri neutri sotto il profilo del genere per uomini e donne, al fine di escludere qualsiasi discriminazione, diretta o indiretta, fondata sul sesso. Il CNEL approva le finalità della Direttiva nella convinzione che i tassi di differenziale salariale legati al genere debbano essere ulteriormente ridotti. Per fare questo occorre identificare, anche grazie alle risorse del PNRR, misure che vadano in diverse direzioni. Le possibili discriminazioni basate sul sesso costituiscono, infatti, solo una delle cause del *gender pay gap* che dipende

anche da fattori più difficilmente aggredibili a livello di singola impresa e che richiedono quindi interventi di sistema. Tra i fattori più spesso evocati: la bassa occupazione femminile (una delle tecniche di misurazione del *gender pay gap* è costituita dalla differenza tra quanto guadagna per ora lavorata il lavoratore medio e la lavoratrice media. Il *gender pay gap* è quindi basso in Italia dove le donne con basso livello di istruzione restano in misura rilevante fuori dal mercato del lavoro); la cosiddetta *child penalty*, cioè il privilegiare da parte delle donne elementi non salariali dell'occupazione quali vicinanza a casa o la flessibilità di orario; la segregazione orizzontale che vede le donne concentrate in settori a bassi salari; o la segregazione verticale che può richiedere per l'accesso ai livelli più alti competenze e esperienze più difficilmente acquisibili da parte delle donne.

Nella misura però in cui esista a livello di impresa una effettiva discriminazione che viola il principio fondamentale di pari salario per lavoro di pari valore, la Direttiva si propone di combatterla attraverso due strumenti: 1) la trasparenza retributiva; 2) la maggiore facilità di accesso alla giustizia per le vittime di discriminazione retributiva.

1) Dal punto di vista della trasparenza, si possono valutare positivamente alcuni aspetti della Direttiva che vanno anche nella direzione sostenuta dal CNEL con una sua proposta di legge presentata il 19 giugno 2019, in discussione al Parlamento abbinata ad altre proposte di legge, 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".

La proposta CNEL mirava a rafforzare gli obblighi di trasparenza già previsti dal suddetto articolo 46 del Codice della pari opportunità. L'Italia è, infatti, fra i Paesi dell'Unione Europea che contempla nel suo ordinamento un obbligo a carico delle imprese ai fini della trasmissione di un rapporto sulla situazione del personale. In questo senso è apprezzabile che la Direttiva specifichi la terminologia e chiarisca le informazioni da fornire, proponendo al medesimo tempo misure che possono rendere più cogente ma anche meno gravoso l'adempimento dell'obbligo.

E' infatti positivo che, per ridurre l'onere gravante sui datori di lavoro, la Direttiva incoraggi gli Stati membri a raccogliere e collegare i dati necessari tramite le rispettive amministrazioni nazionali, in modo da calcolare il divario retributivo tra lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile per datore di lavoro, incrociando dati già disponibili presso la P.A. Inoltre, appaiono apprezzabili le seguenti disposizioni che, favorendo la trasparenza, possono significativamente contribuire a ridurre la discriminazione:

- Trasparenza retributiva per le persone in cerca di lavoro, ovvero pubblicità del livello retributivo iniziale nell'annuncio del posto vacante o prima del colloquio di lavoro.
- Diritto all'informazione dei lavoratori dipendenti, ovvero diritto di chiedere informazioni al proprio datore di lavoro sul loro livello di retribuzione individuale e sui livelli salariali medi, ripartiti per sesso, per le categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore.
- Valutazione congiunta delle retribuzioni, ovvero perseguimento di un approccio collaborativo che può portare a mettere in luce aspetti dell'organizzazione dell'impresa di cui non c'è consapevolezza. La Direttiva, infatti, prevede che se la relazione sulle retribuzioni rivela un divario retributivo di genere di almeno il 5 % e se il datore di lavoro non è in grado di giustificare tale divario in base a fattori oggettivi neutri dal punto di vista del genere, i datori di lavoro dovranno effettuare una valutazione delle retribuzioni, in collaborazione con le rappresentanze dei lavoratori e lavoratrici.
- Istituzione di un organismo di monitoraggio. La Direttiva prevede che gli Stati membri designino un organismo incaricato di monitorare e sostenere l'attuazione delle disposizioni giuridiche nazionali di recepimento della Direttiva. Il tipo di funzioni previsto potrebbe auspicabilmente favorire la creazione di un ufficio strutturato o l'adeguamento di uffici esistenti, con competenze specifiche e sufficienti risorse umane e finanziarie, contribuendo a una riorganizzazione dell'organizzazione preposta al rispetto della parità retributiva di genere

Destano però perplessità alcuni aspetti:

- Mancanza di chiare sanzioni per le imprese che non si adeguano alle disposizioni in materia di trasparenza, limitandosi la Direttiva a dire che le sanzioni devono essere “effettive, proporzionate e dissuasive” dove invece il CNEL aveva previsto in caso di inadempienza dopo dovute sollecitazioni “una sanzione fino all’1 per cento del monte retributivo aziendale”.
- Imposizione dell’obbligo di fornire le informazioni sui differenziali retributivi di genere solamente ai datori di lavoro con più di 250 addetti, pubblici e privati. Nel settore privato in Italia questo vuol dire escludere circa il 70 per cento dell’occupazione. Già ora il limite di 100 addetti previsto dal Codice delle pari opportunità è considerato troppo alto. Peraltro, nel disegno di legge citato in premessa il CNEL aveva individuato la soglia dei 50 dipendenti, a seguito di un ampio e articolato confronto tra le parti sociali.

E’ pur vero che esistono differenze sostanziali tra imprese di piccole e grandi dimensioni che richiederebbe particolare attenzione nell’esaminare i risultati e, soprattutto, nell’aggregarli unendo dati provenienti da imprese di dimensioni molto diverse. Al variare della scala di impresa generalmente variano 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, con una struttura gerarchica più articolata, fattori di segregazione verticale potrebbero essere più rilevanti, mentre nelle piccole imprese per valutare la parità di genere bisogna tener conto anche di altri elementi, come orari, congedi, tipo di mansione etc. A tale proposito, sarebbe stato opportuno che la Direttiva fornisse qualche indicazione generale anche sulle imprese di dimensioni inferiore ai 250 addetti, invece di ignorarle e delegare questo compito agli Stati Membri.

2) Dal punto di vista del secondo strumento per combattere la discriminazione previsto dalla Direttiva, migliore accesso alla giustizia per

le vittime di discriminazione retributiva, il CNEL valuta positivamente particolarmente due aspetti:

- Trasferimento sul datore di lavoro dell'onere della prova circa l'insussistenza della violazione del principio di parità retributiva in specifiche circostanze. Dice infatti la Direttiva che l'onere della prova spetta al datore di lavoro " qualora i lavoratori che si ritengono lesi dalla mancata osservanza del principio della parità retributiva abbiano prodotto dinanzi ad un organo giurisdizionale, o dinanzi ad un altro organo competente, elementi di fatto in base ai quali si possa presumere che ci sia stata discriminazione diretta o indiretta, nonché nei casi in cui il datore non abbia rispettato uno qualsiasi dei diritti o degli obblighi in materia di trasparenza retributiva".
- Possibilità per gli organismi per la parità e i rappresentanti dei lavoratori di agire in procedimenti giudiziari o amministrativi per conto dei lavoratori e delle lavoratrici e condurre azioni collettive sulla parità di retribuzione.

Questi provvedimenti diminuiscono sensibilmente il costo per la lavoratrice di ricorrere alla giustizia per far valere il suo diritto a una retribuzione non discriminante.