



Segreteria Ufficio di Gabinetto
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
gabinettoministro@pec.lavoro.gov.it

Direzione Generale dei Rapporti di Lavoro e delle
Relazioni Industriali
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Dgrapportilavoro.div1@pec.lavoro.gov.it

Dipartimento per le Pari Opportunità
Presidenza Consiglio dei Ministri
pariopportunita@mailbox.governo.it

Roma

Roma 11 settembre 2025

OGGETTO: Recepimento della Direttiva UE 2023/970.

A seguito dell'incontro tenutosi il 28 luglio, si inoltra in allegato, come richiesto, un primo contributo tecnico sul tema in oggetto, condiviso da tutte le Associazioni di rappresentanza (Abi, Ania, Confindustria, Confcommercio, Confesercenti, Confartigianato, Cna, Casartigiani, Legacoop, Confcooperative) presenti all'incontro.

Si conferma la piena disponibilità ad un più ampio e approfondito confronto sulle varie tematiche esposte durante l'incontro e oggetto dell'allegato.

Distinti saluti

Segreteria Lavoro, Welfare e Capitale Umano Confindustria

Primo contributo tecnico delle Associazioni di rappresentanza datoriale comparativamente più rappresentative in merito al recepimento della Direttiva UE 2023/970 a seguito dell'incontro del luglio 2025.

1. Premessa.

In seguito al proficuo incontro svoltosi lo scorso luglio presso questo Ministero, le scriventi Associazioni datoriali, così come richiesto, intendono fornire un primo contributo tecnico in merito al recepimento della Direttiva UE 2023/970, 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.

L'obiettivo è quello di contribuire ad una trasposizione della normativa europea (certamente complessa¹) che sia coerente con il quadro normativo nazionale esistente (già adeguato, per molti aspetti, ai contenuti della Direttiva UE 2023/970) e, dunque, pienamente sostenibile per le imprese.

In questo senso si ritiene che abbia molta rilevanza la valorizzazione della contrattazione collettiva "qualificata" (ossia posta in essere da organizzazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative), la semplificazione amministrativa ed una particolare attenzione agli adempimenti da porre a carico di tutte le imprese, soprattutto di quelle di piccole e medie dimensioni.

2. Individuazione di un "riferimento reale" e di una "fonte unica" di regolazione oggettiva dei salari che assicurino la parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

La prima disposizione che necessita di una particolare riflessione, anche per la sua portata determinante nell'intero quadro della Direttiva 2023/970, è l'**art. 4**, 1° comma, ai sensi del quale **"Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che i datori di lavoro dispongano di sistemi retributivi che assicurino la parità di retribuzione per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore"**

La lettura congiunta dei Considerando da 27 a 31 consente di concludere che gli Stati Membri possono adempiere all'obbligo di cui al 1° comma dell'art. 4, facendo ricorso ai contratti collettivi che siano connotati, come quelli tradizionalmente sottoscritti dalle associazioni di rappresentanza comparativamente più rappresentative, da sistemi di valutazione e classificazione professionale neutri sotto il profilo di genere e che escludano qualsiasi discriminazione retributiva fondata sul sesso (*cfr.* anche art. 4, 2° comma).

Sempre l'art. 4, al comma 4°, chiede poi che i sistemi retributivi siano ***"tali da consentire di valutare se i lavoratori si trovano in una situazione comparabile per quanto riguarda il valore del lavoro sulla base di criteri oggettivi e neutri sotto il profilo del genere concordati con i"***

¹ La complessità del processo è testimoniata anche dal fatto che, ad oggi, nessuno Stato membro ha ancora completato il recepimento della Direttiva (salvo il Belgio, con una legge di carattere generale e interamente rimessa al dialogo sociale). Ciò dimostra le oggettive difficoltà interpretative e attuative legate al contenuto della normativa europea, in parte attribuibili alla complessità dei concetti giuridici coinvolti e all'assenza di strumenti operativi condivisi. In questo quadro, è significativo notare come anche l'EIGE (Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere), incaricato di sviluppare una metodologia per la valutazione del "lavoro di pari valore", non abbia ancora completato i propri lavori, a ulteriore conferma della delicatezza e della scarsa oggettività di alcune nozioni cardine.

rappresentanti dei lavoratori, laddove tali rappresentanti esistano. **Tali criteri non si fondano, direttamente o indirettamente, sul sesso dei lavoratori e includono le competenze, l'impegno, le responsabilità e le condizioni di lavoro, nonché, se del caso, qualsiasi altro fattore pertinente al lavoro o alla posizione specifici. [...]**.

Ebbene, tutti i sistemi retributivi dei contratti collettivi sottoscritti dalle associazioni di rappresentanza datoriale comparativamente più rappresentative sono senz'altro basati sui criteri oggettivi e neutri appena ricordati e, ovviamente, sono concordati con i rappresentanti dei lavoratori.

Pertanto, le organizzazioni di rappresentanza sottoscrittrici il presente documento sono convinte che i vigenti sistemi di inquadramento e i sistemi di classificazione professionale ove presenti, con i connessi sistemi retributivi, previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro da loro sottoscritti, ovvero da contratti di secondo livello, costituiscano senz'altro quel riferimento "reale" e quella "fonte unica" (cfr. art. 19) che garantisce l'attuazione di sistemi retributivi neutri e che non generano discriminazioni retributive fondate sul genere.

La valorizzazione della contrattazione collettiva "qualificata", poi, si pone perfettamente in linea con l'intento del legislatore comunitario, espresso nell'art. 13, che invita gli Stati Membri a promuovere il ruolo delle parti sociali nel confronto riguardante i diritti e gli obblighi della Direttiva e ad incoraggiare l'esercizio del diritto alla contrattazione, quale strumento di contrasto alla discriminazione retributiva ed al conseguente divario di genere.

Pertanto, appare necessario valorizzare il ruolo della contrattazione collettiva "qualificata" come strumento privilegiato di regolazione delle dinamiche retributive, in coerenza con l'impianto e gli obiettivi della Direttiva 2023/970.

Sul punto, poi, occorre tener conto anche del Considerando 20 in base al quale, al fine di garantire il diritto alla parità di retribuzione, è necessario chiarire i concetti di "stesso lavoro" e "lavoro di pari valore", preferibilmente in conformità della giurisprudenza della Corte di Giustizia. Ciò in quanto, come spiega il Considerando 11, l'applicazione del principio della parità di retribuzione è ostacolata, tra l'altro, da una "**mancaza di certezza giuridica sul concetto di lavoro di pari valore**".

La Corte di Lussemburgo – nella Sentenza del 3 giugno 2021 C-624/19 K e a./Tesco Stores – ha chiarito che stabilire se dei lavoratori svolgano uno "stesso lavoro" o un "lavoro di pari valore" comporta una valutazione di fatto del giudice nazionale, "che è l'unico competente a verificare e valutare i fatti, accertare se, tenuto conto della natura delle attività svolte a tali lavoratori, si possa attribuir un valore uguale a queste ultime".

Ebbene, in questa logica, richiamare quale "riferimento reale" e "fonte unica" di regolazione oggettiva dei salari i sistemi di inquadramento/classificazione professionale e retributivi stabiliti dalla contrattazione collettiva (purché "qualificata") significa consentire al giudice nazionale di svolgere la propria attività valutativa servendosi di uno strumento di cui ha piena conoscenza – ossia il sistema di inquadramento previsto dai CCNL – cui già fa riferimento nell'applicazione dell'art. 36 della Costituzione.

3. Trasparenza retributiva.

La Direttiva contiene varie norme che impongono obblighi di informazione nei confronti dei lavoratori quanto ai livelli retributivi.

La nostra legislazione già consente, in larga parte, ai lavoratori di esercitare pienamente il proprio diritto di informazione in materia di inquadramento e retribuzione percepita.

In particolare, va ricordato il disposto dell'art. 1, comma 1, lett. d) ed n), e comma 6-*bis*, e dell'art. 3 del D. Lgs. n. 152/1997.

Inoltre, coerentemente con quanto disposto dall'**art. 7**, 2° comma, della Direttiva, i lavoratori italiani hanno la possibilità di richiedere e ricevere, per il tramite sia dei rappresentanti dei lavoratori che degli organismi per la parità, informazioni sul proprio livello retributivo e sui livelli retributivi medi (*cf.* art. 46 del c.d. "Codice delle Pari Opportunità", ossia il D. Lgs. 198/2006 e s.m.i., e il Decreto Interministeriale del 3 giugno 2024).

Un aspetto rilevante dell'art. 7, che va attentamente attuato, è da rinvenire nel comma 6 che limita l'utilizzabilità delle informazioni ottenute dai lavoratori ai sensi di tale norma per il solo esercizio di diritti individuali (con ciò scongiurando le problematiche legate alla riservatezza che invece si sono verificate con riferimento al c.d. rapporto biennale).

Più articolato appare invece il contenuto dell'informativa prevista dalla Direttiva all'**art. 9** che, proprio per questo, rende "graduata" l'entrata in vigore delle disposizioni a seconda delle dimensioni delle imprese.

Dal punto di vista delle organizzazioni sottoscrittenti, ciò che maggiormente rileva è la previsione del 5° comma dell'art. 9 che consentirebbe agli Stati Membri di imporre ai datori di lavoro con meno di 100 lavoratori di fornire informazioni sul divario retributivo nei termini previsti dallo stesso art. 9.

In considerazione della complessità del contenuto dell'informativa prevista e della, ancora una volta, ben nota ridotta dimensione media delle imprese italiane, si ritiene opportuno evitare che il nostro Legislatore si avvalga di tale estensione applicativa.

Ciò tenendo altresì conto del Considerando 65 che mira, appunto, a tutelare le micro, piccole e medie imprese da un eccesso di oneri amministrativi, finanziari e giuridici.

In ogni caso, l'adempimento informativo immediatamente più impegnativo per le imprese attiene all'obbligo previsto dall'**art. 6** di rendere facilmente accessibili i criteri per determinare "**la progressione economica dei lavoratori**".

Sembra che il legislatore europeo sia consapevole della innegabile difficoltà di individuare a priori dei criteri oggettivi e misurabili per determinare la progressione economica.

Infatti, è prevista la possibilità per gli Stati membri di esonerare da tale obbligo le imprese con meno di 50 dipendenti.

Le associazioni di rappresentanza datoriale comparativamente più rappresentative, a mente della ben nota struttura media degli addetti per singola impresa in Italia, ritengono indispensabile che venga recepita tale clausola di "deroga", tenendo altresì conto, come già rilevato, del Considerando 65.

Inoltre, è il caso di sottolineare che, al Considerando 35, nell'individuare i possibili criteri relativi alla progressione retributiva si fa riferimento solo a "**le prestazioni individuali, lo sviluppo delle competenze e l'anzianità**".

Ebbene, tutti i criteri citati sono già ampiamente utilizzati dalla contrattazione collettiva “qualificata” per regolare sia la progressione di carriera che retributiva dei lavoratori italiani. In tal senso, dunque, ben si può sostenere che i lavoratori italiani che vedono regolato il loro rapporto dalla contrattazione collettiva “qualificata” hanno accesso, come richiesto dal Considerando 35, ai criteri utilizzati per determinare i loro livelli retributivi e la loro progressione retributiva.

Sempre in tema di trasparenza retributiva occorre valutare attentamente il contenuto dell'**art. 10** in base al quale i datori di lavoro sono tenuti alla **valutazione congiunta delle retribuzioni** con i rappresentanti dei lavoratori al ricorrere di 3 condizioni:

- 1) presenza di un divario retributivo di almeno il 5% del livello retributivo medio tra lavoratori di sesso femminile e maschile in una qualsiasi categoria;
- 2) assenza di motivazioni oggettive da parte del datore per giustificare tale divario;
- 3) non correzione immotivata, da parte del datore, di tale differenza entro 6 mesi dalla comunicazione delle informazioni sulla retribuzione.

Il problema fondamentale rispetto a tale disposizione è quello di stabilire esattamente quando e come si determinano i presupposti per giungere alla c.d. “valutazione congiunta”.

Sul punto sembra essere dirimente il Considerando 43 che stabilisce che la valutazione congiunta dovrà svolgersi solo “[...] *se i datori di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori interessati non concordano sul fatto che la differenza di livello retributivo medio tra lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile pari ad almeno il 5 % in una determinata categoria di lavoratori può essere motivata sulla base di criteri oggettivi e neutri sotto il profilo del genere, se tale motivazione non è fornita dal datore di lavoro o se quest'ultimo non ha posto rimedio a tale differenza di livello retributivo entro sei mesi dalla data della comunicazione di informazioni sulle retribuzioni*”.

Ne deriva che se, in sede di contrattazione collettiva nazionale (o anche di secondo livello), i datori di lavoro e i rappresentanti di lavoratori concordano sulla sussistenza di criteri oggettivi e neutri che possono giustificare, in modo oggettivo, differenze di livelli retributivi medi tra lavoratori di sesso femminile e di sesso maschile pari ad almeno il 5 % in una determinata categoria di lavoratori, non si deve ulteriormente dar corso ad una valutazione congiunta delle retribuzioni.

Sul punto potrebbe essere opportuno comunque prevedere che, nel caso in cui dovessero sorgere contestazioni circa l'avvenuta giustificazione oggettiva del divario in una singola impresa, vi sia un previo tentativo “obbligatorio” di risoluzione stragiudiziale della questione tra l'impresa (magari assistita dall'associazione di rappresentanza che ha sottoscritto il contratto applicato dall'impresa) ed i rappresentanti dei lavoratori.

Questa proposta si pone in logica coerenza con quanto previsto al comma 4 dell'art. 10 che stabilisce che “[...] *il datore di lavoro corregge le differenze di retribuzione immotivate entro un periodo di tempo ragionevole, in stretta collaborazione con i rappresentanti dei lavoratori* [...]”.

Più in generale, a nostro avviso, un tentativo “obbligatorio” di risoluzione stragiudiziale della controversia, con il coinvolgimento delle parti sociali, potrebbe essere previsto per tutti i casi di “rivendicazioni”, quantomeno collettive, rispetto alle previsioni dell’atto attuativo della Direttiva.

Ciò, peraltro, coerentemente con l’art. 13 della Direttiva medesima, in base al quale “*Fatta salva l'autonomia delle parti sociali e conformemente al diritto e alle prassi nazionali, gli Stati membri adottano misure adeguate affinché le parti sociali siano effettivamente coinvolte, attraverso un confronto riguardante i diritti e gli obblighi stabiliti nella presente direttiva, se del caso, su richiesta di tali parti*”. Del resto, anche l’art. 14, seppur per le controversie individuali, valorizza comunque il ricorso alla conciliazione stragiudiziale delle controversie.

4. Appalti.

Da attenzionare è anche la previsione di cui all’**art. 24** in base alla quale gli Stati Membri potranno valutare la possibilità o l’obbligo per le autorità contraenti di escludere dalla partecipazione a una procedura di appalto pubblico qualsiasi operatore economico nel caso in cui le autorità contraenti siano in grado di dimostrare “**con qualsiasi mezzo adeguato**” il mancato rispetto degli obblighi di trasparenza retributiva o il divario retributivo superiore al 5 %, non motivato dal datore di lavoro sulla base di criteri oggettivi e neutri sotto il profilo del genere, in una qualsiasi categoria di lavoratori.

Le scriventi associazioni ritengono indispensabile evitare che il nostro ordinamento recepisca tali previsioni, di contenuto eccessivamente generico, in quanto rischiano di rendere ancora più gravoso l’accesso delle imprese (specie quelle di piccole dimensioni) agli appalti pubblici.

5. Tutela dei diritti e mezzi di tutela.

Per quanto riguarda il Capo III della Direttiva, relativo ai mezzi di tutela, può affermarsi che il nostro ordinamento è già in gran parte conforme rispetto alle prescrizioni ivi contenute.

In particolare, quanto al disposto dell’**art. 14** della Direttiva, che impone agli Stati Membri di prevedere dei procedimenti giudiziari tramite i quali i lavoratori possano denunciare eventuali lesioni del principio di parità di retribuzione, il precetto può già ritenersi soddisfatto alla luce degli artt. 36 e ss. del D. Lgs. 198/2006, c.d. Codice delle Pari Opportunità, così come per quanto riguarda le disposizioni di cui agli **artt. 15, 16 e 17**.

Lo stesso dicasi per quanto riguarda l’**art. 18**, rubricato “*Inversione dell’onere della prova*”. L’art. 40 del c.d. Codice delle Pari Opportunità, infatti, già prevede un meccanismo di inversione dell’onere della prova a favore di colui che denunci la discriminazione retributiva.

Ancora, quanto disposto dall’**art. 23** della Direttiva può ritenersi soddisfatto dal sistema di sanzioni previsto per la violazione degli obblighi legati al principio della parità di retribuzione (e di parità in genere, “*ivi compresa la progressione professionale e di carriera*”) dall’art. 41 del Codice delle Pari Opportunità e dall’art. 46, nel caso di mancata redazione del rapporto biennale di cui allo stesso articolo.

Inoltre, il 1° comma dell’art. 41 del Codice delle Pari Opportunità prevede l’introduzione di sanzioni e condizioni di risoluzione nell’ambito degli appalti pubblici e delle concessioni, nel

caso di mancato rispetto del principio di parità, così come previsto dal 2° comma dell'art. 24 della Direttiva.

Infine, può considerarsi altresì soddisfatto quanto disposto dall'**art. 25** della Direttiva, rubricato "*Vittimizzazione e protezione contro trattamenti meno favorevoli*", posto che l'art. 41-bis del Codice delle Pari Opportunità prevede una tutela giurisdizionale "*avverso ogni comportamento pregiudizievole posto in essere, nei confronti della persona lesa da una discriminazione o di qualunque altra persona, quale reazione ad una qualsiasi attività diretta ad ottenere il rispetto del principio di parità di trattamento tra uomini e donne*".

Ne consegue che, per quanto riguarda la trasposizione delle norme della Direttiva sin qui menzionate, a nostro avviso, è opportuno limitarsi a far riferimento alle citate disposizioni dell'ordinamento italiano.

6. Organismo di monitoraggio.

L'**art. 29**, comma 2, della Direttiva prevede la costituzione di un organismo incaricato di monitorare e sostenere l'attuazione dei contenuti della Direttiva medesima.

Si aggiunge che tale organismo può far parte di una struttura già esistente a livello nazionale.

Da questo punto di vista le scriventi organizzazioni, a mente del Considerando 23², ritengono che quest'organismo di monitoraggio dovrebbe essere appositamente costituito con adeguata rappresentanza delle parti sociali che sottoscrivono i contratti collettivi "qualificati".

Non a caso, la competenza degli organismi per la parità è autonomamente disciplinata dalla Direttiva all'**art. 28**, con attribuzione di specifici compiti distinti da quelli di cui all'art. 29.

Ad ogni modo, anche laddove si decidesse di investire di tale competenza il Comitato nazionale di parità, riterremmo opportuno, quantomeno nel momento in cui dovesse svolgere la funzione di organismo di monitoraggio, che fosse prevista una più ampia partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza sindacale e datoriale comparativamente più rappresentative.

7. Conclusioni.

In definitiva, le scriventi Associazioni auspicano che il recepimento della Direttiva UE 2023/970 avvenga in quadro di coerenza con l'ordinamento italiano e valorizzando, quale strumento privilegiato di regolazione delle dinamiche retributive, la contrattazione collettiva sottoscritta dalle associazioni di rappresentanza, sia datoriale che sindacale, comparativamente più rappresentative.

L'obiettivo condiviso è quello di coniugare il rafforzamento del principio di parità retributiva con la sostenibilità organizzativa ed economica delle imprese, promuovendo strumenti di

² Gli Stati membri non dovrebbero essere obbligati a istituire nuovi organismi ai fini della presente direttiva. Dovrebbero avere la possibilità di affidare i compiti derivanti da essa agli organismi esistenti, comprese le parti sociali, conformemente al diritto e/o alle prassi nazionali, a condizione che gli Stati membri rispettino gli obblighi stabiliti nella presente direttiva.

dialogo sociale e di risoluzione stragiudiziale delle controversie e scongiurando l'introduzione di eccessivi oneri amministrativi, finanziari e giuridici, in particolare per le micro, piccole e medie realtà produttive.

In questa prospettiva, si conferma la piena disponibilità a collaborare in modo costruttivo con il legislatore e con tutte le istituzioni coinvolte, affinché il percorso di attuazione della Direttiva si traduca in uno strumento efficace di promozione dell'equità e di rafforzamento della competitività del sistema economico nazionale. A tal fine, è auspicabile un coinvolgimento ricorrente delle parti sociali nell'iter di trasposizione, in coerenza con la logica di valorizzazione del dialogo sociale.