

Chi controlla il controllore? I Ministeri italiani alla prova della Certificazione di Genere

ROBERTA ZONNO*

DOI: <https://doi.org/10.15162/1827-5133/2002>

ABSTRACT

Il posizionamento dell'Italia nel *Gender Equality Index* EIGE (2023) evidenzia come la condizione lavorativa delle donne in Italia risulti ancora una criticità. All'interno di questo quadro si colloca la Certificazione della parità di genere, strumento di riconoscimento e premialità pensato per incentivare le aziende a implementare le policy per il perseguimento dell'uguaglianza tra uomini e donne nei luoghi di lavoro. Tuttavia, interrogandosi su quanto l'eliminazione delle disparità sia effettivamente stata raggiunta nelle Pubbliche Amministrazioni italiane promotrici della suddetta Certificazione, il lavoro analizza gli *open data* di 15 Ministeri e dell'Avvocatura dello Stato per comprendere se sarebbero qualificati per l'ottenimento della Certificazione di parità di genere qualora si analizzasse la loro rispondenza agli indicatori di performance previsti dalla Prassi di Riferimento UNI/PdR 152/2022.

Italian's positioning in the EIGE Gender Equality Index (2023) highlights how the working condition of women in Italy is still a critical issue in Italy. Within this framework, is the Gender Equality Certification, a recognition and reward tool designed to incentivise companies to implement measures to promote equality between men and women in the workplace. However, questioning the extent to which the elimination of inequalities has been achieved in the Italian Public Administrations promoting the Certification, the study analyses the open data of 15 ministries and the Avvocatura dello Stato to understand whether they would qualify for gender equality certification if their compliance with the performance indicators provided for in the UNI/PdR 152/2022 were analysed.

* Roberta Zonno è una dottoranda in Gender Studies presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro..

Introduzione

La diversità, l'inclusione e la coesione sul posto di lavoro contribuiscono all'efficienza individuale e al successo organizzativo. Tale asserzione risulta ormai scientificamente verificata¹ e dovrebbe, dunque, potersi considerare universalmente accettata. Tuttavia, i dati EIGE² sulla parità descrivono una condizione di disuguaglianze di genere ancora profondamente radicate su molteplici fronti. Tra questi, lo zoccolo duro d'Italia risulta essere certamente il lavoro. In tale categoria, infatti, l'Italia si posiziona come il peggior Paese di tutta l'Unione Europea, incapando in particolare su due punti nevralgici che da ormai decenni sono oggetto di studio da parte di accademici appartenenti ai più svariati settori disciplinari: la segregazione, sia essa orizzontale che verticale, e il part-time involontario.

In questo quadro, un tentativo di riequilibrare le succitate disparità è stata l'istituzione della Certificazione della parità di genere³, elaborata nell'ambito di un apposito Tavolo tecnico istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità con la partecipazione di rappresentanti del Dipartimento per le Politiche della Famiglia, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e della Consigliera Nazionale di Parità.

Ci si potrebbe aspettare, essendo l'Italia un Paese la cui legislazione garantisce la parità quantomeno su un piano formale, che almeno nelle proprie istituzioni rappresentative – le Pubbliche Amministrazioni – le disuguaglianze risultino, se non nulle, perlomeno meno marcate che nelle altre sfere del mercato del lavoro. Tuttavia, come dimostrerà l'analisi condotta e illustrata nel paragrafo 3, le istituzioni pubbliche italiane non sono scevre da contaminazioni di *gendered power relations*.

Tale dinamica rischia inoltre di essere amplificata dall'intrinseca e indissolubile diade area tecnica-area politica, in un Paese in cui gli indirizzi strategici vengono dettati da organi politici tendenzialmente affetti da logiche paternalistiche e patriarcali.

¹ V. Hunt, S. Prince, S. Dixon-Fyle e L. Yee, *Delivering through diversity*, McKinsey & Company. Inc., Londra 2018.

² European Institute for Gender Equality, *Gender Equality Index 2023*.

³ Legge 5 novembre 2021, n. 162.

Pertanto, obiettivo del presente lavoro è quello di condurre un approfondimento relativo alla condizione di parità di genere nelle Pubbliche Amministrazioni italiane, rileggendo gli *open data* forniti dalle PA attraverso una lente femminista. In particolare, mediante l'analisi dei dati relativi alla morfologia organica degli Enti, si cercherà di mettere in luce il paradosso di quanto sancito dalla normativa e previsto per il conferimento della Certificazione di Genere, ponendosi un interrogativo provocatorio: se fossero le Pubbliche Amministrazioni a essere sottoposte agli *screening* per la Certificazione, riuscirebbero a ottenerla, considerando il loro attuale *status quo*?

Per perseguire tale obiettivo, si è scelto di esaminare i documenti strategici, che per legge debbono contenere le informazioni relative alla condizione di parità tra uomini e donne, dei Ministeri previsti nel comparto Funzioni Centrali. *In primis*, si è proceduto all'analisi dei PIAO e dei Piani Triennali delle Azioni Positive (quando ancora mantenuti separati rispetto ai PIAO, in contrasto con quanto disposto dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113), al fine di comprendere la composizione del personale maschile e femminile di ciascuna istituzione. L'interpretazione dei dati è stata condotta utilizzando la lente della *social reproduction theory*⁴ e della teoria del lavoro familiare⁵. Questa scelta è dettata dal fatto che, a parere di chi scrive, l'uguaglianza di genere nei luoghi di lavoro, in questo caso nelle istituzioni pubbliche, è irraggiungibile se non si adotta una visione olistica, ecologica, sulle *gender power relations*, includendovi dunque anche quelle domestiche e private.

Successivamente, partendo dalle disposizioni della prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022⁶, si è cercato di valutare l'aderenza dei documenti strategi-

⁴ N. Fraser, *La fine della cura. Le contraddizioni sociali del capitalismo contemporaneo*, trad. it. di Leonard Mazzone, Mimesis/Ensemble, New York 2017; Bhattacharya T., *Social Reproduction Theory. Remapping class, Recentering oppression*, Pluto Press, Londra 2017.

⁵ S. Federici, *Genere e capitale. Per una rilettura femminista di Marx*, DeriveApprodi 2020; Saraceno C. (a cura di), *Il lavoro maldiviso: ricerca sulla distribuzione dei carichi di lavoro nelle famiglie*, De Donato, Bari 1980.

⁶ Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (Key Performance Indicator - Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni (Legge 5 novembre 2021, n. 162).

ci per la parità di genere dei Ministeri analizzati rispetto ai KPIs⁷ necessari per il conseguimento della Certificazione di Parità di Genere.

Pubbliche Amministrazioni e parità: strategie e traiettorie

Le Pubbliche Amministrazioni italiane sono state oggetto, e soggetto, di riforme continue, più o meno radicali, nell'ultimo ventennio. Ultime, ma solo in ordine temporale, sono le disposizioni previste dall'Agenda 2030 e dal PNRR, che impongono una radicale trasformazione della Pubblica Amministrazione al fine di accedere a ingenti finanziamenti. Alcuni tra questi risultano sovvenzionare proprio la Certificazione della parità di genere.

In questo mutevole quadro, due sono sicuramente gli strumenti che potrebbero incidere maggiormente sull'uguaglianza tra uomini e donne, e che risultano i più importanti da approfondire per le finalità di che trattasi.

In primis, a partire dalla "riforma orizzontale" prevista nell'ambito del PNRR, si può annoverare l'introduzione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (di seguito PIAO), che dal 2022 è diventato obbligatorio per tutte le Amministrazioni con più di 50 dipendenti (con esclusione delle scuole) e che deve contenere al proprio interno tutti gli atti che precedentemente vivevano di vita propria (es. Piano del Fabbisogno del Personale, Piano di Prevenzione della Corruzione, Piano delle Performance, Piano Triennale delle Azioni Positive). Il PIAO è un elemento fondamentale per le finalità del presente lavoro poiché, come già anticipato, ha – o dovrebbe avere – inglobato il Piano Triennale delle Azioni Positive e, quindi, tutte le informazioni in esso contenute, come i dati relativi al personale disaggregati per genere.

Strettamente collegato al PIAO, e con il quale condivide la "paternità" – ovvero le disposizioni previste dal PNRR – è la Certificazione di parità di genere. Quest'ultima, istituita con la Legge 162/2021, costituisce uno strumento che attesta che l'azienda che la consegue garantisce al proprio interno l'adozione di misure atte a garantire la parità di genere, la parità salariale, le

⁷ Per Key Performance Indicator (KPI) si intendono gli indicatori chiave di prestazione, utilizzati per il monitoraggio degli obiettivi stabiliti dalla politica di parità di genere e descritti nel piano strategico (UNI/PdR 125:2022, pubblicata il 16 marzo 2022).

politiche di gestione delle differenze di genere, la tutela della maternità e tutte le possibili strategie per ridurre le disparità di genere in ogni loro forma. Tra gli obblighi in capo alle aziende figura l'elaborazione di un rapporto biennale relativo alla situazione del personale.

Le aziende in possesso della Certificazione della parità di genere possono godere di sgravi contributivi in capo al datore di lavoro pari all'1% del versamento dei contributi previdenziali, nonché dell'attribuzione di un punteggio premiante nell'ambito della partecipazione a bandi per l'accesso a finanziamenti pubblici – appalti, fondi europei, ecc.

La prospettiva di genere al diritto antidiscriminatorio è stato oggetto di attenzione da parte dei giuslavoristi sin dagli albori⁸; successivamente, le teorie femministe hanno “contaminato” le discipline giuridiche e condotto alla coniazione del termine giusfemminismo⁹. Prima di questa fase, infatti, due risultavano i principali *vulnus* che impedivano l'applicazione dei *gender studies* alle altre discipline: anzitutto, l'atteggiamento del pensiero femminista appariva contrapposto rispetto a quello “classico”, che potrebbe anche definirsi “neutrale”; inoltre, il fatto che l'uguaglianza sostanziale avesse ricevuto attenzione solo nel contesto del «femminismo della differenza»¹⁰. Quest'ultima è stata tra le molte teoriche femministe a riflettere su come all'interno delle società – che oggi possono essere intese anche come sistemi organizzativi, includendovi quindi anche le istituzioni – si perpetui una gerarchia che istituzionalizza il dominio maschile e amplii, o quantomeno non contribuisca a ridurre, le disuguaglianze tra uomini e donne. È proprio muovendo dal lavoro

⁸ D. Izzi, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Jovene, Napoli 2005.

⁹ Il giusfemminismo “rappresenta un orientamento giusfilosofico che ha come obiettivo l'individuazione e la rimozione delle discriminazioni basate sul sesso e sul genere”, e tale denominazione sarebbe da preferirsi a quella di “femminismo giuridico” perché consentirebbe “di collocare meglio la riflessione femminista [...] nell'orizzonte di riflessione filosofico-giuridico”, in Giolo O., “*Oltre la critica. Appunti per una contemporanea teoria femminista del diritto*”, in «Diritto e Questioni pubbliche», 2015, vol. 15, n. 2.

¹⁰ Cfr. C. MacKinnon, *Toward a Feminist Theory of the State*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1989; ead., *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1987; J.S. Tronto, *Chilly Racists. Paper presentato in occasione dell'Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, California, 30 August - 2 September 1990*.

di MacKinnon¹¹, che nel 1987 analizzava le diverse prospettive di chi occupa posizioni di potere rispetto a quelle di coloro che non ne hanno, che si intende dare senso alla sua frase “Avere potere significa, tra le altre cose, che, quando qualcuno dice: ‘le cose stanno così’ e la cosa viene accettata per com’è”¹². Tale citazione appare emblematica e descrittiva della Certificazione della parità di genere per come è stata concepita e viene utilizzata oggi, ovvero un’istituzione detentrica di potere (lo Stato per il tramite di organismi certificatori) che dice “le cose stanno così” e tanto basta.

Quello sul quale ancora sembra essere mancante una riflessione è: chi controlla il controllore, ovvero se le istituzioni deputate al rilascio della certificazione dovessero essere esse stesse sottoposte all’accertamento del possesso dei medesimi indicatori prestazionali, riuscirebbero a passare la prova e a ottenere l’attestazione?

La parità di genere nelle istituzioni pubbliche: analisi dello stato dell’arte nei Ministeri italiani

Al fine di rispondere alla domanda conclusiva del paragrafo 2, la presente ricerca si è concentrata sull’analisi dello stato di equilibrio di genere del personale all’interno delle Pubbliche Amministrazioni italiane. Essendo la Certificazione rilasciata sulla base di quanto disposto dalla prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022, elaborata nell’ambito Tavolo di lavoro sulla certificazione di genere delle imprese previsto dal PNRR Missione 5, coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità e a cui hanno partecipato il Dipartimento per le Politiche della Famiglia, il Ministero dell’Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico e la Consigliera Nazionale di Parità, si è optato per un campionamento analogico e mirato¹³ a scelta ragionata¹⁴, nell’ambito del quale la scelta dei

¹¹ C. MacKinnon, *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1987.

¹² *Ibid.*, p. 164, trad. mia.

¹³ A. Bruschi, *Metodologia della ricerca sociale*, Laterza, Roma-Bari 2005.

¹⁴ Anche noto come *judgmental sampling*, Cfr. E. Amaturò (a cura di), *Metodologia della ricerca*

casi è ricaduta sul comparto Funzioni Centrali, nello specifico sui Ministeri.

<i>ENTE DI RIFERIMENTO</i>	<i>DOCUMENTO STRATEGICO ANALIZZATO</i>	<i>ANNO DI VALIDITÀ</i>
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2024-2026
Ministero dell'Interno	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2024-2026
Ministero della Giustizia	Piano Integrato di Attività e Organizzazione + Gender Equality Plan	2023-2025
Ministero della Difesa	Piano Triennale delle Azioni Positive	2022-2024
Ministero dell'Economia e delle Finanze	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2024-2026
Ministero delle Imprese e del Made in Italy (già Ministero dello Sviluppo Economico)	Piano Triennale delle Azioni Positive integrato al Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2023-2025
Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (già Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali)	Piano Triennale delle Azioni Positive	2024-2026
Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (già Ministero della Transizione Ecologica)	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2024-2026
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (già Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili)	Piano Triennale delle Azioni Positive integrato al Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2023-2025
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2023-2025
Ministero dell'Istruzione e Merito (già Ministero dell'istruzione)	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2023-2025
Ministero dell'Università e della Ricerca	Gender Equality Plan / Piano Triennale delle Azioni Positive	2022-2024
Ministero della Cultura	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2024-2026
Ministero della Salute	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2024-2026

sociale, UTET, Milano 1991.

Ministero del Turismo	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2024-2026
Avvocatura dello Stato	Piano Integrato di Attività e Organizzazione	2024-2026

Il campione della ricerca, dunque, è costituito da 15 Ministeri, tra i quali non sono annoverati i ministeri senza portafoglio, e dall'Avvocatura dello Stato¹⁵. A titolo esplicativo, sono stati analizzati i seguenti documenti strategici utili a indagare il livello di parità di genere del personale.

L'analisi dei suddetti documenti ha rilevato come, in materia di trasparenza dei dati, alcuni Ministeri risultino inadempienti rispetto a diversi dispositivi normativi, nonché delle direttive degli stessi Dipartimenti della Funzione Pubblica e delle Pari Opportunità.

Nello specifico, l'articolo 6 del decreto-legge n. 80 del 9 giugno 2021 descrive il Piano integrato di attività e organizzazione come un documento unico di programmazione e *governance* che ingloba al suo interno molti dei Piani che, fino al 2022, le Amministrazioni erano tenute a produrre in maniera singola, tra i quali *performance*, fabbisogno di personale, lavoro agile, anticorruzione, azioni positive. Quest'ultimo era articolato in due parti: una precipuamente finalizzata a rendere nota ai cittadini la composizione del personale, mediante la pubblicazione dei risultati di monitoraggio e analisi, e un'altra di definizione degli obiettivi specifici in materia di parità di genere. L'importanza della prima sezione del Piano Triennale delle Azioni Positive è ribadita dalle Linee Guida "Parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le Pubbliche Amministrazioni" (2022), nelle quali la misurazione del fenomeno della parità di genere nell'accesso e nelle carriere

¹⁵ La scelta di analizzare i dati aperti dell'Avvocatura dello Stato è dettata da due motivi: il primo, è che tale Ufficio rappresenta in maniera trasversale lo Stato, dunque agisce in rappresentanza, patrocinio e assistenza nella difesa delle Amministrazioni Statali in tutti i giudizi; il secondo è che l'Avvocatura dello Stato è "considerata dalla dottrina un organo ausiliario del Governo, conserva con la Presidenza del Consiglio dei Ministri una dipendenza 'organica', connessa alla responsabilità politica di garantire l'operatività dell'organo in senso rispondente alle esigenze delle Amministrazioni pubbliche affidate alla sua tutela legale" (Piano della Performance della struttura amministrativa dell'Avvocatura dello Stato per il triennio 2016-2018), pertanto detentore della medesima "rappresentatività" degli stessi Ministeri.

viene ritenuto un elemento di definizione della *baseline* imprescindibile per una corretta conduzione dell'analisi *as is* e, successivamente, della programmazione di nuovi obiettivi di uguaglianza.

Purtuttavia, la presente ricerca ha rilevato come nei Piani Integrati di Attività e Organizzazione di sei dei Ministeri analizzati (Made in Italy, Ambiente e sicurezza energetica, Cultura, Trasporti, Lavoro e delle Politiche Sociali e Salute) e dell'Avvocatura dello Stato i dati relativi al personale disaggregati per genere non siano reperibili. In alcuni casi, tale esito appare come una *misinterpretation* delle disposizioni relative al PIAO, perché prima dell'entrata in vigore di questo strumento unico, il Ministero della Salute, quello della Cultura, nonché l'Avvocatura dello Stato risultavano molto attenti alla disaggregazione dei dati, stando a quanto rilevabile sui rispettivi siti internet (per approfondimenti, consultare Relazione sulla Performance 2022 del Ministero della Salute, il Gender Equality Plan del Ministero della Cultura e il Piano Triennale delle Azioni Positive 2021-2023 dell'Avvocatura dello Stato).

L'analisi dei dati ha evidenziato la presenza di almeno tre tra i fenomeni di discriminazione di genere noti in letteratura: la segregazione orizzontale, gli *sticky floors* e i *glass ceiling*.

Per quanto concerne la segregazione orizzontale, che in letteratura indica la concentrazione delle donne in determinate aree e settori lavorativi, talvolta di minor prestigio rispetto ad altri spesso causata da meccanismi indotti e eterodiretti di natura sociale e culturale. Tale fenomeno è particolarmente rilevabile nei Ministeri a connotazione militare, ovvero Difesa e Interno. In particolare, all'interno di quest'ultima istituzione, solo il 17% della popolazione in forza effettiva appartenente al corpo della Polizia di Stato è di sesso femminile; altra manifestazione di segregazione orizzontale è l'elevata concentrazione, all'interno della succitata percentuale, di donne mediche o mediche veterinarie, pari al 57%. È esclusivamente all'interno di tale segregazione che le donne riescono a sfondare il soffitto di cristallo, superando la percentuale di uomini che ricoprono ruoli dirigenziali.

Di estremo rilievo risultano anche i dati relativi alla misura di – presunta – conciliazione dei tempi vita-lavoro dello *smart working*, della quale le donne risultano il 70% delle usufruttrici.

Sul Ministero della Difesa l'incidenza della segregazione orizzontale si amplifica drasticamente, tanto che la preponderanza del personale maschile

colpisce anche il comparto civile, all'interno del quale le donne impiegate sono solo il 30%.

Meritevole di approfondimento sarebbe il dato, relativo al personale della Difesa, inerente alla fruizione dei permessi ex. L. 104/92, che all'interno di questa istituzione risultano utilizzati prevalentemente da uomini (63% contro il 37% delle donne). Inoltre, ai fini di che trattasi è degna di nota anche l'incidenza della distribuzione oraria: oltre il 10% delle donne impiegate presso tale Ministero è a tempo parziale superiore al 50% (ovvero con un monte orario settimanale inferiore a 18h), a fronte dello 0,8% del personale di sesso maschile.

Come già specificato, segregazione orizzontale non è solo l'esclusione delle donne da taluni settori lavorativi e/o professionali, ma anche la loro "ghettizzazione" in alcune aree: questo fenomeno è quello che si rileva dall'analisi dei dati relativi al personale del Ministero dell'Istruzione e del Merito¹⁶, all'interno del quale il personale femminile è superiore di quasi il doppio rispetto al maschile. Ciononostante, dall'elaborazione dei dati emerge ugualmente un'incidenza superiore di dirigenti uomini, pari al 5,05%, contro il 3,49% delle donne. Anche in questa istituzione si conferma la fruizione dello strumento del lavoro agile in maniera esponenzialmente superiore da parte delle donne rispetto agli uomini, con un valore pari a tre volte superiore per gli Uffici centrali e pari al doppio per quelli periferici.

Un altro esempio di segregazione orizzontale è quella che si rileva nel Ministero della Giustizia dove, a fronte di una distribuzione piuttosto omogenea del personale, si rileva una concentrazione di personale femminile nel Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, coerentemente con le teorie femministe relative all'etica della cura¹⁷, e che permette anche una forte presenza nei ruoli dirigenziali. La segregazione si perpetua, all'interno della medesima istituzione, spostando l'attenzione sugli Archivi notarili e il personale di Polizia Penitenziaria, ove la presenza femminile è fortemente irrisoria (ri-

¹⁶ È doveroso precisare che, sebbene il documento analizzato sia il PIAO 2024-2026, i dati pubblicati all'interno fanno riferimento all'anno solare 2022.

¹⁷ Cfr. N. Fraser, op. cit.; B. Casalini e L. Cino, *Giustizia, uguaglianza e differenza. Una guida alla lettura della filosofia politica contemporanea*, Firenze University Press, 2012; S. Mathieu, "From the defamilialization to the 'demotherization' of care work", in «*Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*», vol. 23, n. 4, 2016.

spettivamente 20% e 13%). Anche all'interno di questa istituzione, l'incidenza di personale femminile con distribuzione oraria a tempo parziale risulta preponderante rispetto a quella degli uomini.

Non è esente da segregazione orizzontale neanche il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al cui interno le mansioni tecniche e le professioni altamente specializzate come architett* e ingegner* sembrano appannaggio maschile (rispettivamente 87,57% e 71,14%).

Per quanto concerne il fenomeno degli *sticky floors*, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ne risulta toccato: a fronte di un numero di funzionarie pari al 58,7% del personale complessivo, solo il 44% delle posizioni dirigenziali risultano coperte da donne. La fruizione delle donne dello *smart working* in numero superiore agli uomini è confermata anche presso questa istituzione. Di rilievo, in una prospettiva intersezionale, è anche il dato relativo al personale di tale Ministero che accede allo *smart working* o di *working from anywhere*¹⁸: si rileva nuovamente un numero più elevato di lavoratrici rispetto ai lavoratori e una maggiore incidenza nella fascia di età 30-50. Sebbene tale misura potrebbe considerarsi utile ai fini della riduzione dei tempi di raggiungimento dei luoghi di lavoro, pare lasciare fuori una fetta di popolazione, quella più anagraficamente anziana, in una prospettiva intersezionale e di *ageism* che mal si concilia con i principi di inclusione e uguaglianza sui quali i documenti strategici delle istituzioni pubbliche dovrebbero basarsi. Purtroppo, i dati forniti sulla specifica policy del *working from anywhere* non sono disaggregabili per genere, ma solo per fascia di età: ciò rende solo speculabile l'ipotesi di una preponderanza di donne che fruiscono di tale misura di "conciliazione".

Rilevante appare il *glass ceiling* rinvenibile presso il Ministero dell'Università e della Ricerca – dati anno 2022, dove a fronte di una maggioranza di popolazione lavorativa femminile (59%), solo il 25% di dirigenti di prima fascia risulta essere una donna. Tale percentuale aumenta al 55% nella dirigenza di seconda fascia, per la quale, tuttavia, lo scarto retributivo totale

¹⁸ *Working from anywhere* – WFA è un progetto sperimentate del Ministero dell'Economia e delle Finanze che consiste in un modello di lavoro ibrido atto a creare spazi di *co-working* presso sedi fisiche diverse da quelle convenzionalmente assegnate.

può giungere a essere pari a circa 100.000 euro annui¹⁹. Il medesimo *trend* si conferma nel Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, dove il numero dei dirigenti di prima fascia uomini è superiore di quasi 5 volte quello delle dirigenti donne; la situazione peggiora ulteriormente quando si analizzano i dati relativi alle specificità del personale del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della Tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei Prodotti agro-alimentari, dove a gennaio 2023, a fronte di un cospicuo numero di funzionarie (1/3 del totale del personale), le dirigenti sono solo la metà rispetto agli uomini in seconda fascia, e addirittura non vi è alcuna rappresentanza femminile nella dirigenza di prima fascia. Dunque, si confermano anche presso questa istituzione i fenomeni del *glass ceiling* e dello *sticky floor*. A ulteriore riprova di ciò, lo stesso documento riporta i dati relativi alle assunzioni effettuate nel corso del 2023: anziché riequilibrare la disparità di genere rilevabile nella dirigenza di prima fascia già dall'inizio dell'anno analizzato, sono stati immessi in servizio due nuovi dirigenti uomini, ampliando ulteriormente un divario già gravoso.

Per approfondire tale fenomeno, sarebbe interessante poter disaggregare per genere anche l'età dei dirigenti e delle dirigenti, così da poter effettuare una comparazione sui tempi di perseguimento di risultati di carriera di ambo i generi.

Per quanto concerne il Ministero degli Affari esteri, la scarsa quantità di dati resa pubblica attraverso il PIAO – il PTAP a esso allegato non contiene alcuna informazione sulla composizione del personale - conferma l'apparente indistruttibilità del soffitto di cristallo, rilevando solo meno del 25% di donne in ruoli diplomatici e dirigenziali, a fronte di un 56% di personale femminile totale, metà del quale in possesso di laurea.

Certificazione di parità di genere: le Pubbliche Amministrazioni sono qualificate a conferirla?

In considerazione di quanto analizzato nel paragrafo precedente, i Ministeri italiani non risultano “senza peccato” quanto a disuguaglianze di genere.

¹⁹ Elaborazione su dati aperti relativi alla trasparenza retributiva dei dirigenti disponibili al [link](https://trasparenza.mur.gov.it/pagina713_personale.html) https://trasparenza.mur.gov.it/pagina713_personale.html (consultato il 04/06/2024).

Sebbene molti siano risultati inadempienti anche solo per l'adempimento base, ovvero il monitoraggio e l'analisi della situazione del personale, ciò che si è riuscito a estrapolare appare comunque piuttosto coerente con la condizione di disparità retributiva e di carriera – causate da una commistione di elementi, tra cui part-time involontario, *sticky floor* e *glass ceiling* – rilevata nel mercato del lavoro privato. Occorre ribadire che molti dei dati indispensabili per un'accurata analisi della condizione lavorativa delle donne non sono stati resi pubblici dalle istituzioni campione del presente lavoro. Tra questi risultano di particolare importanza ai fini dell'individuazione dei vulnus specifici di ciascuna Amministrazione:

- il rapporto donne/uomini titolari di *part-time*;
- il rapporto donne/uomini titolari di permessi ex legge n. 104/1992 per l'accudimento di familiari, con la specifica del numero medio giorni fruiti su base annuale;
- il rapporto donne/uomini che richiedono l'accesso a modalità di svolgimento della prestazione lavorativa utili alla conciliazione dei tempi vita-lavoro;
- il numero medio di giorni di congedo parentale fruito su base annuale da donne e uomini (escludendo la maternità obbligatoria).

Inoltre, per poter analizzare i fattori discriminanti l'avanzamento di carriera delle donne rispetto a quelle degli uomini, sarebbe utile poter accedere ai dati relativi alla partecipazione delle donne e degli uomini a incarichi esterni, a commissioni di gara e di concorso.

In considerazione della scarsità di dati aperti forniti dalle istituzioni analizzate nel presente lavoro, risulta impossibile attuare una reale attività di *benchmarking* tra le Amministrazioni prese in esame – come auspicato nelle Linee Guida (2022) – a causa dell'assenza di un congruo numero di dati utile ad analisi comparativa.

Tuttavia, si vuole azzardare una comparazione con il mercato privato, estrapolando dati da diverse fonti. In particolare, per quanto concerne il lavoro a tempo parziale, nell'unica Amministrazione che ne ha reso noti i dati disaggregati per genere, le stime proporzionali sono coerenti con quelle fornite da ISTAT²⁰ (2024) rispetto al mercato del lavoro privato, quindi con

²⁰ In Rapporto-Annuale-2024.pdf (istat.it) (consultato il 06/06/2024).

un'incidenza rilevante per le donne. Nessuna informazione è disponibile rispetto alla volontarietà di tale condizione.

In merito al *glass ceiling*, secondo il rapporto stilato dalla Federazione ManagerItalia²¹, le donne che ricoprono ruoli dirigenziali nei settori privati risulterebbero poco più del 21%. Nelle Amministrazioni prese in esame, la condizione sembra leggermente migliore, seppur non si possa parlare di parità ai vertici.

La medesima fonte conferma un'ancora radicata segregazione orizzontale: come emerso nel corso del paragrafo precedente, anche nel mercato privato le donne risultano quasi totalmente escluse dai settori riconducibili alle *hard sciences*, mentre sembrano riuscire ad affermarsi meglio nell'istruzione, nell'assistenza sociale, nella sanità e nel settore terziario.

Stando a quanto emerso dall'analisi dei documenti strategici relativi alla parità di genere dei Ministeri italiani e dell'Avvocatura dello Stato, sembra che la risposta alla domanda di ricerca che ha dato origine al presente lavoro, ovvero se le Pubbliche Amministrazioni riuscirebbero a ottenere la Certificazione di parità qualora fossero sottoposte agli *screening* previsti dalla prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022²² sia negativa. Infatti, una delle aree valutate per accertare l'idoneità dell'impresa a ricevere (e mantenere) la Certificazione, e che vale il 20% del punteggio totale, è relativa alla misurazione del «grado di maturità delle organizzazioni in relazione all'accesso neutrale dei generi ai percorsi di carriera e di crescita interni e la relativa accelerazione». Tali dati, infatti, costituiscono le fondamenta per l'individuazione delle criticità interne all'azienda, senza i quali qualsiasi *policy* implementata non può che risultare speculativa. Un altro KPI riconducibile al precedente è quello relativo alla parità retributiva: l'analisi deve comprendere il *total reward*, quindi anche eventuali compensi non monetari quali sistemi di *welfare* e *well-being*. Ciò diventa di difficile applicazione, se si pensa ai casi di donne che fruiscono del *part-time* involontario, oppure al *glass ceiling* che colpisce le dirigenti, relegandole in seconda fascia. Inoltre, sebbene la prassi di riferimento precisi che alcune specificità, come il lavoro straordinario, non debbano computare ai fini dell'assegnazione del punteggio (20% anche per questo *item*),

²¹ In Rapporto-Donne-Manageritalia-2024.pdf (consultato il 06/06/2024).

²² In UNI/PdR (pariopportunita.gov.it) <<https://certificazione.pariopportunita.gov.it/public/dist/resources/prassi-di-riferimento-unipdr-pdr100866103.pdf>> (consultato il 06/06/2024).

l'occasione è utile per stimolare una riflessione sulla tematica, che origina dalla medesima matrice del *part-time* involontario. Essendo il lavoro familiare (in particolare quello di cura, sia essa di figli minori, persone anziane o disabili) ancora oggi appannaggio (e responsabilità) principalmente delle donne, altrettanto lo è la conciliazione dei tempi vita-lavoro. Questa prospettiva è dunque inequivocabilmente inconciliabile con lo svolgimento di prestazioni lavorative straordinarie, condannando le donne a esserne escluse, o ad autoescludersi, seppur in maniera involontaria. A tal proposito risulta importante anche l'assegnazione della remunerazione variabile, in merito alla quale i dati non sono resi noti all'interno dei documenti strategici analizzati, seppur costituiscano un interessante punto di vista rispetto alle questioni di che trattasi. In un sistema istituzionalizzato e basato sulla produttività (le cosiddette performance²³), una donna che lavora meno in termini temporali – che non significa necessariamente “produrre” meno – a causa della già più volte citata necessità di conciliazione, difficilmente potrà competere con le prestazioni di un uomo, soccombendo quindi nella gara per l'ottenimento della quota remunerativa variabile. L'effetto domino di questa dinamica è presto detto: a parità di retribuzione tabellare, in un Paese in cui la parità salariale è sancita su più fronti, le donne continuano a guadagnare meno.

In questa prospettiva, appare corretta la posizione di molt* accademic* che ritengono che il perseguimento di giustizia ed equità in un'economia capitalista siano da considerarsi un'illusione²⁴.

Conclusioni

“La Certificazione della parità di genere [...] mira ad accompagnare ed incentivare le imprese ad adottare *policy* adeguate a ridurre il divario di genere in tutte le aree maggiormente critiche, quali ad esempio, opportunità di cre-

²³ D.Lgs 150/2009

²⁴ Cfr. M.P. Bell, J. Leopold, D. Berry e A.V. Hall, “Diversity, discrimination and persisten inequality: hope for the future through the solidarity economy movement”, in «Journal of Social Issues», vol. 74, 2018, n.2; M. Jennsen e P. Zanoni, “Making diversity research matter for social change: new conversations beyond the firm”, in «Organization Theory», Vol. 2: 1–2021.

scita in azienda, parità salariale a parità di mansioni e tutela della maternità”²⁵. Partendo da questa definizione, e considerati gli esiti dell’analisi condotta all’interno di questo lavoro, si ritiene indispensabile che le istituzioni pubbliche italiane provino a rimettersi in discussione, perché no attingendo alle pratiche di autocoscienza femminista di Carla Lonzi²⁶, al *self-care di Audre Lorde*²⁷, e al *self-recovery e al self-healing*²⁸ di Bell Hooks. Questo al fine di collocarsi in una posizione di effettiva possibilità di fornire direttive per il perseguimento dell’uguaglianza all’interno dei luoghi di lavoro.

È in capo alle Pubbliche Amministrazioni una duplice responsabilità: quella verso le cittadine e quella verso le proprie dipendenti. Il perpetuamento delle *gender power relations* non è accettabile, neppure qualora queste fossero causate da *bias* involontari.

È la stessa prassi di riferimento per la Certificazione della parità di genere a evidenziare la necessità di mappare i processi per identificare, approfondire e gestire qualsiasi forma di non inclusività. Ciononostante, le stesse istituzioni pubbliche che dovrebbero rappresentare un baluardo del rispetto della diversità e dell’inclusione mediante le loro politiche di gestione delle risorse umane al fine di generare valore pubblico, risultano drammaticamente inadempienti rispetto a questo dovere morale e civico. La condizione emersa da questa ricerca richiama fortemente la *privileged irresponsibility* teorizzata dalla Tronto²⁹, che non è accettabile nell’ambito di istituzioni pubbliche che dichiarano principi di *accountability* come fondamenti del proprio operato.

Se si continuerà su questa traiettoria, ovvero a utilizzare documenti strategici e *policy* istituzionali solo come delle “scatole giuridicamente vuote”³⁰ si vanificherà tutto il lavoro svolto sinora, perché l’organo deputato al controllo sulla parità di genere del mercato privato ne risulta esso stesso deficitario.

Inoltre, l’ambivalenza emersa nell’ambito della presente ricerca si ripre-

²⁵ UNI/PdR: 125:2022 <https://certificazione.pariopportunita.gov.it/public/dist/resources/prassi-di-riferimento-unipdr-pdr100866103.pdf> in UNI/PdR (pariopportunita.gov.it) (consultato il 06/06/2024).

²⁶ C. Lonzi, Taci, anzi parla: diario di una femminista, *Scritti di rivolta femminile*, Milano 1978.

²⁷ A. Lorde, *A Burst of Light. Essays*, Sheba Feminist Publishers, London 1988.

²⁸ B. Hooks, *Sisters of the Yam. Black Women and Self-Recovery*, Routledge, New York 1995.

²⁹ Op. cit.

³⁰ G. De Simone, “Conciliare lavori e famiglie. Differenze virtuose e differenze perniciose in tema di tassazione dei redditi da lavoro e di sistemi pensionistici”, in «Lavoro e Diritto», 2, 2009.

cuote sugli obiettivi di performance delle istituzioni pubbliche, poiché una scarsa consapevolezza della *baseline* relativa alla condizione di parità non può che far programmare obiettivi che danno origine alle premialità. Ciò anche in considerazione di quanto evidenziato dalla stessa Corte dei conti con Deliberazione 13 maggio 2024, n. 62/2024/G³¹, secondo la quale dall'analisi dei documenti strategici dei Ministeri si rileva proprio l'“assenza di adeguata attenzione al c.d. bilancio di genere e la conseguente mancanza di un'adeguata integrazione della dimensione di genere nella programmazione”.

L'auspicio, dunque, è che questo lavoro possa rappresentare il primo di una lunga serie di approfondimenti relativi alle disuguaglianze di genere nelle specifiche Pubbliche Amministrazioni, affinché si possa cominciare ad attuare quella che la stessa Prassi di Riferimento per la parità di genere definisce l'incorporazione di un “nuovo paradigma relativo alla parità di genere nel DNA delle organizzazioni e produrre un cambiamento sostenibile e durevole nel tempo”³².

³¹ In Download (corteconti.it) <<https://www.corteconti.it/Download?id=12ac7a90-166b-4380-9333-88270de1b621>> (consultato il 6/06/2024).

³² In UNI/PdR (pariopportunita.gov.it) (consultato il 6/06/2024).

BIBLIOGRAFIA

- AMATURO E. (a cura di), *Metodologia della ricerca sociale*, UTET, Milano 1991.
- BARBERA M. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè 2007.
- , *La riforma delle istituzioni e degli strumenti delle politiche di pari opportunità*, Cedam, Padova 2003.
- BELL M.P., LEOPOLD J., BERRY D. e HALL A.V., “Diversity, discrimination and persistent inequality: hope for the future through the solidarity economy movement”, in «Journal of Social Issues», vol. 74, n.2, 2018.
- BHATTACHARYA T., *Social Reproduction Theory. Remapping class, Recentring oppression*, Pluto Press, Londra 2017.
- BRUSCHI A., *Metodologia della ricerca sociale*, Laterza, Roma-Bari 2005.
- CASADEI T. (a cura di) *Donne, diritto, diritti. Prospettive del giusfemminismo*, Giappichelli, Torino 2015.
- CASALINI B. e CINO L., *Giustizia, uguaglianza e differenza. Una guida alla lettura della filosofia politica contemporanea*, Firenze University Press 2012.
- DEL RE A. (a cura di) *Manuale di pari opportunità*, Cleup, Padova 2008.
- DE SIMONE G., “Conciliare lavori e famiglie. Differenze virtuose e differenze perniciose in tema di tassazione dei redditi da lavoro e di sistemi pensionistici”, in «Lavoro e Diritto», 2, 2009.
- European Institute for Gender Equality, *Gender Equality Index* 2023.
- FEDERICI S., *Genere e capitale. Per una rilettura femminista di Marx*, DeriveApprodi 2020.
- FRASER N., *La fine della cura. Le contraddizioni sociali del capitalismo contemporaneo*, trad. it. di Leonard Mazzone, Mimesis/Ensemble, New York 2017.
- GIOLO O., “Oltre la critica. Appunti per una contemporanea teoria femminista del diritto”, in «Diritto e Questioni pubbliche», vol. 15, n. 2, 2015.
- B. HOOKS, *Sisters of the Yam. Black Women and Self-Recovery*, Routledge, New York 1995.
- IZZI D., *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Jovene, Napoli 2005.
- JENNSON M. e ZANONI P., “Making diversity research matter for social change: new conversations beyond the firm”, in «Organization Theory», Vol. 2: 1–2021.
- LONZI C., *Taci, anzi parla: diario di una femminista, Scritti di rivolta femmini-*

- le*, Milano 1978.
- LORDE A., *A Burst of Light. Essays*, Sheba Feminist Publishers, London 1988.
- MACKINNON C., *Toward a Feminist Theory of the State*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1989.
- , *Feminism Unmodified: Discourses on Life and Law*, Harvard University Press, Cambridge (MA) 1987.
- MATHIEU S., “From the defamilialization to the ‘demotherization’ of care work”, in «Social Politics: International Studies in Gender, State & Society», vol. 23, n. 4, 2016.
- SARACENO C., (a cura di) *Il lavoro maldiviso: ricerca sulla distribuzione dei carichi di lavoro nelle famiglie*, De Donato, Bari 1980.
- SOLERA C., “Il Family Act: una «rivoluzione» nelle politiche familiari italiane?”, in «Politiche sociali, 2/2022».
- TRONTO J.S., “Chilly Racists”. Paper presentato in occasione dell’Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, California, 30 August - 2 September 1990.

SITOGRAFIA

- <<https://certificazione.pariopportunita.gov.it/public/dist/resources/prassi-di-riferimento-unipdr-pdr100866103.pdf>> (consultato il 6/06/2024).
- <<https://www.corteconti.it/Download?id=12ac7a90-166b-4380-9333-88270de1b621>> (consultato il 6/06/2024).
- <<https://www.manageritalia.it/wp-content/uploads/2024/03/Rapporto-Donne-Manageritalia-2024.pdf>> (consultato il 6/06/2024).
- <<https://www.istat.it/it/files/2024/05/Rapporto-Annuale-2024.pdf>> (consultato il 6/06/2024).
- <<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-estatistiche/Documents/I1%20mercato%20del%20lavoro%20dati%20e%20analisi%20-marzo%202023/MLPS-Bankitalia-Anpal-marzo-2023.pdf>> (consultato il 6/06/2024).