

WORKING PAPER

INAPP WP n. 92

PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?

Valentina Cardinali



PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?

Valentina Cardinali

*Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP), Roma
Componente del gruppo di lavoro "Occupazione femminile e disparità salariali", istituito dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali (D.M. 29 marzo 2021 n. 63)*

v.cardinali@inapp.org

SETTEMBRE 2022

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità dell'autore e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente di appartenenza.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Che cos'è la condizionalità per giovani e donne. – 3. Perché è stata inserita una clausola di condizionalità nel PNRR. – 4. Condizionalità obbligatoria... ma derogabile. – 5. Conclusioni: un'azione mancata?. – Bibliografia

INAPP – Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia 33
00198 Roma, Italia

Tel. +39 06854471
Email: urp@inapp.org

www.inapp.org

ABSTRACT

PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?

Il PNRR presenta come priorità trasversali la parità di genere e generazionale, e quindi l'impegno ad assicurare che l'intero meccanismo di recovery possa determinare un impatto significativo e prevedibile sulla crescita dell'occupazione femminile e giovanile. In tale ambito è prevista una 'clausola di condizionalità', un vincolo per gli operatori economici aggiudicatari di bandi: 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 a esso connesse. La misura, disciplinata dall'art. 47 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 e dalle *Linee guida* di cui al D.M. 7 dicembre 2021, si configura tecnicamente come 'azione positiva', ossia un dispositivo derogatorio rispetto alle dinamiche ordinarie, finalizzato a raggiungere *obiettivi ritenuti di interesse generale* che non sono stati raggiunti nel tempo. Il paper analizza 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, evidenziando 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.

PAROLE CHIAVE: azioni positive, occupazione femminile, occupazione giovanile, PNRR

DOI: 10.53223/InappWP_2022-92

Citazione:

Cardinali V. (2022), *PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?*, Inapp Working Paper n.92, Roma, Inapp

1. Introduzione

Il presente paper analizza la configurazione e lo spettro di applicabilità del dispositivo di 'condizionalità all'occupazione di giovani e donne' (previsto a pagina 36 del PNRR - Piano nazionale di ripresa e resilienza, successivamente disciplinato dall'art. 47 del decreto-legge 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*, contenute nel D.M. 7 dicembre 2021)¹. In particolare, si analizza 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, evidenziando 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.

2. Che cos'è la condizionalità per giovani e donne

Il PNRR a pagina 36² prevede l'introduzione di disposizioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne anticipando che "con specifici interventi normativi, sarà previsto l'inserimento nei bandi gara, tenuto anche conto della tipologia di intervento, di specifiche clausole con cui saranno indicati, come requisiti necessari e, in aggiunta, premiali dell'offerta, criteri orientati verso tali obiettivi". L'art 47 del decreto Semplificazioni³, di disegno del sistema di governance del PNRR, al comma 4 stabilisce che "Le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani, fino all'età di trentasei anni, e donne". E che l'impegno ad "assicurare una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, all'occupazione giovanile e femminile", è requisito necessario dell'offerta.

¹ Cfr. GU Serie Generale n. 309 del 30 dicembre 2021.

² "Per perseguire le finalità relative alle pari opportunità, generazionali e di genere, saranno in particolare inserite, per le imprese che, a diverso titolo, parteciperanno ai progetti finanziati dal PNRR e dai Fondi REACT-EU e FCN, previsioni dirette a condizionare l'esecuzione dei progetti all'assunzione di giovani e donne, anche per il tramite di contratti di formazione/specializzazione, che possono essere attivati prima dell'avvio dei medesimi progetti. In particolare, con specifici interventi normativi, sarà previsto l'inserimento nei bandi gara, tenuto anche conto della tipologia di intervento, di specifiche clausole con cui saranno indicati, come requisiti necessari e, in aggiunta, premiali dell'offerta, criteri orientati verso tali obiettivi. I criteri saranno definiti tenendo, tra l'altro, conto dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, non discriminazione, trasparenza, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile al 2026, anche tenendo conto dei corrispondenti valori medi nonché dei corrispondenti indicatori medi settoriali europei in cui vengono svolti i progetti" (Governo italiano 2021, 36) <<https://bit.ly/3Q7A1nz>>.

³ Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, pubblicata nella GU n. 181 del 30 luglio 2021.

Quindi il rispetto del 30% nell'occupazione aggiuntiva creata dai singoli progetti del PNRR per giovani e donne è definito come obbligatorio e condiziona sia l'accesso ai fondi in sede di presentazione dell'offerta, sia l'esecuzione del progetto.

La componente 'opzionale' e non obbligatoria, invece, fa riferimento al comma 5 del citato decreto, relativo alle 'ulteriori misure premiali' che determinano l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato, e che da un lato riguardano il profilo dell'impresa (condotta non discriminatoria, politiche family friendly e parità di genere nell'organizzazione)⁴, ma dall'altro si applicano, come previsto dalla lettera c) del comma 5 per il superamento della quota del 30% di occupazione aggiuntiva femminile o giovanile creata nell'esecuzione del contratto.

Come previsto dal comma 8 del citato art. 47, le modalità attraverso cui questa clausola di condizionalità viene disciplinata sul versante attuativo, sono definite nelle citate Linee guida.

In sintesi, quindi, il dispositivo di condizionalità prevede il vincolo per gli operatori economici aggiudicatari di bandi di fondi PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza) e PNC (Piano nazionale degli investimenti complementari)⁵ 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. Si tratta di due target autonomi – con possibilità di cumulo dei due requisiti in quota unica secondo le indicazioni contenute nelle Linee guida del D.M. 7 dicembre 2021. Tecnicamente, la condizionalità si configura come 'azione positiva'⁶ ossia come dispositivo derogatorio rispetto alle dinamiche ordinarie, finalizzato a raggiungere *obiettivi ritenuti di interesse generale*, che non sono stati raggiunti nel tempo – in questo caso l'aumento dei tassi di occupazione giovanile e

⁴ Le premialità previste dall'art 47, comma 5 scattano al verificarsi di una delle seguenti condizioni: **a)** nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, ovvero dell'articolo 55-quinquies del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, ovvero quelle di cui all'articolo 54 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151; **b)** utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro; **c)** si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali; **d)** abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali; **e)** abbia presentato o si impegni a presentare per ciascuno degli esercizi finanziari, ricompresi nella durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254.

⁵ Il perimetro applicativo dell'obbligo di assunzione è comunque delimitato all'interno del contratto aggiudicato e la disposizione introduce un obbligo rivolto al contraente principale. L'obbligo deve comunque essere inteso come riferibile anche alle prestazioni che questi esegue tramite subappalto o avvalimento, purché rientranti nel descritto perimetro applicativo.

⁶ EIGE - European Institute for gender equality: "Le quote possono essere applicate al fine di correggere un precedente squilibrio di genere in aree e a livelli differenti, tra cui le assemblee politiche, le posizioni decisionali nella vita pubblica, politica ed economica (consigli di amministrazione di società), nonché per garantire l'inclusione delle donne e la loro partecipazione in organismi internazionali, oppure come strumento di promozione della parità di accesso a occasioni formative o posti di lavoro. Le quote finalizzate ad aumentare una rappresentanza equilibrata rispetto al genere possono essere imposte dalla costituzione o da leggi elettorali o in materia di lavoro o di parità di genere (quote di genere stabilite per legge, che possono prevedere sanzioni in caso di inadempimento), oppure possono essere applicate su base volontaria (quote di genere stabilite volontariamente dai partiti politici). I tipi di quote si differenziano anche a seconda dell'aspetto del processo di selezione e nomina che la quota persegue" <<https://bit.ly/2SYJyjb>>.

femminile. Per la sua natura 'derogatoria' ha una finalità specifica e limitata nel tempo, con l'auspicio che i risultati dell'azione positiva possano poi innescare miglioramenti su ampia scala, stabili nel tempo⁷.

3. Perché è stata inserita una clausola di condizionalità nel PNRR

Il dispositivo di condizionalità nasce a seguito di una riflessione maturata nel gruppo di lavoro *Occupazione femminile e disparità salariali*, istituito con decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali il 29 marzo 2021 n. 63⁸, nel momento in cui emergeva la necessità di definire un chiaro impatto di genere della più grande operazione di afflusso finanziario in ottica di investimento mai stata disponibile nel nostro Paese e rappresentata dal programma Next Generation EU. L'esigenza era di sottolineare la potenzialità del Piano nazionale di ripresa e resilienza – che di tale programma indicava le linee di attuazione – di creare occupazione giovanile e femminile *aggiuntiva*, ma non in modo 'auspicato' (come probabile effetto indiretto dell'applicazione di politiche generaliste) ma in modo 'programmato' e prevedibile. Vi era una chiara consapevolezza che un consistente flusso di finanziamenti (sotto forma di prestiti e investimenti) quale quello previsto dal PNRR, non poteva non essere indirizzato alla riduzione del maggiore deficit strutturale di occupazione del Paese, ossia i gap di genere e generazionali nell'occupazione (misurabili stabilmente in percentuale di PIL mancato). Si trattava, pertanto, di comprendere in che modo questa grande opera di ricostruzione affidata al PNRR (e ai suoi ingenti finanziamenti) potesse contribuire a risolvere quello che sino ad ora non era mai stato risolto: l'incremento consistente dell'occupazione giovanile e soprattutto femminile.

Il contesto in cui questa necessità sorge è noto. La difficoltà strutturale di accesso dei giovani al mercato del lavoro, la quota di Neet più elevata di Europa e la differenza strutturale tra uomini e donne nella partecipazione al lavoro e all'inclusione socioeconomica, rappresentano la prima e più grande disuguaglianza del nostro Paese⁹. Una distorsione che incide nettamente sul Pil nazionale e porta con sé inefficienza produttiva, aumento delle disuguaglianze – anche intergenerazionali – e incidenza sulla fecondità e gli assetti demografici – stante la provata relazione tra partecipazione al mercato del lavoro delle madri e numero delle nascite¹⁰. Nel concreto, parliamo in Italia di un 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, con un crollo delle nascite che ha segnato 100mila bambini in meno negli ultimi 8 anni, abbiamo una percentuale di una donna su 6 che lascia il lavoro a seguito della maternità¹¹, senza rilevanti differenze territoriali e, solo nel 2021, 35mila dimissioni volontarie di donne con figli da 0 a 3 anni¹². Donne, che in cambio

⁷ Sulla legittimità della quota cfr. *Linee per un piano di piena e buona occupazione femminile (e generale)* di Laura Pennacchi, Daniele Archibugi, Giuditta Brunelli, Valentina Cardinali, Laura Cavatorta, Valentina Gualtieri, Dario Guarascio, Edoardo Reviglio, Anna Simonazzi con la collaborazione di Malaica Cisternino, Sandra Fagiani, Pietro Galeone, Francesco Lauria, Martino Mazzonis.

⁸ Il cui lavoro è contenuto in Pennacchi *et al.* (2021).

⁹ Cfr. Cardinali (2021a; 2019; 2012; 2011); Di Giovangiulio *et al.* (2011); Isfol (2014); Istat (2019; 2020).

¹⁰ Cfr. Righi (2003); Mencarini e Vignoli (2018); Bettio e Bruno (2017); Rosina e Del Boca (2007); Saraceno (2020); Casarico e Profeta (2010); Villa (2007); Esposito (2021); Corsi e Zacchia (2021).

¹¹ Cfr. Indagine Inapp-PLUS (edizione 2020-2021) <<https://bit.ly/3R5SKjZ>>.

¹² Cfr. INL - Ispettorato Nazionale del Lavoro (2020).

dell'abbandono del posto del lavoro possono accedere alla Naspi e quindi a un sostegno familiare magari necessario in una coppia in cui il principale percettore di reddito è l'uomo, ma che si configura tuttavia come un baratto con il proprio reddito, le proprie competenze e la propria prospettiva di sviluppo professionale. Il tutto avviene in un contesto di inefficiente welfare familiare e di una pressoché assente cultura di condivisione nella coppia degli oneri di cura ampliamenti intesi. La ridotta occupazione femminile esistente è impiegata prevalentemente con 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 involontario¹³. Le posizioni professionali sono prevalentemente collocate ai livelli intermedi e bassi della gerarchia professionale in tutti i settori di impiego, compresi quelli 'a prevalenza femminile' (servizi, commercio, turismo ecc.) che sono comunque ambiti a minore remuneratività comparativa. Una fotografia questa, la cui conseguenza è da un lato una crescente componente di inattività femminile e di peso comparativo sul sistema delle politiche passive e dall'altro un differenziale retributivo medio con gli uomini vicino al 43%¹⁴ a livello nazionale. Le donne lavoratrici autonome e indipendenti scontano minori tutele e accessi differenziati al welfare rispetto alle lavoratrici dipendenti e gap retributivi con i colleghi uomini sopra la media. Una fotografia di un mercato del lavoro fragile e discontinuo che stante l'attuale sistema contributivo rischia di riflettere queste criticità direttamente all'interno del sistema pensionistico.

Si tratta, quindi, di uno scenario complesso di criticità strutturali nel nostro mercato del lavoro e del nostro sistema di inclusione socioeconomica, che è rimasto impermeabile ai vincoli di innalzamento dei tassi di occupazione femminile richiesti dal UE dal 2010 in poi, alle crisi economiche e occupazionali, alla stagione degli incentivi al lavoro stabile (dal 2015 in poi) e ancora al 2022 a tutte le forme di decontribuzione offerte alle imprese¹⁵. Una impermeabilità che ha determinato da parte della Commissione europea, periodici e costanti richiami al Paese per intervenire a incrementare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, in ultimo nel 2019 con una specifica Raccomandazione, ma anche questa senza esiti apprezzabili – di cui tuttavia, in teoria, il PNRR doveva dar conto nello sviluppo della propria programmazione.

Quindi il lavoro femminile che c'è, mediamente, non ha le caratteristiche per garantire la tenuta familiare, l'indipendenza economica delle donne (particolarmente necessaria in casi di difficoltà o violenza domestica) o la base per le giovani generazioni per pianificare il proprio futuro, comprese le scelte di fecondità. Accanto al lavoro che c'è, tuttavia, è importante focalizzarsi anche sulle caratteristiche del lavoro che 'non c'è', guardando specificatamente alla quota ampia di donne disoccupate e inattive che da un lato incidono sul sistema delle politiche passive, dall'altro ingrossano le fila delle forze di lavoro potenziali: persone giovani e meno giovani che non hanno mai lavorato e che vorrebbero lavorare, o persone che hanno perso il lavoro e sono restate nella condizione di non ritrovarlo. Tutte realtà che affrontano un complesso diverso di ragioni: mancanza o inaccessibilità di opportunità, condizioni personali e familiari, costo opportunità di carattere reddituale, che spesso fa preferire soluzioni che alimentano il lavoro sommerso.

¹³ Cfr. Cardinali (2021b).

¹⁴ Cfr. Eurostat, data browser: Gender overall earnings gap EU (2021) <<https://bit.ly/3AQ3OMQ>>.

¹⁵ Cfr. Cardinali (2022a).

Su questa tipologia di donne il PNRR potrebbe avere un ruolo importante: creare 'nuovo lavoro', ossia nuove opportunità in più che, ordinariamente, il mercato non avrebbe da solo attivato o rese equamente accessibili.

È evidente che un gap di genere di 20 punti percentuali nell'occupazione in oltre 30 anni è la spia di un sistema che non funziona, in cui criticità strutturali della domanda e dell'offerta non trovano composizione, in cui la presenza di una cultura organizzativa – che ha introiettato dinamiche indirettamente discriminatorie – fa la differenza tra la scelta di un uomo e di una donna. Lo confermano i dati dell'osservatorio sulle discriminazioni delle Consigliere di parità che riportano costantemente le difficoltà che riscontrano le donne, a parità di competenze, nell'accesso al lavoro e ai percorsi di carriera, evidenziando quanto il processo di selezione e reclutamento delle donne risenta strutturalmente di alcuni bias, collegati al genere femminile e alle aspettative sociali connesse, (valutazione di idoneità al ruolo, non per titolo ma per genere, tipologia di settore economico, eventuale presenza di carichi familiari ecc.). Bias che inceppano il meccanismo di associazione tra titolo di studio e profilo lavorativo – motivo per cui è molto più evidente nelle occupate il problema dell'overeducation e dello skill mismatch.

Proprio in questo contesto, *l'azione positiva*, complice la cogenza dell'adempimento, potrebbe *esercitare due importanti funzioni: primo, indurre un'accelerazione del cambiamento della cultura organizzativa, lento a maturare nel contesto produttivo italiano, in prospettiva di desegregazione; secondo, in quanto elemento di rottura di uno schema che produce disuguaglianze di accesso di opportunità, di agire come fattore di redistribuzione di chance di accesso in ottica di equità di genere e generazionale.*

In questo scenario, pertanto, il PNRR doveva e poteva avere un ruolo riformatore chiaro nel creare più opportunità e più lavoro, con particolare attenzione al ruolo dei divari territoriali. Formalmente questa sfida è stata colta e il tema parità di genere e generazionale è stato inserito trasversalmente in tutte le missioni del PNRR. Ma la declaratoria non è stata sufficiente per confidare in esiti ottimistici nel lungo periodo.

Le stime di impatto sulla crescita occupazionale femminile dichiarate nel Piano¹⁶ sono al 2026 del 4%, ma si tratta di stime 'a mercato vigente'. Proprio quel mercato di segregazione settoriale e verticale in cui tutte le criticità sopra descritte avevano trovato origine, collocazione e proliferazione.

Di qui la necessità di intervenire con una chiara azione di rottura e di forzatura, stante che il 'mercato vigente' aveva già dimostrato di non riuscire da solo a correggere tali distorsioni, né tanto meno a operare per il raggiungimento dei vari obiettivi formali di aumento dei tassi di occupazione richiesti dall'Europa. Quindi a fronte di tale manifesta impossibilità si è deciso di tentare la strada dell'azione positiva, nelle forme previste dalle norme, proprio per cercare di esercitare un'azione di inversione di questa tendenza, nel solco di un flusso finanziario ampio.

¹⁶ La valutazione d'impatto macroeconomico del Piano71 è stata accompagnata da stime sulla variazione percentuale, rispetto allo scenario di base, dell'occupazione complessiva, femminile e giovanile. Secondo tali analisi, effettuate integrando con specifiche informazioni il modello di equilibrio generale del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze, il PNRR produrrebbe un incremento dell'occupazione femminile di 4 punti percentuali nell'ultimo triennio fino al 2026. Cfr. parte 4 del PNRR del 30 aprile 2021 <<https://bit.ly/3QMxIXU>>; MEF (2021) <<https://bit.ly/3AOfr7c>>.

4. Condizionalità obbligatoria... ma derogabile

Il dispositivo, descritto al punto 2, è obbligatorio e vincolante per tutti gli operatori economici aggiudicatari di bandi per i fondi PNRR e PNC sin dalla fase di presentazione dell'offerta, ma si tratta di un obbligo non direttamente applicabile: 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, che prevedono anche il conseguente sistema di deroghe. Le stesse Linee guida indicano anche come e in che misura l'eventuale non copertura della quota, verificabile a fine progetto dalla Stazione appaltante, possa comportare decurtazione dei finanziamenti connessi¹⁷.

A seguire, l'analisi dello spirito delle citate Linee guida e del conseguente sistema di deroghe e di controlli, può consentire di evidenziare rischi di vulnus applicativi.

La vision con cui tale dispositivo di quota viene accolto nel sistema PNRR è chiaramente esplicitata al punto 2 delle Linee guida ed evidenzia l'aspetto di rilevante onerosità presunta, piuttosto che la portata innovativa della misura. Si legge infatti nel punto 1 'finalità': "nella redazione delle linee guida si è tenuto conto del rilevante sforzo di innovazione che l'articolo 47 richiede tanto alle stazioni appaltanti, quanto agli operatori economici. Gli obiettivi di miglioramento dei tassi di occupazione femminile e giovanile che si intendono perseguire con questo dispositivo determineranno infatti *modifiche significative* nell'esercizio della funzione di committenza pubblica e adeguamenti nell'organizzazione del lavoro delle aziende fornitrici di beni e servizi e di quelle aggiudicatrici di lavori pubblici".

Con questo presupposto sono definite due possibilità di deroga all'applicazione della condizionalità, ossia la deroga totale (completa inapplicabilità) o deroga parziale (abbassamento della quota del 30%). Esse 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". Ipotesi di inapplicabilità sono anche esplicitamente indicate in relazione alle cd. Clausole sociali¹⁸.

Pur in presenza di questi presupposti, le stazioni appaltanti hanno, tuttavia, facoltà o meno di applicare le deroghe, per le quali comunque devono fornire "adeguata e specifica motivazione prima o contestualmente all'avvio di procedura ad evidenza pubblica".

¹⁷ Su valutazione discrezionale della stazione appaltante, la penale è parametrata giornalmente tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale, ma non oltre il 20% del totale del finanziamento (come previsto dall'art 50 del detto decreto).

¹⁸ Le Linee guida affermano, inoltre che "in via generale e salve valutazioni più specifiche relative alle peculiarità delle diverse fattispecie, deve ritenersi difficilmente motivabile l'applicazione di deroghe negli appalti di servizi relativi a contratti ad alta intensità di manodopera (che presentino un costo della manodopera pari ad almeno il 50 per cento dell'importo totale del contratto). Al contempo, in tutti i casi in cui nelle nuove assunzioni intervengono 'clausole sociali' di riassorbimento occupazionale – come può accadere nel cambio di appalti di servizi – la deroga può trovare adeguata motivazione nell'obiettivo di garantire stabilità occupazionale agli addetti che escono da una precedente fornitura".

Non sarebbe tuttavia corretto collegare l'esito del dispositivo di condizionalità esclusivamente all'esercizio di questa facoltà da parte delle stazioni appaltanti. Infatti, a monte, proprio i parametri scelti per rendere ammissibile la deroga richiedono alcune considerazioni.

La genericità delle motivazioni fondanti la deroga (ancora prima delle singole fattispecie elencate a titolo di esempio) appare 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. Non appare del tutto comprensibile, infatti, il riferimento di potenziale contrasto col principio di 'universalità' (la condizionalità nasce già per target specifici), 'socialità', 'economicità' (il costo del lavoro è standard), 'qualità del servizio' e 'efficienza' (affermazioni che addirittura inducono a immaginare ex ante una resa diversa del servizio collegata al genere o all'età). Inoltre, proprio la genericità delle motivazioni espresse, induce ad ampliare a dismisura l'ambito di applicazione della deroga, lasciando uno spazio molto ristretto *a contrario* alla delimitazione dello spettro specifico di applicazione del dispositivo non suscettibile di ammissibilità alla deroga.

Scendendo nel dettaglio, i parametri che consentono l'abbassamento della quota del 30% sono difformi per contenuto e portata tra giovani e donne. Mentre per i giovani si prevede che la stazione appaltante individui la riduzione della quota più congrua, specificatamente nei casi in cui l'esperienza richiesta nel profilo non coincida con l'età anagrafica del/la giovane, per l'occupazione femminile invece si introduce, come motivazione specifica della deroga, 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%.

Lo spirito della scelta di questi criteri per l'ammissibilità della riduzione della quota è conforme a quello già espresso in apertura delle Linee guida, ossia di evidenza prevalente dell'onere applicativo della misura. Si legge infatti al punto 6: "Per quanto attiene alla quota di genere nelle nuove assunzioni, nella motivazione della deroga la stazione appaltante potrà fare anche riferimento al livello dei tassi di occupazione femminile, che, del resto, presentano significative differenziazioni tra settori economici e tipologie di committenza pubblica (lavori, servizi e forniture), per cui il raggiungimento della percentuale del 30 per cento delle nuove assunzioni potrebbe incontrare *difficoltà in particolari contesti* di attività in ragione delle caratteristiche strutturali delle mansioni da svolgere o del contesto di applicazione. Una rigida applicazione della regola potrebbe determinare nel breve periodo *un onere troppo gravoso* per i settori in cui i tassi di occupazione femminile sono lontani da quelli prevalenti nel sistema economico a livello nazionale".

Stante quanto descritto, siamo in presenza di un dispositivo innovativo, inserito in un calendario attuativo sicuramente stringente, che, tuttavia, è stato valutato e disciplinato al pari di un dispositivo ordinario, senza tenere in adeguata considerazione la sua natura di azione positiva, per definizione derogatoria e di inversione delle dinamiche ordinarie di reclutamento nel mercato del lavoro di giovani e donne. L'impianto delle Linee guida e la vision di fondo presentano, quindi, diversi elementi che contrastano con la natura di azione positiva del dispositivo di condizionalità e proprio per questo motivo, sin dal suo sorgere, nel impediscono il pieno dispiegarsi in termini di effetti¹⁹.

¹⁹ Cfr. Cardinali (2022b; 2021c; 2021d).

Di seguito si evidenziano i due elementi principali che contribuiscono a rendere un'azione positiva un'occasione mancata.

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.

Se la condizionalità interviene, tecnicamente come azione positiva, per raggiungere obiettivi che da soli non sono stati raggiunti nel tempo, ha in sé intrinsecamente la natura di dispositivo di rottura rispetto alle dinamiche ordinarie del mercato del lavoro, altrimenti, perde il suo obiettivo e la sua ratio. Quindi definire come parametri di deroga proprio le soglie limite che il dispositivo dovrebbe andare a incrementare, rappresenta una contraddizione in termini. In sintesi, la riduzione della percentuale di copertura *ab initio* è contrastante con la finalità dell'azione positiva, poiché tende a perpetuare le condizioni esistenti.

Quindi, se si utilizza come indicatore di riferimento per rendere ammissibile la deroga proprio la struttura del mercato del lavoro attuale si sceglie di favorire più occupazione femminile laddove le donne ci sono già e non si realizza l'obiettivo di aiutare la presenza delle donne anche laddove sono sottorappresentate, non consentendo quindi all'azione positiva di esercitare proprio la sua funzione di aumentare le opportunità che solitamente sono precluse. Questo indicatore di 'sbarramento settoriale' all'applicazione della condizionalità, pertanto, pensato semplicemente nell'ottica adempimentale delle imprese, determina delle chiare limitazioni di opportunità in partenza. La scarsa presenza femminile, infatti, non è un dato naturale e immutabile, ma è il risultato di un complesso di fattori – tra cui proprio la scarsa presenza di opportunità accessibili e la persistenza di dinamiche di reclutamento stereotipate che invece l'azione positiva dovrebbe contrastare. Ad esempio: se nelle costruzioni le donne sono poche non è perché non ci sono ingegnere edili ma perché in quel profilo gli uomini sono da sempre in maggioranza, l'ambiente di lavoro e la cooptazione risentono di quel consolidato e opera lo stereotipo organizzativo che 'il cantiere non sia luogo da donne'. Cosa dovrebbe fare una professionista continuamente esclusa da questo meccanismo? La condizionalità potrebbe fornirgli l'opportunità di un'uguaglianza di partenza, accedendo in quota a una selezione che ordinariamente probabilmente nemmeno la raggiungerebbe. Senza questo ruolo dell'azione positiva, l'abbassamento proposto del tasso di copertura della condizionalità sin da subito, solo sulla base dell'osservazione della composizione di genere esistente nel settore, eliminerebbe delle possibilità per alcune professioniste, semplicemente perché il dato ufficiale testimonia che nel settore sono poche.

Nel caso del target giovanile (anche in questo caso dipende dall'ampiezza della classe di età), la variabile di genere interviene ad aggiungersi in una situazione in cui le determinanti sono prima di tutto l'età e il settore economico, che traina la tipologia contrattuale. Vi è una prima fascia di giovani che lavorano come apprendisti o stagionali e quindi inevitabilmente sono favoriti in quei settori ove non si richiede un'esperienza consolidata e ove le policies consentono un elevato turn over. La clausola di condizionalità che premia la presenza già esistente nei settori porterebbe a un incremento di tale tipo di partecipazione al mercato del lavoro e alle relative conseguenze, senza favorire maggiori opportunità.

Questo ruolo di incremento delle opportunità disponibili associato all'applicazione della clausola di condizionalità ha un particolare significato nel contesto italiano, perché il principale canale di

reclutamento al lavoro in Italia è di carattere informale²⁰. Nei processi di selezione, un ruolo rilevante è detenuto dalla cooptazione e dalle segnalazioni dei circuiti sviluppati in ambiti professionali, tutte situazioni perfettamente lecite, ma che solitamente non operano secondo criteri di equità, che sono propri invece di uno strumento di politica pubblica, quale dovrebbe essere la condizionalità.

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

Secondo aspetto importante in questa considerazione: l'indicazione del tasso di occupazione totale nasconde le profonde differenze di genere tra i profili professionali e i livelli di inquadramento, dando una informazione media che non aiuta l'azione positiva a esercitare la sua funzione. Analogamente, il dato medio nasconde per profilo anche la molteplicità di *mansioni*, che invece potrebbero essere svolte da donne e che, invece, con questo computo sarebbero precluse.

Tornando all'esempio delle costruzioni. Il tasso di occupazione totale ci dice che le donne occupate nel settore sono poche – e tale fatto indurrebbe a una estrema riduzione della quota di condizionalità. La realtà è che le donne sono scarsamente presenti nel profilo più numeroso nel settore (muratura), nonostante l'incremento registrato nella mansione degli ultimi anni (compreso il caso della cd. edilizia acrobatica, adatto al fisico di giovani donne), mentre sono più presenti nelle alte professionalità, comprese le funzioni direttive di cantiere ad esempio, che da una riduzione della condizionalità computata sul totale di tutti i profili, potrebbero non avere opportunità di emergere e crescere (le donne che lavorano in edilizia in Italia al 2019 sono 51.674, il 6% della forza lavoro, mentre il 18% si dedica alla parte dirigenziale. Secondo Almalaurea, poi, le laureate in ingegneria edile sono ben 56,2%. Inoltre, il 68% delle dipendenti donne nell'edilizia sono impiegate, mentre il 4,5% sono operaie. Le imprenditrici edili sono circa 3.000, ossia il 14,4% delle lavoratrici autonome. Questa complessità e questa diversità nei profili, non emerge dal dato dell'occupazione totale).

Analoga situazione, ad esempio, si potrebbe registrare nel campo delle infrastrutture e dei trasporti. Se ci sono poche donne che si occupano di asfalto, possono esserci, invece, molte donne che guidano le gru, facenti parte dello stesso staff, con analogo inquadramento. Ma se si considera il settore in sé, alle donne vengono comunque precluse delle opportunità. I dati del Registro Imprese Unioncamere 2019 dicono che in Italia ci sono 1.800 camioniste, 400 elettriciste, 1.100 'tappezziere', 2.300 'fabbricanti', 700 'meccaniche', 140 'idrauliche', 300 ' falegname' e oltre 300 'calzolaie'. Perché non aumentare tali presenze anche se poche? Perché la condizionalità non può fornire loro opportunità?

In sintesi, quindi, si ritiene che il dato sul tasso di occupazione totale per settore non sia adeguato alla finalità dell'azione positiva e utilizzato come discriminante in entrata non garantisce opportunità di lavoro a tutte.

In caso di stazioni appaltanti regionali, inoltre, il riferimento al dato occupazionale nazionale – e non regionale, come criterio per determinare quote ed esenzioni, non appare utile allo scopo, sussistendo nel Paese fortissimi divari territoriali e di genere.

²⁰ Cfr. Bergamante *et al.* 2022.

5. Conclusioni: un'azione mancata?

Dallo scenario sinora descritto, quindi passando dalla analisi della genesi di azione positiva della condizionalità sino alla sua disciplina attuativa, sono emersi alcuni aspetti: pur in 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, ancora prima di testarne l'attivazione. La prevalenza quindi di un approccio burocratico si è sposata con il timore delle imprese di oneri adempimentali insostenibili – e incomprensibili – in un clima di sostanziale diffidenza e avversione ai sistemi di quota, come il dibattito sollevato dal dispositivo poco dopo la sua approvazione ha manifestato, evidenziando ancora un substrato di carattere ideologico attorno al meccanismo di quota e alle cd. 'questioni di genere'.

Questi due fattori hanno portato a una mediazione che, come anticipato, ha indotto a regolamentare 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. La previsione di margini di deroga particolarmente ampi ha praticamente svuotato e reso superabile il suo carattere di obbligatorietà, rimasto tale sulla carta, sancendo la sua inefficacia come strumento correttivo di criticità strutturali e rendendolo forse una 'buona prassi' in contesti particolarmente sensibili.

Il fatto stesso di averne demandato l'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.

Una sperimentazione e un'innovazione, quindi, partita con armi già spuntate. Ma questa considerazione è rilevante per l'impostazione del dibattito attorno alla fase di attuazione della condizionalità. I termini della questione non possono essere, pertanto, 'efficacia' o 'inefficacia', misurata rispetto al volume occupazionale registrato (la cui parametrizzazione dipende oltretutto dal meccanismo di raccolta dati e monitoraggio previsto dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, monitoraggio affidato non direttamente al sistema Regis, ma all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) per la sua competenza esclusiva in materia di appalti e contratti pubblici). La parola chiave con cui andrà valutata l'applicazione della condizionalità, pertanto, se non potrà essere 'efficacia' potrà essere semplicemente 'funzionalità'. Ossia 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.

Allo stato attuale, pertanto, la condizionalità va valutata come un'innovazione che intanto dovrebbe contribuire cambiare l'approccio ai temi della parità di genere e generazionale. Lo scenario di mancato impiego delle donne, che pesa, tra le varie stime istituzionali, almeno 6 punti di PIL mancato²¹, non può essere certo più etichettato come 'una questione di donne' o 'un problema di parte', ma è un reale problema economico di tutto un Paese che non riesce a mettere a valore la metà della sua forza

²¹ Stime Banca d'Italia 2017. Secondo una ricerca di Bloomberg basata su dati Eurostat 2019, il travaso da disoccupazione a occupazione è stimato in 88 miliardi di euro.

produttiva. Le ragioni di questa incapacità sono molteplici e si attestano a diversi livelli di governance delle politiche occupazionali e di inclusione socioeconomica del Paese e affondano le proprie radici in una dimensione culturale che non riconosce la valenza sociale ed economica delle tematiche di genere, ancora percepite come questioni di carattere 'ideologico' o comunque marginali rispetto alle questioni *core* del Paese: sviluppo, crescita, produttività. La necessità di dover adottare una visione strategica multilivello e multiattore in questo frangente di programmazione di risorse nel sistema Paese rappresenta invece una grande opportunità e impone una riflessione scevra da stereotipizzazioni: non si tratta di un ragionamento di cultura femminista, ma di una valutazione di come un Paese possa effettuare una programmazione e una progettazione di impiego di ingenti risorse che vada a risolvere un suo deficit strutturale e a contribuire allo stesso tempo a un migliore sviluppo economico e sociale. Anche attraverso mezzi temporanei e non ordinari.

Si poteva strutturare la condizionalità in modo diverso? Certamente sì, ma questo può essere lo step per un affinamento del dispositivo in futuro: la messa a sistema dell'azione positiva, facendola fuoriuscire dal sistema di public procurement (lasciando, eventualmente, ad esso solo il versante di clausole premiali), con indicazione di una procedura chiara e formale che consenta il raggiungimento della quota anche grazie all'intervento dei soggetti formalmente incaricati dell'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro (oggetto, tra l'altro, di particolare rafforzamento dalle misure del PNRR). Certamente si tratta di un dispositivo di policy inedito che merita un'analisi seria, longitudinale e di lungo periodo e, proprio per le finalità alte per cui è stato progettato, richiede un impegno a non chiudere la questione al termine del periodo di programmazione, come una misura di per sé potenzialmente inutile o inefficace.

Bibliografia

- Bergamante F., Mandrone E., Marocco M. (2022), *I canali di ingresso nel mondo del lavoro*, Inapp Policy Brief n.29, Roma, Inapp
- Bettio F., Bruno C. (2017), Se occupazione e natalità crescono insieme, *InGenere*, 7 luglio <<https://bit.ly/3PKW7vA>>
- Cardinali V. (2022a), Il ruolo degli incentivi all'occupazione nel 2021. Lavoro a termine, part time, fragilità contrattuale, Inapp Policy Brief n.28, Roma, Inapp
- Cardinali V. (2022b), Pnrr. Dalle linee guida un taglio alle quote per donne e giovani, *Lavoce.info*, 2 febbraio <<https://bit.ly/3TgZMEH>>
- Cardinali V. (a cura di) (2021a), *Gender policies report 2019*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3QWUsEC>>
- Cardinali V. (2021b), *Il ruolo del part time nelle nuove attivazioni contrattuali di uomini e donne nel I semestre 2021*, Inapp Policy Brief n.24, Roma, Inapp
- Cardinali V. (2021c), Impatto di genere, storia di un'occasione persa, *InGenere*, 7 gennaio <<https://bit.ly/3AMG6Bn>>
- Cardinali V. (2021d), Ripresa, includere le donne è una condizione, *InGenere*, 6 ottobre <<https://bit.ly/3dUiaTj>>
- Cardinali V. (a cura di) (2019), *Gender policies report 2018. Sintesi*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3QWV39k>>
- Cardinali V. (a cura di) (2012), *Mercato del lavoro e politiche di genere 2012*, Roma, Isfol
- Cardinali V. (a cura di) (2011), *Mercato del lavoro e politiche di genere 2009-2010. Scenari di un biennio in crisi*, Roma, Isfol <<https://bit.ly/3ATsK6q>>
- Casarico A., Profeta P. (2010), *Donne in attesa. L'Italia delle disparità di genere*, Milano, Egea
- Corsi M., Zacchia G. (2021), Il femminismo dei dati, *InGenere*, 3 maggio <<https://bit.ly/3R3Q8Ut>>
- Di Giovangiulio F., Cardinali V., Di Giampaolo A., Di Iorio T., Lolli C., Pulino M. (2011), *Mercato del lavoro e politiche di genere 2011*, Roma, Isfol
- Esposito M. (a cura di) (2021), *Gender policies report 2021*, Roma, Inapp <<https://bit.ly/3KtNkNF>>
- Governo italiano (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #NextGenerationItalia. Italia domani*, Roma, Governo italiano <<https://bit.ly/3Ru5DVx>>
- INL - Ispettorato Nazionale del Lavoro (2020), *Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151. Anno 2020*, Roma, INL <<https://bit.ly/3Arr2rw>>
- Isfol (a cura di) (2014), *Mercato del lavoro e politiche di genere 2013*, Roma, Isfol <<https://bit.ly/3RfEXaz>>
- Istat (2020), *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma, Istat <<https://bit.ly/2Y1ISCF>>
- Istat (2019), *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*, Roma, Istat <<https://bit.ly/3KjUwvR>>
- Mencarini L., Vignoli D. (2018), *Genitori cercasi. L'Italia nella trappola demografica*, Milano, Egea
- MEF - Ministero dell'Economia e delle finanze (2021), *Le diseguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*, Roma, MEF <<https://bit.ly/3dQIPQW>>

Pennacchi L., Archibugi D., Brunelli G., Cardinali V., Cavatorta L., Gualtieri V., Guarascio D., Reviglio E., Simonazzi A., con la collaborazione di Cisternino M., Fagiani S., Galeone P., Lauria F., Mazzonis M. (2021), *Linee per un piano di piena e buona occupazione femminile (e generale)*, Roma, MLPS, in corso di pubblicazione

Righi A. (2003), *Le tendenze di fecondità e di partecipazione femminile al mercato del lavoro*, Seminario Cnel - Istat, Roma, 2 dicembre <<https://bit.ly/3pFxMgf>>

Rosina A., Del Boca D. (2007), L'effimero boom delle nascite, *Neodemos*, 17 ottobre <<https://bit.ly/3dPJkee>>

Saraceno C. (2020), Culle vuote. I dati che ne spiegano le cause, *Lavoce.info*, 14 febbraio <<https://bit.ly/3wuuY9v>>

Villa P. (2007), *Generazioni flessibili*, Roma, Carocci

