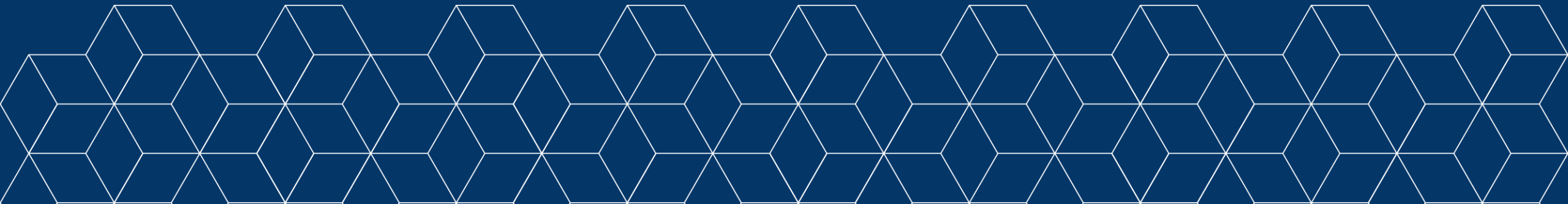


PNRR. CONDIZIONALITA ALL'OCCUPAZIONE DI GIOVANI E DONNE: AZIONE POSITIVA O AZIONE MANCATA?

VALENTINA CARDINALI

INAPP,
18.10.2022

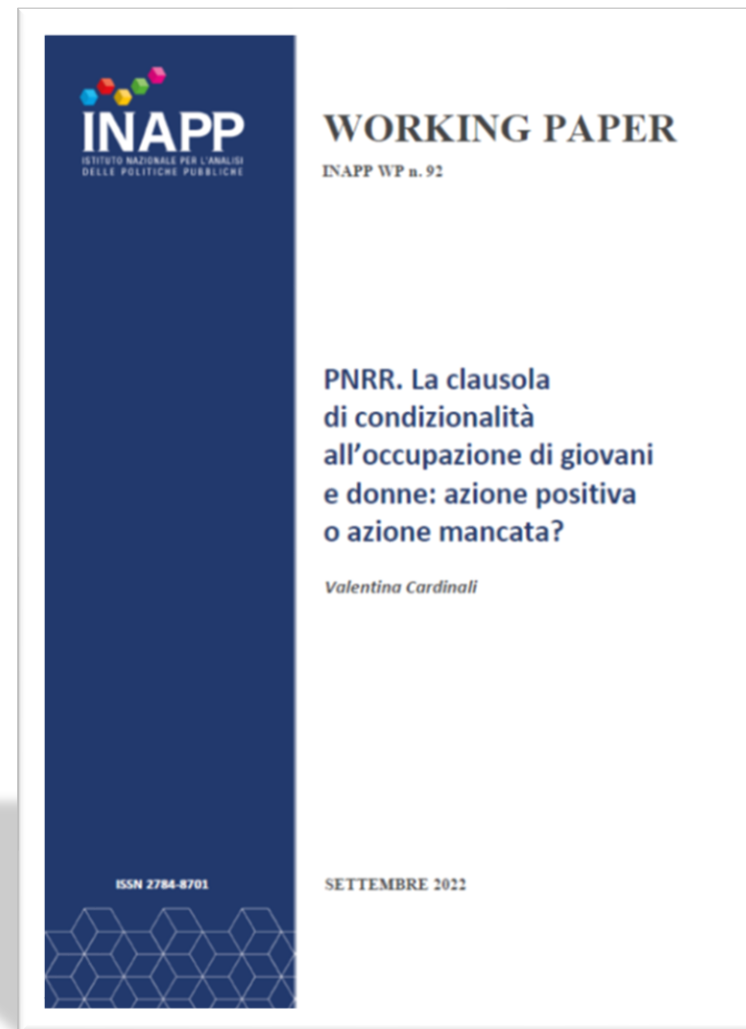


PNRR. CONDIZIONALITA ALL'OCCUPAZIONE DI GIOVANI E DONNE: AZIONE POSITIVA O AZIONE MANCATA?

Il paper evidenzia la distanza tra la genesi della misura come 'azione positiva' e la regolamentazione della sua attuazione all'interno della struttura e delle tempistiche dettate dal PNRR, con un particolare focus sulla disciplina delle deroghe, evidenzia **punti di forza e criticità della configurazione del dispositivo, che possono consentire, sin da ora, di tratteggiare il livello di efficacia della misura nel periodo di applicazione nel PNRR.**

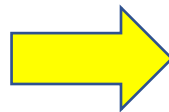
1. Che cos'è la condizionalità per giovani e donne
2. Perché è stata inserita nel PNRR
3. Un obbligo... derogabile
4. Conclusioni: un'azione mancata?.

Cfr. Working paper Inapp n.92 <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3605>



CHE COS'È LA CONDIZIONALITÀ PER GIOVANI E DONNE

Pag. 36 PNRR; art 47 DL 31 maggio 2021 n. 77 e dalle *Linee guida per favorire la pari opportunità di genere e generazionale, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC*, D.M. 7 dicembre 2021



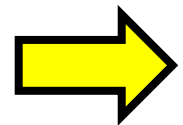
Vincolo per gli operatori economici aggiudicatari di bandi di fondi PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) e PNC (Piano nazionale degli investimenti complementari) di **destinare ai giovani under-36 e alle donne senza limiti di età almeno il 30 per cento dell'occupazione aggiuntiva** creata in esecuzione del contratto per le attività essenziali ad esso connesse.



CHE COS'E LA CONDIZIONALITA' PER GIOVANI E DONNE: FONDAMENTO E CARATTERISTICHE

«Quota» legittima in quanto Azione positiva

- Carattere eccezionale, derogatorio, innovativo, di rottura
- Si basa su: Significatività e Persistenza degli squilibri da correggere
- E' una politica pubblica per *interesse generale*

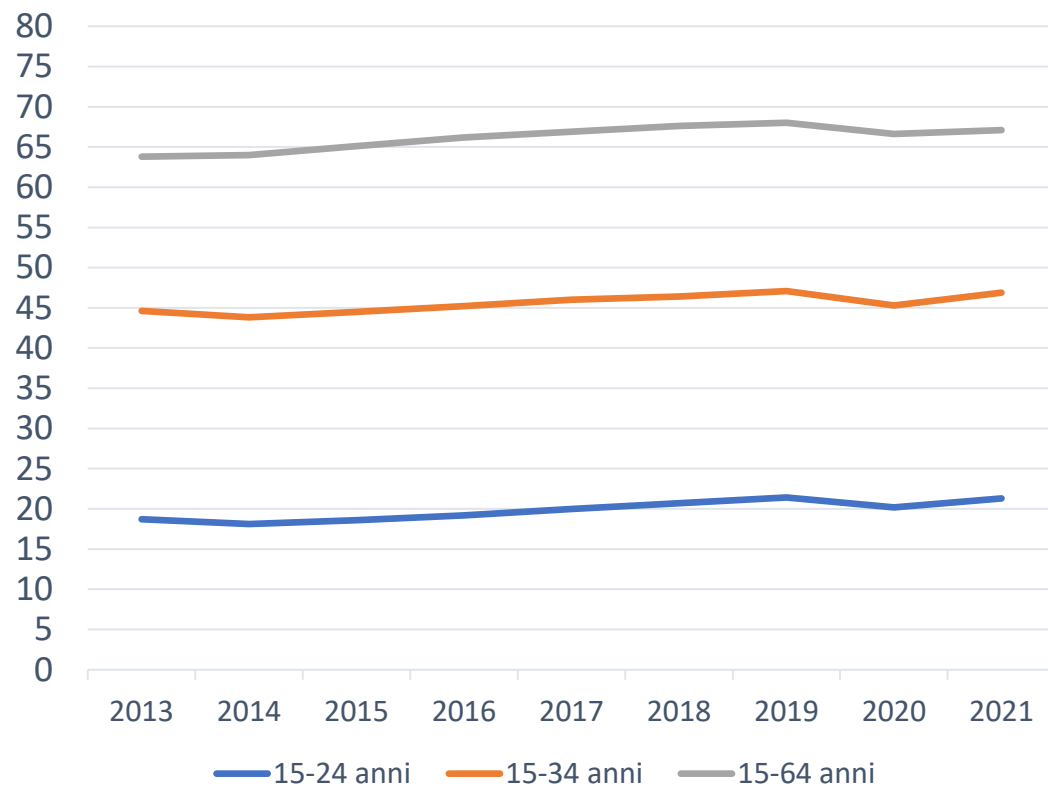


Requisiti soddisfatti dalla condizione di giovani (under 36) e donne di tutte le età nel mercato del lavoro.

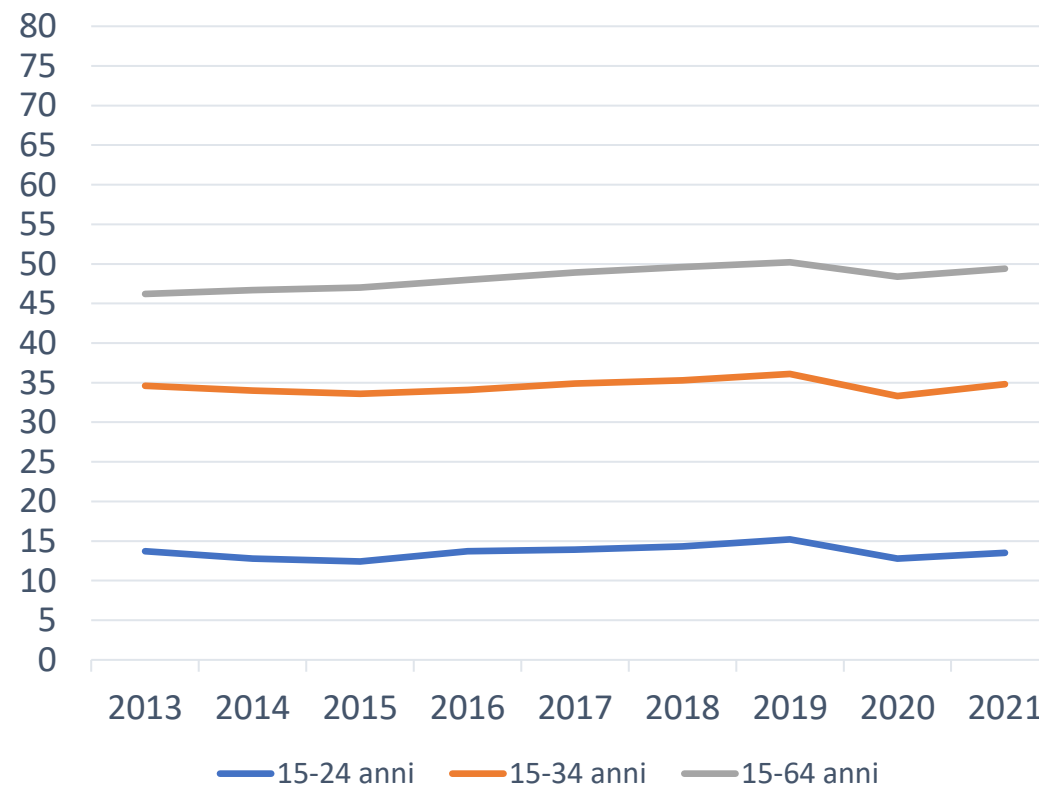


GIOVANI, DONNE E LEGITTIMITA' DELLA QUOTA

Tassi di occupazione maschili per classe di età



Tassi occupazione femminili per classe di età



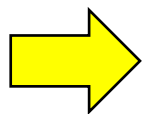
GIOVANI, DONNE E LEGITTIMITA' DELLA QUOTA: UNA FORTE CONNOTAZIONE DI GENERE

- ❑ Tasso di occupazione femminile stabilmente al di sotto del 50% che diventa 33% al Sud, e con un gap medio rispetto agli uomini, del 20%
- ❑ Pur essendo l'ultimo Paese europeo per fecondità, una donna su 6 lascia il lavoro a seguito della maternità e 35mila dimissioni volontarie di donne con figli da 0 a 3 anni
- ❑ Prevalenza di contratti di lavoro non stabili, discontinui o in forme a orario ridotto, in cui dal 2009 in poi aumenta progressivamente la componente di part time involontario
- ❑ Persistenza segregazione orizzontale e verticale anche infrasettoriale
- ❑ Differenziale retributivo medio con gli uomini al 43%



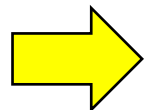
GIOVANI, DONNE E LEGITTIMITA' DELLA QUOTA

- ❑ **il lavoro che c'è**, mediamente, non ha le caratteristiche per garantire la tenuta familiare, l'indipendenza economica o la base per le giovani generazioni per pianificare il proprio futuro, comprese le scelte di fecondità
- ❑ **lavoro che 'non c'è'**, (disoccupazione, inoccupazione, inattività)



L'osservazione diacronica evidenzia un sistema che non funziona, in cui :

- a) criticità strutturali della domanda e dell'offerta non hanno trovato composizione,
- b) le ordinarie politiche employment oriented non hanno determinato effetti rilevanti e stabili, in un contesto in cui il reclutamento avviene prevalentemente tramite canali informali (cooptazione, lobbying professionale ecc.)
- c) la presenza di una cultura organizzativa – che ha introiettato dinamiche indirettamente discriminatorie – fa la differenza in fase di reclutamento



Significatività, Persistenza degli squilibri, Interesse generale legittimano azione positiva come strumento di ultima istanza



PERCHE' E' STATA INSERITA UNA CLAUSOLA DI CONDIZIONALITA NEL PNRR

- Ruolo di Gruppo di lavoro «Occupazione femminile e disparità salariale»
- Strumento «aggiuntivo» alla presenza nel PNRR di obiettivo trasversale di parità di genere e generazionale - non sufficiente - (assenza sistema di misurazione)
- Necessità di impatto PNRR non eventuale ma prevedibile
- Invertire trend di immutabilità dei tassi e delle criticità strutturali dell'occupazione di giovani e donne nel tempo
- Stime PNRR «al netto della condizionalità» (+3,6 % donne, +3,2% giovani) a «mercato vigente»



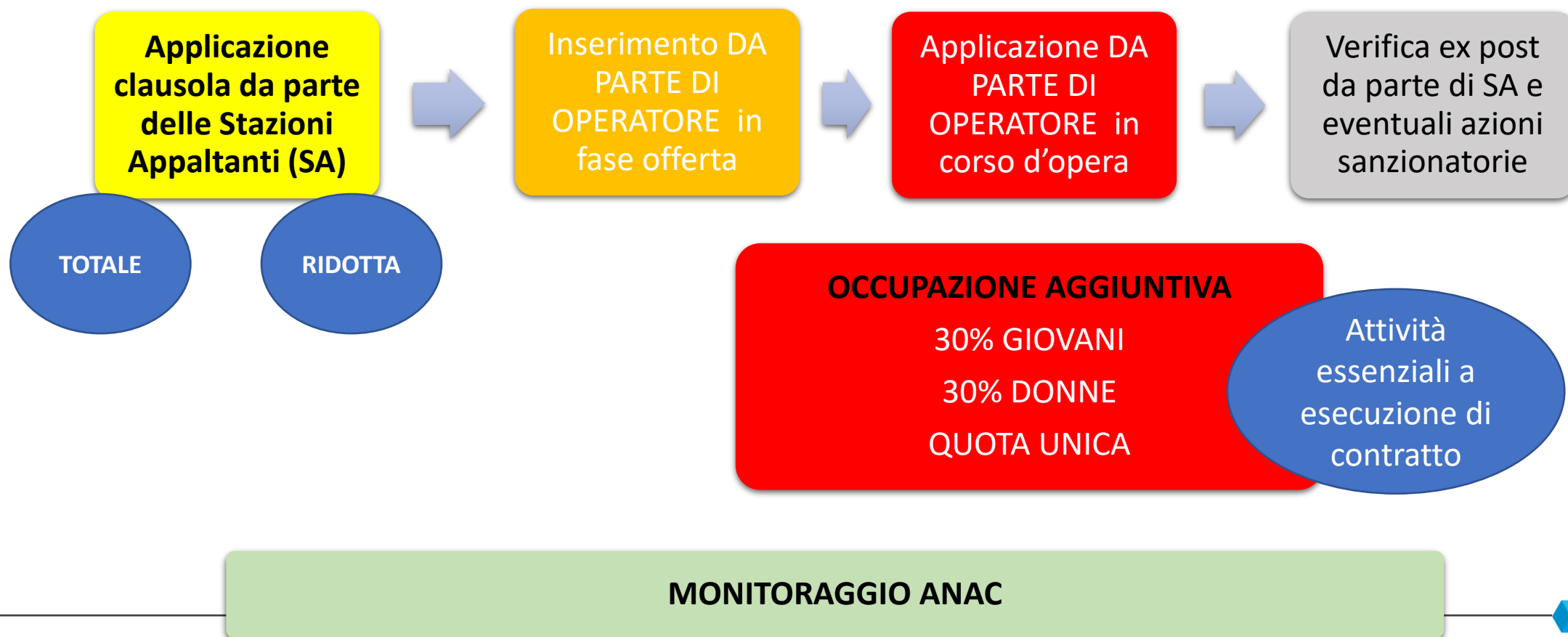
CHE TIPO DI AZIONE DI ROTTURA? EFFETTI ATTESI...

- Invertire trend di immutabilità dei tassi e delle criticità strutturali dell'occupazione di giovani e donne nel tempo
- Andando ad orientare il processo di reclutamento sui target più deboli, complice la cogenza dell'adempimento:
- A) indurre un'accelerazione del cambiamento della cultura organizzativa, in prospettiva di desegregazione;
- B) agire come fattore di redistribuzione di chance di accesso in ottica di equità di genere e generazionale (+ opportunità ove solitamente non raggiunte o accessibili)



IL CICLO DI VITA DELLA CONDIZIONALITA'

Art 47 DL Semplificazioni: obbligatoria e «requisito necessario dell'offerta» **MA** la misura, per essere operativa, deve essere inserita e disciplinata dalle stazioni appaltanti all'interno dei bandi di gara, secondo le disposizioni previste dalle Linee guida del D.M. 7 dicembre 2021



QUALE DESTINO? ALCUNI ELEMENTI DI ATTENZIONE

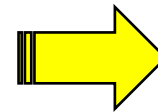
- **«Visione» del dispositivo** : prevalenza di onerosità presunta su spirito innovativo e di rottura (cfr. punto 1 Finalità e punto 6 Linee Guida):
 - Non riconoscimento di natura derogatoria di azione positiva, viene valutato con le categorie dei dispositivi ordinari
 - Esito di contrattazione tra i diversi player.
 - clima di sostanziale diffidenza e avversione ai sistemi di quota

- **Regime di deroghe** (totali o parziali)



CONDIZIONALITA' OBBLIGATORIA... MA DEROGABILE LO SPETTRO DI APPLICAZIONE

- **Le deroghe sono ammissibili** qualora “l’oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati dalla stazione appaltante (come, ad esempio, il tipo di procedura, il mercato di riferimento, l’entità dell’importo del contratto ecc.) rendono la clausola impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”.
- **Facoltà** da parte di SA di avvalersene e **dovere** di motivazione e comunicazione ad ANAC prima o contestualmente ai bandi



Genericità dei parametri:

- a) amplia a dismisura ambito di deroga;
- b) contrastante con la natura di azione positiva della quota, che seppur sancita in una norma di rango nazionale, sembrerebbe addirittura poter esercitare un’azione di contrasto all’obiettivo per cui è sorta.



CONDIZIONALITA' OBBLIGATORIA... MA DEROGABILE.

IL CASO DELLA DEROGA PARZIALE

- I parametri che consentono l'abbassamento della quota del 30% sono **difformi per contenuto e portata tra giovani e donne.**
- A) per occupazione giovanile riduzione della quota più congrua, specificatamente nei casi in cui l'esperienza richiesta nel profilo non coincida con l'età anagrafica del/la giovane – spazio di valutazione di SA
- B) per l'occupazione femminile - dato oggettivo - la presenza di un “tasso di occupazione femminile nel settore Ateco 2 Digit di riferimento del progetto, inferiore al 25% della media nazionale”, da intendersi in questo caso come incidenza dell'occupazione femminile sul totale dell'occupazione del settore. In questo caso, tuttavia, anche a fronte di una riduzione della quota, il progetto dovrà comunque operare per realizzare l'assunzione di donne per una quota superiore al 5% = **clausola di «sbarramento settoriale»**



IL CASO DELLA DEROGA PARZIALE SUL TARGET DONNE

- ❑ Fondamento nella vision Punto 6 Linee guida : attuazione «onere troppo gravoso»
- ❑ Due punti di attenzione:

1) La riduzione della quota *ab initio*, ‘a mercato vigente’, è contrastante con la finalità di rottura dell’azione positiva, poiché tende a perpetuare le condizioni esistenti.

- Clausola di sbarramento settoriale rende condizionalità applicabile solo ove le donne sono già presenti e non consente all’azione positiva di esercitare proprio la sua funzione di aumentare le opportunità che solitamente sono precluse.
- Inapplicabilità prevalente nei settori male intensive – a più ampio investimento finanziario da parte del PNRR

2) Il tasso di occupazione totale non è indicatore adeguato alla finalità dell’azione positiva perché nasconde i profili professionali e le mansioni.

Es: costruzioni



...UN'AZIONE POSITIVA O UN'AZIONE MANCATA?

- Contesto di totale **sperimentazione** di un dispositivo di quota occupazionale
- L'incalzare della tempistica del PNRR ha fatto prevalere al sostegno al potenziale innovativo della misura, l'onerosità (presunta) della sua applicazione procedurale.
- **Regolamentazione** di un dispositivo di carattere eccezionale con le regole di un dispositivo ordinario, tendendo il più possibile a ricondurlo al contesto noto, piuttosto che sostenerne il suo potenziale di rottura delle dinamiche ordinarie.
- **Margini di deroga particolarmente ampi** ha reso superabile il suo carattere di obbligatorietà, rimasto tale sulla carta rendendolo forse una 'buona prassi' in contesti particolarmente sensibili.
- Attuazione al **ruolo e alla discrezionalità del public procurement** ha fatto sì che la rilevanza nazionale dell'obiettivo di incremento occupazionale tramite quota fosse ancorata alla disponibilità, preparazione e capacità gestionale delle stazioni appaltanti e dei territori di riferimento.



COME VALUTARE IL DISPOSITIVO DI CONDIZIONALITA'?

- Termini della questione **non possono essere**, pertanto, **'efficacia'** o **'inefficacia'**, misurata rispetto al volume occupazionale registrato (monitoraggio ANAC)
- Ma funzionalità: capire, rispetto ai margini ristretti di manovra in cui è stato relegato il dispositivo, le condizioni e gli ambiti in cui è stata resa operativa. Pertanto, sarà importante capire il volume, la localizzazione e la motivazione delle deroghe delle stazioni appaltanti e il caso di non copertura della quota nei progetti ove prevista.

Una grande opportunità che impone una riflessione scevra da stereotipizzazioni:

- Si poteva strutturare la condizionalità in modo diverso?
- E' possibile la messa a sistema dell'azione positiva ?

Qualche spunto in prospettiva....

Rispetto della natura di azione positiva

Processo di accompagnamento istituzionale alla copertura della quota con soggetti deputati

(Regime di deroghe solo ex post)

Monitoraggio e valutazione per evitare effetto al ribasso (quota utilizzata per coperture di bassa qualità)

Quale ruolo? Stato o public procurement?





GRAZIE PER L'ATTENZIONE

tel 0685447468
v.cardinali@inapp.org



www.inapp.org