



## Parità retributiva e principio di non discriminazione salariale: la Direttiva 2023/970

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

*Dottorando in Lavoro, Sviluppo e Innovazione, Università di Modena e Reggio Emilia – Fondazione “Marco Biagi”*

**1. Premessa** – La Direttiva (UE) 2023/970 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 è 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 retributiva e i relativi meccanismi di applicazione. Essa ha come aspirazione il raggiungimento dell’equivalenza della retribuzione senza alcuna distinzione di genere all’interno degli ordinamenti di tutti gli Stati membri.

Il presente contributo affronta una delle problematiche più attuali e controverse relativa al tema della retribuzione con particolare riguardo alla determinazione della “giusta” retribuzione, nell’ottica del contrasto a differenze salariali nel lavoro subordinato e autonomo.

Dopo un breve *excursus* storico sui provvedimenti maggiormente rilevanti in tema di differenze retributive, si analizzerà il contenuto della Direttiva cercando di cogliere i profili critici di maggior interesse.

**2. Il panorama sovranazionale** – La “parità salariale” rappresenta un concetto che sancisce il diritto secondo cui uomini e donne ricevano la stessa retribuzione<sup>1</sup> non solo per uno stesso lavoro o un lavoro simile, ma anche quando svolgono un lavoro completamente diverso ma di egual valore, determinato sulla base di parametri oggettivi. Quest’ultimo, nonostante possa sembrare un concetto recente, è stato riconosciuto dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro solo nel 1919<sup>2</sup> ed è sancito nel Preambolo della sua Costituzione<sup>3</sup> come elemento chiave della giustizia sociale. Nella Dichiarazione di Filadelfia dell’OIL del 1944, che è parte integrante della Costituzione, si afferma che «*tutti gli esseri umani, indipendentemente dalla razza, dalla religione e dal sesso a cui appartengono hanno il diritto di tendere al loro progresso materiale ed al loro sviluppo spirituale in condizioni di libertà e dignità, di sicurezza economica e con possibilità eguali*». Ancora la Dichiarazione dell’OIL del 1998 sui principi e i diritti fondamentali del lavoro impegna gli Stati membri a rispettare, promuovere e realizzare i principi relativi ai diritti fondamentali, indipendentemente dal fatto che abbiano ratificate o meno

---

<sup>1</sup> Sul concetto di “retribuzione” si vedano i recenti contributi di C. ZOLI *Giusta retribuzione e lavoro povero*, in VTDL, fasc. II, 2022; A. LASSANDARI, *Lavoro povero, salario minimo e reddito di cittadinanza*, in VTDL, fasc. II, 2022;

<sup>2</sup> Articolo 427 del Trattato di Versailles: OIL, Official Bulletin I (1919–1920).

<sup>3</sup> Costituzione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro, emendata nel 1946 per aggiungere un riferimento specifico alla parità di retribuzione per un lavoro di pari valore nel preambolo (originariamente nell’articolo 41): OIL, Official Bulletin XXIX, n. 4 (1946).

le rispettive convenzioni. Questi diritti fondamentali includono l'eliminazione di ogni discriminazione in materia di impiego e occupazione.

Nella Dichiarazione dell'OIL del 2008 sulla giustizia sociale per una globalizzazione equa è stabilito che l'uguaglianza di genere e la non discriminazione sono principi trasversali agli obiettivi del lavoro dignitoso dell'OIL.

Centrale è poi la rilevanza della Convenzione sulla parità di retribuzione del 1951 (n. 100), che costituisce il primo strumento internazionale sul tema salariale. La sua adozione risale al secondo dopoguerra anche in ragione del fatto che le donne erano state in prima linea nello sforzo bellico industriale, l'uguaglianza di retribuzione tra donne e uomini era considerata come un primo passo verso una più ampia uguaglianza a livello sociale, considerando che le differenze salariali sono una delle forme più visibili e misurabili di discriminazione.

La Convenzione costituisce uno strumento normativo di grande importanza. Essa tiene conto dell'evoluzione dei mezzi di applicazione, che si evolvono tuttora. Retribuire le donne in misura inferiore rispetto agli uomini, per lo stesso lavoro o per un lavoro di egual valore, è una forma comune di discriminazione in materia di occupazione. La Convenzione sulla discriminazione del 1958 (n. 111) è strettamente connessa alla Convenzione n. 100. Essa proibisce ogni distinzione, esclusione o preferenza basata su vari motivi, tra cui il sesso, che possano compromettere l'uguaglianza di possibilità o di trattamento in materia di impiego e professione.

La Raccomandazione che accompagna la Convenzione n. 111 fa riferimento alla necessità di formulare politiche nazionali per prevenire ogni forma di discriminazione in materia di impiego e professione, sulla base di una serie di principi, tra cui l'uguaglianza di possibilità e di trattamento rispetto alla retribuzione per un lavoro di egual valore per tutti. Oltre il 90% degli Stati membri dell'OIL ha ratificato le Convenzioni n. 100 e 111: esiste quindi un ampio consenso sull'importanza dei diritti e dei principi in esse stabiliti.

**3. Le novità della Direttiva 2023/970 sulla parità retributiva uomo/donna –** Secondo i dati forniti da Eurostat, il *gender pay gap* in Italia sembrerebbe essere tra i più bassi nell'Unione europea, aggirandosi intorno al 4,2%<sup>4</sup>. Tuttavia, se si considera il c.d. “*gender overall earnings gap*”, che prende in considerazione, oltre i salari orari medi, anche il numero di ore retribuite in media in un mese e il tasso di occupazione, la situazione appare molto diversa: il divario di genere in Italia è pari al 43%, ben al di sopra della media europea, di poco superiore al 36%. Le cause si rinvengono non solo nella disparità retributiva di genere, ma anche nella non equa distribuzione del lavoro di cura in famiglia, con le donne che svolgono in media meno ore di lavoro retribuito degli uomini. Inoltre, occorre considerare che le donne sono più spesso impiegate con lavori temporanei e in occupazioni meno retribuite. Questa discrasia è in parte connessa, infatti,

---

<sup>4</sup> A livello UE, invece, era pari al 13%. Cfr. EUROSTAT, *Gender pay gap in unadjusted form* (SDG\_05\_20), in [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_05\\_20/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en). Tale dato esprime la «differenza percentuale tra la retribuzione oraria media di uomini e donne rapportata alla retribuzione oraria degli uomini».

anche alla c.d. “segregazione occupazionale”<sup>5</sup>, cioè alla maggiore concentrazione delle donne nei settori a basso salario, quali quelli dell’istruzione, sanitario, del tessile, della ristorazione e della vendita al dettaglio<sup>6</sup>.

La parità retributiva tra generi, come già sopra richiamato, è principio fondante dell’Unione europea ed è stato riconosciuto come tale già a partire dal Trattato di Roma del 1957. Esso è disciplinato attualmente dall’art. 157 TFUE, che enuncia il principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e di sesso femminile «*per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore*» e richiede l’impegno degli Stati membri e dell’UE ad assicurarne l’attuazione<sup>7</sup>. Si tratta di una disposizione di fondamentale importanza poiché rappresenta la base giuridica per l’operatività della Direttiva sulla parità salariale oggetto del seguente commento.

Anche l’art. 23 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea afferma il principio della parità tra donne e uomini «in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione»<sup>8</sup>.

Ciò nonostante, il principio risultava ancora oggi una grande sfida per l’UE. Infatti, nonostante la ricchezza di dichiarazioni e convenzioni in tema di parità salariale, dal Patto della Montagna del 1944 ad oggi, e l’incremento del tasso di attività delle donne nel mercato del lavoro, il divario salariale tra lavoratrice e lavoratore (o divario salariale di genere) continuava a persistere, rappresentando una delle principali ingiustizie nel mondo del lavoro. Secondo uno degli ultimi rapporti OIL, le donne guadagnano in media circa il 20% in meno rispetto agli uomini a parità di lavoro svolto. Questo spesso accade anche quando i loro livelli d’istruzione sono superiori a quelli delle controparti maschili. Da ciò l’esigenza di intervenire attraverso un provvedimento, la Direttiva UE 2023/970, volto a colmare il *gap* in tema di retribuzione esistente tra uomo e donna.

Una delle maggiori novità della Direttiva in esame è quella di prevedere per la prima volta in un testo vincolante dell’UE l’approccio intersezionale, sottolineandone l’importanza «per comprendere e affrontare il divario retributivo di genere»<sup>9</sup>. Questa

---

<sup>5</sup> Secondo i dati EUROSTAT, circa il 24% del *gender pay gap* può essere spiegato proprio alla luce di una maggiore concentrazione delle donne nei settori cd. a basso salario. Cfr. *The gender pay gap situation in the EU*, in [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/gender-pay-gap-situation-eu_en).

<sup>6</sup> L. Guaglione, *Azione sindacale, lavoro a distanza e gap di genere*, in M. Aimo, A. Fenoglio, D. Izzi (a cura di), *Studi in memoria di Massimo Roccella*, ESI, Napoli, 2021, p. 779; B. De Micheli, M. Capesciotti, *Gender policy and indicators report*, 2020, p. 3 e ss. Proprio rispetto a tale elemento, pare opportuno ricordare che le donne hanno subito maggiormente le conseguenze della pandemia da Covid-19, in quanto proprio i settori in cui le donne sono in genere sovra-rappresentate sono stati i più colpiti dalla crisi.

<sup>7</sup> Il par. 2 dell’art. 157 TFUE chiarisce che si deve fare riferimento sia al salario o trattamento normale di base o minimo, sia a «tutti gli altri vantaggi pagati direttamente o indirettamente, in contanti o in natura, dal datore di lavoro al lavoratore in ragione dell’impiego di quest’ultimo».

<sup>8</sup> A livello UE, si è posta una notevole attenzione al tema della parità retributiva anche con la Direttiva 2006/54, integrata dalla Raccomandazione della Commissione 2014/124/UE del 7 marzo 2014 sul potenziamento del principio della parità retributiva tra donne e uomini tramite la trasparenza. A tal fine, i paragrafi 3 e 4 di tale Raccomandazione sottolineano l’importanza di misure adeguate a garantire ai dipendenti di accedere alle informazioni sui livelli salariali e l’importanza di relazioni sulle retribuzioni da parte delle imprese. Nonostante questo impegno dell’Unione, come testimoniato dalla Relazione della Commissione europea sull’attuazione della raccomandazione appena citata, nel 2017 solo 11 Stati membri avevano norme sulla trasparenza retributiva.

<sup>9</sup> *Considerando* n. 25 della Direttiva 2023/970.

innovazione discende dall'intento di perseguire gli obiettivi disposti nella Strategia per la parità di genere 2020-2025. Anche da un punto di vista lessicale vi sono novità. Il testo della Direttiva menziona direttamente la c.d. discriminazione intersezionale<sup>10</sup>, definendola «discriminazione fondata su una combinazione di discriminazioni fondate sul sesso e su qualunque altro motivo di cui alla direttiva 2000/43/CE o alla direttiva 2000/78/CE»<sup>11</sup>; ed evidenza che la discriminazione retributiva basata sul genere «può implicare un'intersezione di vari assi di discriminazione o disuguaglianza qualora il lavoratore appartenga a uno o più gruppi protetti contro la discriminazione [...]»<sup>12</sup> basata su elementi quali la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale. La Direttiva chiarisce che tali combinazioni dovrebbero essere tenute in dovuto conto «a fini sostanziali e procedurali, compreso riconoscere l'esistenza di una discriminazione, decidere quali siano i lavoratori che devono servire da termine di paragone appropriato, valutare la proporzionalità e determinare, se del caso, il livello del risarcimento concesso o delle sanzioni imposte».

Nel preambolo si afferma poi l'importanza della trasparenza retributiva in sede contrattuale, cioè il diritto per i candidati e le candidate ad essere informati in maniera trasparente in merito al trattamento retributivo per una certa prestazione di lavoro. Infatti «la mancanza di trasparenza nella determinazione delle retribuzioni lascia spazio a pratiche discriminatorie basate su diversi motivi»<sup>13</sup>: pratiche discriminatorie basate sul genere, ma anche sull'intersezione tra diversi fattori.

Nella pratica, dunque, i lavoratori hanno il diritto di richiedere e ricevere per iscritto, informazioni sul loro livello retributivo individuale e sui livelli retributivi medi, ripartiti per sesso, delle categorie di lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore. Avranno inoltre la possibilità di richiedere e ricevere le informazioni tramite i loro rappresentanti dei lavoratori, conformemente al diritto e/o alle prassi nazionali. Avranno, infine, la possibilità di richiedere e ricevere le informazioni tramite un organismo per la parità. Nel caso in cui le informazioni ricevute siano imprecise o incomplete, i lavoratori potranno richiedere, personalmente o tramite i loro rappresentanti, chiarimenti e dettagli ulteriori e ragionevoli riguardo ai dati forniti e esigere una risposta motivata. I datori di lavoro dovranno informare annualmente tutti i lavoratori del loro diritto di ricevere tali informazioni.

Altra novità introdotta dalla Direttiva 2023/970 attiene al diritto al risarcimento. A tal proposito il testo dispone all'art. 16 par. 3 che nel calcolo del risarcimento o della riparazione siano ricompresi «il recupero integrale delle retribuzioni arretrate e dei relativi bonus o pagamenti in natura, il risarcimento per le opportunità perse, il danno immateriale, i danni causati da altri fattori pertinenti che possono includere la discriminazione intersezionale, nonché gli interessi di mora».

L'art. 23 (Sanzioni), al par. 3, specifica che le sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, applicabili in caso di violazione dei diritti e degli obblighi connessi al

---

<sup>10</sup> La paternità di tale nozione si deve all'attivista e giurista statunitense Kimberlé Crenshaw nel 1989.

<sup>11</sup> Art. 3, Direttiva 2023/970.

<sup>12</sup> *Considerando* n. 25, cit.

<sup>13</sup> *Considerando* n. 32, Direttiva 2023/970.

principio della parità di retribuzione, «tengono conto di eventuali fattori aggravanti o attenuanti pertinenti applicabili alle circostanze della violazione, che possono includere la discriminazione intersezionale». Inoltre, il par. 3 dell'art. 29 (Monitoraggio e sensibilizzazione) specifica che l'organismo preposto al monitoraggio, che gli stati devono designare in attuazione della Direttiva, deve sensibilizzare le imprese e le organizzazioni pubbliche e private, le parti sociali e i cittadini al fine di promuovere il principio della parità di retribuzione e il diritto alla trasparenza retributiva, anche affrontando la discriminazione intersezionale in relazione alla parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

**4. Conclusioni** – In conclusione, si osserva che le disposizioni contenute nella Direttiva rappresentano un passo importante della normativa antidiscriminatoria Europea. Gli Stati membri hanno tempo fino al 7 giugno 2026 per adeguarsi al contenuto della Direttiva con le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie.

Si auspica che le prescrizioni in essa racchiuse siano d'impulso per l'adozione della tanto attesa "*Direttiva orizzontale*", finalizzata ad ampliare l'ambito oggettivo di protezione contro le discriminazioni per i fattori previsti dalla Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (orientamento sessuale, età, disabilità, religione e convinzioni personali) dal solo settore lavorativo a quelli dell'accesso e della fornitura di beni e servizi, dell'istruzione e della protezione sociale.

*Giugno 2023*