

Revista Internacional y Comparada de

RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO



Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Michele Tiraboschi (Italia)

Directores Científicos

Mark S. Anner (Estados Unidos), Pablo Arellano Ortiz (Chile), Lance Compa (Estados Unidos), Jesús Cruz Villalón (España), Luis Enrique De la Villa Gil (España), Jordi García Viña (España), José Luis Gil y Gil (España), Adrián Goldin (Argentina), Julio Armando Grisolia (Argentina), Óscar Hernández (Venezuela), María Patricia Kurczyn Villalobos (México), Lourdes Mella Méndez (España), Antonio Ojeda Avilés (España), Barbara Palli (Francia), Juan Raso Delgue (Uruguay), Carlos Reynoso Castillo (México), María Luz Rodríguez Fernández (España), Alfredo Sánchez-Castañeda (México), Michele Tiraboschi (Italia), Anil Verma (Canada), Marcin Wujczyk (Polonia)

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (España), Fernando Ballester Laguna (España), Jorge Baquero Aguilar (España), Francisco J. Barba (España), Ricardo Barona Betancourt (Colombia), Miguel Basterra Hernández (España), Carolina Blasco Jover (España), Esther Carrizosa Prieto (España), M^a José Cervilla Garzón (España), Juan Escribano Gutiérrez (España), María Belén Fernández Collados (España), Alicia Fernández-Peinado Martínez (España), Marina Fernández Ramírez (España), Rodrigo Garcia Schwarz (Brasil), Sandra Goldflus (Uruguay), Miguel Ángel Gómez Salado (España), Estefanía González Cobaleda (España), Djamil Tony Kahale Carrillo (España), Gabriela Mendizábal Bermúdez (México), David Montoya Medina (España), María Ascensión Morales (México), Juan Manuel Moreno Díaz (España), Pilar Núñez-Cortés Contreras (España), Eleonora G. Peliza (Argentina), Salvador Perán Quesada (España), Alma Elena Rueda (México), José Luis Ruiz Santamaría (España), María Salas Porras (España), José Sánchez Pérez (España), Esperanza Macarena Sierra Benítez (España), Carmen Viqueira Pérez (España)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (Colombia), Maria Alejandra Chacon Ospina (Colombia), Silvia Fernández Martínez (España), Paulina Galicia (México), Noemi Monroy (México), Maddalena Magni (Italia), Juan Pablo Mugnolo (Argentina), Francesco Nespoli (Italia), Lavinia Serrani (Italia), Carmen Solís Prieto (España), Marcela Vigna (Uruguay)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (México)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (ADAPT Technologies)

El trabajo femenino en las administraciones públicas italianas entre igualdad formal y desigualdad sustancial*

Giuseppina PENSABENE LIONTI**

RESUMEN: El presente trabajo analiza la persistencia de las desigualdades de género en el empleo público italiano a pesar de la existencia de un marco normativo particularmente avanzado en materia de igualdad. A partir de una distinción entre igualdad formal e igualdad sustancial, se examinan los principales instrumentos jurídicos que garantizan la igualdad de género en las administraciones públicas italianas, desde el derecho de la Unión Europea y la Constitución hasta el Texto Único del Empleo Público. El estudio sostiene que la elevada formalización normativa, la transparencia administrativa y la procedimentalización de la acción pública no han eliminado completamente la brecha de género, que continúa manifestándose en ámbitos caracterizados por márgenes de discrecionalidad administrativa, especialmente en las progresiones de carrera, la atribución de cargos directivos y la distribución de la retribución variable. Asimismo, se analizan las recientes reformas impulsadas por el *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR), la Directiva (UE) 2023/970 sobre transparencia retributiva y las nuevas políticas de contratación pública con perspectiva de género. El trabajo concluye que la superación de las desigualdades requiere complementar la igualdad formal con mecanismos efectivos de implementación institucional y transformación cultural.

Palabras clave: Igualdad de género, empleo público, administración pública, brecha salarial de género, transparencia retributiva, discrecionalidad administrativa, PNRR, contratación pública.

SUMARIO: 1. Premisa. La brecha de género en el empleo público más allá de la formalización normativa. 2. La dimensión formal de la igualdad de género en la administración pública. 2.1. El contexto de la Unión Europea y un enfoque sobre la Directiva (UE) 2023/970. 3. La persistencia de la brecha de género en los márgenes de discrecionalidad del empleo público. 3.1. De la igualdad en el acceso a la desigualdad en las progresiones de carrera. 4. Un cambio de rumbo: de la neutralidad formal a la institucionalización de la igualdad de género en la administración pública. 5. Las políticas del PNRR y la reconfiguración de la igualdad de género en el empleo público y en la contratación pública. 6. Conclusión. 7. Bibliografía.

* El presente artículo es una versión ampliada de la ponencia *Brecha de género y Administración Pública: situación actual en Italia*, Seminario Permanente, Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Valencia, 30 abril 2026.

** Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Padua (Italia).



Female Employment in Italian Public Administrations between Formal Equality and Substantive Inequality

ABSTRACT: This article examines the persistence of gender inequalities in Italian public employment despite the existence of a highly developed legal framework promoting gender equality. Building on the distinction between formal and substantive equality, the study analyses the main legal instruments governing gender equality within Italian public administrations, including European Union law, constitutional provisions and the Consolidated Public Employment Act. The paper argues that extensive legal regulation, administrative transparency and procedural safeguards have not fully eliminated gender disparities. Instead, inequalities continue to emerge in areas characterised by residual administrative discretion, particularly career advancement, the allocation of managerial positions and performance-related pay. The article also explores the impact of recent reforms linked to the *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR), Directive (EU) 2023/970 on pay transparency and gender-responsive public procurement policies. It concludes that achieving effective gender equality in public employment requires moving beyond formal guarantees and strengthening institutional mechanisms capable of addressing structural and cultural sources of inequality.

Key Words: Gender equality, public employment, public administration, gender pay gap, pay transparency, administrative discretion, PNRR, public procurement.

1. Premisa. La brecha de género en el empleo público más allá de la formalización normativa

Toda reflexión sobre la igualdad de género en la administración pública italiana debe partir de una premisa estructural: en el empleo público, la brecha de género –y en particular la brecha retributiva– no deriva principalmente de la ausencia de normas, sino de la interacción entre arquitectura organizativa, mecanismos decisionales y uso de la discrecionalidad administrativa.

Se observa, en efecto, una paradoja sistemática. El sector público se caracteriza por un grado particularmente elevado de formalización jurídica: reglas retributivas rígidas, un extenso aparato de transparencia y procedimientos altamente tipificados. Sin embargo, dicha densidad normativa no se traduce automáticamente en igualdad sustantiva.

El objetivo del presente trabajo es analizar esta divergencia entre igualdad formal y desigualdad sustancial, identificando los espacios en los que los mecanismos jurídicos vigentes pierden eficacia en su fase aplicativa.

En particular, se examinan tres ámbitos: progresión profesional, atribución de cargos directivos y retribución variable, integrando posteriormente el impacto de las reformas vinculadas al *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) y la contratación pública con enfoque de género.

De este modo será posible trazar una distinción útil entre la dimensión formal y sustancial de la promoción de la igualdad de género en la administración pública, dado que las reglas formales ofrecen un nivel particularmente elevado de tutela en el ámbito del empleo público, mientras que la efectividad de las mismas, en ocasiones, se debilita a lo largo de los procedimientos administrativos en el marco de los cuales dichas normas se aplican (o deberían aplicarse).

2. La dimensión formal de la igualdad de género en la administración pública

El sistema jurídico italiano de tutela de la igualdad de género en el empleo público se caracteriza por su naturaleza multinivel, articulado entre derecho de la Unión Europea, Constitución y normativa de empleo público.

2.1. El contexto de la Unión Europea y un enfoque sobre la Directiva (UE) 2023/970

En lo que respecta a las normas de origen supranacional, resulta obligado, en primer lugar, hacer referencia al art. 157 TFUE, que, como es sabido, en virtud de una consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia¹, ha sido reconocido como una disposición de efecto directo (*self-executing*), de modo que no requiere un acto de transposición interna para su aplicación en las relaciones entre particulares.

Los arts. 2 y 3.3 TUE consagran el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres como valor fundacional de la Unión. Los arts. 8 y 10 TFUE establecen que la Unión tiene como objetivo eliminar las desigualdades, promover la igualdad entre hombres y mujeres y combatir las discriminaciones, incluidas aquellas basadas en el sexo. El art. 23 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece, además, que la igualdad entre mujeres y hombres debe garantizarse en todos los ámbitos, incluido el empleo, el trabajo y la retribución.

En este contexto se sitúa, por último, la Directiva (UE) 2023/970, destinada a reforzar, respecto de todos los trabajadores (tanto públicos como privados), la aplicación del principio de igualdad retributiva entre hombres y mujeres, mediante la transparencia de género y los correspondientes mecanismos de aplicación. En particular, la Directiva – cuyo ámbito de aplicación se extiende a los empleadores del sector público (no solo privado) (art. 2)– atribuye a las trabajadoras un verdadero derecho subjetivo a percibir la misma remuneración que la percibida por los trabajadores de sexo masculino que realicen el mismo trabajo o un trabajo “de igual valor”².

Este derecho se consagra con la finalidad de reducir la brecha salarial de género, haciendo las retribuciones más transparentes y, en consecuencia,

¹ *Vid.*, entre otras, STJUE 8 abril 1976, asunto 43/75, *Gabrielle Defrenne c. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*; STJUE 31 marzo 1981, asunto 96/80, *J.P. Jenkins c. Kingsgate (Clothing Productions) Ltd*; STJUE 22 noviembre 2005, asunto C-144/04, *Werner Mangold c. Rüdiger Helm*; STJUE 3 junio 2021, asunto C-624/19, *Ky otros c. Tesco Stores Ltd*.

² Aunque la expresión “de igual valor”, ya utilizada también por el legislador italiano en la ley de igualdad (*Legge 9 dicembre 1977, n. 903*), parezca todavía «no del todo afortunada» (así T. TREU, *Art. 37*, en T. TREU ET AL., *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli, 1979, p. 177), el art. 19.1 de la Directiva (UE) 2023/970 identifica ahora expresamente los elementos que acreditan el mismo trabajo o un trabajo de igual valor, precisando que, «al determinar si las trabajadoras y los trabajadores realizan un mismo trabajo o un trabajo de igual valor, la evaluación de si se encuentran en una situación comparable no se limitará a situaciones en las que las trabajadoras y los trabajadores trabajen para el mismo empleador, sino que se ampliará a la fuente única que determine las condiciones de retribución».

las discriminaciones más fáciles de identificar y sancionar. Desde esta perspectiva, la transparencia se erige, por tanto, en presupuesto indispensable para garantizar la eficacia de las nuevas políticas de reducción de la brecha salarial de género.

Se establece, de hecho, ya desde la fase precontractual, que los candidatos deben conocer la retribución inicial o la horquilla salarial (art. 5, Directiva (UE) 2023/970), y se introduce la prohibición de solicitar el historial salarial del candidato. Los empleadores, además, deben poner a disposición de sus trabajadores, de forma fácilmente accesible, los criterios utilizados para determinar la retribución, los niveles salariales y la progresión económica de los trabajadores. Dichos criterios deben ser objetivos y neutrales desde el punto de vista del género (art. 6). A esta obligación empresarial se contraponen el derecho de los trabajadores a solicitar y recibir por escrito información sobre su propio nivel retributivo individual y sobre los niveles retributivos medios, desglosados por sexo, de las categorías de trabajadores que realizan el mismo trabajo o un trabajo de igual valor (art. 7).

Asimismo, las empresas con al menos 100 empleados deben comunicar datos sobre la brecha salarial de género y, en caso de que se observe una brecha injustificada igual o superior al cinco por ciento, se activa la obligación de realizar una evaluación conjunta con los representantes de los trabajadores y de adoptar medidas correctivas³.

La Directiva también refuerza el ámbito remedial. En efecto, adopta un régimen sancionador proporcionado y disuasorio para las empresas incumplidoras (art. 23) e introduce la inversión de la carga de la prueba (art. 18): será el empleador quien deba demostrar que no existe discriminación. Además, se prevé, por un lado, el derecho de los trabajadores discriminados a una indemnización íntegra (incluidos atrasos, bonus, etc.) (art. 16); por otro, la introducción de plazos de prescripción no inferiores a tres años para la interposición de recursos ante las autoridades jurisdiccionales, fijando como *dies a quo* el momento en que la parte que ha sufrido el daño tiene conocimiento del mismo (art. 21). Estos, entre otros⁴, son los nuevos

³ *Vid.* art. 9.10 de la Directiva, el cual establece que, «Cuando las diferencias retributivas de género no estén justificadas sobre la base de criterios objetivos y neutros con respecto al género, los empleadores deberán corregir la situación en un plazo razonable en estrecha cooperación con los representantes de los trabajadores, la inspección de trabajo o el organismo de fomento de la igualdad».

⁴ Para un mayor desarrollo, véase V. FERRANTE, *Divario retributivo di genere: novità e conferme dalla direttiva (UE) 2023/970*, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2024, n. 2; E. TARQUINI, *Parità retributiva di genere e trasparenza salariale*, *ibidem*; S. SPATTINI, *La trasparenza retributiva a garanzia dell'effettività del principio della parità di retribuzione: una lettura d'insieme della direttiva (UE)*

instrumentos ofrecidos por la normativa comunitaria que deberá ser transpuesta por los Estados miembros con la finalidad de reforzar la rigidez del marco normativo vigente también en el sector del empleo público en materia de igualdad de género, con especial atención al objetivo de reducir el *gender pay gap*.

El Gobierno italiano ya ha transpuesto la Directiva (UE) 2023/970 sobre igualdad y transparencia retributiva mediante *Decreto Legislativo 7 maggio 2026, n. 96*, en vigor desde el 7 de junio de 2026⁵.

Se espera que la citada reforma se aplique de la forma más eficaz posible en el ordenamiento, valorando en particular su núcleo esencial: la transparencia de género y la consiguiente superación de la opacidad informativa en materia de niveles retributivos.

Este objetivo representa sin duda un paso crucial para garantizar una mayor equidad en las relaciones laborales, especialmente en el ámbito de la administración pública, en el que el principio de transparencia –como se explicará mejor más adelante– constituye uno de sus valores fundamentales.

El marco constitucional

Desde una perspectiva constitucional, el principio de igualdad de género en el acceso al trabajo y en el desarrollo de la actividad laboral, también dentro de las administraciones públicas, encuentra sólidos y amplios fundamentos normativos.

En efecto, dicho principio no se agota en las disposiciones expresamente dedicadas a la condición femenina, sino que impregna todo el entramado de la Constitución republicana⁶.

Ya el art. 1 de la Constitución italiana, al identificar el trabajo como fundamento de la República democrática, reconoce a esta dimensión un valor primordial en la configuración de las relaciones entre el individuo y la colectividad, sin distinción alguna por razón de género, confirmando –aunque indirectamente– que la igualdad entre mujeres y hombres constituye un presupuesto implícito e indispensable del propio orden constitucional⁷.

2023/970, *ibidem*, n. 1; M.L. VALLAURI, [Direttiva \(UE\) 2023/970: una nuova strategia per la parità retributiva](#), en [Lavoro Diritti Europa](#), 2023, n. 3.

⁵ Para una primera aproximación, véase G. BENINCASA, [In Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo di trasposizione della direttiva UE 2023/970: epilogo della questione salariale di genere?](#), en [Bollettino ADAPT](#), 2026, n. 21.

⁶ En este sentido, *vid.* B. PEZZINI, *Costruzione del genere e costituzione*, en B. PEZZINI (ed.), *La costruzione del genere. Norme e regole. Corso di Analisi di genere e diritto antidiscriminatorio. I. Studi*, Sestante, 2012, p. 39.

⁷ La propia Corte Costituzionale ha sostenido reiteradamente que la libertad económica

En la misma línea se sitúa el art. 4 de la Constitución, que garantiza a todos los ciudadanos el derecho al trabajo y promueve las condiciones necesarias para que este pueda ejercerse de manera efectiva⁸.

Una relevancia particular corresponde, naturalmente, al art. 37 de la Constitución, única disposición constitucional formulada expresamente en referencia a la mujer trabajadora⁹, a quien se reconocen los mismos derechos y, a igual trabajo, la misma remuneración que al trabajador varón. Esta previsión representa una de las manifestaciones más significativas del principio de igualdad sustancial en el ámbito de las relaciones laborales.

No obstante, el fundamento general de la igualdad de género debe encontrarse en el art. 3 de la Constitución, tanto en su primer como en su segundo apartado. Mientras que el primero consagra el principio de igualdad formal y la prohibición de discriminaciones basadas, entre otros motivos, en el sexo, el segundo atribuye a la República la tarea de eliminar los obstáculos que, “de hecho”, limitan la libertad y la igualdad de los ciudadanos e impiden su plena participación en la vida política, económica y social del país.

Resulta especialmente significativa la incorporación de la expresión “de hecho”, impulsada y defendida en la Asamblea Constituyente de 18 de marzo de 1947, no casualmente, por una mujer, Teresa Mattei¹⁰, la más joven de sus integrantes.

Esta elección terminológica pone de manifiesto la conciencia de los constituyentes acerca de la insuficiencia de una igualdad meramente jurídica y de la necesidad de intervenir también sobre aquellas condiciones sociales

constituye un componente esencial para el libre desarrollo de la identidad personal; *vid.*, entre otras, Corte Costituzionale 7 junio 2019, n. 141, y Corte Costituzionale 4 julio 2024, n. 122.

⁸ *Cfr., funditus*, C. PINELLI, *Lavoro e Costituzione*, Editoriale Scientifica, 2021.

⁹ Véase B. PEZZINI, *op. cit.*, p. 19, que define el art. 37 Cost. como «unica disposizione declinata al femminile».

¹⁰ Citada por C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, en *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 2, pp. 88-89, que afirmaba significativamente: «El reconocimiento de la igualdad formal entre hombres y mujeres en los artículos de la Constitución “no nos basta”. “Constituye un buen punto de partida para las mujeres italianas, pero en modo alguno un punto de llegada”. Las mujeres italianas “aspiran a algo más, a algo más explícito y concreto”, ambicionando alcanzar “la igualdad efectiva, en todas las esferas, económica, política y social, de la vida nacional”. [...] Así pues, si la República desea que “estas mujeres colaboren –en la plenitud de sus facultades y en el pleno desarrollo de sus capacidades– en la construcción de una sociedad nueva y más justa”, le corresponde “garantizar que todos los obstáculos sean removidos de su camino”. No solo aquellos erigidos en la “solemne esfera del derecho”, sino sobre todo los “creados por las costumbres, la tradición y la mentalidad dominante de nuestro País”. Para superar tales obstáculos “las mujeres italianas todavía tendrán que seguir luchando mucho”».

y culturales que dificultan la efectiva realización de la igualdad¹¹.

En relación específica con la brecha de género, ello adquiere una importancia particular, ya que las desigualdades tienen su origen no solo en factores normativos o económicos, sino también en persistentes estereotipos y condicionamientos culturales.

En lo que respecta específicamente al empleo público, la principal referencia constitucional se encuentra en el art. 51 de la Constitución, que garantiza el acceso a los cargos públicos y a los cargos electivos en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. Esta disposición fue reforzada posteriormente por la *Legge costituzionale 30 maggio 2003, n. 1*, que introdujo el principio según el cual la República promueve, mediante medidas específicas, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Dicha reforma marca el paso de una concepción meramente formal de la igualdad hacia una perspectiva orientada a su efectividad real, legitimando e incentivando la adopción de acciones positivas¹² destinadas a garantizar una participación equilibrada de ambos géneros en la vida pública e institucional¹³.

¹¹ En particular, por lo que aquí interesa, Nilde Iotti, otra mujer miembro de la primera subcomisión de la Asamblea Constituyente, sostuvo que la emancipación femenina «de la condición de atraso y de inferioridad en todos los ámbitos de la vida social» está «estrechamente vinculada al derecho al trabajo, que debe afirmarse para todos los ciudadanos sin distinción de sexo. Solo mediante la realización efectiva de su derecho al trabajo, la mujer adquiere aquella independencia, base de una verdadera y plena personalidad»; *vid.* N. IOTTI, *Relazione sulla famiglia*, en CAMERA DEI DEPUTATI, *Nilde Iotti. Discorsi parlamentari. I (1946-1983)*, 2003, pp. 186-188. Para una profundización, *cfr.* C. TRIPODINA, *Nilde Iotti, donna della Costituente. Un'introduzione a Leonilde Iotti, Relazione sulla famiglia*, en *Costituzionalismo.it*, 2021, n. 3.

¹² Cuyas origen, como es sabido, se encuentra en una serie de leyes federales estadounidenses que contienen prohibiciones explícitas de discriminación en las relaciones laborales, tales como el *Equal Pay Act* de 1963, el *Civil Rights Act* de 1964 y el *Age Discrimination in Employment Act* de 1967.

¹³ *Vid.*, por ejemplo, Corte Costituzionale 10 marzo 2022, n. 62, que declaró la inconstitucionalidad del régimen resultante de la aplicación conjunta de determinadas disposiciones del *Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267*, y del *Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570* (que regulan la elección del alcalde y del consejo municipal en los municipios de menos de 5.000 habitantes, en materia de representación de género), en la medida en que no contempla la exclusión de las candidaturas electorales que no aseguren la representación de ambos sexos en los municipios de menos de 5.000 habitantes. En efecto, esta sentencia evidencia la importancia de garantizar la paridad de género en las listas electorales de todos los municipios, independientemente de su tamaño poblacional. Así pues, la intervención de la Corte Costituzionale pone de manifiesto que la vulneración de un principio tan fundamental debe ser sancionada para garantizar una representación equilibrada y, en consecuencia, el adecuado funcionamiento del sistema democrático.

El sistema configurado por el Texto Único del Empleo Público

La particular intensidad de la tutela del principio de igualdad de género, ya deducible del marco supranacional y constitucional, encuentra una confirmación puntual también en la regulación del empleo público.

En efecto, el *Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165* (el Texto Único del Empleo Público) configura un sistema que, al menos desde una perspectiva formal, parece orientado a prevenir cualquier diferencia de trato basada en el género.

Desde esta óptica, reviste especial importancia el art. 47, que encomienda la determinación de las retribuciones a la negociación colectiva, sometiendo la disciplina salarial a criterios generales y predeterminados, aplicables indistintamente a los trabajadores pertenecientes a las mismas categorías profesionales.

Más explícita aún es la previsión contenida en el art. 7, que impone a las administraciones públicas la obligación de garantizar la igualdad y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, así como de asegurar la ausencia de cualquier forma de discriminación, directa o indirecta, vinculada al género. La misma disposición atribuye además a las administraciones la responsabilidad de promover una cultura de igualdad mediante iniciativas específicas de formación dirigidas tanto al personal como a los cargos directivos, confirmando que la dimensión de la igualdad de género no se limita a la mera prohibición de la discriminación, sino que constituye un auténtico objetivo organizativo.

A completar este marco normativo, el apartado 5 del mismo artículo prohíbe la concesión de complementos retributivos que no estén justificados por las prestaciones efectivamente realizadas por los empleados.

De ello se desprende, por tanto, un entramado normativo que, al menos en su configuración formal, incorpora de manera rigurosa el principio de igualdad de género, estableciendo una pluralidad de instrumentos destinados a evitar que las diferencias salariales o de carrera profesional puedan fundamentarse, directa o indirectamente, en la pertenencia a uno u otro género.

En otros términos, este marco normativo refuerza la apariencia de un sistema fuertemente garantista. Sin embargo, como se verá más adelante, dicha garantía opera principalmente en el plano formal, sin eliminar los márgenes de discrecionalidad presentes en fases decisivas del ciclo de empleo público.

Trasparenza amministrativa y empleo público

Junto a la particular rigidez del marco normativo en materia de igualdad de género, ya examinada en los apartados precedentes, conviene profundizar en un segundo elemento que ya ha sido mencionado de forma incidental, pero que merece un análisis autónomo: el elevado nivel de transparencia que caracteriza la actuación administrativa y que distingue el empleo público de las relaciones laborales privadas.

La transparencia¹⁴ constituye, en efecto, uno de los principios estructurales de la función desarrollada por la administración pública italiana¹⁵. Introducida de manera sistemática por la *Legge 7 agosto 1990, n. 241*, de procedimiento administrativo (y posteriormente reforzada por el llamado “Decreto Trasparenza”, *Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33*)¹⁶, ha sido concebida por la doctrina administrativista como un instrumento destinado a transformar la administración en una auténtica “casa de cristal”, plenamente accesible en sus procesos decisionales, en la gestión de los recursos públicos –incluidos los humanos– y en la circulación de información y datos, en cumplimiento de los principios de imparcialidad y buena administración consagrados en el art. 97 de la Constitución, así como de las exigencias de prevención de la corrupción¹⁷.

Este principio se proyecta directamente sobre el empleo público, afectando no solo al personal que permanece sometido a un régimen de derecho público conforme al art. 3 del *Decreto Legislativo n. 165/2001*, sino también a la generalidad del personal incluido en el modelo de empleo público contractualizado. Como es sabido, la denominada “privatización” del empleo público no ha supuesto una plena asimilación al trabajo privado, sino la configuración de un sistema híbrido en el que coexisten técnicas y fuentes de derecho privado con significativos elementos de impronta pública¹⁸.

¹⁴ Vid., para todos, G. ARENA, entrada *Trasparenza amministrativa*, en *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1995, vol. XXXI.

¹⁵ Vid. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa*, en F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, 2006, vol. II.

¹⁶ Vid. B. PONTI (ed.), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, Maggioli, 2013.

¹⁷ Vid. F.G. ARENA, *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, en F. MERLONI (ed.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, 2008.

¹⁸ La literatura científica sobre esta cuestión es muy extensa; para una profundización, entre los autores clásicos, véase, *ex plurimis*, M. RUSCIANO, *Rapporto di lavoro pubblico e privato: verso regole comuni?*, en *Lavoro e Diritto*, 1989, n. 3; M. RUSCIANO, *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 1996, n. 70; M. RUSCIANO, *Contratto, contrattazione e relazioni sindacali nel “nuovo”*

Entre estos últimos ocupa un lugar central precisamente la transparencia, que continúa permeando la organización y la gestión del personal público con una intensidad que no encuentra equivalente en el sector privado.

El proceso de privatización iniciado en la década de 1990¹⁹ –inspirado en las propuestas de modernización administrativa atribuidas a Massimo Severo Giannini y orientado a superar los límites del modelo tradicional de administración de “*puissance*” mediante la introducción de criterios de tipo empresarial²⁰– no ha implicado la eliminación de los principios de publicidad, control y responsabilidad propios de la acción administrativa. Las sucesivas reformas en la materia –desde las reformas Frattini de 2002, pasando por la reforma Brunetta de 2009, hasta la reforma Madia de 2016– han confirmado, más bien, la persistencia de dicho equilibrio entre privatización del vínculo laboral y mantenimiento de relevantes rasgos públicos²¹.

La centralidad del principio de transparencia adquiere, además, un significado ulterior cuando se pone en relación con la disciplina supranacional en materia de igualdad retributiva, ya evocada en los apartados iniciales del presente trabajo.

En este contexto, la transparencia no constituye únicamente un

pubblico impiego, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 1997, n. 5; M. D'ANTONA, *La neolingua del pubblico impiego riformato*, en *Lavoro e Diritto*, 1996, n. 2; G. GHEZZI, *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e la ridefinizione delle fonti*, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 1996, n. 70; A. MARESCA, *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, *ibidem*; T. TREU, *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura*, *ibidem*, 1994, n. 61; F. LISO, *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, en F. CARINCI (dir.), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dal D.lgs. 29/1993 alla Finanziaria 1995*, Giuffrè, 1995, tomo I.

¹⁹ Dicho proceso reformador se ha dividido tradicionalmente en dos etapas: la de 1991-1992, conocida como “primera privatización”, y la de 1997-1998, denominada por Massimo D'Antona “segunda privatización”, durante la cual se extendió asimismo el régimen de privatización a la alta dirección de la administración pública; *vid.* M. D'ANTONA, *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle “leggi Bassanini”*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1998, n. 1, esp. p. 47. En particular, sobre el paso de la primera a la segunda privatización, véase M. D'ANTONA, P. MATTEINI, V. TALAMO (eds.), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998). I lavori preparatori dei decreti legislativi n. 396 del 1997, n. 80 del 1998 e n. 397 del 1998*, Giuffrè, 2001.

²⁰ *Cfr.* M.S. GIANNINI, entrada *Impiego Pubblico (teoria e storia)*, en *Enciclopedia del Diritto*, 1970, vol. XX; M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1982, n. 3.

²¹ Al respecto y, en especial, sobre el tortuoso proceso de reforma del empleo público, permítase una remisión a G. PENSABENE LIONTI, *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, Giappichelli, 2018, esp. pp. 23-85.

principio organizativo de la actuación administrativa, sino también un instrumento funcional a la prevención y detección de discriminaciones por razón de género.

No es casualidad que la mencionada Directiva (UE) 2023/970 haya identificado precisamente en la transparencia retributiva uno de los ejes fundamentales del sistema de garantía de la igualdad salarial entre mujeres y hombres, atribuyéndole un papel decisivo tanto en la reducción de asimetrías informativas como en el fortalecimiento de los mecanismos de tutela.

De ello se desprende que transparencia e igualdad de género no constituyen principios paralelos e independientes, sino elementos estrechamente interrelacionados: el primero opera como presupuesto funcional del segundo, en la medida en que la accesibilidad y conocimiento de los criterios de distribución de recursos y de las dinámicas retributivas resulta condición necesaria para la efectividad del principio de no discriminación.

La elevada procedimentalización de la actuación administrativa en el empleo público

Junto a la rigidez del marco normativo en materia de igualdad de género y al ya evidenciado elevado grado de transparencia que caracteriza la actuación administrativa, un elemento adicional contribuye a perfilar la especificidad del empleo público respecto del sector privado: la marcada formalización de los procedimientos de acceso y de gestión de la relación de empleo.

En esta perspectiva, puede asumirse como síntesis emblemática –casi como una sinécdoque del sistema en su conjunto– el principio del concurso público, tradicionalmente vinculado al art. 97 de la Constitución italiana, el cual exige que el acceso a los empleos en las administraciones públicas se realice mediante procedimientos selectivos inspirados en los principios de imparcialidad y buen funcionamiento²².

²² La jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano ha subrayado, en varias ocasiones, el valor decisivo del principio de concurso como garantía de la imparcialidad y del buen funcionamiento de la administración pública, también mediante una adecuada selección del personal, *vid.*, por ejemplo, Corte Costituzionale 4 enero 1999, n. 1, en *Giornale di Diritto Amministrativo*, 1999, n. 6, p. 536. En este sentido, según parte de la doctrina, no sería casual que la formulación de la regla del concurso para el acceso a los cargos públicos se contenga en el art. 97 de la Constitución, en lugar de en el art. 98, ya que la imparcialidad y el buen funcionamiento de la administración pública se garantizan gracias (y, sobre todo) a una selección despersonalizada basada en las capacidades y los méritos de quienes acceden a ella: *cfr.* L. BUSICO, V. TENORE, *La disciplina giuridica dei concorsi nel pubblico impiego*, Giuffrè, 2006, p. 9 ss.; M. AMENDOLA, entrada *Concorso a pubblico impiego*, en *Enciclopedia del Diritto*,

Este mecanismo concursal constituye el fundamento del denominado *merit system*, estructuralmente caracterizado por la adopción de criterios de selección predeterminados, objetivos y formalizados, capaces de reducir de manera significativa los márgenes de discrecionalidad en la elección de los candidatos. De ello se deriva un modelo en el que, al menos desde una perspectiva formal, el acceso al empleo público se presenta como tendencialmente neutro respecto de factores como el género, aplicándose las mismas reglas procedimentales tanto a las candidatas como a los candidatos.

En esta perspectiva, la procedimentalización del acceso y, de forma más general²³, de la gestión de la relación de empleo público se inserta coherentemente en el marco más amplio ya descrito, contribuyendo a reforzar la idea de un sistema regido por reglas predeterminadas y verificables, en el que la dimensión personal del poder organizativo se encuentra fuertemente contenida por la forma procedimental.

3. La persistencia de la brecha de género en los márgenes de discrecionalidad del empleo público

Si se consideran conjuntamente los tres perfiles hasta ahora analizados –la rigidez del marco normativo en materia de igualdad de género, el elevado grado de transparencia que caracteriza la actuación administrativa y la marcada formalización de los procedimientos de acceso y gestión de la relación de empleo– emerge la imagen de un sistema de empleo público caracterizado por un elevado grado de determinación jurídica. Se trata, en efecto, de un modelo en el que la regulación no se limita a enunciar principios generales, sino que se traduce en reglas precisas, procedimentalizadas y verificables, capaces (teóricamente) de circunscribir de manera significativa los márgenes de discrecionalidad de la administración.

Todo ello explica el escaso interés mostrado hasta ahora por la doctrina italiana en el análisis de la igualdad de género en el ámbito del empleo público, que se considera ya suficientemente garantizada en el plano regulatorio.

1961, vol. VIII, p. 615; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1958, p. 429; C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, 1954, p. 246.

²³ Al respecto, cabe remitirse a G. PENSABENE LIONTI, *El acceso al empleo público en Italia: principios relevantes y sistemas innovadores*, en A. SORIANO ARNANZI, A. TODOLÍ SIGNES (coords.), *Régimen jurídico de la selección y consolidación de personal en el sector público. Especial consideración a la normativa contra el abuso de la temporalidad*, Aranzadi, 2022.

Sin embargo, resulta necesario interrogarse sobre su efectiva realización en los procesos concretamente operativos dentro de las administraciones públicas.

Desde esta perspectiva, el análisis debe desplazarse del plano de la regla al de los procesos decisionales, adoptando una lente típicamente iuslaboralista y centrándose no en el salario base –rígidamente determinado, estandarizado y tendencialmente uniforme para todo el personal–, sino en aquellos ámbitos en los que el ordenamiento sigue reconociendo márgenes, más o menos amplios, de discrecionalidad administrativa.

Es precisamente en tales espacios donde puede ocultarse la persistente brecha de género.

Este planteamiento permite identificar al menos tres ámbitos especialmente relevantes a efectos de verificar la eventual existencia de una brecha de género en el empleo público: en primer lugar, las progresiones de carrera; en segundo lugar, el otorgamiento de los puestos directivos, especialmente en los niveles más altos; y, por último, la distribución de las retribuciones complementarias vinculadas a los sistemas de evaluación del desempeño.

Es sobre todo en estos sectores donde la discrecionalidad residual de la administración puede traducirse en diferencias de trato, no inmediatamente reconducibles a la regulación formal, pero potencialmente capaces de incidir en la igualdad sustantiva entre trabajadoras y trabajadores.

3.1. De la igualdad en el acceso a la desigualdad en las progresiones de carrera

Con especial referencia a las progresiones de carrera, puede afirmarse preliminarmente que, en el empleo público, la igualdad de género aparece ampliamente garantizada en la fase de acceso, pero tiende a diluirse a lo largo del itinerario profesional.

Esta afirmación encuentra respaldo en los datos que, pese a su aparente “frialidad”, resultan particularmente elocuentes *in subiecta materia*.

Las más recientes estadísticas contenidas en la Cuenta Anual de la Ragioneria General del Estado, que se remontan a 2023, ponen de manifiesto que las administraciones públicas están compuestas en aproximadamente un 58,8% por mujeres.

Se trata de una presencia cuantitativamente relevante, que evidencia una elevada participación femenina en el empleo público también en términos comparativos respecto de la componente masculina.

Sin embargo, frente a este dato emerge con claridad una significativa

discontinuidad en la distribución de las posiciones de mayor responsabilidad.

El porcentaje de mujeres disminuye sensiblemente en los niveles de dirección y en los puestos de alta responsabilidad, donde la componente masculina sigue siendo predominante²⁴.

Los datos del *Conto annuale del personale delle amministrazioni pubbliche* elaborado por el Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) permiten precisar empíricamente la estructura de la segregación vertical en el empleo público italiano. En el periodo 2015-2024, la presencia femenina se mantiene de forma estable como mayoritaria en el conjunto del sector público, situándose –como se ha dicho– en valores cercanos o superiores al 58%, pero esta incidencia se reduce progresivamente a medida que aumenta el nivel de responsabilidad.

En particular, la proporción de mujeres disminuye de manera significativa en la segunda categoría de la dirección (*dirigenti di seconda fascia*) y se reduce aún más en la primera categoría directiva (*dirigenti di prima fascia*), donde la componente masculina sigue prevaleciendo de forma estructural.

Esta evolución confirma la naturaleza vertical de la desigualdad, que no incide en el acceso al empleo público, sino en la posterior distribución de las posiciones de mayor rango.

Más limitada, pero igualmente relevante, es la disponibilidad de datos desagregados sobre los componentes retributivos complementarios.

No obstante, la información disponible muestra una tendencia a la concentración de los complementos salariales variables en puestos directivos ocupados predominantemente por hombres, lo que sugiere que el diferencial de género se amplifica en aquellos espacios caracterizados por un mayor grado de discrecionalidad organizativa²⁵.

²⁴ En las posiciones directivas, la proporción femenina se reduce aproximadamente a un tercio del total, situándose en torno al 30-32%, mientras que los hombres mantienen una clara predominancia en los niveles de mayor responsabilidad. Este fenómeno evidencia la existencia de un “efecto embudo” (*leaky pipeline*), caracterizado por una reducción progresiva de la presencia femenina a medida que aumenta el nivel jerárquico. Al respecto, se precisa que estos datos proceden del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ragioneria Generale dello Stato, *Relazione sul Bilancio di Genere dello Stato 2023* (presentada en 2024). *Vid.* también *Allegato al Rendiconto generale dello Stato*, 2024, disponible en línea en el portal institucional del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

²⁵ A fin de ser más precisos, en el plano retributivo, los análisis contenidos en los informes del MEF y en los documentos de los Comitati Unici di Garanzia (CUG) señalan la existencia de una brecha salarial de género en el empleo público, aunque contenida en comparación con el sector privado, estimada generalmente entre el 3% y el 5%. Como se ha puesto ya de relieve, esta diferencia se explica principalmente no por el componente salarial básico, que es sustancialmente uniforme, sino por la distinta distribución de los

Como confirmación de las dinámicas ya descritas en términos cualitativos, en el ámbito de las funciones centrales (*Comparto Funzioni centrali*), por ejemplo, los hombres ocupan cargos de dirección en aproximadamente el 54% de los casos, porcentaje que asciende al 59% en el ámbito de las funciones locales (*Comparto Funzioni locali*).

Dinámicas análogas se observan también en sectores caracterizados por un régimen de derecho público, como en las carreras de la prefectura o, de manera especialmente significativa, en la magistratura, donde los cargos directivos y semidirectivos se atribuyen a los hombres en aproximadamente el 70% de los casos. Ello pese al denominado “*sorpasso rosa*” registrado desde al menos 2015, con un número de mujeres aprobadas en las oposiciones a la magistratura superior de forma estable al de los hombres²⁶.

Estos datos empíricos corroboran el planteamiento hasta ahora seguido: no evidencian una diferenciación retributiva directa entre hombres y mujeres a igualdad de funciones, sino más bien la persistencia de una brecha que se manifiesta a lo largo de las trayectorias profesionales y que remite a fenómenos ya conocidos en el sector privado, como la segregación ocupacional.

En otros términos, los datos disponibles muestran una persistente segregación vertical en las administraciones públicas italianas.

Asimismo, debe señalarse que, pese al incremento significativo de la presencia femenina en el empleo público, este proceso se ha desarrollado de manera gradual y no uniforme entre los distintos sectores, resultando aún incompleto en ámbitos tradicionalmente connotados por una prevalencia masculina, como las fuerzas armadas, los cuerpos de policía y el cuerpo nacional de bomberos.

Esta heterogeneidad contribuye a explicar la persistente infrarrepresentación femenina en los niveles superiores.

Que esta situación persista suscita no pocas reservas.

Por un lado –lógicamente, antes incluso que jurídicamente– el aumento de la presencia femenina en la administración pública, que en términos

puestos directivos y de los componentes retributivos accesorios vinculados a cargos, desempeño y responsabilidades organizativas.

²⁶ Este dato resulta aún más relevante si se considera que se inscribe en un largo proceso normativo de progresiva eliminación de los obstáculos al acceso femenino a las profesiones públicas, iniciado con el art. 51 de la Constitución italiana y continuado con la *Legge 9 febbraio 1963, n. 66*, sobre la admisión de la mujer a los cargos públicos y a las profesiones, a su vez inserta en una trayectoria histórica que tiene su origen en la “*Legge Sacchi*” de 1919, la cual había abolido la denominada “autorización marital” para el acceso a los empleos públicos y a la magistratura; *vid.* R. DE LONGIS, *La legge Sacchi: conquiste, contraccolpi e ambivalenze di una norma progressista*, en *Passato e Presente*, 2022, n. 116.

cuantitativos ha alcanzado e incluso superado a la masculina, debería reflejarse –al menos según un criterio de coherencia sistémica o probabilística– en un incremento proporcional de la representación femenina en los niveles de mayor responsabilidad.

Por otro lado, la doctrina ha vinculado este desajuste a la estructura de las progresiones de carrera en el empleo público, aún fuertemente ancladas en el criterio de la antigüedad de servicio, lo que podría haber perjudicado indirectamente a las mujeres debido a la más reciente feminización de la administración pública.

No obstante, esta explicación, aunque sugerente, resulta insuficiente para justificar plenamente el persistente desequilibrio en los niveles superiores.

En la práctica, las progresiones de carrera en el empleo público se basan en procedimientos selectivos internos que combinan criterios de evaluación heterogéneos, tales como el rendimiento, la experiencia y la continuidad del servicio.

En este ámbito siguen incidiendo, sin embargo, factores solo aparentemente neutros, como las interrupciones de carrera, el trabajo a tiempo parcial y, sobre todo, la desigual distribución del trabajo de cuidados en el seno de los núcleos familiares, elementos que contribuyen de manera significativa a explicar la menor presencia femenina en los niveles más elevados de la estructura administrativa.

Discrecionalidad administrativa y desigualdad en los cargos directivos

Con especial referencia al otorgamiento de los cargos directivos, la función directiva en el empleo público se caracteriza por una configuración estructural peculiar, no plenamente asimilable ni al empleo privado ni a las demás categorías de empleo público²⁷.

En efecto, se distingue entre la constitución de la relación de trabajo de carácter indefinido, que sigue la superación del concurso y a la incorporación en los cuerpos directivos, y el posterior otorgamiento de los cargos, de carácter temporal, que determinan el objeto, los objetivos y la duración de la prestación y van acompañados de un acuerdo específico relativo al tratamiento económico.

Este esquema se fundamenta en el principio de distinción entre política y administración previsto en el art. 4 del *Decreto Legislativo n. 165/2001*, que permite diferenciar, por un lado, la relación de servicio (art. 28) y, por otro,

²⁷ Al respecto, *vid.*, *amplius*, G. PENSABENE LIONTI, *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, cit., esp. pp. 93-154.

la relación de oficio (art. 19), constituida mediante el procedimiento de nombramiento del cargo y funcional a la imputación de la actividad directiva a la administración.

No obstante, es igualmente conocido que el ejercicio de las funciones directivas se inserta en todo caso dentro de la relación laboral, de modo que la regulación del cargo presenta una naturaleza intrínsecamente híbrida, en la que se entrelazan lógicas públicas y esquemas de derecho privado.

En este contexto se sitúa el tradicional equilibrio, no exento de tensiones, entre las exigencias de imparcialidad y el principio de separación entre dirección política y gestión administrativa, equilibrio que la jurisprudencia ha contribuido a perfilar al calificar la posición del directivo respecto del otorgamiento del cargo en términos de interés legítimo de derecho privado²⁸, confirmando así la naturaleza “híbrida” del instituto.

En términos teóricos, la regulación del otorgamiento de los cargos, prevista en el art. 19 del *Decreto Legislativo n. 165/2001*, debería garantizar un grado suficiente de predeterminación de los criterios de selección, asegurando un equilibrio entre discrecionalidad administrativa y principios de imparcialidad.

Sin embargo, la evolución normativa y aplicativa ha mostrado en ocasiones una progresiva debilitación de la determinación de dichos criterios, con el consiguiente riesgo de ampliar los márgenes de discrecionalidad en la asignación de los cargos directivos, también a la luz de los conocidos mecanismos del *spoils system*²⁹ y del otorgamiento de

²⁸ A partir de la sentencia de la Corte di Cassazione, sezioni unite, 1 octubre 2003, n. 14625.

²⁹ La Corte Costituzionale ha desempeñado un papel decisivo en la interpretación de las disposiciones relativas al *spoils system*, pronunciándose sobre la legitimidad constitucional de numerosas leyes estatales y regionales que regulan esta institución. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Costituzionale en esta materia ha sido fluctuante y en absoluto unívoca. A este respecto, pueden identificarse, en primer lugar, dos grandes “etapas” jurisprudenciales: a) la primera etapa avala la introducción del modelo privatista en el empleo público, también en relación con la regulación de la alta dirección administrativa (que permaneció sometida al régimen de derecho público hasta las reformas de 1998; *vid.*, por ejemplo, Corte Costituzionale 25 julio 1996, n. 313, en *Il Foro Italiano*, 1997, n. 1, I, c. 34); b) la segunda etapa se refiere específicamente a la regulación del “sistema de botín” (*spoils system*) introducido por el legislador también en el ordenamiento jurídico italiano. En especial, en el marco de esta “segunda etapa” –iniciada a partir de la entrada en vigor de la *Legge 15 luglio 2002, n. 145*–, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional italiano ha tratado, esencialmente, de contener las tendencias centrífugas hacia una expansión incontrolada de la denominada “dirección de confianza”, provocadas por la progresiva erosión del delicado equilibrio institucional entre política y administración que, de algún modo, se había alcanzado con las reformas de los años noventa. Por ello, la Corte Costituzionale procuró delimitar los contornos de la relación fiduciaria en el ámbito directivo, también mediante una identificación más precisa de las categorías de cargos que

encargos fuera de los roles (*incarichi all'esterno dei ruoli*) ex art. 19, apartados 5-bis y 6, *Decreto Legislativo n. 165/2001*³⁰.

En esta perspectiva, no se trata de afirmar que, a igualdad de cargo, existan diferencias retributivas directas entre directivos hombres y mujeres.

El problema reside en otro plano: la infrarrepresentación femenina en los cargos directivos de mayor nivel incide de manera mediata pero significativa en la estructura global de la retribución, dado que la remuneración directiva se compone no solo de una parte fija, sino también de una “retribución de posición”, vinculada al nivel, la complejidad y el peso del cargo conferido, y de una “retribución de resultado”, ligada a los objetivos asignados y a la evaluación del desempeño.

De ello se deriva que la asignación desigual de los cargos se traduce inevitablemente en una distribución también desigual de los componentes retributivos complementarios, con efectos indirectos pero relevantes sobre la brecha de género.

Una vez más, por tanto, el problema no reside en la neutralidad formal de las reglas retributivas, sino en la discrecionalidad administrativa que rige el otorgamiento de los cargos y en su incidencia concreta sobre la distribución de las posiciones directivas entre hombres y mujeres.

El componente variable de la retribución y las asimetrías de género

En lo relativo al componente variable de la retribución vinculado al rendimiento, el marco normativo del empleo público se caracteriza por una elevada formalización procedimental, especialmente tras la introducción del “ciclo de gestión de la performance” regulado por el *Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*.

Dicho modelo, orientado a la objetivación de la evaluación a través de indicadores de resultado³¹, no elimina la discrecionalidad administrativa,

pueden ser conferidos *intuitu personae* y revocados a través del mecanismo del *spoils system*. Así, a partir de la sentencia de la Corte Costituzionale 16 junio 2006, n. 233, se limitó la legitimidad del sistema de reparto de cargos (*spoils system*) a los puestos de máxima dirección (*in apicibus*), dada la intensidad de la relación de “interacción socio-organizativa” entre las esferas superiores de la administración y de la política, funcionalmente diferenciadas, pero “interdependientes”. Sobre el concepto de “interdependencia” en los altos cargos públicos y para un análisis más detallado también de la jurisprudencia correspondiente, se remite a G. PENSABENE LIONTI, *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, cit., esp. pp. 137 ss. y 171 ss.

³⁰ *Idem*.

³¹ *Vid.* S. BATTINI, B. CIMINO, *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, en L. ZOPPOLI (ed.), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico. Ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, Editoriale Scientifica, 2009, p. 271.

sino que la reconfigura en términos técnico, trasladándola desde decisiones explícitamente organizativas hacia fases evaluativas aparentemente estandarizadas.

En este contexto, la centralidad de indicadores como la presencia efectiva, la continuidad del servicio y la trayectoria profesional introduce elementos de valoración que, aun presentándose como neutros, incorporan de forma estructural condiciones materiales del trabajo que no afectan de manera homogénea a hombres y mujeres.

En particular, la arquitectura del sistema de evaluación del desempeño tiende a premiar trayectorias continuas y lineales, lo que incide indirectamente sobre aquellas situaciones caracterizadas por interrupciones o modalidades de prestación flexibles.

De este modo, la componente variable de la retribución —que incluye incentivos de productividad, retribución de resultado y otros emolumentos ligados al cumplimiento de objetivos— no se distribuye únicamente en función de métricas de rendimiento estrictamente objetivas, sino también en atención a parámetros organizativos que reflejan desigualdades preexistentes en la estructura del trabajo.

Ello adquiere especial relevancia en la medida en que el propio diseño del sistema de evaluación contribuye a “naturalizar” tales asimetrías bajo la apariencia de objetividad técnica.

Asimismo, se observa que la distribución de los recursos retributivos de carácter premial no es homogénea entre los distintos sectores y estructuras administrativas, con la consecuencia de que las mujeres resultan con frecuencia sobrerrepresentadas en ámbitos caracterizados por menores dotaciones presupuestarias destinadas a la incentivación³².

El resultado global, una vez más, es la persistencia de una brecha que no se manifiesta en la norma, sino en su implementación administrativa.

³² En el caso italiano, diversos datos institucionales ponen de manifiesto una marcada segregación ocupacional por género dentro del empleo público. Las mujeres se concentran principalmente en sectores como la educación y determinadas áreas de la administración local y sanitaria, caracterizados por una menor incidencia de la retribución accesorio y de los fondos destinados a la productividad. Paralelamente, continúan infrarrepresentadas en los puestos directivos y en los sectores con mayores componentes retributivos variables, circunstancia que contribuye a reproducir diferencias en el acceso efectivo a los incentivos económicos y a los sistemas de remuneración por desempeño. Véanse los datos del *Conto Annuale del personale delle pubbliche amministrazioni*, elaborados por la Ragioneria Generale dello Stato, disponibles en contoannuale.rgs.mef.gov.it, cit., así como la base de datos OpenBDAP, Tematiche *Pubblico Impiego*, que permite analizar la distribución del personal por género, sector y tipología de administración, junto con los costes del trabajo y los componentes retributivos.

4. Un cambio de rumbo: de la neutralidad formal a la institucionalización de la igualdad de género en la administración pública

En este sentido, la pretendida neutralidad administrativa aparece un poco como un mito, en la medida en que resulta cada vez más evidente que reglas formalmente neutras no generan necesariamente efectos igualmente neutrales.

Ello conduce a reconsiderar críticamente la idea de neutralidad como atributo suficiente del sistema, especialmente cuando la aplicación concreta de las normas revela la persistencia de asimetrías estructurales en los resultados.

Precisamente a partir de esta constatación se ha desarrollado, en el ámbito del empleo público, un proceso que la doctrina ha definido como “juridificación de la igualdad de género en la administración pública”³³, en el sentido de progresiva institucionalización de las políticas de igualdad dentro de la organización administrativa. Este proceso responde a una doble finalidad: por un lado, la promoción efectiva de la igualdad de género en el empleo público; por otro, la reducción de fenómenos de mala administración y, en términos más generales, de riesgos de corrupción asociados a estructuras organizativas poco transparentes o insuficientemente controladas.

Dicho proceso se ha concretado a través de la introducción de una pluralidad de medidas organizativas y programáticas, especialmente reforzadas en el marco de las políticas vinculadas al PNRR³⁴.

En el plano organizativo, destacan la proliferación de organismos específicos dedicados a la igualdad de género, como los comités paritarios, así como el papel desempeñado por las consejeras y consejeros de igualdad en la promoción de acciones positivas y en la verificación del respeto del principio de no discriminación en las distintas administraciones.

En esta misma línea se sitúan los Comités Únicos de Garantía (CUG), previstos por el art. 57 del *Decreto Legislativo n. 165/2001*, establecidos en las universidades y en general en todas las administraciones públicas, con funciones de prevención de las discriminaciones, promoción del bienestar

³³ A. SIMONATI, *La giuridificazione della parità di genere in Italia*, en B. MARCHETTI, M. RENNA (eds.), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi. Vol. III. La giuridificazione*, Firenze University Press, 2016.

³⁴ Para una panorámica detallada de estas medidas, véase E. D'ALTERIO, *Pubblica Amministrazione e parità di genere: stato dell'arte e prospettive*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2023, n. 2.

organizativo y tutela de la igualdad entre mujeres y hombres.

A estas medidas se añaden intervenciones de carácter programático, entre las cuales destacan las previsiones del Código de Igualdad de Oportunidades (*Decreto Legislativo 11 aprile 2006, n. 198*, modificado por la *Legge 5 novembre 2021, n. 162*), que ha ampliado el propio concepto de discriminación³⁵, así como la introducción de la certificación de igualdad de género, el fortalecimiento de las acciones positivas y la obligación para cada administración de adoptar planes trienales de acciones positivas orientados también al reequilibrio de la presencia femenina en los sectores y en los niveles de mayor responsabilidad.

Asimismo, adquiere particular relevancia la introducción del denominado “presupuesto de género” (*bilancio di genere*), tanto en la contabilidad del Estado como en diversas administraciones públicas, incluidas las universidades, con la finalidad de evaluar el impacto diferenciado de las políticas públicas sobre mujeres y hombres en términos de recursos económicos, acceso a servicios, distribución del tiempo y trabajo no remunerado.

Se trata, además, de medidas dotadas de un grado significativo de coercibilidad.

Por un lado, el incumplimiento de determinadas obligaciones puede impedir a las administraciones proceder a nuevas contrataciones de personal; por otro, la consecución de los objetivos de igualdad se integra en el ciclo de evaluación de la performance introducido por la “reforma Brunetta” y se incorpora en la valoración de la “performance organizativa” dentro del *Piano integrato di attività e organizzazione* (PIAO).

Asimismo, la adopción de buenas prácticas en materia de igualdad de género puede ser objeto de evaluación por parte de los Organismos Independientes de Evaluación o de los núcleos de evaluación de las administraciones.

En este marco, la igualdad de género deja de ser únicamente un principio programático para transformarse en un elemento estructural de la organización administrativa, sometido a mecanismos de planificación, control y rendición de cuentas, lo que confirma la progresiva institucionalización jurídica de un ámbito que, en origen, se concebía como externo o meramente axiológico.

³⁵ Sobre las ambigüedades normativas generadas por la reforma de 2021 en la noción de discriminación de género, *vid.* E. PASQUALETTO, *La complicata nozione di discriminazione di genere dopo la legge n. 162/2021*, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2024, n. 2.

5. Las políticas del PNRR y la reconfiguración de la igualdad de género en el empleo público y en la contratación pública

En este contexto, las políticas del PNRR han contribuido a reforzar de manera significativa la dimensión institucional de la igualdad de género en la administración pública, integrándola dentro de un proceso más amplio de reforma de la administración.

Sin embargo, dada la amplitud y heterogeneidad de las medidas adoptadas, resulta oportuno distinguir analíticamente entre dos grandes bloques de intervención: por un lado, las medidas relativas al empleo público propiamente dicho; por otro, aquellas actuaciones desarrolladas por las administraciones públicas pero dirigidas a sujetos externos, en particular en el ámbito de la contratación pública.

En cuanto al primer grupo, las medidas relativas al personal de las administraciones públicas se orientan, al menos en su formulación, a corregir desequilibrios de género mediante la introducción de instrumentos organizativos y de gestión destinados a favorecer la conciliación, la igualdad de oportunidades y la progresión profesional de la componente menos representada.

En este marco se sitúan, entre otras, las medidas de conciliación entre vida laboral y familiar, el impulso del trabajo a distancia, los mecanismos de movilidad interadministrativa, los sistemas de certificación de igualdad de género y los servicios de apoyo a la parentalidad, como convenios con guarderías y centros de educación infantil.

No obstante, la eficacia de estas medidas aparece, en términos generales, limitada en relación con el objetivo –expresado también en sede política en el contexto del PNRR– de promover no solo un incremento cuantitativo de la presencia femenina en la administración, sino especialmente un aumento de su participación en posiciones de liderazgo y dirección.

En efecto, parte de estas intervenciones tienden a reproducir instrumentos ya existentes en el ordenamiento, mientras que otras introducen mecanismos de aplicación compleja o de difícil estandarización organizativa, cuya traducción efectiva en prácticas administrativas homogéneas resulta problemática. Ello se traduce en una tensión entre previsión normativa y capacidad real de implementación, que limita su impacto transformador sobre las dinámicas de carrera.

En términos generales, puede observarse que muchas de estas medidas asumen una naturaleza predominantemente programática, configurándose más como instrumentos de orientación del comportamiento administrativo que como mecanismos plenamente eficaces de redistribución de

oportunidades.

De ahí que puedan ser leídas, en cierta medida, como “medidas de principio”³⁶, cuya capacidad de incidencia estructural sobre las desigualdades de género en la carrera administrativa permanece condicionada por factores organizativos, culturales y discrecionales.

De mayor relevancia sistemática resulta, sin embargo, el segundo bloque de intervenciones, relativo a la contratación pública³⁷.

En este ámbito, el PNRR ha impulsado una relectura del *public procurement* como instrumento de políticas públicas con finalidad no exclusivamente económica³⁸, sino también social, en línea con el denominado *gender-responsive public procurement* (GRPP)³⁹, en el marco más amplio de la Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025, del enfoque de *gender mainstreaming*⁴⁰ y de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

Desde esta perspectiva, los contratos públicos se configuran como un instrumento de intervención indirecta en el mercado laboral y en la organización de las empresas adjudicatarias, mediante la introducción de cláusulas sociales, obligaciones de información en materia de composición de género de la plantilla, criterios de adjudicación y condiciones de ejecución orientadas a la promoción de la igualdad. Entre estas medidas destacan, en particular, las cláusulas de promoción del empleo femenino (*clausole di terza generazione*), la obligación de presentación de informes de género por parte de las empresas adjudicatarias y la previsión de requisitos y criterios premiales vinculados a la igualdad de oportunidades, así como determinados incentivos económicos, como la reducción de garantías en caso de posesión de certificaciones de igualdad de género⁴¹.

³⁶ Vid. E. D’ALTERIO, *op. cit.*, p. 802, que habla, oportunamente, de «misure manifesto».

³⁷ En relación con el proceso evolutivo de la progresiva integración del objetivo de la igualdad de género en la contratación pública, se remite a G. PENSABENE LIONTI, *La parità di genere nel lavoro tra giustizia sociale e politica economica. Una panoramica e un focus sugli appalti pubblici*, en C. ABATANGELO, G. MARCHETTI (eds.), *Le violenze contro le donne: prevenzione e rimedi*, Cacucci, 2026, esp. pp. 189-196.

³⁸ Vid. L. ZAPPALÀ, *La parità di genere al tempo del PNRR: tra trasparenza, certificazione e misure premiali*, en *Lavoro Diritti Europa*, 2022, n. 3.

³⁹ Cfr. EIGE, *Appalti pubblici che soddisfano le esigenze di genere: la chiave per una spesa pubblica equa ed efficiente all'interno dell'Unione europea*, 2022, p. 1.

⁴⁰ Véase EIGE, *What is gender mainstreaming?*, 2016, p. 5, donde se especifica que se trata de un enfoque estratégico, adoptado a nivel internacional, que propone la integración de una perspectiva de género en la preparación, el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas, con el fin de promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

⁴¹ Vid. I. TORELLA, *Flessibilità e pari opportunità (di genere e generazionali) negli appalti pubblici: le clausole sociali di “terza” generazione*, en *Equal*, 2025, n. 5.

El punto de inflexión se consolida con la entrada en vigor del nuevo Código de Contratos Públicos (*Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36*), que no solo extiende estas medidas más allá del ámbito estrictamente vinculado al PNRR, sino que además refuerza su carácter estructural dentro del sistema de contratación pública, situando la igualdad de género entre los objetivos transversales de la acción administrativa.

Este cambio de paradigma se inscribe en una evolución más amplia del derecho de la Unión Europea, que, especialmente a partir de la cláusula social horizontal introducida por el Tratado de Lisboa, ha ido incorporando progresivamente objetivos sociales dentro de las políticas de mercado interior y competencia.

En especial, Italia, gracias a la introducción, por parte del nuevo Código de Contratos Públicos, de la obligatoriedad de la igualdad de género y a la inclusión de la certificación UNI/PdR 125:2022 entre los criterios de adjudicación y de participación, constituye uno de los cinco Estados miembros que cuentan con una normativa nacional en materia de contratación pública que identifica la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como un objetivo específico de la contratación pública⁴².

No obstante, también en este ámbito la eficacia de las medidas depende en gran medida de su concreta implementación por parte de las administraciones adjudicadoras, caracterizada por amplios márgenes de discrecionalidad en la definición de cláusulas, criterios de evaluación y mecanismos de incentivación. A ello se añade la relativa indeterminación de algunas previsiones normativas, así como la existencia de espacios de flexibilidad en la aplicación de los beneficios vinculados a la certificación de igualdad de género⁴³.

En este sentido, el riesgo principal reside en la posible distancia entre la ambición normativa del GRPP y su efectividad práctica, como ya evidencian algunas desviaciones detectadas en la aplicación de las cláusulas

⁴² Los otros cuatro países son: Suecia, pionera en la integración de cláusulas sociales y de género en el ámbito de la contratación pública; Bélgica y Austria, que persiguen el objetivo específico de la igualdad de género a través del enfoque integrado del *gender mainstreaming* y mediante directrices operativas, más que por medio de una normativa única o de intervenciones legislativas puntuales; España, que incorpora la igualdad como criterio social en el marco de la regulación establecida por Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2914/24/UE, de 25 de febrero de 2014.

⁴³ *Vid.* C. FILIBERTO, *Il difficile cammino della parità di genere nel public procurement: dal PNRR all'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici*, en *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2023, n. 5.

de igualdad en procedimientos financiados por el PNRR⁴⁴. Asimismo, persiste una cierta separación conceptual entre contratación pública y políticas de igualdad de género, tradicionalmente concebidas como ámbitos autónomos, lo que puede limitar la internalización efectiva de estos objetivos en la práctica administrativa.

En definitiva, la plena realización del potencial transformador del GRPP dependerá no solo del diseño normativo de las medidas, sino sobre todo de la capacidad de las administraciones públicas de traducirlas en prácticas efectivas, coherentes y sistemáticas, superando el riesgo de su reducción a instrumentos meramente formales o de cumplimiento simbólico.

6. Conclusión

A la luz de las consideraciones desarrolladas en los apartados anteriores, resulta hoy imprescindible reconocer que la igualdad de género no constituye únicamente un objetivo de naturaleza social, sino un auténtico imperativo de política económica.

Desde esta perspectiva, dicha cuestión se sitúa en la intersección entre la eficiencia del sistema productivo y la justicia distributiva, adquiriendo una relevancia que trasciende la dimensión meramente axiológica para incidir directamente en el crecimiento y la sostenibilidad de los modelos de desarrollo.

Como han señalado también las estimaciones de la Comisión Europea, elaboradas a partir de los datos del Instituto Europeo para la Igualdad de Género, el aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo y la reducción de la brecha retributiva entre mujeres y hombres producirían efectos macroeconómicos significativos, traduciéndose potencialmente en hasta seis millones de puestos de trabajo adicionales de aquí a 2050 y en un incremento del PIB europeo del 5,5%, equivalente a aproximadamente

⁴⁴ En particular, como ha puesto de relieve la Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), aproximadamente el setenta por ciento de los órganos de contratación solicitaron una excepción a la cláusula de condicionalidad que obliga a las empresas adjudicatarias a contratar una cuota de mujeres (y jóvenes) equivalente, al menos, al treinta por ciento de las nuevas contrataciones necesarias para la ejecución del contrato o para la realización de actividades conexas o instrumentales al mismo. Ello ha generado una evidente infrarrepresentación femenina en las empresas adjudicatarias, en contradicción con lo dispuesto por la ley (art. 47, *Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77*). Véase ANAC, *Pnnr, il 70% degli appalti avviato in deroga alla clausola sulle assunzioni di giovani e donne*, en www.anticorruzione.it, 9 junio 2023.

1.490 mil millones de euros en el mismo horizonte temporal⁴⁵.

Así pues, las políticas de valorización del capital humano femenino no pueden interpretarse como un coste para los sistemas administrativos y económicos, sino como una inversión estructural en el desarrollo⁴⁶.

En realidad, el avance de dichas políticas constituye una condición previa para el crecimiento económico sostenible⁴⁷, mientras que su ausencia o ineficaz implementación se traduce en una forma de despilfarro de recursos humanos y, sobre todo, de talento, con evidentes repercusiones negativas sobre el potencial global del sistema.

En este sentido, las medidas analizadas a lo largo del presente trabajo —desde la regulación de las progresiones de carrera hasta la disciplina de los cargos directivos, pasando por la retribución variable y las recientes innovaciones introducidas por el PNRR y la contratación pública con enfoque de género— presentan un rasgo común: la persistente distancia entre la neutralidad formal de las normas y sus efectos sustantivos. De ello se deriva un marco en el que la desigualdad no se manifiesta tanto en la formulación normativa como en los mecanismos de asignación de recursos, en las dinámicas procedimentales y en el ejercicio de la discrecionalidad administrativa.

Desde un planteamiento de política del derecho, ello exige reforzar los mecanismos de monitoreo de las progresiones de carrera, incrementar la transparencia en la atribución de cargos directivos y desarrollar sistemas de evaluación del desempeño sensibles al impacto de género. La mera neutralidad formal de los procedimientos no resulta suficiente cuando las condiciones materiales de las trayectorias profesionales continúan generando resultados desiguales. En consecuencia, la efectividad del principio de igualdad requiere integrar de manera sistemática la perspectiva de género en todas las fases de la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas.

Ahora bien, la denominada “juridificación de la igualdad de género”, aunque representa un avance significativo en el plano del diseño regulatorio, no agota el problema de su efectividad, que sigue dependiendo en gran medida de las modalidades concretas de implementación de las políticas públicas y de la capacidad de las administraciones para traducir los principios en prácticas coherentes y verificables.

⁴⁵ Vid. EIGE, *Appalti pubblici che soddisfano le esigenze di genere: la chiave per una spesa pubblica equa ed efficiente all'interno dell'Unione europea*, cit., p. 5.

⁴⁶ Cfr. EIGE, *Gender Budgeting: Step-by-step toolkit. Guidance for mainstreaming gender into the EU Funds*, 2020.

⁴⁷ Vid. A.M. BATTISTI, *Donne (in)visibili e disparità retributiva*, en *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 2019, n. 3, p. 475.

De ello se desprende que la superación de las desigualdades de género en el empleo público no puede confiarse exclusivamente al instrumental jurídico-administrativo, sino que requiere un compromiso más amplio de naturaleza ética, cultural y social⁴⁸.

Solo mediante esta convergencia entre dimensión normativa, organizativa y cultural será posible transformar la igualdad de género de un principio formalmente reconocido en una realidad efectivamente operativa en los sistemas administrativos contemporáneos.

Desde esta perspectiva, la reciente transposición de la Directiva (UE) 2023/970 ofrece una oportunidad ulterior para verificar si los nuevos mecanismos de transparencia retributiva serán capaces de reducir las asimetrías que todavía persisten en el empleo público.

La futura evolución del sistema dependerá, sin embargo, de la capacidad de las administraciones para integrar de manera efectiva la perspectiva de género en los procesos de gestión del personal y en los mecanismos de evaluación y asignación de responsabilidades.

7. Bibliografía

ABERBACH J.D., ROCKMAN B.A. (1992), *Does Governance Matter – And If So, How? Process, Performance, and Outcomes*, en *Governance*, vol. 5, n. 2, pp. 135-153

AMENDOLA M. (1961), entrada *Concorso a pubblico impiego*, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. VIII

⁴⁸ En esta dirección, también la contribución de la sociedad civil y de los actores colectivos desempeña un papel decisivo, puesto que –siguiendo la perspectiva de Aberbach y Rockman– la implementación de las políticas públicas se desarrolla dentro de una verdadera *policy community*, en la que interactúan instituciones, administraciones y ciudadanía; *ex argumento*, véase J.D. ABERBACH, B.A. ROCKMAN, *Does Governance Matter – And If So, How? Process, Performance, and Outcomes*, en *Governance*, 1992, vol. 5, n. 2, pp. 137-138, donde se advierte claramente que «el objetivo de las organizaciones es compensar las deficiencias de las personas. Se supone, por ejemplo, que las organizaciones llevan mejores registros que los individuos y, por lo tanto, se supone que tienen mejor memoria que estos, ya que cuentan con rutinas definidas para la recopilación y el almacenamiento de información [...]. Sin embargo, una cuestión importante es si las organizaciones pueden realmente desempeñar esta función compensatoria o si las personas competentes serán capaces de superar prácticamente cualquier sistema [...]. Obviamente, las estructuras y las personas deben actuar de forma sinérgica; no se trata de un “o”, sino de un “y”. De lo contrario, las organizaciones no suelen tener una única misión y, cuando se desglosan en sus elementos constitutivos, ninguno de ellos puede optimizar su propia función y esperar que el sistema más amplio del que forman parte sobreviva».

- ANAC (2023), [*Pnnr, il 70% degli appalti avviato in deroga alla clausola sulle assunzioni di giovani e donne*](#), en www.anticorruzione.it, 9 junio
- ARENA G. (1995), entrata *Trasparenza amministrativa*, en *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XXXI
- ARENA G. (2008), *Le diverse finalità della trasparenza amministrativa*, en F. MERLONI (ed.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè
- BATTINI S., CIMINO B. (2009), *La valutazione della performance nella riforma Brunetta*, en L. ZOPPOLI (ed.), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico. Ragioni e innovazioni della l. 4 marzo 2009, n. 15 e del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150*, Editoriale Scientifica
- BATTISTI A.M. (2019), *Donne (in)visibili e disparità retributiva*, en *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, n. 3, pp. 459-492
- BENINCASA G. (2026), [*In Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo di trasposizione della direttiva UE 2023/970: epilogo della questione salariale di genere?*](#), en [*Bollettino ADAPT*, n. 21](#)
- BENVENUTI F. (2006), *Funzione amministrativa*, en F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, vol. II
- BUSICO L., TENORE V. (2006), *La disciplina giuridica dei concorsi nel pubblico impiego*, Giuffrè
- D'ALTERIO E. (2023), *Pubblica Amministrazione e parità di genere: stato dell'arte e prospettive*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, pp. 787-808
- D'ANTONA M. (1996), *La neolingua del pubblico impiego riformato*, en *Lavoro e Diritto*, n. 2, pp. 237-251
- D'ANTONA M. (1998), *Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle "leggi Bassanini"*, en *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 1, pp. 35-64
- D'ANTONA M., MATTEINI P., TALAMO V. (eds.) (2001), *Riforma del lavoro pubblico e riforma della pubblica amministrazione (1997-1998). I lavori preparatori dei decreti legislativi n. 396 del 1997, n. 80 del 1998 e n. 397 del 1998*, Giuffrè
- DE LONGIS R. (2022), [*La legge Sacchi: conquiste, contraccolpi e ambivalenze di una norma progressista*](#), en *Passato e Presente*, n. 116, pp. 149-152
- EIGE (2016), [*What is gender mainstreaming?*](#)
- EIGE (2020), [*Gender Budgeting: Step-by-step toolkit. Guidance for mainstreaming gender into the EU Funds*](#)
- EIGE (2022), [*Appalti pubblici che soddisfano le esigenze di genere: la chiave per una spesa pubblica equa ed efficiente all'interno dell'Unione europea*](#)
- ESPOSITO C. (1954), *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam

- FERRANTE V. (2024), *Divario retributivo di genere: novità e conferme dalla direttiva (UE) 2023/970*, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, pp. 313-348
- FILIBERTO C. (2023), *Il difficile cammino della parità di genere nel public procurement: dal PNRR all'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici*, en *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, n. 5, pp. 319-344
- GHEZZI G. (1996), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e la ridefinizione delle fonti*, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 70, pp. 265-294
- GIANNINI M.S. (1970), entrata [*Impiego Pubblico \(teoria e storia\)*](#), en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XX
- GIANNINI M.S. (1982), *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, pp. 715-775
- IOTTI N. (2003), *Relazione sulla famiglia*, en CAMERA DEI DEPUTATI, *Nilde Iotti. Discorsi parlamentari. I (1946-1983)*, pp. 186-188
- LISO F. (1995), *La privatizzazione dei rapporti di lavoro*, en F. CARINCI (dir.), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche dal D.lgs. 29/1993 alla Finanziaria 1995*, Giuffrè, tomo I
- MARESCA A. (1996), *Le trasformazioni dei rapporti di lavoro pubblico e il sistema delle fonti*, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 70, pp. 183-244
- MORTATI C. (1958), *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam
- PASQUALETTO E. (2024), *La complicata nozione di discriminazione di genere dopo la legge n. 162/2021*, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, pp. 349-379
- PENSABENE LIONTI G. (2018), *Autonomia e interdipendenza della nuova dirigenza pubblica*, Giappichelli
- PENSABENE LIONTI G. (2022), *El acceso al empleo público en Italia: principios relevantes y sistemas innovadores*, en A. SORIANO ARNANZI, A. TODOLÍ SIGNES (coords.), *Régimen jurídico de la selección y consolidación de personal en el sector público. Especial consideración a la normativa contra el abuso de la temporalidad*, Aranzadi
- PENSABENE LIONTI G. (2026), *La parità di genere nel lavoro tra giustizia sociale e politica economica. Una panoramica e un focus sugli appalti pubblici*, en C. ABATANGELO, G. MARCHETTI (eds.), *Le violenze contro le donne: prevenzione e rimedi*, Cacucci
- PEZZINI B. (2012), *Costruzione del genere e costituzione*, en B. PEZZINI (ed.), *La costruzione del genere. Norme e regole. Corso di Analisi di genere e diritto antidiscriminatorio. I. Studi*, Sestante
- PINELLI C. (2021), *Lavoro e Costituzione*, Editoriale Scientifica
- PONTI B. (ed.) (2013), *La trasparenza amministrativa dopo il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Analisi della normativa, impatti organizzativi ed indicazioni operative*, Maggioli

- RIOMMI A. (2025), *La decorrenza della prescrizione dei crediti retributivi: stato dell'arte e prospettive di riforma nel lavoro privato e pubblico*, en *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 2, I, pp. 167-190
- RUSCIANO M. (1989), *Rapporto di lavoro pubblico e privato: verso regole comuni?*, en *Lavoro e Diritto*, n. 3, pp. 372-391
- RUSCIANO M. (1996), *La riforma del lavoro pubblico: fonti della trasformazione e trasformazione delle fonti*, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 70, p. 245-263
- RUSCIANO M. (1997), *Contratto, contrattazione e relazioni sindacali nel "nuovo" pubblico impiego*, en *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n. 5, pp. 97-113
- SIMONATI A. (2016), *La giuridificazione della parità di genere in Italia*, en B. MARCHETTI, M. RENNA (eds.), [*A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi. Vol. III. La giuridificazione*](#), Firenze University Press
- SPATTINI S. (2024), *La trasparenza retributiva a garanzia dell'effettività del principio della parità di retribuzione: una lettura d'insieme della direttiva (UE) 2023/970*, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1, pp. 296-302
- TARQUINI E. (2024), *Parità retributiva di genere e trasparenza salariale*, en *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, pp. 380-394
- TORELLA I. (2025), *Flessibilità e pari opportunità (di genere e generazionali) negli appalti pubblici: le clausole sociali di "terza" generazione*, en [*Equal*, n. 5](#), pp. 419-436
- TREU T. (1979), *Art. 37*, en T. TREU, M. NAPOLI, M. OFFEDDU, M. PERSIANI, G. GIUGNI, U. ROMAGNOLI, *Rapporti economici. Tomo I. Art. 35-40*, Zanichelli
- TREU T. (1994), *La contrattazione collettiva nel pubblico impiego: ambiti e struttura*, en *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, n. 61, pp. 1-52
- TRIPODINA C. (2021), [*I gradini di pietra della parità di genere*](#), en [*Costituzionalismo.it*, n. 2](#), pp. 88-135
- TRIPODINA C. (2021), [*Nilde Iotti, donna della Costituente. Un'introduzione a Leonilde Iotti. Relazione sulla famiglia*](#), en [*Costituzionalismo.it*, n. 3](#), pp. 1-19
- VALLAURI M.L. (2023), [*Direttiva \(UE\) 2023/970: una nuova strategia per la parità retributiva*](#), en [*Lavoro Diritti Europa*, n. 3](#), pp. 1-6
- VITALE A. (2026), *Parità di trattamento (Pay transparency) confronto direttiva-schema D.Lgs.*, en [*Bollettino ADAPT*, n. 6](#), pp. 1-65
- ZAPPALÀ L. (2022), [*La parità di genere al tempo del PNRR: tra trasparenza, certificazione e misure premiali*](#), en [*Lavoro Diritti Europa*, n. 3](#), pp. 1-14

Páginas web

ANAC: <https://www.anticorruzione.it/>

EIGE: <https://eige.europa.eu/>

Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Conto Annuale*: <https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/>

OpenBDAP: <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it>

OpenBDAP, *Pubblico Impiego*: <https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/PIM>

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”, construyendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y de trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternational.it.