

La parità di genere nel pubblico impiego. Potenzialità e limiti dai contributi del PNRR

Gender Equality in the public Employment. Potentiality and Limitations of PNRR Contributions

Marcella Miracolini

Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Palermo

SOMMARIO: 1. Considerazioni preliminari: il *gender gap* nel settore pubblico. – 2. Le politiche per il riequilibrio di genere e le previsioni del PNRR. – 3. Parità e riforma delle regole per l'accesso alla pubblica amministrazione. – 4. Misure incentivanti: i problemi applicativi delle previsioni di “quote”. – 5. (*Segue*): potenzialità strategiche della programmazione. – 6. Il sistema di certificazione della parità di genere *ex art. 46 bis* d.lgs. n. 198/2006 nell'esperienza delle pp.aa. – 7. L'equità “a vantaggio” e “a carico” di imprese affidatarie di concessioni o appalti pubblici: meccanismi di premialità e di condizionalità.

Sinossi: Quello del divario di genere costituisce ancora oggi un problema irrisolto e ciò vale anche per il settore pubblico, dove il *gender gap* assume forme diverse ma non per questo meno rilevanti. Anche rispetto ad esso, dunque, è stata intrapresa da tempo una serie di interventi di riequilibrio. Nel passato più recente, poi, l'attenzione verso le questioni di genere è stata rilanciata con forza dalla normativa di attuazione del PNRR, che ha incluso tale tematica tra le sue priorità trasversali. A partire da tali premesse, il presente contributo intende esaminare in chiave critica alcuni di questi interventi, valutandone le potenzialità e gli eventuali limiti: dalle misure che si inseriscono nell'ambito della più generale riforma della p.a. (Missione 1 PNRR) a quelle operanti nell'ambito della Missione 5 (Sistema di certificazione della parità di genere), sino alle misure di promozione dell'equità a carico di imprese affidatarie di concessioni o appalti pubblici.

Abstract: *The gender gap is still an unresolved problem in the contemporary era, and this also concerns the public sector, where the gender gap takes different (but no less relevant) forms. In this regard, a series of rebalancing measures have been implemented. In the more recent past, the issue of gender has once again become a prominent focus of attention, as evidenced by the implementation of the PNRR legislation, which*

identified this issue as a cross-cutting priority. Based on these premises, this contribution aims to undertake a critical examination of select interventions, evaluating their potential and possible limitations. It will consider measures that are part of the more general reform of the public administration (PNRR Mission 1), those operating under Mission 5 (Gender Equality Certification System), and measures designed to promote equity in companies entrusted with concessions or public contracts.

Parole-chiave: disparità di genere – pubblico impiego – accesso alla pubblica amministrazione – certificazione di genere – appalti pubblici

Key-words: *gender gap – public sector – access to public employment – gender certification – public procurement*

1. Considerazioni preliminari: il **gender gap** nel settore pubblico

Il problema della rimozione dei *gaps*, legati al fattore di genere, nel campo del lavoro è una questione ancora oggi fortemente avvertita¹. Benché, infatti, enormi passi avanti siano stati compiuti, pur in modo disomogeneo nelle diverse parti del mondo, la condizione ideale di eguaglianza sostanziale resta ancora una chimera.

Il tema della parità, nelle sue molteplici dimensioni, continua dunque a mantenere una persistente attualità e a destare un certo interesse, alimentato dalle incessanti trasformazioni del mercato del lavoro che interpongono all’obiettivo finale nuovi ostacoli (si pensi al *gender digital divide* o alla “segregazione professionale” conseguente all’ampliamento della richiesta di una formazione nelle materie STEM, cui le donne sono notoriamente sottorappresentate).

Tali considerazioni si estendono trasversalmente e senza eccezioni anche al settore pubblico.

Sebbene, infatti, siano prevalentemente popolate da lavoratrici di genere femminile (il 59,4% del totale dei dipendenti secondo i dati del “Conto Annuale 2024”, relativo all’anno 2022)², le pubbliche amministrazioni non possono dirsi affatto immuni dalla questione del *gender gap*.

Appare convincente l’idea che su questo dato occupazionale incida, ad esempio, la scelta delle donne di privilegiare un impiego, quello appunto nel settore pubblico, avvertito come maggiormente “*family friendly*” rispetto a quello del settore privato, nella misura in cui

¹ «Without gender equality there is no social justice. But women still face inequality, discrimination, and stereotypes that hold them back. They often bear the brunt of caregiving responsibilities, which limits their opportunities», ILO Director-General Gilbert F. Houngbo durante l’*International Women’s Day* del 2024.

² I dati riportati, periodicamente aggiornati, sono consultabili sulla pagina dedicata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) al Conto Annuale, rilevazione censuaria sulle pp. aa. effettuata a cura del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (<https://contoannuale.rgs.mef.gov.it/web/sicosito>). Gli ultimi, di recente pubblicazione, sono relativi alla consistenza e composizione del personale per l’anno 2022.

consente una migliore conciliazione con il “mestiere di cura” e garantisce una maggiore stabilità³.

Tuttavia anche nel p.i. il divario, che si manifesta in forme diverse e forse più criptiche ma non per questo meno rilevanti, può considerarsi ancora ben lontano dall’essere compiutamente superato, in linea con la tendenza che si registra nel mercato del lavoro complessivamente considerato.

Va dato atto, ad esempio, che l’ultimo *Global Gender Gap Report 2024*, pubblicato lo scorso 11 giugno, non solo non evidenzia una significativa riduzione del differenziale di genere, che avanza a ritmi lenti in tutti i Paesi osservati⁴, ma anzi sottolinea come le distanze dagli obiettivi ambiziosi fissati dall’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile siano ancora troppo ampie.

E rispetto all’Italia i dati disaggregati sono ancora meno incoraggianti: nel dar conto dello stato attuale della parità di genere, lo studio colloca il Paese soltanto all’ottantasettesimo posto sui 146 considerati a livello mondiale e al trentasettesimo tra i 40 Paesi europei, in ulteriore decrescita rispetto al 2023.

D’altronde, anche nella recente Risoluzione sui diritti umani del 18 gennaio 2023, il Parlamento europeo aveva apertamente denunciato che nessun Paese al mondo ha ancora conseguito l’uguaglianza di genere: le donne continuano ad essere una minoranza nelle posizioni dirigenziali, guadagnano meno degli uomini, e le loro abilità e competenze sono sottovalutate o sminuite a causa degli stereotipi sul loro ruolo nella famiglia.

Un siffatto quadro trova piena conferma nelle dinamiche che si registrano nella p.a.: se si guarda alle posizioni apicali, la stima rispetto al dato occupazionale sopra riportato varia sensibilmente, senza eccezioni considerevoli in nessun comparto e, anzi, con margini di ulteriore svantaggio quando si passa dalla fascia più bassa a quella più alta della dirigenza. Le stesse rilevazioni della Ragioneria dello Stato, restituite nel Conto Annuale, riportano che meno di un terzo dei ruoli dirigenziali è ricoperto da lavoratrici.

Benché, dunque, l’art. 45, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 garantisca a tutti i dipendenti parità di trattamento economico e contrattuale, vi sono numerosi indicatori che confermano la sottorappresentazione delle donne nelle posizioni e nei ruoli di livello apicale, nonché l’asimmetria nelle opportunità di accesso ai percorsi di carriera. In altri termini, la pubblica amministrazione italiana, che oggi ambisce a garantire la massima trasparenza come una “casa di vetro”, non si è mai liberata del cd. “soffitto di cristallo”.

³ Sul punto si v. le osservazioni in PASQUALETTO, *Le pari opportunità di genere nell’accesso e nelle carriere nel pubblico impiego: dati, normativa, criticità e soluzioni*, in *LDE*, 2022, 3, 3 ss.; ma già BORRELLI, *Pari opportunità e non discriminazione nelle amministrazioni pubbliche*, in FIORILLO, PERULLI, (a cura di), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli, 2013, 509 ss.

⁴ Tanto da affermare « [...] *full parity remains beyond the reach of another five generations*». Il Report è liberamente consultabile dal sito del *World Economic Forum*, in <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2024/>.

Non meno sbilanciata è la distribuzione di genere nell'occupazione flessibile⁵. È nettamente prevalente la percentuale di donne, rispetto ai colleghi uomini, impiegate con contratto a tempo determinato, di formazione lavoro o interinale; nonché con contratto di lavoro *part-time*⁶, spesso preferito per l'opportunità di far fronte all'impari distribuzione dei carichi di famiglia, come opzione volontaria ma nei fatti obbligata⁷ e comunque destinata ad incidere in termini di svantaggio competitivo sulla carriera.

La situazione produce, in ultimo, vistose penalizzazioni rispetto ai reali livelli retributivi della componente femminile, che finiscono per risultare fortemente disallineati rispetto a quelli percepiti dai lavoratori di sesso maschile⁸, con effetti che si ripercuotono anche sui redditi pensionistici (*gender pension gap*)⁹. Il *gender pay gap*, dunque, rappresenta solo il punto di emersione, quello più eloquente, di una serie di aspetti fortemente condizionanti, di ostacolo alla "naturale" realizzazione della parità.

Da qui la necessità di apprestare, a livello normativo, una serie di interventi di riequilibrio che agiscano su più fronti.

2. Le politiche per il riequilibrio di genere e le previsioni del PNRR

In risposta al fenomeno del divario di genere, nelle sue molteplici forme, l'Unione Europea da tempo è intervenuta a più livelli, integrando la dimensione di genere e l'approccio intersezionale in tutte le sue attività e politiche esterne¹⁰, in coerenza con gli impegni as-

⁵ Sulla disciplina nel p.i., tra gli altri, ESPOSITO, LUCIANI, A. ZOPPOLI, L. ZOPPOLI, (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico*, Giappichelli, 2018, 131-232

⁶ Rispetto alla consistenza totale del personale che lavora nelle pp.aa., su complessivi 130.000 lavoratori con contratti flessibili (cui il Conto Annuale ricomprende il contratto a tempo determinato, il contratto di formazione e lavoro, il contratto interinale ma anche gli LSU), 84.000 sono donne e, più nel dettaglio, a fronte di poco più di 39.000 impiegati di sesso maschile con contratto a termine sono quasi 72.000 le impiegate a tempo determinato. A questo si aggiunge il dato inerente alla ripartizione dell'universo di riferimento tra dipendenti pubblici con contratto a tempo pieno e a tempo parziale: sono impiegate con *part time* <50% più del doppio delle donne rispetto agli uomini; mentre con *part time* >50% risultano occupate 123.000 donne a fronte di 21.000 colleghi di sesso maschile.

⁷ Sul punto VALENTE, *Il lavoro delle donne, ieri ed oggi. Dall'accesso al mercato del lavoro alla direttiva Ue sulla trasparenza salariale*, in *EQUAL*, 2024, 1, 67-68, che con riferimento al ricorso al contratto a tempo parziale soprattutto da parte delle lavoratrici madri utilizza un «ossimoro significativo», parlando condivisibilmente di una «scelta obbligata».

⁸ Ulteriori dati sono resi disponibili nei Rapporti sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici, resi disponibili dall'ARAN, in <https://www.aranagenzia.it/statistiche-e-pubblicazioni/rapporti-sulle-retribuzioni.html>.

⁹ FILI, *Brevi riflessioni sul differenziale di genere e discriminazioni indirette nel sistema italiano di sicurezza sociale*, in *EQUAL*, 2024, 1, 45 ss.; ID, *Le difficili libertà delle donne tra gender wage gap, soffitti di cristallo e bassa fecondità*, in *LDE*, 2021, 2, 5 ss.

¹⁰ Su tale approccio si vedano le riflessioni di GABRIELE, *Le discriminazioni multiple nell'intreccio delle fonti*, in *DML*, 2021, 2, 359 ss.

sunti da ultimo, ad esempio, nel *Gender Action Plan III* e nella *Gender Equality Strategy 2020-2025*¹¹.

Basti pensare all’emanazione di alcune direttive con cui, nell’ultimo quinquennio almeno, il legislatore eurounitario ha avviato un percorso improntato sul principio di trasparenza quale mezzo strategico funzionalizzato alla rimozione delle asimmetrie, tramite un approccio di tipo incentivante/premiale piuttosto che repressivo/sanzionatorio.

È il caso della Dir. 2019/1152/UE in tema di «condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili», che abilita una serie di strumenti di trasparenza, declinata come condivisione di informazioni attinenti al rapporto e all’organizzazione, allo scopo di supportare politiche idonee al superamento delle differenze di genere¹². Ma anche della Dir. 2023/970/UE che, indirizzata indistintamente a datori di lavoro privati e pubblici, impone loro obblighi di trasparenza, comunicazione e accesso volti a rafforzare l’applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore attraverso la trasparenza retributiva e i relativi meccanismi esecutivi¹³.

D’altra parte, anche sul piano interno la strada dell’attuazione di politiche di genere nel settore pubblico può considerarsi intrapresa già da molto tempo.

Le misure hanno operato su molteplici piani che intrecciano la dimensione procedurale (si pensi alla costituzione dei Comitati paritetici previsti dai CCL nei vari settori della p.a. e dei CUG, Comitati Unici di Garanzia, ex art. 57 T.U.P.I.), quella organizzativa (è il caso delle disposizioni in materia di conciliazione vita-lavoro, il cui quadro normativo è stato modificato dal d.lgs. 30 giugno 2022, n. 105, in attuazione della Dir. 2019/1158/UE), nonché quella programmatica (dalla previsione dei “Piani triennali delle azioni positive” sino al cd. “Bilancio di genere”, la cui sperimentazione in sede di rendicontazione è stata introdotta dall’art. 38 *septies*, l. 31 dicembre 2009, n. 196). Ferma restando la previsione generale di cui all’art. 7 T.U.P.I che, con una formulazione rimasta immune alla più recenti modifiche, afferma che «Le pubbliche amministrazioni garantiscono parità e pari opportunità tra uomini e donne e l’assenza di ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, relativa al genere, all’età, all’orientamento sessuale, alla razza, all’origine etnica, alla disabilità, alla

¹¹ MILITELLO, *Strategia Ue per la parità di genere 2020/2025*, 10 febbraio 2022, in <https://www.italianequalitynetwork.it/strategia-ue-per-la-parita-di-genere-2020-2025/>.

¹² Sulla direttiva nonché sulla trasposizione della stessa nell’ordinamento interno, tra gli altri, ZILLI, *La via italiana per condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili*, in *DRI*, 2023, 1, 25 ss.; D. GAROFALO, TIRABOSCHI, FILI, TROJSI, (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Adapt, 2023; ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pacini, 2022, 168 ss.; ID., *Condizioni di lavoro (finalmente) «trasparenti e prevedibili»*, in *LB*, 2022, 6, 661 ss.; CORTI, SARTORI, *Il recepimento del diritto europeo in materia di condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili e di conciliazione vita lavoro. Le misure giuslavoristiche dei decreti «aiuti»*, in *RIDL*, 2022, 4, 161 ss.

¹³ Su cui FERRANTE, *Divario retributivo di genere: novità e conferme dalla direttiva (UE) 2023/970*, in *DRI*, 2024, 2, 313 ss.; IZZI, *Alla ricerca dell’effettiva parità di retribuzione tra uomini e donne: la Direttiva UE n. 2023/970 come punto di svolta?*, in *RGL*, 2024, 2, 301 ss.; LAMBERTI, *Il paradigma della trasparenza retributiva come antidoto al gender pay gap*, in *Federalismi.it*, 2024, 3, 248 ss.

religione o alla lingua, nell'accesso al lavoro [...]], estendendo al p.i. un ben noto principio di parità e non discriminazione.

Nel passato più recente, però, l'attenzione verso la questione è stata rilanciata dalla normativa di attuazione del PNRR¹⁴, che ha incluso la tematica tra le sue tre priorità trasversali (il cd. *women empowerment*), formalizzando l'obiettivo di incrementare di cinque punti il punteggio nazionale nella classifica dell'Indice sull'uguaglianza di genere (*Gender Equality Index*), elaborato dall'Istituto europeo EIGE (*European Institute for Gender Equality*). Tra le previsioni che si rinvengono nel PNRR, alcune sono destinate a produrre effetti seppur indirettamente. È il caso di quelle riconducibili, ad esempio, alla Missione 6: tramite il rafforzamento dei servizi di prossimità e supporto domiciliare esse possono assicurare una riduzione degli oneri assistenziali di tipo familiare e di cura non retribuita, che notoriamente sono sbilanciati a sfavore delle lavoratrici (si pensi al cd. "Piano asili nido").

Altre sono più mirate poiché espressamente indirizzate al rafforzamento di un già ampio corredo di strumenti utili al contrasto del *gender gap*. Al lavoro femminile sono, ad esempio, riservati specifici interventi ricompresi nella Missione 5: si tratta, per un verso, della previsione di investimenti destinati al potenziamento dell'imprenditorialità femminile nel settore privato; per altro, dell'adozione del cd. «Sistema nazionale di certificazione della parità di genere» (art. 46 *bis*, d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198), reso oggi operativo dalla Prassi Uni/PdR 125:2022¹⁵ e aperto, invece, a tutte le imprese del settore tanto privato che pubblico.

Infine, alla lotta al divario di genere sono funzionali alcune operazioni previste nell'ambito della Missione 1, che punta al rilancio della competitività e della produttività della pubblica amministrazione. In particolare, nel contesto più generale della profonda rivisitazione e dell'ammodernamento dei meccanismi di reclutamento e di progressione delle carriere, ispirato a politiche di valorizzazione delle risorse umane, della performance individuale e organizzativa, che caratterizzano l'attuazione del Piano¹⁶, sono state adottate misure che tornano ad insistere sulle pari opportunità di genere.

Nelle pagine che seguono si passeranno in rassegna alcuni tra i principali contributi, destinati ad incidere, in via diretta o mediata, sulla promozione della presenza femminile nell'ecosistema pubblico e sulla lotta alle discriminazioni, mettendone in evidenza limiti e potenzialità.

¹⁴ Per una ricostruzione sistemica degli interventi D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, 1, 114 ss.

¹⁵ Si rinvia sin d'ora sul punto a LAMBROU, *Certificazione della parità di genere*, in *DEPL*, 2022, 2, 94 ss.; ZAPPALÀ, *La parità di genere al tempo del PNRR: tra trasparenza, certificazione e misure premiali*, in *LDE*, 2022, 3, 9 ss.

¹⁶ BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto ... e ritorno?*, in *LPA*, 2023, 1, 11 ss.; TREU, MICHETTI, *PNRR e rinnovamento delle amministrazioni pubbliche*, in *WP D'Antona, It.*, n. 466/2023, 10 ss.

3. Parità e riforma delle regole per l'accesso alla pubblica amministrazione

Tra le linee di intervento strategiche per il superamento del *gender gap* si collocano, in primo luogo, quelle che riguardano l'accesso alla p.a.¹⁷ e le opportunità di carriera¹⁸.

Segnatamente, si tratta di alcune specifiche disposizioni riconducibili al cd. "Decreto Reclutamento", al "Decreto PNRR 2", nonché alle più recenti modifiche del Regolamento sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni: tra esse, l'art. 17-*quater*, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, sulla parità di genere nei rapporti a tempo determinato, collaborazioni, apprendistato; l'art. 5, d.l. 30 aprile 2022, n. 36, in materia di rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere; l'art. 1, comma 12, d.l. n. 80/2021, sulle commissioni esaminatrici; l'art. 6, d.p.r. 16 giugno 2023, n. 82 sulla riserva di posti nei bandi di concorso per il riequilibrio di genere.

L'art. 17-*quater*, d.l. n. 80/2021, conv. dalla l. 6 agosto 2021, n. 113 (cd. "Decreto Reclutamento"), rubricato «Principio di parità di genere» prevede che «il piano di reclutamento di personale a tempo determinato, il conferimento di incarichi di collaborazione da parte delle p.a., le assunzioni, mediante contratto di apprendistato, le mobilità e le progressioni di carriera, nonché tutte le altre modalità di assunzione, escluse quelle per concorso, di cui al presente decreto sono attuati assicurando criteri orientati al raggiungimento di un'effettiva parità di genere, secondo quanto disposto dal PNRR».

Invero la disposizione, che riproduce più una formula di stile che una rigida prescrizione, non pare destinata ad incidere in maniera significativa sul piano applicativo: basti considerare, da un lato, la formulazione generica, da cui non deriverebbe l'obbligatorietà della previsione di quote, e, dall'altro, l'esclusione (dall'elencazione e dunque dall'ambito di applicazione della norma) delle procedure concorsuali.

Sicché, pur se in una diversa forma, non sembra che il contenuto della norma si discosti in maniera significativa da quelle previsioni che, a distanza di quasi ottant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, hanno in varie occasioni trasfuso in fonti legislative il prin-

¹⁷ Esula dagli scopi di tale contributo una disamina della complessa disciplina della selezione e dell'accesso al pubblico impiego, per la quale si rinvia, tra i contributi più recenti, a RICCOBONO, *Le metamorfosi del lavoro pubblico a trent'anni dalla privatizzazione: reclutamento, inquadramenti, estinzione*, dattiloscritto, 2023, della relazione tenuta al Convegno «Le metamorfosi del lavoro pubblico in trent'anni di riforme (1993-2023)», Napoli 29-30 novembre 2023; ZILLI, BOSCATI, (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. I, Cedam, 2022; ID., (a cura di), *Il reclutamento nella P.A. Dall'emergenza alla nuova normalità*, vol. II, Cedam, 2022; PEDRABISSI, *Il sistema di reclutamento tramite concorso pubblico*, in *LPA*, 2022, 4, 763 ss.; GENTILE, *Il reclutamento pubblico: aspetti organizzativi, modelli di selezione e nuovi assetti*, Giapichelli, 2023, 1 ss.; BELLAVISTA, *I reclutamenti pubblici dell'emergenza. C'è del marcio in Danimarca?*, in *LPA*, 2022, 2, 221 ss.; BOSCATI, *Dalle esigenze dell'organizzazione alle modalità di reclutamento: punti critici della disciplina vigente e possibili interventi di riforma*, in CARABELLI, ZOPPOLI, (a cura di), *Rinnovamento delle PA e nuovo reclutamento*, in *Quaderni RGL*, 2021, 6, 99 ss.

¹⁸ Sui percorsi di carriera del personale interno RICCOBONO, *Le nuove carriere dei dipendenti pubblici: professionalità, merito, imparzialità tra concorso, comparazione e valutazione*, in *LPA*, 2023, 2, 301 ss.; ID., *Concorsi pubblici e progressioni di carriera nella stagione del «grande reclutamento»*, in *RGL*, 2022, 1, 65 ss.

cipio del libero accesso di uomini e donne al pubblico impiego, sancito dall'art. 51 Cost. e rafforzato ad opera della l. cost. 30 maggio 2003, n. 1¹⁹. È il caso, solo per fare qualche esempio, dell'art. 35, comma 3, lett. c), T.U.P.I. che individua fra i principi che le p.a. devono osservare nelle procedure di reclutamento quello del «rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori»; o dell'art. 31, comma 1, C.P.O. che sancisce il divieto di discriminazioni nell'accesso agli impieghi pubblici, con una formulazione molto ampia; dell'art. 27, comma 1, C.P.O. che vieta qualsiasi discriminazione perpetrata nella fase di accesso al lavoro («compresi i criteri di selezione e le condizioni di assunzione»), stigmatizzando quanto già previsto dall'art. 25, in tema di discriminazioni dirette e indirette, nella versione aggiornata dalla l. 5 novembre 2021, n. 162²⁰.

Più ambizioso parrebbe l'art. 5, d.l. n. 36/2022, conv. dalla l. 29 giugno 2022, n. 79 (cd. «Decreto PNRR 2»), intitolato «Rafforzamento dell'impegno a favore dell'equilibrio di genere», che, al fine di dare effettiva applicazione al principio della parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro, prevede che le amministrazioni adottino misure che attribuiscono vantaggi specifici ovvero evitino o compensino svantaggi nelle carriere al genere meno rappresentato. I criteri di «discriminazione positiva» devono essere proporzionati allo scopo da perseguire e adottati a parità di qualifica da ricoprire e di punteggio conseguito nelle prove concorsuali.

La norma stessa aveva previsto che, al fine di fornire più precise indicazioni su tali misure e tali criteri, il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di concerto con il Dipartimento per le pari opportunità, adottasse delle linee guida, che sono effettivamente state emanate il 6 ottobre 2022.

La prima parte del documento («Linee guida sulla parità di genere nell'organizzazione e gestione del rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni») individua il contesto dei principi già acquisiti dall'Unione Europea in cui si inseriscono le azioni promosse; mentre è la seconda ad entrare nel merito delle azioni utili a migliorare la parità di genere, sebbene l'impianto lasci comunque ad ogni pubblica amministrazione la possibilità di introdurre soluzioni organizzative calibrate a seconda del proprio contesto di riferimento. Premesse alcune istruzioni sulla misurazione della situazione esistente in ogni singola p.a. (una cd. «*check list*» della parità di genere, par. 6), le linee guida forniscono indicazioni su come assicurare una più ampia partecipazione delle donne ai bandi di concorso per

¹⁹ BALLESTRERO, *Dalla tutela alla parità*, Il Mulino, 1977, 73 ss.; SCARPONI, *L'art. 51 della Costituzione e l'accesso delle donne ai pubblici uffici e al lavoro nel settore pubblico*, in *WP D'Antona, It.*, n. 406/2019, 3 ss.

²⁰ La riforma ha ribadito la necessità che la tutela antidiscriminatoria sia estesa alla fase pre-assuntiva e di selezione del personale (art. 25, commi 1 e 2, C.P.O.), nonché al periodo di esecuzione del rapporto (nel quale si colloca, ad esempio, l'adozione di iniziative in materia di formazione, perfezionamento, aggiornamento e riqualificazione professionale). Si tratta tuttavia di modifiche che hanno carattere più rafforzativo che innovativo. Sul punto si rinvia a PASQUALETTO, *La complicata nozione di discriminazione di genere dopo la legge n. 162/2021*, in *DRI*, 2024, 2, 349 ss.; C. GAROFALO, *Il problematico allargamento della nozione di discriminazione nel codice delle pari opportunità*, *LDE*, 1, 2023, 3 ss.; CALAFÀ, *Il dito, la luna e altri fraintendimenti in materia di parità tra donne e uomini*, 2022, www.italianequalitynetwork.it; BARBERA, BORELLI, *Principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in *WP D'Antona, It.*, n. 451/2022, 3 ss.

l'accesso a ruoli dirigenziali o alle posizioni di maggiore responsabilità e su come costruire bandi che non riproducano discriminazioni di genere (par. 6.2, lett. B e C), a partire dall'utilizzo di un linguaggio che si sottragga a *bias* di genere.

V'è spazio, poi, per specifiche prescrizioni volte a favorire commissioni esaminatrici attente ai temi dell'inclusione e della parità di genere.

Invero, sul punto, l'art. 1, comma 12, del cd. "Decreto reclutamento", fermo restando quanto previsto dall'art 57, comma 1, lett. a), T.U.P.I., che riserva alle donne almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso, ha ulteriormente sancito che «le commissioni esaminatrici delle procedure di cui al presente articolo sono composte nel rispetto del principio della parità di genere». Inoltre l'art. 2, comma 7, del cd. "Decreto PNRR2" ha specificato che i componenti delle commissioni dei concorsi pubblici (a decorrere dal 1° novembre 2022) sono individuati nel rispetto dei principi della parità di genere, attraverso il Portale unico del reclutamento di cui all'art. 35-ter T.U.P.I.²¹.

Si tratta di previsioni che, seppur non determinanti, non vanno ascritte tra i meri adempimenti formal-burocratici, puntando piuttosto ad una effettiva ed efficace valorizzazione della cultura di genere. Ne è prova il fatto che le linee guida suggeriscono di valutare come ulteriore criterio preferenziale per la composizione delle commissioni il possesso di una specifica formazione sulle tematiche dell'inclusione e del *diversity management* (par. 6.2, lett. D).

4. Misure incentivanti: i problemi applicativi delle previsioni di "quote"

A novellare ulteriormente il quadro regolatorio descritto e riconducibile alla fase di accesso al pubblico impiego è intervenuta poi, dopo quasi un trentennio, la riscrittura del d.P.R. 9 maggio 1994, n. 487 («Regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi»), ad opera del d.P.R. del 16 giugno 2023, n. 82 (in vigore dal 14 luglio 2023).

Al di là dell'apprezzabile obiettivo di semplificare le modalità di svolgimento delle procedure concorsuali nell'ottica della digitalizzazione, della semplificazione, della parità d'accesso e dell'equilibrio di genere, alcune norme pongono invero alcuni dubbi interpretativi. Al riguardo, di particolare rilievo è la nuova regola di cui all'art. 6, rubricato «Equilibrio di genere», nel quale è stato previsto che «al fine di garantire l'equilibrio di genere nelle pubbliche amministrazioni, il bando indica, per ciascuna delle qualifiche messe a concorso, la percentuale di rappresentatività dei generi nell'amministrazione che lo bandisce, calcolata

²¹ GENTILE, op. cit., 199 ss.

alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. Qualora il differenziale tra i generi sia superiore al 30 per cento, si applica il titolo di preferenza di cui all'articolo 5, comma 4, lettera o), in favore del genere meno rappresentato». D'altronde l'art. 1, comma 3, C.P.O. espressamente esclude che il principio di parità al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del «sesso sottorappresentato».

Tuttavia, sebbene la lettura del disposto risulti in linea teorica apprezzabile, nella misura in cui consente una tutela sostanziale delle categorie risultanti in concreto svantaggiate, liberandosi di facili stereotipi, essa - nella pratica - pone qualche dubbio, spingendo a chiedersi se davvero una rigida previsione di quote non finisca talora per rivelarsi non solo strumento non idoneo a colmare i divari reali, ma anche in certi casi addirittura travicante. La pedissequa attuazione delle disposizioni sul riequilibrio di genere ha, infatti, manifestato sin dalle sue prime applicazioni tutti i limiti del sistema promozionale: essa ha creato dubbi, in conseguenza di una lettura delle misure troppo rigida che ha prodotto effetti paradossali.

All'indomani dell'emanazione del nuovo regolamento, un "primo" banco di prova è stato, ad esempio, un (ormai noto) bando aperto dal Ministero dell'istruzione e del merito per il reclutamento di dirigenti scolastici, che in conseguenza dell'applicazione della misura ha previsto un (discutibile) vantaggio, a parità di titoli e meriti, a favore degli uomini, che nel comparto scuola rappresentano in termini percentuali il "sesso sottorappresentato".

In questo caso, però, un primo problema va rintracciato nell'affidamento ad una sterile lettura del dato statistico, tra l'altro limitata a un ridotto arco temporale e che restituisce una fotografia solo parziale della realtà.

In secondo luogo, un ulteriore limite deriva dalla mancata valutazione dello svantaggio che si ha l'obiettivo di riequilibrare. Rispetto al pubblico impiego - come già evidenziato - il problema non attiene alla consistenza numerica della presenza in generale delle donne nei diversi comparti (men che meno nel settore scolastico), quanto piuttosto alla loro sottorappresentazione nelle posizioni apicali. Motivo per il quale non è del tutto condivisibile che un bando, che si rivolge al reclutamento di posizioni dirigenziali, pur in un settore in cui la segregazione occupazionale femminile è certamente più ridotta, finisca per penalizzare le candidate di sesso femminile, creando un vantaggio competitivo a favore degli uomini²².

Analoghe considerazioni valgono per un bando emanato nello stesso periodo dal Comune di Siena, rivolto all'assunzione di un ingegnere all'interno dell'ufficio tecnico, e che, tenuto conto della previsione dell'art. 6 d.P.R n. 82/2023, a parità di titoli e meriti, ha previsto

²² Sul punto si v. le considerazioni in CORAZZA, *Diritto antidiscriminatorio e oltre: il lavoro delle donne come questione redistributiva*, Relazione al XXI Congresso nazionale Aidlass "Diritto antidiscriminatorio e trasformazioni del lavoro", Messina, 23-25 maggio 2024, in <https://aidlass.it>.

espressamente l'applicazione del titolo di preferenza in favore dei candidati appartenenti al genere maschile²³.

Anche in tale circostanza, però, l'ente comunale aveva operato il calcolo percentuale, richiesto per l'attribuzione del meccanismo premiale, non con riferimento ad ogni singola qualifica messa a bando, bensì complessivamente, cioè tenendo in considerazione l'insieme dei dipendenti del Comune, a prescindere dalla posizione ricoperta. Sicché il dato emerso era risultato sbilanciato a sfavore del sesso maschile, ma sulla base di un indicatore totale poco funzionale, nella misura in cui non aveva tenuto conto di profili professionali, mansioni e posizioni.

Ancora, ci si potrebbe chiedere se possa considerarsi necessaria, o per lo meno ragionevole e/o opportuna, l'applicazione di una misura di questo tipo quando il posto a bando sia uno e la consistenza complessiva di lavoratori presso l'ente banditore sia pari solo a tre unità: è il caso di un bando dello scorso giugno, pubblicato dall'Ordine degli assistenti sociali della Campania, con cui è stato indetto il concorso per il profilo di "addetto alla segreteria", nei fatti esclusivamente riservato a lavoratori di sesso maschile, dal momento che al 31/12/2023 erano presenti presso l'Ordine «n. 2 assistenti di genere femminile (66,67%) e n. 1 funzionario di genere maschile (33,33%)».

Ciò conferma che le misure premiali correlate all'attuazione delle riforme, se rigidamente intese alla stregua di adempimenti burocratici da applicare automaticamente, rischiano di comportare una regressione delle tutele o, perlomeno, una neutralizzazione degli obiettivi stessi perseguiti dal PNRR.

Invero, l'ordinamento interno contempla già diverse disposizioni di legge, che prevedono meccanismi di previsione di "quote", che hanno dovuto nel tempo superare le questioni di compatibilità sia con i principi di diritto eurounitario²⁴, sia con il sistema costituzionale interno²⁵. E l'interpretazione data in concreto di volta in volta alle disposizioni dal diritto vivente è stata perlopiù orientata nel senso di evitare di imporre vincoli estremamente

²³ Il bando specifica infatti che «Rilevato, a norma dell'art. 6 del d.p.r. 487/1994 come modificato dal d.p.r. 82/2023, che la percentuale di rappresentatività dei generi nell'amministrazione, per l'Area di inquadramento oggetto del presente concorso, calcolata alla data del 31 dicembre dell'anno 2022, è la seguente: – Femmine: 66,94% – Maschi: 33,05% e che pertanto si applica il titolo di preferenza di cui all'articolo 5, comma 4, lettera o), del d.p.r. n. 487/1994, in favore dei candidati appartenenti al genere maschile».

²⁴ A proposito della compatibilità di sistemi di quote a favore delle lavoratrici con i principi di diritto comunitario è inevitabile il riferimento alle sentenze che per prime hanno tracciato i confini di legittimità delle azioni positive: C. giust., 17 ottobre 1995, causa C450/93, *Kalanke*, in *GC*, 1995, I, 2863; in *MGL*, 1996, 202, con nota di RICCARDI e in *DL*, 1995, II, 421, con nota di FOGLIA; inoltre, su questa pronuncia, criticamente ROCCELLA, *La Corte di Giustizia e il diritto del lavoro*, Giappichelli, 1997, 158 ss. e SCARPONI, *Pari opportunità e "Frauenquoten" davanti alla Corte di giustizia*, in *RDE*, 1995, 717 ss. C. giust., 11 novembre 1997, causa C409/95, *Marschall*, in *RIDL*, 1998, con nota di CALAFÀ, su cui anche VENEZIANI, *Le azioni positive dopo la sentenza Marschall*, in *DLRI*, 1998, II, 408 ss. e IZZI, *La Corte di giustizia e le azioni positive: da Kalanke a Marschall*, in *LD*, 1998, 3-4, 675 ss.

²⁵ La questione si è posta ad esempio in materia elettorale, con l'introduzione a livello legislativo di quote in favore dell'elettorato passivo femminile, su cui C. cost., 13 febbraio 2003, n. 49, in *FI*, 2003, 1 1318; in *GI*, 2004, 234, con nota di CAIELLI; in *GI*, 2004, 477, con nota di BELLANTANI, ROCCHETTI. Ma, ancora prima, anche C. cost., 17 marzo 1995, n. 86, in *DPL*, 1995, 2113 ss.

rigidi per il datore di lavoro, ma anche di scongiurare il rischio che la loro inflessibile esecuzione generasse squilibri nella distribuzione della forza lavoro.

Un tipico esempio è dato dal precetto che pone limiti nell'individuazione della quota di lavoratrici da collocare in mobilità (art. 5, comma 2, l. 23 luglio 1991, n. 223), facendo divieto di licenziare «una percentuale di manodopera femminile superiore alla percentuale di manodopera femminile occupata con riguardo alle mansioni prese in considerazione». Rispetto alla previsione, ricondotta pacificamente dalla dottrina alla categoria più generale delle cosiddette azioni positive (art. 42 d.lgs. n. 198/2006)²⁶, la Corte di Cassazione, nella sua funzione nomofilattica, ha propeso per un'interpretazione che scongiurasse in concreto l'effetto indesiderato di relegare - nel caso di specie - la componente femminile solo a mansioni specifiche: sicché si è ritenuto che il confronto da operare in relazione al personale da espungere dal ciclo produttivo andasse circoscritto all'ambito delle mansioni oggetto di riduzione²⁷.

L'idea è, dunque, che occorra evitare rigide interpretazioni che rischiano di produrre esiti ben lontani dagli scopi perseguiti.

Meno problematiche sono apparse altre previsioni, come quelle volte a garantire l'equilibrio di genere negli organi di amministrazione e controllo delle società quotate e delle società controllate da pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 2359, commi 1 e 2, c.c., sorte con l'intento di perseguire obiettivi di *corporate governance* di efficienza e ottimizzazione. Sebbene le prime misure in tal senso possano farsi risalire già alla cd. "legge Golfo Mosca" (l. 12 luglio 2011, n. 120), che aveva imposto che una quota - originariamente di un terzo - dei posti all'interno degli organi amministrativi e di controllo venisse riservata al genere sottorappresentato, la disciplina è stata oggetto di attenzione e integrazione anche in seguito: prima ad opera del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175)²⁸, poi da parte della Legge di bilancio 2020 e, da ultimo, dell'art. 6 della richiamata l. n. 162/2021. Questo in particolare ha esteso la previsione dell'art. 147-ter, comma 1-ter, T.U.F. (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58), così come di modificata dalla l. 27 dicembre 2019, n. 170, anche alle società, costituite in Italia

²⁶ VENEZIANI, *A proposito di quote e percentuali nel diritto del lavoro italiano e comunitario*, in *RIDL*, 1997, I, 340 ss.; STENICO, *Le azioni positive: le disposizioni comunitarie, le luci e le ombre della legislazione italiana*, in BARBERA, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, 2007, 439 ss.

²⁷ Cass., 24 maggio 2019, n. 14254, in *LG*, 2019, 10, 893, con nota di SARTOR; ma anche Cass., 3 febbraio 2016, n. 2113, in *RIDL*, 2916, II, 770, con nota di AMORIELLO; Trib. Taranto, ord. 5 dicembre 2013, in *FI*, 2014. *Contra*, sebbene si tratti di un orientamento minoritario superato, si segnalano Trib. Venezia, 12 maggio 2015, n. 344 e App. Venezia, 30 ottobre 2015, n. 591, a quanto consta inedite.

²⁸ L'art. 11, comma 4, T.U.S.P. si è fatto carico di garantire l'equilibrio di genere nell'individuazione degli amministratori delle società a controllo pubblico, sia con riferimento al numero complessivo delle nomine da effettuare nelle società nel corso dell'anno (nella misura di un terzo, da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno), sia a livello di singola società, qualora si sia optato per un organo amministrativo a composizione collegiale (in questo caso lo statuto deve prevedere che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla l. n.120/2011, ossia che il genere meno rappresentato debba ottenere almeno un terzo degli amministratori eletti).

e non quotate, controllate da pubbliche amministrazioni. Sicché oggi anche il loro statuto societario deve prevedere che si applichi, per sei mandati consecutivi, il criterio di riparto degli amministratori in base al quale il genere meno rappresentato deve ottenere almeno due quinti degli amministratori eletti; pena l'attivazione di una procedura di diffida, prima, da parte della Consob, e di decadenza, poi, in caso di mancata ottemperanza²⁹.

Ancora una volta, però, al netto della indiscussa bontà di simili previsioni, l'interrogativo di fondo è se la previsione di "quote" riservate costituisca oggi ancora il miglior metodo per colmare i divari reali³⁰, ovvero se occorra riflettere sulla necessità di misure di più ampio respiro, che permettano di superare gli stereotipi di genere a partire dal piano culturale.

5. (Segue): potenzialità strategiche della programmazione

Nell'ambito del processo di riforma del sistema di reclutamento ordinario della p.a., potrebbero assumere carattere strategico e funzionale alla questione di genere anche alcune misure di pianificazione e programmazione.

Come noto, l'avvio di tale processo riformatore è stato incentrato su un rafforzamento della relazione causale con la programmazione del fabbisogno di personale e sul passaggio dalla valutazione delle conoscenze alla valutazione delle competenze in relazione agli obiettivi assegnati.

In tale prospettiva le pubbliche amministrazioni sono state indirizzate, con un'opera di vera e propria ingegneria amministrativa, verso una pianificazione unitaria, in grado di definire gli strumenti e le esigenze del reclutamento delle nuove figure professionali e della valorizzazione delle risorse interne.

Il compito è stato demandato a un Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) che realizzi un sistema coordinato, in un unico documento, di molteplici atti di pianificazione già previsti da precedenti discipline (il piano dei fabbisogni di personale³¹, il piano della performance, il piano della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il piano organizzativo del lavoro agile, il piano delle azioni positive, il piano delle azioni concrete e il piano per razionalizzare l'utilizzo delle dotazioni strumentali)³².

²⁹ Va dato sin d'ora atto, inoltre, che la presenza di esponenti del sesso meno rappresentato nell'organo amministrativo e di controllo costituisce uno degli indicatori tramite cui verificare l'esistenza dei requisiti ai fini del rilascio della certificazione di genere (in particolare, si tratta dell'Indicatore 5 del Prospetto 4, dedicato alla *Governance* di cui alla Prassi UNI/PdR 125:2022), su cui si rinvia a quanto si dirà più diffusamente *infra* par. 6.

³⁰ Si v. le riflessioni di VALLUARI, *Le azioni positive per la libertà sostanziale*, in *LD*, 2023, 1, 34 ss.

³¹ Su cui ampiamente D'ONGHIA, *La centralità della pianificazione dei fabbisogni e del sistema di reclutamento per una pubblica amministrazione efficiente*, in *VTDL*, 2020, 1, 75 ss.

³² È del 30 giugno 2022 la pubblicazione del "Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione" (d.p.r. 24 giugno 2022, n. 81). Con d.m. del 24 giugno 2022 è stato, inoltre, definito il contenuto ed è stato fornito lo schema-tipo per le amministrazioni pubbliche.

Parrebbe - prendendo in prestito una citazione di uno scritto di qualche anno fa³³ - che questa volta il legislatore abbia voluto far tesoro del noto insegnamento del rasoio di Occam (*Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem*).

Ebbene, questo strumento, che supera la frammentazione degli istituti programmatori sviluppatasi negli anni, consente di qualificare l'utilizzo dei documenti già previsti dentro un quadro di pianificazione sistemica, caratterizzata da un coordinamento sempre più efficace tra le diverse parti: permette di organizzare in modo integrato le performance delle pubbliche amministrazioni e di definire aspetti critici per la efficacia dell'attività amministrativa, tra cui anche le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

Sicché la prospettiva auspicabile è che, con uno sforzo di integrazione e coerenza interna, ricollegando il PAP (piano delle azioni positive), di cui all'art. 48, d.lgs. n. 198/2006, alle politiche HR, volte a un ottimale utilizzo delle risorse umane³⁴, potrebbero meglio e più efficacemente qualificarsi di volta in volta le politiche di genere nelle strategie di sviluppo di essa.

È quanto evidenziato anche nelle già richiamate linee guida sulla parità di genere, che sottolineano l'importanza del coevo monitoraggio del fenomeno, rendendole pubbliche tramite gli strumenti della trasparenza (par. 6.1, lett. A), al fine di valutare se le misure adottate contribuiscano o meno alla riduzione delle disuguaglianze.

La convinzione alla base è d'altronde che per realizzare un reale cambiamento di paradigma sul tema della *gender equality* sia necessario che i principi di parità di genere e di rispetto delle diversità siano opportunamente ed efficacemente integrati negli obiettivi aziendali, anche di benessere organizzativo³⁵, e nella loro programmazione strategica³⁶.

6. Il sistema di certificazione della parità di genere ex art. 46 bis d.lgs. n. 198/2006 nell'esperienza delle pp.aa.

Come detto in apertura, però, sempre in attuazione del PNRR sono stati introdotti alcuni strumenti mirati nell'ambito della Missione 5, che incidono in via diretta sulla questione di genere, con l'obiettivo dichiarato di avviare un processo virtuoso di riduzione dei divari.

³³ GARILLI, *Dove va il pubblico impiego?*, in GARILLI, NAPOLI, (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni tra innovazioni e nostalgia del passato (d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150)*, in *NLCC*, 2011, 5, 1091.

³⁴ MAINARDI, *La valorizzazione delle risorse umane nelle PA. Trattamenti accessori e fondi per la contrattazione integrativa*, in *RGL*, 2018, 453 ss.

³⁵ NICOSIA, *La ricerca della felicità: aspettativa o diritto al benessere nel lavoro pubblico?*, in *WP D'Antona, It.*, n. 453/2022.

³⁶ Cfr. alcune riflessioni ancora attuali sulle riforme sul piano delle dotazioni organiche delle pp.aa. in ESPOSITO, *Sisifo unchained? La pianificazione delle risorse umane nel lavoro pubblico*, in *LPA*, 2018, 3, 67 ss.

Uno di questi è l'ormai noto "Sistema di certificazione della parità di genere", previsto dall'art. 46 *bis*, d.lgs. n. 198/2006 e che opera senza eccezioni anche per le organizzazioni di natura pubblica di qualunque dimensione.

La norma prevede nello specifico il rilascio di una certificazione, demandato a organismi di valutazione accreditati ai sensi del Regolamento (CE) 765/2008 (in Italia ad oggi 52 organismi hanno ottenuto accreditamento da Accredia, 2 dei quali lo scorso luglio), all'esito di un *iter* di valutazione, avviato esclusivamente su richiesta volontaria dell'organizzazione, con cui sia stato accertato il raggiungimento di un certo livello di maturità nell'ambito delle proprie politiche di *gender equality*.

La previsione è stata completata dalla emanazione della Prassi UNI/PdR 125:2022 ("Linee guida sul sistema di gestione della parità di genere"), che ne prevede in concreto i parametri di conseguimento. In particolare, questa individua sei aree di valutazione e, per ogni area, degli indicatori (*KPI - Key Performance Indicators*) di natura quantitativa, misurati in termini di presenza o non presenza, e di natura qualitativa, misurati in termini di delta percentuale rispetto a un valore interno aziendale o al valore medio di riferimento nazionale o del tipo di attività economica svolta³⁷.

Il "bollino rosa", ottenuto al raggiungimento dello *score* minimo richiesto, ha però una validità triennale ed è comunque soggetto a monitoraggio annuale e a verifica ogni biennio, in un'ottica assolutamente condivisibile di costante evoluzione che deve ispirare non solo l'attività dell'organizzazione certificata, ma anche gli strumenti stessi di monitoraggio e valutazione, che vengono periodicamente aggiornati³⁸.

Si tratta di un mezzo che consente ai datori di lavoro (quelli pubblici compresi), che si distinguono per l'adozione di politiche virtuose di riduzione del divario di genere, di riscuotere, in caso di valutazione positiva, una serie di vantaggi, in linea con quella logica della premialità/incentivazione che ispira trasversalmente l'attuazione del Piano.

È previsto, infatti, un esonero dal versamento dei contributi previdenziali (art. 5, comma 1, l. n. 162/2021); un punteggio premiale per la valutazione, da parte di autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, di proposte progettuali ai fini della concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti (art. 5, comma 3, l. n. 162/2021); che si aggiungono - va detto - agli indiscutibili benefici derivanti dal *surplus* reputazionale che le organizzazioni acquisiscono nel mercato. Rendendo conoscibili all'esterno i risultati raggiunti su temi chiave quali la parità salariale, la tutela della maternità/paternità e delle

³⁷ A sei mesi dalla pubblicazione della Prassi, l'Ente di normazione UNI e Accredia hanno reso disponibili alcune FAQ interpretative, di recente ulteriormente aggiornate (per l'ultima versione https://www.uni.com/images/stories/uni/pdf/altri_documenti/FAQ_pdr125_accredia_uni_agg1.pdf). Rileva alcune criticità sull'applicazione degli indicatori LAMBERTI, *I Key Performance Indicators della certificazione della parità di genere. Una lettura critica*, in *Federalismi.it*, 2023, 9, 210 ss.

³⁸ Sul punto è da segnalare, ad esempio, la specificazione di cui al par. 5.1, ove si afferma che il modello di calcolo (*id est* quello che prevede per ciascun indicatore l'attribuzione di un punteggio, sulla base del quale si determina l'accesso alla certificazione) è da considerarsi «dinamico», nel senso che l'algoritmo si aggiorna ogni anno con una nuova media sulla base dei dati ricevuti per l'anno precedente per ogni categoria (codice ATECO di appartenenza).

dinamiche di conciliazione vita-lavoro, ma anche l'apparato delle tutele contro le molestie e le violenze di genere sul luogo di lavoro³⁹, aumenta l'affidabilità dell'impresa, in linea d'altro canto con quella strategia di *CSR (Corporate Social Responsibility)*, che esula da questa trattazione ma di cui oggi non può non tenersi conto stante l'estrema attualità del tema e l'attenzione che esso riscuote anche in ambito giuslavoristico.

Ciò spiega, a maggior ragione, come mai il legislatore abbia scelto di affidarsi in alcuni casi al diniego della possibilità di ottenere la certificazione quale deterrente rispetto a condotte scorrette e/o abusive: ha così previsto ad esempio, quale sanzione indiretta, il diniego della certificazione nel caso di mancato riconoscimento ad un lavoratore del diritto all'esercizio del congedo di paternità obbligatorio indennizzato, se ciò sia avvenuto nei due anni antecedenti alla richiesta di accreditamento (art. 31 *bis*, comma 1, d.lgs. n. 151/2001, introdotto dal d.lgs. n. 105/2022)⁴⁰.

Se non che, per un verso, le potenzialità sono state ben colte nel settore privato, dove lo strumento ha riscosso un successo che è andato ben oltre le aspettative iniziali: ad oggi più di due mila aziende hanno richiesto ed ottenuto la certificazione (principalmente di medie e grandi dimensioni) e si tratta di un dato in rapida ascesa.

Per altro verso, pare non possa dirsi lo stesso con riferimento alla p.a., dove la certificazione stenta ancora a diffondersi.

Sino a questa estate soltanto due amministrazioni pubbliche erano state certificate: l'AgId (Agenzia per l'Italia digitale), la prima ad aver ottenuto l'accreditamento secondo la UNI PdR125:2022, e l'Università Ca' Foscari di Venezia. Ad esse, lo scorso luglio, si è aggiunto l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) che, stante le sue dimensioni (con circa 24.000 dipendenti è uno degli enti previdenziali più grandi e complessi d'Europa), rianima le sorti dell'istituto nel settore pubblico ma non pare aver innescato un'inversione del *trend* che lo strumento, già a regime da più di due anni, ha ormai intrapreso.

Invero, a giocare un ruolo determinante rispetto a questo assetto di cose è verosimilmente il minore vantaggio che le singole amministrazioni otterrebbero dalla certificazione, che non va oltre un certo *rating* reputazionale e che non costituisce sempre un beneficio sufficiente a giustificare lo sforzo di porsi sotto una "lente" che scrutini le proprie azioni.

Di contro, ben diversi sono i benefici, anche in termini economici, per le aziende private per le quali dunque la corsa alla certificazione rappresenta una opportunità concreta.

³⁹ Sul tema NICOLOSI, *Molestie e molestie sessuali sul lavoro: strumenti e tecniche di tutela e di prevenzione*, in *EQUAL*, 2024, 3-4, 279 ss.; CASALE, *Il diritto ad un mondo del lavoro libero da violenze e molestie*, in *LDE*, 2023, 2 ss.; CALAFÀ, *La violenza e le molestie nei luoghi di lavoro: il poliedrico approccio del diritto del lavoro gender oriented*, in GOSETTI, (a cura di), *Violenza e molestie nei luoghi di lavoro*, Franco Angeli, 2019, 36 ss.

⁴⁰ Si v. sul punto le ulteriori specificazioni relative al regime sanzionatorio di cui alla nota dell'Ispettorato Nazionale del lavoro n. 2414 del 6 dicembre 2022, che evidenzia come, alla luce della nuova previsione, risulti essenziale «verificare, sul piano degli accertamenti ispettivi e in relazione alla mancata fruizione del congedo da parte del lavoratore, un eventuale comportamento datoriale che ne ostacoli la fruizione».

7. L'equità "a vantaggio" e "a carico" di imprese affidatarie di concessioni o appalti pubblici: meccanismi di premialità e di condizionalità.

Al possesso della certificazione sono d'altra parte connessi alcuni meccanismi di premialità in favore di imprese affidatarie di concessione di appalti pubblici, sulle quali è opportuno spendere qualche riflessione trattandosi di misure che, pur rivolte a soggetti "esterni" alla p.a., sono adottate e gestite in ultimo nell'ambito di essa.

In particolare, già nel "vecchio" codice degli appalti, di cui al d.lgs. 16 aprile 2016, n. 50, efficace fino al 30 giugno 2023, all'art. 95 (come modificato dall'art. 34, d.l. n. 36/2022, convertito con modificazioni dalla l. n. 79/2022) era stato previsto che le stazioni appaltanti attribuissero nei bandi di gara un punteggio premiale per le imprese in possesso della certificazione della parità di genere.

La previsione è poi transitata nel "nuovo" codice, adottato con il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che al comma 7 dell'art. 108 («Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture») stabilisce che «Al fine di promuovere la parità di genere, le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, il maggior punteggio da attribuire alle imprese per l'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere comprovata dal possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46 *bis* del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198».

La norma, dunque, nella versione attuale - frutto dell'ulteriore modifica apportata in sede di stesura definitiva dall'art. 2, d.l. 29 maggio 2023, n. 57 - riconnette l'attribuzione del beneficio all'adozione di politiche tese al raggiungimento della parità di genere, dimostrata esclusivamente attraverso la prova dell'avvenuta certificazione, superando la possibilità, ammessa nella prima versione della disposizione, di comprovare il possesso dei requisiti per il rilascio della certificazione tramite la produzione di una mera autocertificazione.

Per ottenere il privilegio premiale è stata, pertanto, confermata la necessità di un riconoscimento "ufficiale".

Accanto a questo meccanismo ne è previsto poi uno di condizionalità, introdotto dall'art. 47, d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (cd. "Decreto semplificazioni *bis*"), conv. dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, rubricato «Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC», pure a carico di imprese affidatarie di concessioni e appalti pubblici, e a cui più comunemente ci si riferisce con il sintagma di *gender procurement*⁴¹.

In particolare, nell'ambito dei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari), al fine di favorire le pari op-

⁴¹ GOBBATO, DE MENECH, *Le misure introdotte per la garanzia della parità di genere e il coinvolgimento dei lavoratori disabili, anche in relazione agli appalti pubblici e ai progetti del PNRR*, in *LDE*, 2021, 4, 2 ss.

portunità di genere ma anche generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, il comma 4 prescrive che «Le stazioni appaltanti prevedono, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento, come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne [...]» aggiungendo, all'ultimo periodo, che «è requisito necessario dell'offerta l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta stessa, agli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, e l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, 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, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile».

Già all'indomani della sua emanazione, però, la norma è risultata alquanto controversa, sollevando una serie di dubbi interpretativi e di questioni applicative.

Ci si è chiesti, ad esempio, se gli oneri imposti dalla normativa dovessero essere presi in considerazione in fase di partecipazione alla gara ovvero di esecuzione della stessa: il nodo è stato presto sciolto dalla giurisprudenza amministrativa, assumendo la natura imperativa e integrativa della disposizione di legge. Quest'ultima richiederebbe all'impresa di impegnarsi ad assicurare una quota minima di assunzioni giovanili e femminili, funzionali a garantire l'esecuzione del contratto⁴², al momento della presentazione dell'offerta⁴³.

In ogni caso, lo stesso decreto se, da un lato, condiziona l'utilizzo dei fondi al soddisfacimento del requisito occupazionale, dall'altro, apre la strada alla possibilità di deroga.

Il comma 7, infatti, prevede che comunque «le stazioni appaltanti possono escludere l'inserimento nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti dei requisiti di partecipazione di cui al comma 4, o stabilire una quota inferiore, dandone adeguata e specifica motivazione, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con obiettivi

⁴² Cfr. Parere Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) del 12 gennaio 2022, n. 1133.

⁴³ T.A.R. Lecce, 07 novembre 2023, n. 1244, in *OneLegale*. La questione riguardava una gara per l'affidamento dei lavori di ampliamento di una scuola materna rientranti nell'ambito del PNRR, rispetto alla quale l'aggiudicatario non avrebbe assolto agli obblighi dichiarativi previsti, a pena di esclusione dalla procedura, dall'art. 47, comma 4, d.l. n. 77/2021, conv. con l. n. 108/2021, avendo mancato di indicare nella propria offerta il proprio impegno ad assumere, in caso di aggiudicazione del contratto, «una quota pari al 30% di occupazione giovanile», nonché «una quota pari al 15% di occupazione femminile», depennando materialmente tale dicitura dal pertinente modello dichiarativo offerto dall'amministrazione in sede di gara. A fronte della difesa della stazione appaltante, secondo cui l'assunzione dell'impegno in questione afferisce a un requisito di esecuzione dell'appalto e non un requisito di ammissione o di partecipazione alla procedura di gara, il T.A.R. ha ritenuto che l'assunzione dell'obbligo costituisse invece un requisito «necessario dell'offerta», nel senso che la dichiarazione di impegno deve poter essere riscontrabile già in sede di proposizione dell'offerta del soggetto partecipante. La medesima formulazione letterale dell'art. 47, comma 4, ultimo periodo «impone altresì di escludere, il carattere meramente eventuale dell'assunzione dell'obbligo, sostanziosamente lo stesso in un impegno dichiarativo attuale e incondizionato, irrilevante essendo il fatto che tale obbligo sia poi materialmente destinato ad operare, sul piano concreto, solo nelle ipotesi in cui l'operatore dichiarato aggiudicatario avesse necessità di assumere nuovo personale per l'esecuzione dell'appalto aggiudicato».

di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche».

Sono previsti, dunque, due tipi di deroghe: una consente di escludere *tout court* l'inserimento, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, dei requisiti di partecipazione di cui al comma 4; una è di tipo parziale e concede alle stazioni appaltanti di inserire la condizione ma fissando una quota limite percentuale di assunzione (di donne e giovani) inferiore al 30%. In entrambi i casi le deroghe non operano in modo incondizionato, richiedendo la sussistenza dei presupposti stabiliti dal medesimo comma e di cui occorre dare, di volta in volta, adeguata e specifica motivazione⁴⁴.

Il problema è che i parametri di deroga che consentono l'abbassamento della quota o finanche la sua estromissione, come formulati dal legislatore, risultano estremamente ampi e generici, sì da indebolire sul piano concreto le potenzialità dello strumento e rendendo in alcuni casi del tutto inefficace la previsione. E neppure le linee guida, nel frattempo emanata ("Linee guida per favorire le pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC" del 7 dicembre 2021), chiamate a definire la modalità e criteri applicativi delle misure, ne hanno di fatto circoscritto l'operatività.

Al contrario esse mostrano dei limiti e rischiano di creare alcune distorsioni. Emblematico in tal senso è l'aver previsto che «per quanto attiene alla quota di genere nelle nuove assunzioni, nella motivazione 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 per gli appalti relativi al PNRR o al PNC»; motivo per il quale, al fine di evitare un onere troppo gravoso per il datore di lavoro nel breve periodo, derivante da una rigida applicazione della regola, nei settori in cui i tassi di occupazione femminile sono ridotti «le stazioni appaltanti possono motivare il ricorso alla deroga, specificando che in quel determinato settore il tasso di occupazione femminile rilevato dall'ISTAT si discosta significativamente dalla media nazionale complessiva nei settori osservati».

In questi termini, però, a prescindere dal fatto che le linee facciano riferimento ad un troppo generico tasso di occupazione (che non tiene conto di profili professionali, livelli, mansioni), il *punctum dolens* è che si consente uno sbarramento "settoriale", con la conseguenza paradossale per cui l'azione positiva opererà verosimilmente in settori in cui vi è

⁴⁴ Cfr. Parere Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) del 22 febbraio 2022, n. 1203 che precisa che si tratta di un onere motivazionale da considerarsi «particolarmente stringente», che le stazioni appaltanti sono tenute ad esternare, con atto espresso del responsabile della stazione appaltante, prima o contestualmente all'avvio della procedura ad evidenza pubblica.

già una certa presenza femminile, piuttosto che in quelli in cui questa è ridotta o del tutto scarsa. Qui, infatti può farsi legittimamente ricorso alla deroga.

Non stupisce, dunque, che la genericità delle previsioni abbia consentito nei fatti di disattendere in larga parte al meccanismo di condizionalità, annichilendo del tutto le finalità proprie della misura.

Il quadro è chiaramente restituito dai dati resi noti da *Open Polis* in collaborazione con l'Anac (Autorità nazionale anticorruzione), su un *dataset* (*OpenPNRR*) ottenuto e aggiornato grazie alle informazioni che l'autorità nazionale rende noti su bandi di gara e avvisi pubblici aperti nell'ambito del PNRR.

Le ultime elaborazioni disponibili, aggiornate all'aprile 2024, registrano che l'ampia maggioranza dei contratti non prevede nessuna quota di assunzione, né per i giovani né per le donne (si tratta del 64% dei bandi sul totale). Fra questi, il 42% delle stazioni appaltanti, nel fare ricorso alla deroga, ha dichiarato come motivo l'importo ridotto del contratto, non sufficiente a consentire nuove assunzioni; mentre si registra un'elevata percentuale di casi (ben il 39%) rientranti nella categoria "altro", ovvero sia in ipotesi eterogenee non specificamente classificabili, rese d'altronde possibili dalla genericità stessa del dato normativo. Non trascurabile è il 5% di casi in cui è la scarsa occupazione femminile nel settore di riferimento ad essere addotta quale motivo di deroga.

A rispettare l'obbligo di legge, invece, assumendo espressamente l'impegno condizionale, sono solo il 32% dei bandi (meno di uno su tre); mentre il restante 3% ha previsto delle quote derogate inferiori a quelle fissate per legge⁴⁵.

Ritorna allora un interrogativo già posto. Al netto dell'indiscussa bontà delle intenzioni di ciascuna delle misure descritte e pur volendo tralasciare le aporie che talora sorgono dalla loro applicazione, la questione di fondo è se l'efficacia del ricorso a tali strumenti possa davvero prescindere da un percorso virtuoso di cambiamento culturale ben più profondo e di lungo periodo, in cui la parità di genere non sia legata in sostanza né a sanzioni né a premi. Le novità, soprattutto quando restituiscono risultati positivi, vanno senz'altro accolte positivamente, ma le capacità di impatto di un singolo obbligo o di una singola misura restano sempre limitate se non accompagnate da un cambio netto di prospettiva, che nei fatti continua evidentemente a mancare. Motivo per il quale ci si trova dinanzi ad un obiettivo - *id est* quello della parità di genere - che è oggetto di un'attenzione indiscussa e sconfinata, cui sono indirizzati una miriade di interventi, ma che ciononostante rimane di fatto ancora oggi irrealizzato. Ma d'altronde come affermava un noto romanziere francese «se la perfezione non fosse davvero una chimera, non avrebbe tanto successo».

⁴⁵ I dati sono consultabili sul sito di OpenPolis (<https://www.openpolis.it>). La tendenza conferma sostanzialmente quella registrata nello stesso periodo dello scorso anno: era il 69% il totale dei bandi PNRR pubblicati fin ad allora non prevedeva clausole occupazionali per giovani e donne; il 28% gli avvisi pubblici che prevedevano il vincolo di assunzioni di almeno il 30% di donne e giovani.