



Numero 3 / 2022

Elena Pasqualetto

**Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere
nel pubblico impiego:**

Dati, normativa, criticità e soluzioni

Le pari opportunità di genere nell'accesso e nelle carriere nel pubblico impiego:

Dati, normativa, criticità e soluzioni

Elena Pasqualetto

Professoressa associata di Diritto del Lavoro

nell'Università di Padova

Sommario: 1. La presenza femminile nel pubblico impiego: alcuni dati. - 2. Le ragioni della massiccia presenza di donne nel settore pubblico. - 3. Il *glass ceiling* anche nel settore pubblico. - 4. La normativa sul tema, con particolare riferimento all'accesso al pubblico impiego. - 5. La parità di accesso nella stagione del PNRR. - 6. La difficoltà per le donne di fare carriera *dentro* la P.A.: nuove soluzioni tecniche all'orizzonte?

1. La presenza femminile nel pubblico impiego: alcuni dati

Il tema della parità di genere e delle pari opportunità nel pubblico impiego latita nel dibattito pubblico e, bisogna riconoscerlo, non è troppo presente neppure in quello scientifico, quanto meno fra i giuristi del lavoro¹. Ciò accade probabilmente perché è diffusa la convinzione che nel settore pubblico, a differenza di quanto accade in quello privato, le disparità di trattamento legate al sesso non siano così importanti o frequenti. La conseguenza è che quando si parla di parità di genere in questo ambito spesso si finisce per occuparsi quasi solo di questioni legate al tema della conciliazione vita-lavoro.

È necessario tuttavia verificare se realmente le predette disparità di trattamento non esistano ed a tal

¹ Anche se ci sono ovviamente interessanti contributi e approfondimenti sul tema. Fra questi M.D. FERRARA, *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, in O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro digitale*, Ediesse, 2017, p. 157 e ss.; S. BORRELLI, *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, in L. FIORILLO, A. PERULLI (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013, p. 509 e ss.; S. SCARPONI, *L'art. 51 della Costituzione e l'accesso delle donne ai pubblici uffici e al lavoro nel settore pubblico*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 406/2019.

fine può essere utile domandarsi quante sono le donne occupate nel pubblico impiego, che tipo di posizioni ricoprono, se subiscono discriminazioni in fase di carriera e quali sono gli strumenti che l'ordinamento predispone per garantire le pari opportunità e per prevenire e combattere le discriminazioni, soprattutto nelle fasi dell'accesso e delle progressioni.

Per disporre di alcuni elementi quantitativi, si può prendere innanzitutto in considerazione il Conto Annuale della Ragioneria dello Stato, che espone i dati sulla consistenza (oltre che sui costi) del personale delle P.A.². Gli ultimi dati (pubblicati nel 2022) si riferiscono al 2020 e da essi emerge che i dipendenti pubblici in Italia sono circa 3 milioni e 240 mila³. Le donne sono il 58% del totale⁴ e hanno un'età media lievemente più alta rispetto a quella degli uomini. C'è stata inoltre tra il 2011 e il 2020 una contrazione abbastanza significativa del numero dei dipendenti pubblici (pari all'1,2%), che ha riguardato però esclusivamente gli uomini, che sono infatti calati del 9,6%, mentre le donne sono aumentate del 5,5%.

Le lavoratrici pubbliche sono più scolarizzate dei dipendenti di sesso maschile: tra i laureati in particolare le donne sono il 60%, percentuale che sale al 69% se si considerano le lauree magistrali o specialistiche.

E sempre dal Conto annuale viene fuori che, se con contratto a tempo pieno e indeterminato sono occupate circa 3 milioni di persone, i lavoratori a tempo parziale sono 190.000. Si tratta per la maggior parte di donne e c'è una sproporzione evidentissima soprattutto fra coloro che hanno un contratto a tempo parziale con orario superiore al 50% di quello normale: infatti gli uomini sono 20.000 mentre le donne sono addirittura 127.000. Per quanto riguarda i c.d. contratti flessibili (che per il Conto annuale sono il contratto a termine, il contratto di formazione lavoro, la somministrazione di lavoro e i lavori socialmente utili) ancora una volta le lavoratrici sono in numero maggiore (tranne che per quanto riguarda i LSU).

Un dato interessante, che ha attinenza con i temi di cui qui ci si occupa, è quello relativo alle assenze. Le dipendenti cumulano un maggior numero di giornate di assenza, soprattutto per malattia. Quello che è nettamente diverso è però il dato relativo alle assenze legate a maternità, congedi parentali e

² Il Conto Annuale costituisce la fonte ufficiale di informazioni per le decisioni in materia di pubblico impiego da assumere nelle sedi istituzionali.

³ Si può aggiungere a questo proposito che, diversamente da quello che si ritiene, in proporzione alla popolazione italiana i dipendenti pubblici non sono poi così tanti: sono molti meno o comunque meno di quanti non siano in altri paesi dell'UE.

⁴ Erano il 57% secondo il Conto annuale precedente.

malattia dei figli. Le donne nel 2020 hanno usufruito del 90% del totale delle ore di assenza per queste voci, mentre è interessante notare come gli uomini godano di più delle ferie di quanto non facciano le colleghe.

Da questo dati esce dunque confermato quanto si dice generalmente e cioè che le donne nel settore pubblico sono più numerose degli uomini. Risulta inoltre che c'è una tendenziale crescita della percentuale di lavoratrici in tutti i comparti. Pensiamo a quanto accade nel comparto Sanità o nel comparto Istruzione: nel primo le donne sono più del doppio degli uomini; nel secondo sono più del triplo⁵, evidentemente per ragioni legate al fatto che in questi ambiti sono prevalenti i “mestieri di cura”. Ma anche in altri comparti, come quello delle Funzioni locali e quello delle Funzioni centrali, il personale femminile ormai ha superato la metà degli occupati.

Parlando poi delle donne magistrato⁶, il “sorpasso rosa” (lo chiama così proprio il Consiglio Superiore della Magistratura) nel numero totale dei magistrati si è verificato per la prima volta nel 2015 e oggi le donne sono il 55% del totale⁷. Le giudici hanno un'età media più bassa di circa tre anni rispetto agli uomini. Per quanto riguarda i MOT (magistrati ordinari in tirocinio), quindi i nuovi vincitori di concorso, questi sono per il 62% donne e si tratta di una percentuale in aumento. Ma se ci si concentra sui magistrati con incarichi direttivi, si scopre che vi è una percentuale molto elevata di appartenenti al genere maschile: il 73% sono appunto uomini e nelle funzioni semi-direttive essi sono il 55%. Si tratta comunque di un *trend* che sembra essere in miglioramento dal punto di vista femminile.

2. Le ragioni della massiccia presenza di donne nel settore pubblico

A questo punto ci si può domandare come mai via sia una presenza così significativa di donne nel settore pubblico, che ha conosciuto invero negli ultimi anni una sorta di “femminilizzazione”. Le

⁵ E questi dati ovviamente incidono sulla percentuale complessiva di presenza femminile nel pubblico impiego, nascondendo però la ridotta partecipazione in altri settori, ancora tipicamente dominati dalla presenza maschile, come si vedrà meglio in seguito.

⁶ Quella delle donne in magistratura è stata una vicenda esemplare delle difficoltà di accesso ai ruoli più prestigiosi del pubblico impiego. Le donne sono state ammesse solo con la l. 9 febbraio 1963, n. 66, laddove la Corte costituzionale nel 1960 aveva dichiarato incostituzionale la l. n. 1179/1919 che vietava tale accesso. Le prime 27 donne sono entrate in magistratura nel 1965.

⁷ I dati sono tratti dal rapporto *Distribuzione per genere del personale di magistratura*, elaborato dall'Ufficio statistico del CSM nel marzo del 2022, <https://www.csm.it/documents/21768/137951/Donne+in+magistratura+%28aggiorn.+marzo+2020%29/26803fce-0c00-a949-d70d-0bdfc5f30e3>

ragioni sono tante ma, volendo semplificare, si possono individuare due serie di motivazioni fondamentali. La prima consiste nel fatto che sono le donne che spesso scelgono questo settore, anche se sovente questa scelta non è del tutto libera, essendo fortemente condizionata da quello che esse sentono di continuare a dover fare e rappresentare a livello familiare. Le lavoratrici cioè puntano ad un'occupazione nel settore pubblico perché è evidente che è più *family friendly* del privato⁸.

Ed infatti nelle P.A. l'orario di lavoro è più contenuto o comunque, almeno di regola, meglio distribuito. Difficilmente gli impiegati sono richiesti di svolgere ore di lavoro straordinario o nelle giornate di tradizionale riposo. In passato esisteva una sorta di diritto di passare al *part-time*, anche se poi, con il d.l. 25 giugno 2008, n. 112⁹ (anticipatore della c.d. riforma Brunetta del 2009), che ha modificato l'art. 1, comma 58, della l. 23 dicembre 1996, n. 662, questo diritto è venuto meno. A ciò si aggiunga che è notoriamente più facile usufruire di permessi e di congedi e che la retribuzione, a parità di mansioni e anzianità, non può essere inferiore a quella degli uomini, diversamente da quanto di fatto accade spesso nel privato. Soprattutto, però, perdura il mito della stabilità dell'impiego, che in effetti è stato rafforzato dalla “riforma Madia” quando, con il d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, si è stabilito che a fronte di un licenziamento illegittimo il lavoratore nel settore pubblico ha sempre diritto alla reintegrazione nel posto di lavoro¹⁰, ciò che, dopo lo stravolgimento dell'art. 18 St. lav. ad opera della l. 28 giugno 2012, n. 92 e dopo il d.lgs. n. 4 marzo 2015, n. 23, non si verifica invece più nel settore privato, neppure per i dipendenti delle aziende più grandi.

Per quanto riguarda poi il periodo dell'emergenza Covid-19, è innegabile che i lavoratori del settore pubblico (soprattutto all'inizio) siano stati maggiormente protetti dagli effetti prodotti dalla pandemia sul piano del rapporto di lavoro. La protezione è risultata particolarmente intensa se si considera il fatto che in ambito pubblico non c'è stato bisogno di parlare di cassa integrazione Covid. Addirittura il “decreto Cura Italia” (d.l. 17 marzo 2020, n. 18¹¹) aveva previsto che il lavoratore, in caso di impossibilità di svolgere le proprie mansioni in modalità agile e di usufruire di ferie o di forme di sospensione, godesse dell'esenzione totale dal servizio, con il mantenimento quasi integrale dello

⁸ S. BORELLI, *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, cit., p. 509.

⁹ Convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133.

¹⁰ È quanto prevede l'art. 63 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il c.d. Testo Unico sul pubblico impiego, d'ora in poi TUPI.

¹¹ Convertito in l. 24 aprile 2020, n. 27.

stipendio¹². Questo più elevato livello di tutela si è proiettato, a cascata, anche sul piano della vita personale e familiare¹³ e ha finito evidentemente per rendere ancor più attrattivo il settore pubblico per coloro che ancora portano maggiormente sulle spalle il *family burden*, cioè il peso delle incombenze genitoriali e familiari.

Una recente ricerca sociologica¹⁴ ha peraltro messo in evidenza quella che sembra essere un'ulteriore ragione della preferenza delle donne per impieghi in questo ambito: si tratterebbe della *public service motivation* e cioè della particolare propensione delle donne a servire la collettività e quindi ad impiegarsi in ruoli, tipici del settore pubblico, che offrono servizi nel sociale, inteso in senso lato.

Ci si potrebbe a questo punto domandare se questi elementi siano sufficienti a compensare, per le lavoratrici, le ridotte *chances* di carriera che permangono in questo ambito, anche nel quale vi è quello che viene comunemente chiamato *glass ceiling*, come si spiegherà meglio in seguito.

Ma, volendo tornare alle principali ragioni per le quali c'è una massiccia presenza delle donne nel settore pubblico, la seconda è legata al fatto che agli impieghi presso le pubbliche amministrazioni si accede, almeno di regola, mediante concorso, come prevede l'art. 97 Cost. La Corte Costituzionale, a partire dal 1999 ed in numerose occasioni, ha definito il concorso come il meccanismo di selezione tecnica neutrale dei più capaci e questo meccanismo avvantaggia indiscutibilmente le donne. Esse sono infatti più scolarizzate degli uomini, essendosi ormai da qualche anno verificato il c.d. "sorpasso nell'istruzione"¹⁵. Le donne investono invero in maniera decisa e consapevole nella scuola e nell'Università, avendo tra i loro obiettivi anche e proprio quello di procurarsi delle occasioni di lavoro di lungo periodo, adeguate e coerenti con la loro preparazione. Quindi il pubblico impiego, con i suoi rigidi e selettivi meccanismi di accesso, diventa un settore sicuramente alla portata del

¹² Più precisamente, l'art. 87, comma 3, del decreto citato prevedeva che qualora non fosse possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata (cioè quella che non richiede un preventivo accordo con il prestatore), nei periodi di forzato allontanamento dei prestatori dalle sedi di lavoro, imposto dai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da Covid-19, le amministrazioni utilizzassero gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione ed altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva. Ma esperite (nel senso evidente di esaurite) tali possibilità, le P.A. potevano motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio. Il periodo di esenzione veniva equiparato a tutti gli effetti di legge al servizio effettivamente prestato, con l'unica peculiarità che il datore di lavoro pubblico non era tenuto a corrispondere al prestatore l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista.

¹³ Anche se è vero che in alcuni settori (pensiamo al Servizio Sanitario Nazionale) le donne si sono trovate veramente al centro del ciclone.

¹⁴ R. SAPORITO, S. ROTA, E. TRINCHERO, *Donne e PA: un caso di successo a metà*, in E&M,4/2021, p. 32, www.emplus.egeaonline.it.

¹⁵ Sia consentito rinviare sul tema a E. PASQUALETTO, *Il lavoro delle donne alla prova delle nuove flessibilità tipologiche: Jobs Act e dintorni*, in *Dir. merc. lav.*, 2018, p. 527 e ss.

genere femminile, come confermato dai numeri sui vincitori dei concorsi.

3. Il *glass ceiling* anche nel settore pubblico

Quanto sin qui rilevato vale in termini generali ma, se si scende un po' più nello specifico e si analizzano i diversi ruoli e le diverse professionalità, dai dati emerge altro e cioè la cronica deficitaria presenza delle donne nei ruoli dirigenziali e di vertice¹⁶.

A questo proposito si può ricordare che a maggio del 2019 è stato dato grande risalto mediatico ad una notizia presentata come ottima ed essa in effetti, isolata dal contesto, poteva sembrare tale. Nell'ambito del Forum della Pubblica Amministrazione¹⁷ è emerso (e si tratta ancora una volta della elaborazione di dati della Ragioneria di Stato) che nel settore pubblico le dirigenti donne sono più numerose degli uomini, anche se di poco. Ed infatti nel 2019 le donne dirigenti erano il 50,6% e gli uomini il 49,4%. Si tratta però di un dato che va preso con una certa cautela, perché considera soltanto i dirigenti pubblici con effettivo ruolo dirigenziale, cioè i cosiddetti dirigenti in senso stretto (che nel 2109 erano 44.000 mila, su un totale di ben 169.000 dirigenti nominali, categoria che comprende quindi anche altri ruoli di vertice, come quelli dei medici, dei magistrati, dei diplomatici, dei prefetti e del personale della carriera penitenziaria). Considerando solo i dirigenti in senso stretto si può dire che effettivamente c'è stata un'avanzata molto forte del genere femminile, soprattutto nelle professioni sanitarie, dove risulta che le donne dirigenti sono il doppio degli uomini.

Se dunque si prende a riferimento la dirigenza in senso lato, i dati sono diversi: dal Conto annuale della Ragioneria dello Stato del 2019¹⁸ risulta, ad esempio, che nella carriera diplomatica le donne sono il 23% e in quella accademica il 34%¹⁹. Ed ancora, che le donne sono il 46% dei dirigenti di seconda fascia, il 38% dei dirigenti di prima fascia, il 27% dei direttori generali²⁰. Inoltre, anche a

¹⁶ Il problema si trascina da tempo, come risulta anche da quanto riportato da M.D. FERRARA, *Pari opportunità ed effettività delle tutele nel lavoro pubblico*, cit., p. 158.

¹⁷ <https://www.forumpa.it/riforma-pa/anziani-laureati-e-con-una-forte-presenza-femminile-a-forum-pa-2019-lidentikit-dei-dirigenti-pubblici-italiani>

¹⁸ Il più recente Conto annuale non elabora questi dati, quindi quelli del 2019 sono al momento i più aggiornati.

¹⁹ Si rinvia sul punto al saggio di O. BONARDI, *Accesso all'accademia mediante concorso e progressioni in carriera: una lettura di genere*, in questo numero.

²⁰ Dati leggermente diversi sono riportati dalle Linee Guida del 6 ottobre 2022, sulla "Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni", del Ministro per la P.A. e della Ministra per le pari opportunità e la famiglia (sulle quali ci si soffermerà dopo), per le quali si sarebbe addirittura verificato un assottigliamento della presenza femminile nelle posizioni dirigenziali.

volersi focalizzare solo sulla dirigenza in senso stretto, risulta che il cosiddetto sorpasso delle donne rispetto agli uomini non si è verificato solo quale conseguenza di un aumento delle assunzioni di dirigenti donne o di significative progressioni di carriera delle stesse, ma perché negli ultimi anni c'è stato un forte taglio (di oltre il 10%) dei posti dei dirigenti, taglio che chiaramente ha colpito soprattutto i dirigenti maschi, che sono più anziani delle colleghe, anche se non di molto.

A conferma parziale di questi dati si può considerare un altro elemento: il decreto che annualmente viene pubblicato dai Ministeri del Lavoro e dell'Economia e delle Finanze e che individua i settori e le professioni con elevato tasso di disparità uomo-donna. Sono considerati settori e professioni con elevato tasso quelli nei quali la disparità uomo donna supera di almeno il 25% il tasso di disparità media fra i due generi. Il valore soglia è pari al 12%, quindi il decreto non riporta settori e professioni nei quali il tasso è inferiore a questo valore.

L'ultimo decreto pubblicato, e cioè il d.m. 17 dicembre 2021 (che si basa sulle elaborazioni effettuate dall'ISTAT in relazione alla media annua del 2020) indica un tasso di disparità media uomo-donna del 9,6% (in crescita rispetto alla precedente rilevazione, secondo la quale il tasso si assestava al 9,3%).

Lasciando da parte considerazioni di carattere generale sul fatto che il diverso tasso di partecipazione al mercato del lavoro fra i generi sembra essere di per sé un dato acquisito, quasi ineluttabile, per concentrarsi specificamente su quello che qui interessa, si può notare come da tale decreto emerga che ci sono anche in ambito pubblico dei settori nei quali tale tasso è considerato elevato. Tra questi vi sono i servizi generali della P.A. (dove gli uomini sono addirittura il 65,1%, anche se c'è stata un'attenuazione del tasso di disparità nel corso degli anni²¹).

Per quanto riguarda le c.d. professioni in ambito pubblico, una voce (la n. 11) mette insieme, in maniera un po' grezza, i ruoli dei membri dei corpi legislativi e di governo (che in realtà non sono dipendenti pubblici in senso proprio) con i dirigenti e gli equiparati della P.A. nella magistratura, nei servizi di sanità, istruzione e ricerca e nelle organizzazioni di interesse nazionale e sovranazionale. Nel 2019 (dati del 2018) questo indicatore "aggregato" era scomparso, perché evidentemente era sceso al di sotto del valore soglia, ma a partire dal 2020 (dati del 2019) esso è riapparso e nel più

²¹ Il tasso attuale è pari al 30,2% (era il 30,3% nel 2019).

recente decreto si attesta al 15,7%²². Questo vuol dire che nei ruoli di vertice (comprendenti quindi non solo i dirigenti in senso stretto, ma anche i dirigenti della magistratura, dei servizi, della sanità) gli uomini sono ancora in percentuali significativamente più elevate rispetto alle donne.

In altre professioni ancora il divario di genere è, infine, nettissimo: pensiamo alle Forze armate, nelle quali abbiamo una percentuale maschile tra il 95 e il 98%, con tassi di disparità tra il 90 e il 95%.

In conclusione risulta dunque che, al di là di quello che appare e che spesso viene pubblicizzato, anche nel settore pubblico (al di fuori della dirigenza in senso stretto), pure in alcuni degli ambiti nei quali la presenza femminile è molto forte, le donne sono comunque segregate (o quasi) all'interno di qualifiche meno elevate. Le lavoratrici sono ancora escluse dai ruoli di vertice, sono occupate spesso in settori e professioni meno pagate, sono relegate alle classiche mansioni che richiamano attività domestiche, di cura, di insegnamento e di segreteria, svolgendo così un ruolo "materno" e questo ovviamente ha i suoi riflessi sulle retribuzioni. Gli stipendi delle donne sono mediamente più bassi di quelli degli uomini. Ciò non dipende tuttavia dal fatto che il datore di lavoro pubblico possa pagare diversamente le appartenenti al genere femminile. Ed in effetti, considerando i rapporti semestrali dell'ARAN sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici²³, si vede che un dato del genere non appare neppure, perché non è considerato rilevante. Se infatti, secondo l'art. 37 Cost., la donna ha diritto alle stesse retribuzioni che spettano al lavoratore, ciò vale «a parità di lavoro». Quindi è evidente che se il lavoro, le mansioni, la qualifica delle donne sono diversi, inferiori, esse possono essere pagate di meno. È chiaro allora che il problema è sempre lo stesso: il *glass ceiling* e le soluzioni da adottare per superarlo.

Di questo si occupa la direttiva n. 2 del 2019 del Ministero della pubblica amministrazione e delle pari opportunità, nella quale si invitano le P.A. a monitorare le indennità e le posizioni organizzative, per evidenziare eventuali differenziali retributivi tra uomini e donne e promuovere le azioni correttive conseguenti, dandone comunicazione al CUG.

Anche nella normativa del TUPI ci sono norme "sensibili" a questo tema. Ad esempio i commi 4-*bis* e 5-*ter* dell'art. 19 impongono di garantire pari opportunità nel conferimento degli incarichi dirigenziali e la citata direttiva del 2019 sollecita le P.A. (anche se non dovrebbe essercene bisogno)

²² Era il 15,7% nel decreto dell'anno prima.

²³ <https://www.aranagenzia.it/comunicati/12796-e-on-line-il-nuovo-rapporto-semestrale-dellaran-sulle-retribuzioni-dei-pubblici-dipendenti.html>

a rispettare queste norme, a monitorare gli incarichi²⁴ e a fare una mappatura delle competenze professionali, perché questo può contribuire a conoscere e a valorizzare la qualità del lavoro dei dipendenti²⁵. I datori di lavoro pubblici sono altresì invitati ad essere proattivi, per cui nell'ipotesi in cui sussista un divario fra i generi non inferiore a due terzi nelle attività e nelle posizioni gerarchiche devono essere adottate iniziative per favorire il riequilibrio della presenza di genere.

Anche la nuova disciplina sul rapporto sulla situazione del personale va in questa direzione. L'art. 46 del Codice delle pari opportunità (d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, d'ora in poi CPO)²⁶ prevede infatti che i datori di lavoro che occupano più di 50 lavoratori devono redigere ogni due anni un rapporto²⁷ sulla situazione del personale maschile e femminile, all'interno del quale spiccano proprio i dati relativi allo stato delle assunzioni, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica. Nonostante una terminologia (presente anche nel modello predisposto dal Ministero del lavoro) che fa pensare ad uno strumento costruito sulla fisionomia delle aziende del settore privato²⁸, risulta che tale disciplina vincoli anche le P.A., o almeno alcune di esse, dato il riferimento alle "aziende pubbliche e private". All'interno del rapporto vanno inserite, tra l'altro, informazioni e dati sui processi di selezione in fase di assunzione, sui processi di reclutamento, sulle procedure utilizzate per l'accesso alla qualificazione professionale e alla formazione manageriale.

4. La normativa sul tema, con particolare riferimento all'accesso al pubblico impiego

A questo punto ci si deve concentrare sul *mare magnum* della normativa che riguarda il tema delle pari opportunità di accesso al pubblico impiego. Qui assistiamo a una sorta di ipertrofia normativa: a voler individuare tutte le norme che impattano, anche solo indirettamente, nella materia se ne trovano nella Costituzione, nel TUPI, nel CPO, nel TU a sostegno di maternità e paternità (d.lgs. 26

²⁴ Qui peraltro si parla di incarichi in senso lato, conferiti cioè sia al personale dirigenziale che non dirigenziale.

²⁵ Ciascuna amministrazione deve inoltre trasmettere annualmente al proprio CUG l'analisi quantitativa del personale, suddiviso per genere e per appartenenza alle aree funzionali e alla dirigenza, distinta per fascia dirigenziale di appartenenza e per tipologia di incarico dirigenziale.

²⁶ Modificato dalla l. 5 novembre 2021, n. 162.

²⁷ Da trasmettere in via telematica, compilando un apposito modello, al Ministero del lavoro, oltre che alle rappresentanze sindacali aziendali. I dati contenuti nel rapporto sono destinati ad essere elaborati dalle consigliere (o consiglieri) regionali di parità. La prima scadenza per la presentazione del rapporto è stata fissata inizialmente al 20 settembre, ma poi prorogata al 14 ottobre 2022.

²⁸ Basti pensare che il modello impone di catalogare i lavoratori nelle categorie di cui all'art. 2095 c.c., che notoriamente non corrispondono agli inquadramenti del settore pubblico.

marzo 2001, n. 151), nella legislazione emergenziale Covid e in numerosi altri testi.

A ciò si aggiunga che ci sono le direttive ministeriali: da quella del 2007 a quella della 2019. Quest'ultima, in particolare, parte proprio dal presupposto che il principio del *gender mainstreaming* in realtà non sia ancora stato attuato effettivamente nelle P.A. e quindi dà delle indicazioni concrete perché queste misure vengano attuate, menzionando, fra i propri obiettivi, quello di «aumentare la presenza delle donne in posizioni apicali».

Da ultimo sono state emanate (*in extremis* prima dell'insediamento del nuovo Governo) le Linee Guida (datate 6 ottobre 2022) sulla “Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni”, del Ministro per la P.A. e della Ministra per le pari opportunità e la famiglia, che saranno analizzate più avanti.

Gli aspetti disciplinati in questa magmatica normativa sono molteplici: si parla di parità di accesso al pubblico impiego, di parità nello svolgimento del rapporto di lavoro, di divieti di discriminazione, di pari opportunità, di azioni positive, di quote, di molestie, di mobbing, di violenza. Vi è poi la normativa sui CUG e su tutti gli altri strumenti istituzionali per il contrasto alla discriminazione, le regole sul bilancio di genere, quelle sulla conciliazione vita-lavoro, anche con riferimento specifico all'emergenza Covid, anche se quest'ultima normativa è apparsa abbastanza neutra sul piano della disciplina, nel senso che ha fatto generalmente riferimento ai genitori piuttosto che alle madri.

Ma è evidente che agire solo sul piano delle norme non è sufficiente. Quello che si deve evolvere è soprattutto la mentalità: vanno abbandonati gli stereotipi di genere e l'idea che sia la donna a dover continuare a occuparsi dei problemi di carattere familiare.

Quest'ultima osservazione tuttavia non smentisce il fatto che, se è corretto ciò che si è rilevato sulla presenza femminile nel p.i., e cioè che, a dispetto delle apparenze (l'elevato numero di donne impiegate in questo settore), permane un problema di accesso ai ruoli più alti, più prestigiosi e meglio retribuiti, non è sproporzionato lo sforzo del legislatore di normare in un'ottica paritaria la fase dell'accesso, anche se poi a volte la giurisprudenza (specie amministrativa) - in realtà abbastanza scarsa su questi temi - frena sull'interpretazione di alcune norme, come risulta da alcuni esempi che subito si faranno.

Può essere dunque utile a questo punto precisare come sia composto il ricco *parterre* di norme

sull'accesso al lavoro pubblico ispirato ai principi di pari trattamento e di pari opportunità²⁹ fra i generi.

È doveroso partire dalla Costituzione che, all'art. 51, prevede che «tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge». Se ne deduce che né la legge, né le P.A. (con i bandi di concorso o con le altre modalità di accesso utilizzabili) possono prevedere meccanismi e/o criteri che producano l'effetto di discriminare, anche solo indirettamente, le donne. Si può ricordare, a tale proposito, che nell'ambito dell'Assemblea costituente alcuni onorevoli (uomini) avevano tentato di far inserire nell'art. 51 la formula «conformemente alle loro attitudini, secondo le norme stabilire dalla legge», ma la forte opposizione della componente femminile ha ottenuto che il riferimento alle attitudini venisse sostituito con quello ai «requisiti stabiliti dalla legge».

Il principio costituzionale del libero accesso di uomini e donne al pubblico impiego ha trovato inizialmente faticosa applicazione nella legge, soprattutto in certi settori (ad esempio in magistratura, in polizia e nell'esercito), ma allo stato sembra che, almeno a livello di normativa, l'uguaglianza di genere sia garantita. Con la l. cost. 30 maggio 2003, n. 1, il principio costituzionale del libero accesso di uomini e donne al pubblico impiego è stato anzi rafforzato: nel primo comma dell'art. 51 è stata aggiunta la frase «a tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra uomini e donne». Ci si potrebbe tuttavia chiedere se sia sopravvissuta, anche solo in modo strisciante, l'idea, apparentemente e normativamente superata, per la quale per certi impieghi occorrono comunque particolari «attitudini», attitudini che (secondo qualcuno, o molti) le donne non posseggono.

Di pari opportunità nell'accesso parla anche l'art. 35, co. 3, lett. c), TUIPI, stabilendo che fra i principi che le P.A. devono osservare nelle procedure di reclutamento (anche con contratti flessibili) vi è quello del «rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori».

Nel CPO, all'art. 31, comma 1, è sancito il divieto di discriminazioni nell'accesso agli impieghi pubblici, con una formulazione molto ampia («la donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, nei vari ruoli, carriere e categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento

²⁹ A queste norme se ne aggiungono numerose altre che non riguardano solo l'accesso e (come si dirà) le progressioni. Fra queste vi è l'art. 7, comma 1, TUIPI che afferma in termini molto ampi il dovere per le P.A. di garantire parità e pari opportunità e l'assenza di ogni discriminazione per ragioni di genere, oltre che per numerosi altri fattori di potenziale disparità di trattamento.

della carriera, salvi i requisiti stabiliti dalla legge») che potrebbe sembrare superflua, ma che forse serve a rinnegare esplicitamente regole e prassi del passato³⁰.

Un'altra disposizione del CPO che insiste nella nostra materia è l'art. 27, il quale vieta tutte le discriminazioni nell'accesso al lavoro e prevede, tra l'altro, che «nei concorsi pubblici e nelle forme di selezione attuate, anche a mezzo terzi, da datori di lavoro privati e pubbliche amministrazioni la prestazione richiesta deve essere accompagnata dalle parole dell'uno o dell'altro sesso», regola che però non vale nei casi «in cui il riferimento al sesso costituisca requisito essenziale per la natura del lavoro o della prestazione».

Per creare le condizioni affinché venga fatta una corretta selezione dei candidati, l'art. 57, co. 1, lett. a), TUIP prevede che le P.A., al fine di garantire pari opportunità tra uomini e donne per l'accesso al lavoro ed il trattamento sul lavoro, riservano alle donne almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, «salvo motivata impossibilità»³¹. Un'adeguata percentuale di presenze femminili nelle commissioni appare oltremodo opportuna, data la verificata propensione che i valutatori hanno a scegliere candidati del proprio genere³². Su questa norma vi è tuttavia una giurisprudenza granitica che ne ridimensione non di poco l'impatto³³. Ed infatti secondo i giudici amministrativi la violazione della regola, e dunque la mancata presenza di un numero adeguato di donne nella commissione, non vizia la procedura concorsuale e non ne consente quindi di per sé l'annullamento. Se tuttavia si accerta, nella condotta dell'amministrazione, un intento discriminatorio nei confronti delle donne, ciò può costituire un sintomo di eccesso di potere e condurre quindi all'annullamento della procedura³⁴.

³⁰ Basti molto velocemente ricordare che nel periodo fascista le donne erano state quasi totalmente estromesse dal pubblico impiego (e in un secondo momento anche dal lavoro privato), essendo state marginalizzate anche nel settore scuola, dove non potevano assumere il ruolo di presidi di scuole medie e non erano abilitate ad insegnare storia, filosofia ed economia. Potevano inoltre essere escluse da tutti i settori (o subire limitazioni percentuali all'accesso) attraverso i bandi di concorso. Sul tema M.V. BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità*, Il Mulino, 1977, p. 73 e ss.; S. SCARPONI, *L'art. 51 della Costituzione e l'accesso delle donne ai pubblici uffici e al lavoro nel settore pubblico*, cit., p. 3.

³¹ Questa disposizione riprende, estendendola a tutti i concorsi, una regola già presente nel DPCM n. 439/1994, dove era riferita solo alle procedure di selezione della qualifica dirigenziale. E una norma identica è contenuta nell'art. 9 del c.d. Regolamento concorsi (d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487), per la quale «almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, salva motivata impossibilità, è riservato alle donne».

³² Come ricorda O. BONARDI, *Accesso all'accademia mediante concorso e progressioni in carriera: una lettura di genere*, in questo numero.

³³ Come segnalato anche da M. PERUZZI, *La tutela contro le discriminazioni nella pubblica amministrazione*, in A. BOSCATI (a cura di), *Il lavoro pubblico. Dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021.

³⁴ In questo senso, tra le più recenti, TAR Puglia, sez. I – Bari, 13 dicembre 2019, n. 1652; TAR Toscana, sez. I – Firenze, 11 febbraio 2016, n. 256; Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2015, n. 3959; Cons. Stato, sez. VI, 18 aprile 2012, n. 2217 (per il quale solo se c'è una condotta discriminatoria della commissione è ipotizzabile un nesso tra l'asserita violazione di legge e il *vulnus* lamentato dal ricorrente, tale da concretare un suo interesse a dolersene in giudizio); TAR Calabria, sez. II – Catanzaro, 15 dicembre 2011,

Su come si deve costruire una selezione affinché siano garantite le pari opportunità dice qualcosa anche l'art. 25, co. 2, CPO, per il quale si ha una discriminazione indiretta «quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto ai lavoratori dell'altro sesso», a meno che essi non «riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari»: si tratta del c.d. test di proporzionalità.

In realtà le discriminazioni indirette sono (o sono state) molto frequenti, almeno in passato. Un caso «classico» (non solo di scuola) è quello del bando di concorso o della legge che richiede un'altezza uguale per uomini e donne. La Corte costituzionale, con la sentenza del 15 aprile 1993, n. 163, ha definito discriminatorio il requisito indifferenziato di statura minima (pari a 165 cm) previsto da una legge della Provincia di Trento per l'accesso alle carriere direttive e di concetto del ruolo tecnico del servizio antincendi. Ed ancora, secondo Cass., sez. lav., 13 novembre 2007, n. 23562, viola i parametri costituzionali la previsione di una statura minima per l'assunzione identica per uomini e donne, ben potendo il giudice ordinario apprezzare incidentalmente la legittimità, ai fini della disapplicazione, della disposizione di rango normativo secondario che stabilisca i limiti minimi di altezza. Nella specie, la Suprema Corte ha cassato la decisione della corte territoriale, che si era limitata a ritenere la previsione di una altezza minima rispondente a criteri di sicurezza ed incolumità del personale in servizio e dell'utenza, senza accertare quali mansioni la candidata potesse adeguatamente svolgere. Il requisito dell'altezza va quindi diversificato tra uomini e donne, perché ciò corrisponde al «dato obiettivo della diversità costituzionale tra i due sessi» ed è espressione di una scelta che le amministrazioni devono effettuare per consentire l'accesso alle procedure concorsuali con criteri di omogeneità agli appartenenti ai due generi³⁵.

La questione dell'altezza è così importante che il CPO le dedica un'apposita disposizione. Si tratta

n. 1561; Cons. Stato, sez. V, 13 maggio 2011, n. 2892; TAR Lazio, sez. I – Roma, 5 aprile 2011, n. 2977; TAR Campania, sez. III – Napoli, 3 febbraio 2010, n. 558. Secondo TAR Basilicata, sez. I – Potenza, 6 marzo 2009, n. 95, sono solo le beneficiarie della norma (e cioè le potenziali commissarie non nominate) a poter contestare la violazione della norma, che è invero diretta a garantire nel senso più ampio la possibilità di occupazione femminile. Di conseguenza tale violazione non è valorizzabile a protezione di interessi individuali collegati all'imparzialità delle operazioni nei concorsi pubblici, dato che tale interesse non è compromesso dalla disapplicazione del principio di pari opportunità in ordine alla composizione della commissione d'esame.

³⁵ In questo senso TAR Roma, sez. I, 5 maggio 2009, n. 4628, relativa all'assunzione come allievi marescialli dell'Aeronautica Militare.

dell'art. 31, comma 2, il quale, pur con formula infelice, stabilisce che «l'altezza delle persone non costituisce motivo di discriminazione nell'accesso a cariche, professioni e impieghi pubblici, ad eccezione dei casi in cui riguardi quelle mansioni e qualifiche speciali, per le quali è necessario definire un limite di altezza».

Ma ci sono altri criteri potenzialmente discriminatori in fase di accesso. Per il Consiglio di Stato, sez. IV, 27 aprile 2012, è indirettamente discriminatoria la previsione, in un bando di concorso, di un identico punteggio per donne e uomini in prove di idoneità nelle quali si valuta il rendimento in attività che comportano sforzo fisico.

Ha suscitato una certa eco il caso del bando di un Comune che richiedeva il possesso della patente A per la copertura di due posti di agente della Polizia Municipale. In primo grado il TAR Sardegna – Cagliari (adito dalla Consigliera di parità della Regione Sardegna, *ex art. 37, co. 2, CPO*) con sentenza n. 2025/2008 ha dato ragione alla ricorrente, sostenendo che si trattava di una discriminazione indiretta a danno delle lavoratrici, in quanto il requisito non era necessario ma sproporzionato rispetto allo scopo. Per il TAR sarebbe stato sufficiente imporre ai vincitori di acquisire, entro un congruo termine, la patente A³⁶. Poi però la Sezione V del Consiglio di Stato, con sentenza del 10 maggio 2010, n. 2754, ha riformato la decisione, affermando che non si trattava di una discriminazione indiretta, in quanto il requisito di partecipazione risultava strumentale al perseguimento di interessi pubblici non suscettibili di essere appagati con idonei mezzi alternativi. Vi era infatti l'esigenza di celere e sicuro reclutamento, che sarebbe stata compromessa da una clausola come quella in discussione.

Sulla scelta del candidato si esprime poi l'art. 48 CPO (rubricato «azioni positive nelle PA»), per il quale «in occasione tanto di assunzioni quanto di promozioni, a fronte di analoga qualificazione e preparazione professionale tra candidati di sesso diverso, l'eventuale scelta del candidato di sesso maschile è accompagnata da un'esplicita ed adeguata motivazione». La sanzione è il divieto di successive assunzioni per la P.A., mentre non appare configurabile l'invalidità dell'assunzione del candidato uomo. Sembra si tratti però di una norma scarsamente efficace, non tanto perché bypassabile attraverso la predisposizione di criteri di selezione che favoriscono gli uomini (cosa che

³⁶ Interessante è anche l'affermazione del TAR sull'effetto disincentivante nei confronti di potenziali candidate che può avere l'inserimento, in un bando, di un requisito "maschilista" come quello in discussione.

non può avvenire, dovendosi applicare l'art. 25, comma 2, CPO sulla discriminazione indiretta) quanto piuttosto per i margini di discrezionalità che connotano inevitabilmente la valutazione delle candidature. Ed infatti la giurisprudenza accetta senza troppi dilemmi l'idea che i giudici debbano limitarsi a rilevare eventuali vizi di legittimità della procedura³⁷.

5. La parità di accesso nella stagione del PNRR

Anche nel corso della più recente stagione della disciplina delle procedure di accesso alla P.A. si è tornati ad insistere sulle pari opportunità di genere, sia pure in modo non del tutto limpido o comunque senza particolari innovazioni, come sarebbe invece necessario per risolvere alcuni problemi ormai “incancreniti”, *in primis* la nota difficoltà per le donne di fare carriera. Questo giudizio, riferito ad alcune delle disposizioni di legge che subito si esamineranno, risulta in realtà in parte mitigato da quanto si dirà alla fine del contributo, con riferimento alle recentissime Linee Guida del 6 ottobre 2022.

Una prima disposizione in argomento è l'art. 17-*quater* del c.d. decreto reclutamento³⁸, intitolato «Principio di parità di genere», il quale prevede che «il piano di reclutamento di personale a tempo determinato, il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle P.A., le assunzioni, mediante contratto di apprendistato, le mobilità e le progressioni di carriera, nonché tutte le altre modalità di assunzione, *escluse quelle per concorso*, di cui al presente decreto sono attuati assicurando criteri orientati al raggiungimento di un'effettiva parità di genere, secondo quanto disposto dal PNRR». Lascia un po' perplessi l'esclusione delle procedure concorsuali dall'ambito di applicazione

³⁷ In questo senso, tra le più recenti, Cons. Stato, sez. IV, 17 maggio 2022, n. 3889, per il quale «deve essere riconosciuta all'amministrazione e alla commissione valutatrice ampia discrezionalità nell'esercizio dell'attività di individuazione dei criteri di valutazione nell'ambito di una procedura selettiva di un concorso pubblico, con conseguente limitazione del relativo sindacato di legittimità del giudice amministrativo alle sole ipotesi di manifesta irragionevolezza, illogicità od abnormità dei criteri (ovvero di loro non intelleggibilità e trasparenza) e delle valutazioni, nonché per travisamento di fatto od errore procedurale commesso nella formulazione di queste». Ed ancora, per Cons. Stato, sez. VII, 2 febbraio 2022, n. 743, «nel fissare i criteri di valutazione delle prove di concorso, la commissione ha un'ampia discrezionalità, in virtù della quale il giudice nell'esercizio del sindacato giurisdizionale non può sostituirsi alla commissione, compiendo valutazioni di merito o di opportunità, essendo possibile censurare i predetti criteri soltanto nei casi di manifesta illogicità e irrazionalità». Di discrezionalità tecnica o amministrativa parlano anche TAR Roma, sez. I, 14 febbraio 2021, n. 12907; Cons. Stato, sez. VI, 26 novembre 2021, n. 7917; TAR Catanzaro, sez. II, 10 novembre 2021, n. 1957.

³⁸ E cioè il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, contenente misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia. L'art. 17-*quater* è stato inserito dall'art. 1, comma 1, della l. 6 agosto 2021, n. 113, in sede di conversione.

della norma, posto che la disposizione, per come è costruita, non prevede certo l'introduzione di un vero e proprio sistema di "quote rosa" e cioè l'attribuzione necessaria di una parte (ipoteticamente la metà) degli incarichi e/o dei posti di lavoro al genere femminile. Essa parla infatti abbastanza genericamente di "criteri" orientati alla realizzazione della parità di genere in modo effettivo, riecheggiando quindi quanto già previsto dal citato art. 25 CPO sulla discriminazione indiretta. Se tale lettura è corretta, non si vede perché non si possa imporre l'adozione di criteri di questo tipo anche nelle procedure concorsuali vere e proprie.

Sempre all'interno del decreto reclutamento vi è poi l'art. 1, comma 8, che, nel contesto di un insieme di regole che introducono modalità speciali per il reclutamento del personale e il conferimento di incarichi professionali per l'attuazione del PNRR da parte delle P.A. - premesso che il decreto ministeriale di cui al comma 6 del medesimo articolo³⁹ deve valorizzare le documentate esperienze professionali maturate, nonché il possesso di titoli di specializzazione ulteriori rispetto a quelli abilitanti all'esercizio della professione - impone alle amministrazioni, sulla base delle professionalità che necessitano di acquisire, di invitare almeno quattro professionisti o esperti, e «comunque in numero tale da assicurare la parità di genere», tra quelli iscritti nel relativo elenco, per sottoporli ad un colloquio selettivo per il conferimento degli incarichi di collaborazione. Si tratta di una norma a prima vista assai rigida, laddove richiede il rispetto della parità di genere in una fase che potremmo definire pre-selettiva, ma che forse non può essere letta nel senso che si debba sempre chiamare a colloquio un identico numero di professionisti dei due sessi.

Meno stringenti della previsione di cui all'art. 57, co. 1, lett. a), TUPI (che, come si è visto, introduce una quota femminile obbligatoria nelle commissioni di concorso) appaiono invece un paio di ulteriori disposizioni. Si tratta, da un lato, del comma 12 dell'art. 1 del decreto reclutamento, per il quale, fermo restando quanto previsto dall'art 57, «le commissioni esaminatrici delle procedure di cui al presente articolo sono composte nel rispetto del principio della parità di genere», dall'altro lato, di una disposizione contenuta nel c.d. "decreto PNRR 2", e cioè il d.l. 30 aprile 2022, n. 36⁴⁰. L'art. 2, comma 7, di tale decreto prevede che a decorrere dal 1° novembre 2022 i componenti delle

³⁹ Si tratta del decreto del Ministero della P.A. relativo all'elenco cui possono iscriversi sia i professionisti che ambiscono ad avere un incarico da un ente pubblico, sia il personale in possesso di un'alta specializzazione che aspira ad essere assunto dal medesimo con un contratto a tempo determinato.

⁴⁰ Convertito in l. 29 giugno 2022, n. 79, intitolato "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza".

commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici sono individuati nel rispetto dei principi della parità di genere, attraverso il Portale unico del reclutamento di cui all'art. 35-ter del TUPI. Qui però probabilmente il legislatore intendeva mettere l'accento non tanto sul tipo di regola di parità che deve operare (che resta pertanto quella dell'art. 57 TUPI), quanto sul necessario ricorso al nuovo strumento del Portale del reclutamento.

La veloce rassegna delle regole della più recente stagione si chiude con il riferimento all'art. 5 del decreto PNRR 2, intitolato ambiziosamente «rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere»⁴¹. Esso prevede che, al fine di dare effettiva applicazione al principio della parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro, le amministrazioni adottano misure che attribuiscono vantaggi specifici ovvero evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato⁴². I criteri (testualmente e malamente definiti come) di “discriminazione positiva” devono essere proporzionati allo scopo da perseguire ed adottati a parità di qualifica da ricoprire e di punteggio conseguito nelle prove concorsuali. Al fine di fornire più precise indicazioni ai diversi enti su tali misure e su tali criteri, il 6 ottobre 2022 il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Dipartimento per le pari opportunità, ha emanato specifiche Linee guida.

Prima di analizzarne qualche passaggio appare opportuno tuttavia completare il discorso in precedenza iniziato, con alcune riflessioni sugli ostacoli che le dipendenti pubbliche incontrano nel fare carriera. Si potrà in tal modo capire meglio se il recente (ennesimo) documento programmatico di provenienza governativa individui delle strategie nuove ed (almeno potenzialmente) efficaci nella direzione del superamento di tale annoso problema.

6. La difficoltà per le donne di fare carriera *dentro* la P.A.: nuove soluzioni tecniche all'orizzonte?

Riprendendo, dunque, il discorso sulla ridotta presenza delle donne nelle posizioni di vertice o, più

⁴¹ Commentato con toni entusiastici dal Governo, nella propria pagina istituzionale, sotto il titolo “Parità di genere, largo alle azioni positive”.

⁴² Tutto ciò senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nel rispetto dell'art. 157, par. 4, TFUE ed in coerenza con gli obiettivi di lungo periodo della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026.

in generale, sulla difficoltà di fare carriera una volta che si è *dentro* la P.A., si può evidenziare innanzi tutto come, operando tradizionalmente il principio concorsuale anche per le progressioni verticali, la disciplina sull'accesso dovrebbe gettare il suo ombrello protettivo anche su questa fase del rapporto di lavoro. Alcuni recenti sviluppi della normativa fanno però dubitare che sia ancora così. Ci si riferisce alle nuove regole sulle progressioni di carriera, che hanno sconfessato (dapprima in modo temporaneo⁴³, ma poi, con il “decreto reclutamento”⁴⁴, a regime) il dogma del ricorso al meccanismo del concorso pubblico, consentendo che le progressioni tra le aree⁴⁵ (fatta salva una riserva di almeno il 50% delle posizioni disponibili, che restano destinate all'accesso dall'esterno) avvengano tramite procedura comparativa, basata sulla valutazione positiva conseguita dal dipendente negli ultimi tre anni di servizio, sull'assenza di provvedimenti disciplinari, sul possesso di titoli e competenze professionali ovvero di titoli di studio ulteriori rispetto a quelli previsti per l'accesso dall'esterno, sul numero e sulla tipologia degli incarichi rivestiti. Ci si domanda pertanto in che misura questo cambiamento possa incidere sulle opportunità delle donne di fare carriera all'interno della P.A. Il sospetto è tuttavia che la rinuncia all'imparzialità garantita dal concorso pubblico nella sua versione “pura”, a favore di un sistema nel quale entrano tante dinamiche e variabili interne all'ufficio, non possa che pregiudicare il genere femminile.

Ed invero quanto rilevato in precedenza a proposito delle donne dirigenti o in posizioni apicali fa capire come diverse si rivelino per le donne le *chances* di accedere a questi ruoli a seconda che l'accesso avvenga direttamente dall'esterno (come avviene in magistratura o nella carriera prefettizia, dove le donne sono ormai il 38%) oppure si tratti di posizioni cui si accede dall'interno, attraverso una vera e propria “carriera”. In questo secondo caso infatti molteplici fattori frenano la stessa domanda di progressioni proveniente dal genere femminile, penalizzato e scoraggiato e quindi spesso rinunciatario in partenza⁴⁶.

Non dovrebbe, per la verità, rappresentare una remora (ma forse anzi un incentivo) alla partecipazione a procedure destinate a concludersi con avanzamenti di posizione nell'ente pubblico il fatto che tra i criteri di individuazione dei soggetti più meritevoli ci sia la valutazione della

⁴³ Inizialmente le nuove regole, introdotte con l'art. 22 del d.lgs. n. 75/2017, dovevano operare solo per il triennio 2018-2020.

⁴⁴ Che ha modificato l'art. 52, comma 1-*bis*, TUIPI.

⁴⁵ E negli enti locali anche tra qualifiche diverse.

⁴⁶ Lo sottolineano R. SAPORITO, S. ROTA, E. TRINCHERO, *Donne e PA: un caso di successo a metà*, cit., p. 35 e ss..

performance. Ed invero il legislatore ha avuto cura di fare a più riprese riferimento alla promozione delle pari opportunità anche in tale contesto: si veda, nel d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, quanto previsto dapprima un po' genericamente negli artt. 3, 8 e 14, ma poi anche in modo più specifico nell'art. 9, comma 3, per il quale nella valutazione di *performance* individuale non sono considerati i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale.

Quest'ultima disposizione, forse non limpidissima, è stata oggetto di interpretazione da parte di Cass., 28 novembre 2019, n. 31137, per la quale, se normalmente – al fine di combattere l'assenteismo – nell'ambito del punteggio derivante dalla valutazione degli obiettivi comuni e dei comportamenti organizzativi che concorre a comporre il punteggio complessivo della *performance* del personale non dirigente⁴⁷, si attribuisce rilievo anche alla regolare presenza in servizio nel tempo di lavoro (in termini cognitivi, relazionali e fisici), quando ricorrono le suddette particolari ipotesi di assenza dal servizio, l'apporto individuale della/del dipendente deve essere valutato in relazione all'attività di servizio svolta ed ai risultati conseguiti e verificati, nonché sulla base della qualità e quantità della sua effettiva partecipazione ai progetti e programmi di produttività, prescindendo tuttavia dai periodi di congedo goduti. Ciò significa che devono essere considerati utili - nel senso di effettiva presenza - anche i periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale.

Se questo è, sia pur sinteticamente, lo “stato dell'arte”, ci si può chiedere cosa le Linee Guida del 2022 aggiungano all'esistente ed in particolare se esse escogitino soluzioni tecniche in grado di incidere realmente sul problema denunciato.

Esse prevedono innanzi tutto che il fenomeno della parità di genere nell'accesso e nelle carriere della PA debba essere adeguatamente misurato. A tal fine vanno non solo valorizzate le esperienze e gli strumenti di monitoraggio già sperimentati (come il bilancio di genere di cui all'art. 10 del d.lgs. n. 150/2009 e alla Direttiva 23 maggio 2007), ma i dati sulla *performance* dell'ente in tema di pari opportunità ed equilibrio di genere devono essere inseriti nell'ambito del PIAO, e cioè il Piano Integrato di Attività e Organizzazione, che costituisce, secondo quanto previsto dall'art. 6 del decreto reclutamento, il documento unico di programmazione e *governance* delle P.A. ed integra anche il Piano

⁴⁷ La Cassazione precisa peraltro in questa sentenza che il “regime derogatorio” di cui all'art. 9, comma 3, opera senz'altro anche per i dirigenti.

delle Azioni Positive⁴⁸.

Le Linee Guida insistono sull'importanza di accrescere la sensibilità sulla cultura manageriale di genere, diffondere la cultura della *leadership* al femminile, disciplinare le forme di lavoro agile in chiave non discriminatoria. Uno specifico paragrafo è poi dedicato alla promozione di uno sviluppo *gender balanced* delle carriere e della crescita professionale dei dipendenti, dal quale emerge che è necessario far passare l'idea per cui il ricorso alla flessibilità organizzativa e agli istituti di conciliazione vita-lavoro va promosso anche tra il personale apicale.

Quello che tuttavia qui più interessa sono, come si diceva, alcune soluzioni tecniche che interferiscono in modo più diretto con il meccanismo selettivo che (pur con le modifiche di cui si è detto) continua a presiedere le progressioni economiche e di carriera. Fra queste soluzioni vi sono quelle di cui al par. 6.2 delle Linee Guida, che sono pensate proprio per assicurare una più ampia partecipazione delle donne ai bandi di concorso per l'accesso ai ruoli dirigenziali o alle posizioni di maggiore responsabilità. Oltre a dover monitorare il fenomeno, ancora una volta attraverso adeguate misurazioni, per verificare se vi è effettivamente una scarsa attrattività delle posizioni di vertice, le amministrazioni sono sollecitate a intervenire proprio sui bandi di cui sopra, corredandoli con specifiche informazioni sulle misure che l'ente adotta per favorire l'inclusione delle lavoratrici in ruoli di responsabilità⁴⁹. Si forniscono poi alle amministrazioni alcune indicazioni su come costruire bandi che non riproducano le discriminazioni di genere, evitando in particolare quei *bias* di genere che sono spesso nascosti nelle modalità di selezione del personale. Ad esempio, fra i diversi suggerimenti vi è quello di vagliare accuratamente il linguaggio utilizzato nella descrizione del profilo e delle mansioni ad esso ricondotte, dotandosi di formulari da far validare al CUG.

Per quanto riguarda poi la garanzia che le commissioni esaminatrici siano attente alla parità di genere, si va oltre l'applicazione della nota regola di cui all'art. 57, co. 1, lett. a), TUPI, invitando, tra l'altro, le P.A. a curare la loro composizione, a tal fine valutando come criterio preferenziale il possesso di

⁴⁸ Si devono inoltre operare rilevazioni omogenee nel tempo e scientificamente validate, aventi ad oggetto tutta una serie di dati fra i quali spiccano, per quanto qui di interesse, il rapporto tra uomini e donne per area o categoria giuridica e per tipologia di incarichi; la differenza media delle retribuzioni complessive, con separata indicazione degli emolumenti corrisposti per incarichi extraistituzionali conferiti o autorizzati.

⁴⁹ Ciò in quanto è stato rilevato che la minore disponibilità delle donne a candidarsi per ruoli di responsabilità dipende spesso dalla scarsa fiducia delle stesse nelle capacità datoriali di venire incontro alle esigenze di flessibilità e di conciliazione vita-lavoro proprie dell'universo femminile.

una specifica formazione sulle tematiche dell'inclusione e del *diversity management*⁵⁰ o, ancora, formando preventivamente il personale addetto al reclutamento sulle tematiche di genere.

In conclusione si può dire che non manca nelle recenti Linee Guida una certa inventiva nel ricercare soluzioni operative destinate ad incidere direttamente sulle procedure selettive. Tali soluzioni, al momento di *soft law*, potrebbero anche, magari dopo un adeguato periodo di sperimentazione, tradursi in veri e propri precetti vincolanti, allo scopo di ridimensionare gli ampi margini di discrezionalità valutativa delle commissioni che, come si è visto, continuano a pregiudicare le carriere delle donne.

⁵⁰ Oltre che (come dovrebbe essere scontato) evitando la nomina di membri dichiaratamente portatori di pregiudizi di genere e di altro tipo.