

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2516

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MURA, SERRACCHIANI, CARLA CANTONE, GRIBAUDO, VISCOMI

Modifiche al codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di attuazione del principio di parità di trattamento giuridico e retributivo tra le lavoratrici e i lavoratori nell'aggiudicazione e nell'esecuzione degli appalti e dei contratti pubblici

Presentata il 27 maggio 2020

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel mondo le donne guadagnano in media il 23 per cento in meno degli uomini a fronte del medesimo impegno lavorativo: siamo di fronte al « più grande furto della storia », come è stato affermato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, nel suo rapporto intitolato « Lo stato della popolazione nel mondo 2017 ». Secondo i dati raccolti dall'Organizzazione, non esistono distinzioni basate su aree, comparti, età o qualifiche e, come ha dichiarato il consigliere Anuradha Seth, « non esiste un solo Paese, né un solo settore in cui le donne abbiano gli stessi stipendi degli uomini ». Il divario salariale non è dovuto a una o più cause, ma all'accumulo di numerosi fattori che comprendono la sottovalutazione del lavoro delle

donne, la mancata remunerazione del lavoro domestico, la minore partecipazione al mercato del lavoro, il livello di qualifiche assunte, la discriminazione e la mancanza di adeguate politiche di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Il divario retributivo tra i sessi, o *gender pay gap*, è quindi un fenomeno complesso che riguarda sia la discriminazione diretta, cioè a parità di lavoro, sia le differenze di mansioni e di settori. Colmare un tale divario è necessario anzitutto per motivi di giustizia e di uguaglianza, oltre che per un miglior andamento dell'economia. L'eliminazione del divario retributivo tra donne e uomini avrebbe, infatti, un forte impatto positivo sulla crescita economica.

Si tratta, dunque, di una questione la cui rilevanza merita la massima attenzione da parte del legislatore, il quale deve usare tutti gli strumenti legislativi per livellare le sperequazioni esistenti.

Occorre, pertanto, mettere in atto azioni positive, ossia misure legislative dirette a compensare le disuguaglianze economiche e sociali, sulla base di quanto stabilito dalla Carta costituzionale e, in particolare, dagli articoli 2 e 3, ai sensi dei quali non esiste uguaglianza formale senza l'effettiva parificazione sociale fra tutti i soggetti.

Dalla lettura della Costituzione affiora una concezione della dignità della persona umana strettamente correlata ai rapporti economici e sociali di ciascun individuo e, all'interno di questa concezione, il lavoro rappresenta l'unico titolo idoneo a consentire l'emancipazione e la libertà delle donne e degli uomini. Le lavoratrici, così come i lavoratori, devono avere il pieno riconoscimento del loro valore professionale e delle competenze acquisite e i lavoratori devono concorrere, alla pari delle lavoratrici, alle funzioni genitoriali, familiari e di cura.

Da queste considerazioni deriva la particolare importanza del principio della parità di trattamento tra donna e uomo nella loro veste di prestatori di lavoro, avente lo scopo precipuo di tutelare la pari dignità sociale e di porre fine alle discriminazioni delle lavoratrici nell'ambito dei rapporti di lavoro.

La notevole incisività di tale principio si ravvisa nell'articolo 37 della stessa Costituzione, laddove, al primo comma, stabilisce che « La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore », a specificazione del principio di uguaglianza formale di cui all'articolo 3, primo comma, della medesima Costituzione.

In particolare, la prima parte del primo comma dell'articolo 37 mette in correlazione le retribuzioni con la « parità di lavoro », nel senso che lo stesso lavoro è la condizione fattuale che fa sorgere il diritto di percepire la stessa retribuzione. L'inciso « a parità di lavoro » deve essere inteso in senso stretto come prestazione lavorativa oggettiva, comprensiva dei concetti di man-

sione e di qualifica. Dunque, la « parità » deve essere verificata oggettivamente con riferimento all'effettiva attività esercitata e all'effettiva posizione nell'organizzazione aziendale e, se il lavoro di un uomo e di una donna è pari sulla base di tali elementi, la retribuzione deve essere uguale.

Poiché la *ratio* del primo comma dell'articolo 37 è diretta a garantire la « pari dignità sociale », di cui all'articolo 3, primo comma, della Costituzione, risulterebbe paradossale che la stessa Carta costituzionale ammettesse, nel medesimo articolo 37, la possibilità di quantificare la retribuzione attraverso criteri discriminatori, arbitrari e irragionevoli. È vero che la determinazione della retribuzione rientra tra gli imprescindibili poteri organizzativi del datore di lavoro, ma ciò non può essere fatto in « danno alla dignità umana », in contrasto con l'articolo 41, secondo comma, e in violazione dei principi di cui all'articolo 36 della Costituzione, ossia quelli per cui il lavoratore (sia uomo che donna) ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del suo lavoro.

A sostegno di tali considerazioni è, altresì, posto l'articolo 28 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, per cui « È vietata qualsiasi discriminazione, diretta e indiretta, concernente un qualunque aspetto o condizione delle retribuzioni (...) ».

Inoltre, ai sensi dell'articolo 26, comma 2-bis, dello stesso codice, « Sono, altresì, considerati come discriminazione i trattamenti meno favorevoli subiti da una lavoratrice o da un lavoratore per il fatto di aver rifiutato (...) » di sottomettersi a un comportamento indesiderato o a una molestia sessuale.

A livello europeo, l'Unione si fonda su un insieme di valori, tra cui l'uguaglianza, e promuove la parità tra donne e uomini (articoli 2 e 3, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea).

Tali obiettivi sono, altresì, sanciti dagli articoli 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Inoltre, l'articolo 8 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribui-

sce all'Unione il compito di eliminare le ineguaglianze e di promuovere la parità tra uomini e donne in tutte le sue attività (questo concetto è noto anche come *gender mainstreaming* – integrazione della dimensione di genere).

Sin dal 1957 i Trattati europei sanciscono, altresì, il principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro. A tale proposito, l'Unione europea può intervenire nell'ambito più ampio delle pari opportunità e della parità di trattamento nei settori dell'impiego e dell'occupazione. In tale contesto, l'articolo 157 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea autorizza anche l'azione positiva finalizzata all'emancipazione femminile e l'articolo 19 dello stesso Trattato consente l'adozione di provvedimenti legislativi per combattere tutte le forme di discriminazione, comprese quelle fondate sul sesso.

Per quanto riguarda la legislazione dell'Unione europea in materia di parità di genere, si ricordano la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, e la direttiva 2010/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, che stabilisce gli obiettivi relativi all'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma.

Dall'analisi combinata di queste normative emerge, peraltro, che il concetto di retribuzione comprende non solo lo stipendio normale di base, ma tutto ciò che il datore di lavoro paga, direttamente o indirettamente, al lavoratore a causa dell'impiego di quest'ultimo, quindi anche gli aumenti retributivi, gli incrementi per anzianità, le indennità mensili integrative dello stipendio, gli strumenti di conciliazione, i *fringe benefits* e i premi.

È opportuno sottolineare che in occasione della Giornata internazionale della donna 2020, la Commissione europea ha presentato la comunicazione COM(2020) 152 final dal titolo « Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025 », sottolineando l'impegno a sostenere il principio della parità di genere in tutte le sue attività. Nella presentazione della strategia da parte della Commissione si afferma che: « malgrado l'Unione europea sia un *leader* globale nella parità di genere e abbia compiuto notevoli progressi negli ultimi decenni, la violenza e gli stereotipi di genere persistono: una donna su tre nell'Unione europea ha subito violenze fisiche e/o sessuali. Le laureate superano numericamente i laureati, ma guadagnano in media il 16 per cento in meno degli uomini; le donne rappresentano appena l'8 per cento degli amministratori delegati nelle principali imprese europee ».

Finora, pertanto, nessuno Stato membro dell'Unione europea ha realizzato la parità tra donne e uomini.

Come evidenziato dalla Commissione, i progressi sono lenti e i divari di genere persistono nel mondo del lavoro e per quanto concerne le retribuzioni, l'assistenza e le pensioni. Per colmare questi divari e per consentire all'Europa di sviluppare il suo pieno potenziale nelle imprese, nella politica e nella società, la strategia delinea una serie di azioni fondamentali, tra cui: porre fine alla violenza e agli stereotipi di genere; garantire una parità di partecipazione e di opportunità nel mercato del lavoro, compresa la parità retributiva; conseguire un equilibrio di genere a livello decisionale e politico. Le donne continuano a essere sottorappresentate nelle posizioni dirigenziali e in politica.

Complessivamente, secondo i dati dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, nel periodo compreso tra il 2005 e il 2019 l'indice sull'uguaglianza di genere dell'Unione europea è migliorato di 5,4 punti. I 67,4 punti per l'Unione europea nel suo complesso (Unione europea a ventotto Stati) e i punteggi medi dei singoli Paesi che vanno da 83,6 (Svezia) a 51,2 (Grecia) attestano come gli Stati prestino una diversa attenzione al raggiungimento degli obiettivi della parità e, al contempo, dimostrano come vi siano ancora ampi margini di miglioramento (l'Italia registra il punteggio di 63).

I sei domini chiave dell'indice sono potere, tempo, conoscenza, salute, denaro e lavoro. Il potere è il dominio che continua a registrare il punteggio più basso (51,9) nell'Unione europea, anche se ha conosciuto i progressi più rapidi. Il tempo è l'unico dominio ad aver registrato un calo in più di dieci anni ed è pari a 65,7. Ciò significa che le disuguaglianze di genere nel tempo dedicato ai lavori domestici e all'assistenza o alle attività sociali sono in aumento.

In considerazione di tutto ciò, l'azione legislativa può aiutare a favorire la presenza delle donne nelle posizioni decisionali, può migliorare le opportunità di conciliazione tra lavoro e vita privata sul posto di lavoro, può integrare la dimensione di genere nella progettazione di politiche e di misure normative rilevanti per rendere la parità tra donne e uomini una realtà entro e oltre i confini di ciascun Paese, in modo che tutti possano avere le stesse opportunità nella vita, indipendentemente dal genere.

Nello specifico, per quanto riguarda l'Italia, da un'indagine dell'EUROSTAT risulta che il divario retributivo di genere complessivo, misurato in riferimento al salario annuale medio percepito da donne e uomini, è del 43,7 per cento e del 39,3 per cento nell'Unione (EUROSTAT 2014). Tale stima tiene conto dei tre svantaggi principali sopportati dalle donne: retribuzione oraria inferiore, minore numero di ore di lavoro retribuito e minore tasso di occupazione.

Il *Global Gender Gap Report 2020* segnala che l'Italia è scesa dal 70° al 76° posto nella classifica mondiale dei Paesi che attuano la parità salariale. Una donna italiana guadagna in media circa 17.900 euro l'anno rispetto ai 31.600 euro degli uomini e a fronte di molte più ore lavorate, perché viene pagata proporzionalmente meno e fa molto più lavoro non retribuito di un uomo (lavori domestici, cura dei figli e altro).

L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in una recente audizione presso la Commissione lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge volte a introdurre

misure a sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per la conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro, ha dichiarato che il minor accesso alle figure apicali, la maggiore diffusione di lavori *part-time* e le carriere discontinue sono i fattori che insieme a una diversa struttura per età determinano i differenziali di genere nei redditi da lavoro.

Nella stessa audizione, sul tema del *gender pay gap* (GPG), l'ISTAT ha dichiarato che « nel 2017 il GPG calcolato per l'Unione europea a 28 segnalava che le retribuzioni femminili erano in media del 16,0 per cento inferiori a quelli degli uomini. L'Italia è uno dei paesi con GPG più basso, pari nel 2017 a 5 per cento. Il dato europeo riguarda le unità economiche private e pubbliche (imprese ed istituzioni pubbliche) con almeno 10 dipendenti. Di conseguenza il basso livello del GPG italiano è spiegato anche dall'effetto composizione tra il comparto pubblico e quello privato. Nel primo il GPG è molto basso (4,1 per cento) a seguito dell'elevato tasso di femminilizzazione e della maggiore concentrazione di donne con alto titolo di studio e retribuzione oraria. Nel settore privato, invece, il GPG è sensibilmente maggiore (20,7 per cento) e in linea con gli altri Paesi europei.

Questa apparente omogeneità con il resto dell'Europa in realtà maschera un effetto dovuto alla differenza di partecipazione femminile e di tassi di occupazione per titolo di studio. In Italia le donne con basso titolo di studio riescono, infatti, ad entrare sul mercato del lavoro in proporzioni molto più basse e questo si riflette in un *gender pay gap* più basso. Guardando ai redditi complessivi guadagnati, nel 2017 quelli delle donne sono in media del 25 per cento inferiori a quelli dei maschi (15.373 euro rispetto a 20.453 euro); tale differenza è diminuita dal 2008, quando era del 28 per cento. Il divario di genere è più basso per i redditi dei dipendenti: il 24 per cento contro il 30 per cento nel caso di occupazione autonoma; le donne percettrici di redditi da lavoro autonomo sono comunque il 40 per cento degli uomini. I divari sono più ampi nelle fasce di età *over 45* (28,5 tra i 45 e i 54 anni e 26,1 per i

percettori *over* 55), per le laureate, che guadagnano quasi un terzo in meno dei laureati (20.172 contro 29.698), e nelle regioni del Nord (27,5 per cento al Nord-ovest e 28,3 per cento al Nord-est). Nei redditi da lavoro autonomo queste considerazioni rimangono altrettanto valide ma i *gap* risultano maggiori ».

Alla luce del quadro emerso, in ragione e in attuazione delle disposizioni normative vigenti nazionali e dell'Unione europea, il principio di parità di trattamento giuridico e retributivo tra lavoratrici e lavoratori deve essere assicurato.

Uno Stato che intenda assicurare il principio di parità salariale deve salvaguardarlo anche e soprattutto nell'ambito della normativa sugli appalti, nella quale esso risulta assente. Così avviene in altri ordinamenti, come quello francese, in cui la legge 2014-873 del 4 agosto 2014, sull'uguaglianza tra donne e uomini, interviene in questo ambito.

La presente proposta di legge mira a rimediare a tale grave mancanza, alla quale non si è sopperito in occasione delle modifiche apportate al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014.

Il testo consta di un solo articolo che reca modifiche agli articoli 30, 77, 80, 87, e

95 del citato codice dei contratti pubblici, volte a dare concreta ed efficace attuazione al principio della parità di trattamento giuridico e retributivo tra uomini e donne, prevedendo altresì la rappresentanza di genere e la promozione di politiche di conciliazione quale elemento di valutazione premiale.

In particolare, il citato principio è introdotto per quanto concerne: *a)* i principi per l'aggiudicazione e per l'esecuzione di appalti e di concessioni indicati dall'articolo 30, comma 3; *b)* la composizione delle commissioni giudicatrici di cui all'articolo 77, che deve garantire la rappresentanza di genere, assicurando che nessun sesso sia presente in misura inferiore al 40 per cento; *c)* i motivi di esclusione dalle procedure di appalto previsti dall'articolo 80, fra i quali occorre includere il mancato rispetto del principio di parità di trattamento giuridico e retributivo; *d)* la certificazione delle qualità ai sensi dell'articolo 87, tra le quali deve essere inserita la parità di trattamento giuridico e retributivo fra lavoratrici e lavoratori e la promozione di politiche e strumenti di conciliazione; *e)* i criteri che possono determinare l'aggiudicazione dell'appalto ai sensi dell'articolo 95, tra i quali devono essere compresi il principio di parità di trattamento e la promozione di politiche e strumenti di conciliazione.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

1. Al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 30, comma 3, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , con particolare riferimento al principio della parità di trattamento giuridico e retributivo tra lavoratrici e lavoratori e alle disposizioni che ad esso danno attuazione »;

b) all'articolo 77, comma 2, dopo le parole: « dalla stazione appaltante » sono inserite le seguenti: « nel rispetto dell'equilibrio tra i sessi, assicurando che nessun sesso sia rappresentato in misura inferiore al 40 per cento, »;

c) all'articolo 80, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

« *1-bis.* Costituisce inoltre motivo di esclusione l'accertamento della violazione del principio della parità di trattamento giuridico e retributivo tra lavoratrici e lavoratori e delle disposizioni che ad esso danno attuazione »;

d) all'articolo 87, comma 1, le parole: « compresa l'accessibilità per le persone con disabilità » sono sostituite dalle seguenti: « comprese l'accessibilità per le persone con disabilità, la parità di trattamento giuridico e retributivo tra lavoratrici e lavoratori e la promozione di politiche e strumenti di conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro »;

e) all'articolo 95, comma 6, dopo la lettera *a)* sono inserite le seguenti:

« *a-bis)* la corretta osservanza del principio della parità di trattamento giuridico e retributivo tra lavoratrici e lavoratori e

delle disposizioni che ad esso danno attuazione;

a-ter) la promozione di politiche e strumenti di conciliazione delle esigenze di vita e di lavoro ».



18PDL0103250