31 gennaio 2022

Tiziano Treu per Guida al lavoro

Linee guida

1. **Promuovere le pari opportunità generazionali e di genere**.
   Di recente è stato pubblicato il decreto interministeriale contenente le linee guida per favorire le pari opportunità di genere e generazionali e l'occupazione delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR.
   Il decreto stabilisce criteri orientativi per l'applicazione dell'art 47 del decreto legge 77/2021, specie laddove prevede come requisito necessario per l'offerta di partecipazione a questi contratti (appalti ma anche concessioni) l' obbligo di assicurare una quota almeno del 30% delle assunzioni necessarie per la esecuzione del contratto sia alla occupazione femminile sia a quella giovanile
   Si tratta di una norma particolarmente innovativa, senza riscontro a mia conoscenza in altri Piani nazionali, che mira a migliorare i tassi di occupazione di queste due categorie particolarmente penalizzate negli ultimi anni, tramite la previsione di una quota fissa, appunto il 30%, come condizione per la partecipazione a bandi pubblici finanziati con risorse europee.
   La redazione delle linee guida ha dovuto tener conto di questa novità normativa che richiederà modifiche rilevati nelle prassi sia delle stazioni appaltanti sia degli operatori economici e che dovrà contemperare il rispetto delle quote con le esigenze organizzative e produttive delle imprese esecutrici dei contratti.
   Per rispondere a questa complessità le linee guida hanno avuto una lunga elaborazione che ha coinvolto più Ministeri. Opportunamente esse hanno assunto carattere sperimentale e richiederanno un attento monitoraggio diretto a valutarne il funzionamento e a permettere eventuali affinamenti.
   Le linee guida sono articolate in tre aree di indicazioni che convergono nel sostenere efficacemente il perseguimento dell'obiettivo della normativa di legge.

2. **Obblighi di pubblicità sulle condizioni occupazionali**.

Una prima serie di indicazioni (al n. 3 del testo) pone agli operatori economici l'obbligo di relazionare sulla situazione di genere del personale maschile e femminile e di dichiarare la regolarità del diritto al lavoro delle persone con disabilità. Anzitutto gli operatori che occupano oltre 50 dipendenti devono produrre, a pena di esclusione dalla gara, copia dell' ultimo rapporto sulla situazione del personale che sono già tenuti a redigere ai sensi dell' art 46 del codice delle pari opportunità (legge 198/2006).

Inoltre l'art. 47 comma 3 impone agli operatori che occupano un numero compreso fra 15 e 50 dipendenti di consegnare alla stazione appaltante una dettagliata relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile distinta per professioni e riguardante le principali condizioni di lavoro (assunzioni, formazione, livelli professionali, passaggi di categoria, mobilità, retribuzione, cassa integrazione, licenziamenti, pensionamenti). La mancata produzione di questa relazione non conduce alla esclusione dalla gara, ma all' applicazione delle penali di cui al comma 6 dello stesso art. 47 commisurate alla gravità della violazione e all'importo del contratto.

Questa prima serie di indicazioni amplia e rafforza gli obblighi di pubblicità sulla situazione del personale femminile e maschile, perché si ritiene che la diffusione periodica e precisa da parte delle imprese delle conoscenze sulla situazione di genere del personale costituisca uno strumento utile per migliorare le possibilità di adempimento spontaneo delle regole (la cd. *compliance*).

La esperienza anche internazionale, testimoniata da varie ricerche, ha confermato il fondamento di questo assunto. Tanto è vero che la scelta di valorizzare forme simili di pubblicità si è affermata, non solo in Italia, in vari ambiti della normativa recente, anche diversi dalla parità di genere, ed è specificamente articolata sia nella recente legge italiana sul tema (legge 162/2021) sia nella analoga proposta di direttiva europea.

3. I requisiti per partecipare alle gare: in particolare le quote assunzionali di giovani e di donne.

La seconda parte delle linee guida specifica i requisiti necessari per la offerta alle gare: aver assolto gli obblighi in materia di lavoro delle persone con disabilità, l'obbligo di assicurare almeno il 30% delle assunzioni necessarie alla esecuzione del contratto e per le attività strumentali, alla occupazione giovanile e a quella femminile. Tali requisiti sono necessari e quindi applicabili alla procedura di gara pur in

mancanza di una espressa previsione nel bando, anche se si sottolinea la opportunità che per esigenze di certezza dei rapporti, il contenuto degli obblighi sia espressamente indicato.

4. Misure premiali

Le linee guida prevedono che i bandi possano contenere misure premiali con assegnazione di punteggi aggiuntivi all'offerente o al candidato e individuano alcune tipologie di clausole di premialità da usare nel disciplinare di gara con le modalità di attribuzione del punteggio

Gli esempi, elencati al punto 9 del testo, sono molteplici e riguardano due diversi tipi di condizioni. Anzitutto si menzionano elementi come l' assenza in capo all' offerente di comportamenti discriminatori e il rispetto degli obblighi di legge relativi al lavoro dei disabili, alla parità di genere e alle pari opportunità. Anche questa scelta, come quella sopra ricordata, mira a stimolare la compliance spontanea di comportamenti pur legalmente dovuti.

Inoltre e soprattutto, la legge segnala come meritevoli di premialità impegni a comportamenti virtuosi non richiesti dalla normativa, quali strumenti di conciliazione e *work life balance*, modalità innovative di organizzazione del lavoro, misure promozionali delle pari opportunità generazionale e di genere, impegni ad assumere quote di donne, di giovani e di disabili oltre la soglia minima di legge, ecc.

A questi aggiunge caratteri ed elementi non attinenti al tema parità ma comunque ritenuti meritevoli di premio e sempre più apprezzati nelle valutazioni economiche e sociali, quali ad es. possesso della certificazione di responsabilità sociale ed etica, natura di cooperativa sociale della impresa o start up coinvolgente persone con disabilità, adozione di strumenti di conciliazione fra esigenze di cura, di vita e di lavoro dei dipendenti, asili nido aziendali/territoriali, misure di flessibilità oraria e Smart working, benefits di cura per infanzia e anziani/ disabili; nonché impegno a presentare una dichiarazione di carattere non finanziario (ex art. 7, decreto leg. 254/2016) che è ritenuta importante per impegnare le aziende su indicatori obiettivi di rilevanza sociale e ambientale.

Le linee guida precisano che l'obbligo di nuove assunzioni da impiegare nel corso del contratto si riferisce ai rapporti di lavoro subordinato disciplinati dal decreto leg. 81/2015 e dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

inoltre è previsto che la quota del 30% riguarda tutte le assunzioni necessarie a garantire la esecuzione del contratto aggiudicato e si precisa che l'obbligo è riferito al contraente principale ma è riferibile anche alle prestazioni che questi esegue tramite subappalto o avvilimento, purché rientranti nel perimetro del contratto.

5. Le deroghe possibili.

La questione più delicata, e a lungo dibattuta per la applicazione della norma riguarda le eventuali deroghe alle misure stabilite, in particolare la possibilità per le stazioni appaltanti di stabilire in deroga una quota inferiore al limite generale del 30% delle assunzioni.

Le linee guida precisano che tali deroghe non possono operare in modo incondizionato ma solo in quanto l'oggetto del contratto, la tipologia, la natura del progetto o altri elementi fattuali rendano l'obbligo assunzionale del 30% "impossibile o contrastante con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche".

In base a tale indicazione spetta alle stazioni appaltanti di dare una adeguata e specifica motivazione dei casi e delle ragioni che giustificano la deroga alla quota del 30%.

Si tratta di un onere di giustificazione alquanto complesso, perché gli elementi menzionati dalla legge e dalle linee guida sono inevitabilmente generali e richiedono di essere dettagliati, con adeguata evidenza, in relazione al caso concreto.

Oltre alla natura e al contenuto dell'attività prevista dal bando, saranno rilevanti l'entità dell'importo del contratto, in specie il suo modico valore e la sua breve durata, come pure il mercato di riferimento. Il testo giustamente sottolinea che deve ritenersi difficilmente motivabile ad esempio una deroga negli appalti di servizio da alta intensità di manodopera.

In particolare per quanto riguarda la quota di genere, un riferimento importante dovrebbe essere fatto al livello dei tassi di occupazione femminile che è molto variabile storicamente nei diversi settori economici e spesso alquanto inferiore alla parità specie in ragione delle caratteristiche strutturali delle mansioni da svolgere, del contesto organizzativo, nonché dei condizionamenti e dei pregiudizi storici.

Per questo le linee guida riconoscono che una rigida applicazione della regola del 30% sarebbe, specie nel breve periodo, troppo gravosa da sostenere nei settori dove la occupazione femminile è inferiore ai livelli prevalenti nel sistema.

Per dare una indicazione pratica delle deroghe ammissibili il testo stabilisce un target differenziato in relazione alla diversa distribuzione dei tassi settoriali di occupazione femminile precisando che riferirsi a tale target "può costituire adeguata e specifica motivazione" della deroga ai sensi della legge. La tabella riportata fornisce un esempio di deroga giustificata, indicando che, in presenza di un tasso di occupazione femminile nel settore di riferimento inferiore al 25%, il target adeguato è la assunzione di una percentuale di donne superiore di 5 punti al tasso registrato a livello nazionale nello stesso settore.

Con tale indicazione quantitativa le linee guida segnalano una modalità concreta con cui si può contemperare la esigenza di non forzare gli assetti occupazionali esistenti nelle imprese che partecipano ai bandi con l'obiettivo di migliorare le opportunità occupazionali delle donne.

Altre soluzioni erano possibili ed erano state ipotizzate, in particolare che proponevano di graduare diversamente le quote assunzionali obbligatorie a seconda della distanza del tasso di occupazione del settore da quello delle medie nazionali (prevedendo deroghe maggiori nei settori ove il tasso è più lontano dalle medie generali). Ma la gradazione delle deroghe nei diversi casi richiede in ogni caso valutazioni difficili e in definitiva risponde a scelte convenzionali; la soluzione proposta dalle linee guida è quella più semplice.

È da sottolineare che a fronte della adozione di queste deroghe, l'obiettivo di perseguire la parità occupazionale delle donne resta fermo e va sostenuto con il rafforzamento ad opera delle stazioni appaltanti delle misure premiali previste dalla legge.

L' applicazione della quota del 30% alla occupazione giovanile presenta minori ragioni di deroga di quella relativa alla occupazione femminile. Le linee guida menzionano la possibilità di deroga nei casi in cui il tipo di mansioni necessario per lo svolgimento del contratto richieda una pregressa esperienza o specializzazioni tali da rendere la fascia anagrafica giovanile con esso incompatibile.

In realtà un problema critico che si può presentare nella applicazione di questa normativa, e che non viene affrontato dalle linee guida, riguarda la possibile carenza di manodopera, giovanile e femminile, disponibile in concreto per lo svolgimento dei progetti e dei contratti in questione.

Il problema è generale e consegue ai fenomeni diffusi nel nostro paese di mismatch, cioè di disallineamento fra le competenze richieste dall'economia e quelle disponibili

sul mercato del lavoro. La sua soluzione va oltre l'ambito dei rapporti qui esaminati: fa capo a responsabilità generali del sistema formativo e richiede anzitutto una più stretta collaborazione fra scuola e mondo del lavoro.

Nella gestione specifica degli appalti una possibile riposta pratica, anche se limitata, può essere quella che le stazioni appaltanti, con il sostegno dei servizi pubblici e privati all'impiego, promuovano per tempo la ricerca delle competenze necessarie di giovani e donne, eventualmente contribuendo ad aggiornarne la formazione.

In conclusione si può dire che le linee guida qui sintetizzate danno indicazioni utili al perseguimento degli impegnativi obiettivi della legge. A tal fine combinano opportunamente tre diverse tecniche giuridiche: obblighi di pubblicità e di comunicazione delle condizioni occupazionali delle aziende, al fine di accrescere la consapevolezza della opinione pubblica della loro distanza dalla parità; quote obbligatorie di assunzione negli appalti finanziati con risorse europee, che usano le opportunità del Next generation al fine di aumentare il (basso) tasso occupazionale italiano di donne e giovani; strumenti premiali di vario contenuto diretti a promuovere buone pratiche in materia di parità e di responsabilità sociale delle imprese.

Nonostante questi strumenti, la applicazione di tali linee guida resta complessa e quindi andrà sostenuta e monitorata per verificarne l'andamento e la adeguatezza nel tempo alla stregua della esperienza dei prossimi anni

.