



Numero 2 / 2026

**Paola CERULLO**

**La Direttiva UE 2023/970 sulla trasparenza retributiva e  
il D. Lgs. n. 96/26 di attuazione in Italia – profili critici.**

# La Direttiva UE 2023/970 sulla trasparenza retributiva e il D. Lgs. n. 96/26 di attuazione in Italia – profili critici

Paola CERULLO

*Presidente ADGI Milano*

*Componente Comitato Pari Opportunità dell'Ordine Avvocato di Milano*

## 1. Premessa

La Direttiva UE 2023/970 del Parlamento Europeo e del Consiglio approvata il 10.5.2023 rappresenta un nuovo e incisivo passo della normativa eurounitaria verso la tutela della parità di genere e il contrasto alla discriminazione: valore presente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea – il cui art. 21 vieta ogni forma di discriminazione – che s'ispira alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 - il cui art. 23, c. 2, sancisce che *“Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro e a una retribuzione equa che assicuri un'esistenza conforme alla dignità umana”*.

In particolare, la Direttiva n. 2023/970 – rilevando che il divario retributivo di genere nell'Unione persiste con riduzioni minime nell'ultimo decennio, e che esiste una generale mancanza di trasparenza sui livelli retributivi all'interno delle organizzazioni – mira a rafforzare l'operatività del principio della parità di retribuzione per un medesimo lavoro o per un lavoro di pari valore mediante obblighi di trasparenza e informazione sulle politiche retributive, per ostacolare pregiudizi e discriminazioni.

La normativa coinvolge il lavoro subordinato, privato e pubblico, e non vieta ai datori di lavoro di retribuire in modo diverso i lavoratori che svolgono lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore, purché ciò avvenga *“sulla base di criteri oggettivi, neutri sotto il profilo del genere e privi di pregiudizi, come le prestazioni e le competenze”*.

## 2. Le nozioni fondamentali della Direttiva

Le nozioni fondamentali della Direttiva sono le seguenti.

“Retribuzione” che comprende non solo lo stipendio fisso (RAL), ma anche le componenti complementari o variabili e i vantaggi, anche in natura, riconosciuti dal datore di lavoro (bonus, benefit, servizi di trasporto, vitto e alloggio, sovvenzioni per la partecipazione a corsi di formazione e perfezionamento, indennità varie, polizze integrative, ecc.).

“Stesso lavoro” espressione con cui si indicano mansioni identiche o riconducibili allo stesso inquadramento e livello retributivo.

“Lavoro di pari valore” con cui si indica la prestazione lavorativa diversa svolta nell'esercizio di mansioni comparabili, secondo la valutazione di quattro fattori: i) competenze (inclusa formazione/titoli richiesti per lo svolgimento dell'attività); ii) impegno; iii) responsabilità inerenti; iv) condizioni di lavoro, salve ulteriori caratteristiche specifica della mansione considerata.

### 3. I pilastri della Direttiva

La Direttiva introduce alcune innovazioni che costituiscono i pilastri dell'assetto normativo che gli Stati Membri sono tenuti a rispettare e realizzare nei provvedimenti di attuazione.

Il primo è la trasparenza nella fase di assunzione.

In forza della considerazione che “*Un elemento importante per eliminare la discriminazione retributiva è la trasparenza retributiva prima dell'assunzione*”, si prescrive che:

- i processi di selezione siano svolti in modo neutro per evitare qualsiasi discriminazione basata sul genere, a partire dalla redazione degli annunci di lavoro sino allo svolgimento dei colloqui preassuntivi
- nelle offerte, inserzioni di lavoro, e colloqui siano indicati il livello e la retribuzione prevista o almeno la fascia salariale di riferimento
- sia vietato chiedere al candidato, o cercare di ottenere anche indirettamente, informazioni circa la retribuzione percepita nell'impiego attuale o precedente, per evitare che trattamenti differenziati peggiori possano condizionare e perpetuarsi nel nuovo rapporto.

Importante notare che è altresì vietato imporre ai lavoratori clausole contrattuali di riservatezza salariale, al fine di salvaguardare la circolazione e trasparenza delle informazioni circa le politiche retributive adottate dall'organizzazione.

Il secondo pilastro è la trasparenza salariale: le aziende devono adottare parametri oggettivi per determinare retribuzioni fisse e variabili, aumenti, promozioni, così da essere in grado di fornire informazioni chiare e documentabili in merito (v. *infra*).

Occorre dunque che i datori di lavoro formalizzino policy ufficiali e neutre che stabiliscano i parametri di performance, di risultati, di competenze, di comportamento; in sostanza, *KPI-Key Performace Indicators* che siano SMART: Specifici, Misurabili, Raggiungibili, Rilevanti, definiti nel Tempo.

Questo aspetto operativo è cruciale: senza un sistema di *job evaluation* formalizzato e parametri di valutazione delle prestazioni oggettivi e misurabili, ogni tentativo di giustificare differenze retributive risulterebbe inefficace in caso di contestazione. I datori di lavoro devono quindi implementare sistemi di *audit* retributivi periodici e predisporre metodologie di classificazione delle posizioni basate su criteri neutri rispetto al genere.

Il terzo pilastro riguarda i c.d. “quartili”.

Le aziende sono tenute a suddividere i dipendenti in “*quartili retributivi*”, ossia in quattro gruppi – superiore, medio-alto, medio-basso, inferiore – in base al loro livello retributivo, per poi analizzare la componente maschile e femminile presente in ognuna.

Questo strumento è uno degli indicatori chiave previsti dalla Direttiva per il reporting sul *gender pay gap* (v. *infra*) in quanto consente di identificare la cosiddetta “segregazione verticale”, ovvero la concentrazione delle donne nei quartili inferiori della retribuzione, che costituisce uno degli indicatori chiave del divario retributivo di genere strutturale.

Il quarto pilastro concerne il diritto all'informazione.

Per la Direttiva “*Una generale mancanza di trasparenza sui livelli retributivi all'interno delle organizzazioni mantiene una situazione in cui la discriminazione retributiva e il pregiudizio basati sul genere rischiano di non essere individuati o, anche qualora si sospettino, sono difficili da dimostrare*”.

Ciò considerato, è ritenuto di fondamentale importanza che i lavoratori possano ottenere informazioni sul proprio livello retributivo individuale e sui livelli retributivi medi, suddivisi per genere e per categorie comparabili di lavoratori: i dipendenti, anche tramite le rappresentanze sindacali, possono richiedere al datore di lavoro i criteri per determinare la retribuzione e, nelle aziende con oltre 50 dipendenti, anche i criteri di progressione economica e di carriera, e i livelli

retributivi medi suddivisi per genere, riferiti a chi svolge lo stesso lavoro o attività considerate di pari valore, con l'obbligo datoriale di rispondere per iscritto entro il termine massimo di due mesi. Il quinto pilastro è l'obbligo di reporting.

Le aziende sono tenute a pubblicare report sul divario retributivo di genere, con scadenze differenziate in base all'organico: annualmente quelle con almeno 250 dipendenti, ogni tre anni quelle tra i 100 e i 249 dipendenti, con modalità semplificate, con esenzioni o adempimenti ridotti sotto la soglia dei 100 dipendenti.

Il sesto pilastro può essere individuato nella valutazione congiunta con i Sindacati.

Se dal report sul divario retributivo di genere, in una qualsiasi categoria, si manifesta un gap superiore al 5% non giustificato da criteri oggettivi e neutri e il datore di lavoro non individua misure correttive entro sei mesi, scattano procedure di valutazione congiunta con le O.S., salvo il possibile coinvolgimento degli Enti di Parità e di Ispettorati del lavoro.

L'ultimo pilastro riguarda, infine, la tutela processuale e l'onere della prova.

Per la tutela del diritto alla parità della retribuzione i lavoratori possono agire giudizialmente sia individualmente, sia tramite sindacati, organismi di parità e associazioni.

Vale il principio dell'"onere della prova attenuato" vigente per tutta la materia antiscriminatoria: se vengono forniti in giudizio elementi di fatto che facciano presumere l'esistenza di una discriminazione retributiva, l'onere della prova si sposta sul datore di lavoro. Subentra poi una vera e propria "inversione dell'onere della prova" a carico datoriale quando l'organizzazione non abbia attuato gli obblighi in materia di trasparenza retributiva: in tal caso la discriminazione retributiva si presume, salvo che il datore dimostri che non vi è stata.

Sono inoltre previsti:

- il diritto al risarcimento per il lavoratore in caso di differenze non giustificate, sia a titolo di recupero delle retribuzioni arretrate, sia a titolo di risarcimento del danno immateriale, per la perdita di opportunità perse, senza massimali
- l'adozione di sanzioni efficaci e dissuasive per il datore di lavoro
- termini di prescrizione non inferiori a tre anni, a partire dalla conoscenza della violazione o anche dalla cessazione del rapporto di lavoro (a discrezione degli Stati membri)
- la costituzione di Organismi di monitoraggio e sensibilizzazione in materia.

Va infine sottolineato che la Direttiva n. 2023/970 contiene il primo divieto esplicito di "discriminazione intersezionale" nel diritto eurounitario, intesa come discriminazione multipla per la concomitanza nello stesso soggetto di più fattori di rischio interconnessi.

#### **4. Il Decreto di attuazione italiano: profili critici**

Gli Stati membri dell'Unione sono tenuti ad adottare la Direttiva 2023/970 entro il 7.6.2026, e l'Italia lo ha fatto con il D.Lgs. n. 96/26 pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'1.6 u.s. con entrata in vigore per l'appunto il 7.6.2026 (salva la dilazione degli obblighi di reporting, cronologicamente differenziata a seconda delle dimensioni di organico- v. All. 3).

La norma italiana appare subito meno efficace della Direttiva UE, la cui portata risulta attenuata e semplificata, forse anche per la preoccupazione di "proteggere" le PMI – che rappresentano il 95% delle imprese nazionali - dalla necessità di adottare policy e strutture complesse, con conseguenti oneri economici, per essere *compliance* alla normativa in materia di parità retributiva. Il che tuttavia porterà inevitabilmente ad una sua limitata applicazione nel nostro Paese.

Anzitutto, se il Decreto è conforme alla Direttiva nel prevedere che la norma interessa i datori sia pubblici che privati, non altrettanto lo è nell'ambito di applicazione: infatti, mentre la Direttiva

ribadisce il coinvolgimento di tutti i lavoratori - e nel preliminare “considerando” 18 cita anche i lavoratori domestici, a chiamata, intermittenti, a voucher, tramite piattaforma digitale, nell'ambito del lavoro protetto, i tirocinanti e gli apprendisti -, il D.Lgs. n. 96/26 (art. 2) esclude espressamente il lavoro domestico e i contratti di lavoro intermittente, e non menziona le altre categorie sopra citate (non si sa se comprese o meno). Si tratta di una restrizione unilaterale dell'ambito di applicazione soggettivo che priva intere categorie di lavoratori e lavoratrici — e proprio quelle a più alta concentrazione femminile, come il lavoro domestico — delle tutele introdotte dalla Direttiva.

Ma anche la nozione di “Retribuzione” ne esce fortemente ridimensionata: come detto, per la Direttiva include tutte le componenti complementari o variabili. Il D.Lgs. n. 96/26 (art. 3), restringe invece il “livello retributivo” ai soli “*elementi retributivi continuativi e fissi, ad esclusione dei trattamenti economici individuali non strutturali quali componenti retributive riconosciute su base personale, discrezionale o temporanea non generalizzate*”. Ci si domanda se sia escluso perciò il superminimo, come il dato testuale lascia supporre. Anche questa esclusione non trova fondamento nella Direttiva e può alterare il calcolo del divario retributivo di genere, proprio perché le componenti variabili e discrezionali sono notoriamente il veicolo principale delle discriminazioni retributive indirette.

Emerge poi con grande evidenza dal Decreto che il sistema di parità retributiva italiano poggia sui CCNL sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative sul piano nazionale: l'applicazione da parte datoriale di un CCNL tra questi, costituisce presunzione di conformità ai principi di parità retributiva e trasparenza, salva restando la possibilità di dimostrare che i trattamenti individuali siano ciononostante discriminatori. Notare che lo stesso principio lo ritroviamo proclamato anche nel recente DL 30.4.2026 n. 62 (c.d. DDL Lavoro), che all'art. 7-*Salario Giusto*, stabilisce “*La contrattazione collettiva costituisce, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 36 della Costituzione, lo strumento per la determinazione del salario giusto, assicurando ai lavoratori un trattamento economico complessivo adeguato alla quantità e alla qualità del lavoro prestato. 2. Ai fini dell'individuazione del salario giusto, si fa riferimento al trattamento economico complessivo definito dai contratti collettivi nazionali stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale...*”.

Insomma, il salario giusto e allo stesso tempo rispettoso della parità e trasparenza retributiva nel nostro Paese coincide con il trattamento economico complessivo previsto dai CCNL stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Diventa perciò essenziale stabilire esattamente quali siano in concreto tali contratti, poiché invero ancora oggi tale individuazione è oggetto di dibattito e di diversi orientamenti giurisprudenziali. Ma non solo. Seppure la presunzione di conformità tramite applicazione del CCNL sia “relativa”, poiché ammette prova contraria, non c'è dubbio rappresenti uno scudo difensivo e un'arma di difesa processuale di non poco conto per parte datoriale; senza contare che siffatta presunzione non esiste nella Direttiva UE, la quale al contrario richiede una valutazione del divario concreta e basata su criteri oggettivi e neutri (art. 4). E ben sappiamo che in settori in cui pure trovano usuale applicazione i maggiori CCNL il *gender pay gap* e il freno alla progressione femminile di carriera esistono e persistono comunque; perciò, tanto più la “presunzione” introdotta dal legislatore italiano lascia a dir poco perplessi.

Altro dato da non sottovalutare nel provvedimento italiano è la “clausola di invarianza finanziaria” (art. 16) in forza della quale non sono previsti nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica a supporto. In pratica, una legge “senza portafoglio”; e pur consapevoli delle ristrettezze delle finanze pubbliche e del debito galoppante del Paese Italia, non si può non

considerare che senza capacità di spesa è difficile realizzare gli obiettivi prefissati, sempre e ovunque.

Come non bastasse, si aggiungono ulteriori difformità del Decreto rispetto alla Direttiva UE, che ne impoveriscono i contenuti:

- Omissione del diritto all'informazione sulla propria retribuzione individuale: la Direttiva (art. 7) riconosce ai lavoratori il diritto di richiedere informazioni “*sul loro livello retributivo individuale e sui livelli retributivi medi, ripartiti per sesso*”; il nostro D.Lgs. (art. 7) riconosce il diritto di richiedere informazioni solo sui “*livelli retributivi medi, ripartiti per sesso*” una volta l’anno (limite non previsto dalla Direttiva, ma invero questo ragionevole);
- Omissione del criterio dell’“impegno” nella valutazione del lavoro di pari valore e omissione del riferimento alle competenze trasversali: come detto sopra, ai fini della valutazione del “lavoro di pari valore” la Direttiva (art. 4) elenca quattro criteri oggettivi essenziali: competenze, impegno, responsabilità e condizioni di lavoro. Il D.Lgs. 96/26 (art. 4) ne indica solo tre: competenze, responsabilità e condizioni di lavoro. Si è perso il criterio dell’impegno. E però l’impegno (fisico, mentale, emotivo) è particolarmente rilevante proprio nei lavori di cura e assistenza a prevalenza femminile. Inoltre, nel Decreto si è persa anche la menzione delle “competenze trasversali” che secondo la Direttiva (art. 4) non vanno sottovalutate, e che consistono in abilità personali, relazionali e comportamentali quali competenze di cura, comunicazione, empatia, tipicamente femminili e storicamente svalutate;
- Omissione del “comparatore ipotetico”: la Direttiva (art. 19) sancisce che per determinare se i lavoratori e le lavoratrici i svolgano lo stesso lavoro o un lavoro di pari valore “*non sia possibile individuare un riferimento reale, è consentito utilizzare qualsiasi altro elemento di prova per dimostrare una presunta discriminazione retributiva, comprese statistiche o un confronto sul modo in cui un lavoratore sarebbe trattato in una situazione analoga*». Il preliminare “considerando” 28 chiarisce che si tratta del comparatore ipotetico, essenziale nei settori a prevalenza femminile dove trovare un omologo maschile reale è impossibile. Il Decreto non lo prevede, limitandosi (art. 4) a consentire la comparazione tra datori di lavoro diversi solo quando le condizioni derivino dalla stessa fonte (legge, CCNL, gruppo societario). Si è perso uno strumento probatorio voluto dal legislatore europeo, e ciò benché ad es. i dati statistici siano nel nostro sistema un elemento probatorio importante nelle controversie in materia di discriminazione, previsto dall’art. 28 della Legge n. 150/2011 e ampiamente ribadito dalla giurisprudenza in materia;
- Esonero generalizzato dalla progressione economica sotto i 50 dipendenti: il Decreto esonera i datori di lavoro con meno di 50 dipendenti dall’obbligo di rendere disponibili i criteri per la progressione economica (art. 6). La Direttiva (art. 6) consente tale esonero solo per le micro e piccole imprese e solo su richiesta dei lavoratori, non come esenzione generalizzata;
- Mancato recepimento delle disposizioni sugli appalti pubblici: la Direttiva (art. 24) impone misure per garantire la parità di retribuzione negli appalti pubblici e nelle concessioni, inclusa la possibilità di escludere operatori economici con divario retributivo superiore al 5% non motivato. Il D.Lgs. 96/26 non contiene alcuna disposizione corrispondente. È un’omissione integrale di un intero articolo della Direttiva.
- Sistema sanzionatorio inadeguato: il Decreto attuativo (art. 13) rinvia integralmente all’art. 41 del Codice delle Pari Opportunità (D.Lgs. 198/2006), senza introdurre - come invece richiesto dalla Direttiva (art. 23) - un apparato sanzionatorio specifico con ammende parametriche al

fatturato o alla massa salariale, né sanzioni specifiche per violazioni ripetute. Il rinvio a un sistema sanzionatorio preesistente, anteriore alla Direttiva, non soddisfa il requisito di effettività, proporzionalità e dissuasività;

- Assenza di disciplina specifica sui termini di prescrizione: la Direttiva (art. 21) impone termini di prescrizione non inferiori a 3 anni, con *dies a quo* dalla conoscenza della violazione, e meccanismi di sospensione/interruzione. Anche su questo aspetto il D.Lgs. si limita a un rinvio generico al Codice delle Pari Opportunità (D.Lgs. 198/2006), che però non contiene disposizioni specifiche sulla prescrizione in materia di discriminazione retributiva conformi al dettato europeo.

Spiace questo elenco di omissioni e limitazioni, ma così è.

Per gli obblighi informativi, c'è il rimando al D.Lgs. 104/2022: l'informativa resa al lavoratore in sede di assunzione adempie all'obbligo di trasparenza retributiva, purché espliciti inquadramento, retribuzione e relativi criteri di determinazione, CCNL.

Complessivamente, il Decreto attuativo sembra aver operato un recepimento al ribasso, sacrificando diversi strumenti chiave che la Direttiva UE aveva calibrato proprio per superare gli ostacoli strutturali all'effettività del principio di parità retributiva. Si poteva fare di più e meglio; e non è escluso che si finisca nelle Aule di Giustizia o presso la Corte di Giustizia Europea per invocare l'applicazione della Direttiva più che il suo Decreto attuativo.

Ad ogni buon conto, nonostante la “tiepidezza” dell'intervento normativo italiano, il fatto positivo è che certamente s'impone una nuova sensibilità sul tema della parità retributiva e si richiede alle aziende di adottare specifiche misure organizzative a garanzia: i) ripartire il personale in quartili; ii) formalizzare policy ufficiali con KPI-SMART su retribuzioni e progressioni; iii) predisporre sistemi di *job evaluation* per determinare il "lavoro di pari valore"; iv) implementare *audit* retributivi periodici; v) formare HR e management sui nuovi obblighi; vi) aggiornare contratti individuali eliminando clausole di riservatezza salariale.

## 5. Conclusioni

La Direttiva UE n. 2023/970 incarna la crescente sensibilità a livello europeo verso il tema della parità di genere e il superamento del *gender pay gap*, sia per la realizzazione dei diritti fondamentali della persona, sia come strumento di benessere e crescita economica (la Banca Mondiale ha, infatti, stimato che la parità di genere in ambito lavorativo potrebbe consentire l'aumento del PIL globale sino al 20%).

Il nostro Paese segue questo indirizzo, sia pure timidamente, vuoi per ragioni culturali, vuoi per un mercato ancora dominato dalle PMI, che non sempre condividono questi valori come priorità del loro agire.

L'auspicio è che anche grazie a questi tipi di provvedimenti, ma soprattutto con azioni di formazione e sensibilizzazione, a partire dalla scuola, i principi di pari opportunità possano radicarsi nella società e nella cultura, che ancora oggi, in moltissimi se non tutti i Paesi del mondo, riservano le posizioni apicali agli uomini.

Sul “tetto di cristallo” anche questa normativa può far poco, poiché non incide, né potrebbe, sulle scelte circa l'assegnazione d'incarichi direttivi rimessi alla discrezionalità e libera iniziativa economica di ogni organizzazione. Ma bene che se ne parli e si realizzino correttivi utili a incidere sugli usi, costumi e sulla mentalità delle persone, nella vita di tutti i giorni e sul lavoro.