

**Numero 4 / 2021**

**I. Gobbato, L. 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**

# 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

Ilaria Gobbato e Luca De Menech  
*Avvocati in Milano*

## 1. Una breve premessa

Per raggiungere la piena parità e colmare il gender gap sul mercato del lavoro tra sesso maschile e femminile, serviranno ancora circa 60 anni. E' quanto emerge dal Rapporto dell'Osservatorio mercato del Lavoro e competenze manageriali di 4.Manager, costituito da Confindustria e Federmanager.

Certo, qualche segnale di miglioramento si è visto negli anni, ma è davvero limitato. Dai dati ISTAT risulta, infatti, che, anche se di poco, è in aumento la quota di donne occupate. Se nel 2011 la componente femminile rappresentava il 41,8% degli occupati, nel 2019 è salita al 42,4%. Tuttavia, lo squilibrio di genere permane ed è confermato anche dai livelli dei tassi di occupazione (37,4% per le donne contro 54,4% per gli uomini), disoccupazione (15,1% per le donne contro 11,6% per gli uomini) e inattività (56,0% per le donne contro 38,5% per gli uomini).

Il divario risulta maggiormente evidente nell'area della leadership femminile: in Italia appena il 18% delle posizioni regolate da un contratto da dirigente è occupato da donne, una percentuale che negli ultimi 10 anni è cresciuta soltanto dello 0,3%. A ciò si aggiunga il fatto che è proprio nei ruoli manageriali che emergono le maggiori differenze di retribuzione.

Ed anche se è ancora probabilmente troppo presto per valutare a pieno gli effetti della crisi da Covid-19 sul mondo del lavoro, dai dati ISTAT pubblicati lo scorso febbraio, emerge che su 101 mila nuovi disoccupati, 99 mila sono donne.

La medesima situazione è purtroppo riscontrabile anche con riferimento ai soggetti con disabilità: il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, ha infatti osservato come nel 2019, considerando la popolazione tra i 15 e i 64 anni, risultava occupato solo il 32,2% di coloro che soffrono di limitazioni gravi, contro il 59,8% delle persone senza limitazioni.

In tale contesto di riferimento, la garanzia della parità di genere e il coinvolgimento delle persone disabili nell'esecuzione delle attività lavorative è divenuto quindi un tema cruciale per il legislatore che, di recente, si è mosso introducendo diverse misure finalizzate al perseguimento di tali obiettivi.

## 2. Le misure introdotte dal Decreto Semplificazioni 2021

Tra queste, di particolare importanza risulta [l'art. 47 del Decreto-Legge 31 Maggio 2021, n. 77](#) (c.d. «Decreto Semplificazioni 2021») - convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 Luglio 2021, n. 108 – avente ad oggetto la «Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

Tale art. 47 del Decreto Semplificazioni 2021, rubricato «*Pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel PNRR e nel PNC*», prevede importanti ed impegnative misure volte a favorire le pari opportunità, generazionali e di genere nonché a promuovere l'inclusione lavorativa delle persone disabili nell'ambito degli appalti finanziati - in tutto o in parte - con le risorse previste dal Regolamento (UE) 2021/240 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 Febbraio 2021 e dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 Febbraio 2021 nonché dal Piano Nazionale di Rilancio e Resilienza («PNRR») e del Piano nazionale per gli investimenti complementari («PNC»).

Nello specifico, tale norma prevede i seguenti obblighi a carico degli operatori economici che intendano partecipare ai bandi di gara, agli avvisi ed agli inviti della Pubblica Amministrazione:

- (i) le aziende pubbliche o private tenute alla redazione del rapporto sul personale ai sensi [dell'art. 46 del D. Lgs. n. 198/2006](#) (ossia le aziende che occupino più di 50 dipendenti) - al momento della produzione della domanda o dell'offerta devono produrre, a pena di esclusione dalla gara, copia dell'ultimo rapporto redatto con attestazione della sua conformità a quello trasmesso alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità (comma 2);
- (ii) le aziende pubbliche o private che occupino da 15 a 100 dipendenti, sono tenute a consegnare alla stazione appaltante, entro 6 mesi dalla conclusione del contratto, la seguente documentazione:
  - una relazione di genere «*sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato di assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, di altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta*». Relazione che deve essere trasmessa alle rappresentanze sindacali aziendali e alla consigliera e al consigliere regionale di parità (comma 3). Relazione che, ove non presentata entro il termine stabilito, determina l'impossibilità di partecipare, in forma singola o in raggruppamento temporaneo, per un periodo di 12 mesi a ulteriori procedure di affidamento afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte dalle risorse connesse al PNRR (comma 6);
  - la certificazione attestante la regolarità dell'azienda alle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili prevista [dall'art. 17 della Legge n. 68/1999](#) nonché una relazione relativa all'assolvimento degli obblighi di cui alla predetta legge ed alle eventuali sanzioni e provvedimenti disposti nei tre anni antecedenti la data di scadenza di presentazione delle offerte (comma 3-bis).

Il citato art. 47 del Decreto Semplificazioni 2021 prevede, inoltre, quale requisito necessario per l'offerta (i) l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta, agli obblighi di cui alla Legge n. 68/1999 (ossia la disciplina sui lavoratori disabili e categorie protette) e (ii) 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*» (comma 4).

Tale ultima previsione non è di immediata comprensione. Dal tenore letterale della stessa non è dato evincere, difatti, cosa si intenda per «*assunzioni necessarie*» e, in particolare, se tale obbligo di assunzione debba sussistere solo ove il datore di lavoro abbia una effettiva necessità di assumere personale per poter svolgere le attività oggetto della gara oppure anche nel caso in cui il datore di

lavoro abbia già un numero di dipendenti tale da consentirgli di eseguire le attività oggetto della gara e, al contempo, di rispettare la adibizione della citata quota del 30% all'occupazione giovanile e femminile. Né tantomeno è dato comprendere cosa si intenda per «occupazione giovanile» non essendoci alcun riferimento alla fascia di età che qualificherebbe un lavoratore come tale.

Peraltro, se si esamina la previsione in una “logica gara” e, dunque, alla luce delle regole previste dal d.lgs. n. 50/2016 (il “Codice Appalti”) non può non rilevarsi che l'articolo in commento introduce una nuova ipotesi di esclusione dalla procedura ad evidenza pubblica (peraltro non in linea con lo spirito di semplificazione procedimentale e di responsabilizzazione del concorrente nella partecipazione alla gara) rispetto alla quale non è chiaro se possa operare, in caso di mancata presentazione dell'attestazione di conformità il meccanismo del soccorso istruttorio di cui [all'art. 83 del Codice Appalti](#).

Con riferimento, invece, alle stazioni appaltanti, l'art. 47, comma 4, del Decreto Semplificazioni 2021 dispone che le stesse prevedano nei propri bandi di gara, avvisi ed inviti nonché 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». Le stazioni appaltanti avranno la facoltà di escludere l'inserimento dei predetti requisiti ovvero stabilire una quota inferiore, dandone una 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 di universalità e di socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche (comma 7).

Fermo restando che – come previsto dal comma 8 dell'art. 47 - la definizione delle modalità e dei criteri applicativi delle misure previste dal medesimo articolo, l'indicazione delle misure premiali e la predisposizione di modelli di clausole da inserire nei bandi di gara, differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto, è demandata all'approvazione di linee guida del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero dei Ministri o delle autorità delegati per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto e che ad oggi, tuttavia, le linee guida non risultano ancora adottate, la norma lascia chiaramente un ampio margine di discrezionalità alla Stazione Appaltante nella definizione in parte qua della disciplina di gara.

Ai sensi del successivo co. 5 dell'art. 47 del Decreto Semplificazioni 2021, ulteriori misure premiali possono poi prevedere l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente ovvero al concorrente che:

- (i) 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;
- (ii) 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;
- (iii) si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, persone disabili, 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;
- (iv) 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; (d-bis) abbia, nell'ultimo triennio, rispettato gli obblighi in materia di assunzione obbligatorie di cui alla Legge n. 68/1999;
- (v) 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 D. Lgs. n. 254/2016](#).

Sul punto, pare utile segnalare che, con specifico riferimento alle ipotesi previste dal comma 5 appena menzionato, non trovano applicazione le sanzioni di cui al comma 6, che si applicano infatti solo in relazione ai commi 3, 3-bis e 4.

Da ultimo, il comma 9 dispone ulteriori obblighi di pubblicazione, in quanto i rapporti e le relazioni previste dai commi 2 e 3 devono essere pubblicati sul profilo del committente, nella sezione “Amministrazione trasparente”, ai sensi [dell'articolo 29 D. Lgs. n. 50 del 2016](#), e comunicati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ovvero ai Ministri o alle Autorità delegate per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale.

### **3. Le misure introdotte dalla Legge 162/2021**

Una ulteriore rilevante misura, volta a prevenire potenziali atti o situazioni di discriminazione nei luoghi di lavoro, riguarda la Legge n. 162/2021, sulle pari opportunità tra uomo e donna in ambito lavorativo, pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 18 novembre 2021, volta a modificare il Decreto Legislativo n. 198/2006 (c.d. Codice delle Pari Opportunità) con la finalità di (i) superare le cause di disparità e (ii) agevolare la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro.

In relazione a tale Legge, appare rilevante la modifica dell'art. [46 del Codice delle Pari Opportunità](#). La Legge interviene, infatti, sulla disciplina che richiede, per le aziende pubbliche e private che superino un determinato numero di dipendenti (il limite viene ridotto da 100 a 50 dipendenti) - la redazione di un rapporto biennale sulla situazione del personale maschile e femminile, il cui contenuto viene ampliato con una serie dettagliata di informazioni sulla popolazione aziendale.

Inoltre, la citata Legge 162/2021 introduce [l'articolo 46-bis nel Codice delle Pari Opportunità](#) che dispone la introduzione, a far data dal 1° Gennaio 2022, della «certificazione della parità di genere», previsione che riguarderà le stesse aziende destinatarie dell'obbligo di redigere il citato rapporto sulla situazione del personale e che dovrà attestare *«le politiche e le misure concrete adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità»*.

Con successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri dovranno essere definiti i parametri minimi per il conseguimento della predetta certificazione (con particolare riferimento alla retribuzione corrisposta, alle opportunità di progressione in carriera ed alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro con riguardo ai lavoratori occupati di sesso femminile in stato di gravidanza) nonché dovranno essere indicate (i) le modalità di acquisizione e di monitoraggio dei dati trasmessi dai datori di lavoro e resi disponibili dal Ministero del Lavoro, (ii) le modalità di coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e dei consiglieri di parità regionali ed infine (iii) le forme di pubblicità della certificazione.

Inoltre, la citata Legge 162/2021 prevede per le società che alla data del 31 Dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento siano in possesso della certificazione della parità di genere, sarà riconosciuto:

- uno sgravio contributivo applicato su base mensile, determinato entro il 31 Gennaio 2022 con Decreto del Ministero del Lavoro di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e

con il Ministro delegato per le pari opportunità. L'esonero non potrà comunque essere superiore all'1% dei contributi né superare il limite massimo di 50.000 Euro annui per ciascuna azienda;

- un punteggio premiale per la valutazione, da parte delle autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, di proposte progettuali ai fini della concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti.

Infine, la citata Legge modifica [Part. 25 del Codice delle Pari Opportunità](#) in materia di discriminazione diretta e indiretta nei luoghi di lavoro, ampliandone la portata. Infatti, il nuovo comma 2-bis, stabilisce che «*costituisce discriminazione ogni trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro che, in ragione del sesso, dell'età anagrafica, delle esigenze di cura personale o familiare, dello stato di gravidanza nonché di maternità o paternità, anche adottive, ovvero in ragione della titolarità e dell'esercizio dei relativi diritti, pone o può porre il lavoratore in almeno una delle seguenti condizioni:*

- a) posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori;*
- b) limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali;*
- c) limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione nella carriera».*

Si tratterà, in quest'ultimo caso, di un notevole ampliamento della gamma di esemplificazioni già fornite dal Legislatore con il testo originario del Codice delle Pari Opportunità, stabilendo nuove e più precise casistiche di potenziale discriminazione diretta ed indiretta nei luoghi di lavoro. E ciò a dimostrazione della particolare attenzione che il Legislatore oggi pone ad ogni possibile situazione di discriminazione nei luoghi di lavoro, come peraltro è dimostrato dal crescente trend di casi contenziosi che stanno occupando con sempre maggiore vigore le aule dei Tribunali del Lavoro e gettando le basi per nuovi orientamenti giurisprudenziali in materia di discriminazione di genere.

#### **4. Le misure previste dal Disegno di Legge di Bilancio (in procinto di divenire legge)**

Per concludere, ulteriori importanti misure, già approvate dal Consiglio dei Ministri e in procinto di entrare in vigore con la Legge di bilancio per l'anno 2022, sono le agevolazioni a tutela della famiglia e, prima fra tutte, l'esonero contributivo del 50% in favore delle lavoratrici madri a decorrere dal rientro al lavoro dopo la maternità.

[L'art. 35 del Disegno di legge di bilancio](#), prevede difatti che: «*In via sperimentale per l'anno 2022 è riconosciuto nella misura del cinquanta per cento l'esonero per un anno del versamento dei contributi previdenziali a carico delle lavoratrici madri dipendenti del settore privato a decorrere dal rientro nel posto di lavoro dopo la fruizione del congedo obbligatorio di maternità e per un periodo massimo di un anno a decorrere dalla data del predetto rientro. Resta ferma l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche».*

I requisiti quindi richiesti per poter fruire di tale esonero contributivo saranno due:

- deve trattarsi di una lavoratrice dipendente del settore privato;
- tale lavoratrice deve aver fruito di un congedo obbligatorio di maternità.

Il Disegno di legge di bilancio prevede altresì ulteriori misure volte al raggiungimento della parità salariale di genere, essendo previsto un rifinanziamento di 52 milioni di Euro a decorrere dal 2023 per il Fondo per il sostegno della parità salariale di genere. Il predetto Fondo, istituito con la scorsa Legge di Bilancio, è destinato alla copertura finanziaria di «*interventi finalizzati al sostegno e al riconoscimento del valore sociale ed economico della parità salariale di genere e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro».* A tal riguardo è altresì previsto l'ampliamento del campo di intervento del citato Fondo per estenderlo anche «*al sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, anche attraverso la definizione*

*di procedure per l'acquisizione, d parte delle imprese pubbliche e private, di una certificazione della parità di genere cui siano connessi benefici contributivi a favore del datore di lavoro».*

## **5. Alcune considerazioni conclusive**

Tutte le misure sopra illustrate dimostrano quindi lo sforzo, da parte del nostro Paese, al fine di ridurre il *gap* nel mondo del lavoro tra gli uomini da una parte e le donne e i soggetti svantaggiati dall'altra.

Tali misure, difatti, hanno ad oggetto una molteplicità di aspetti anche molto diversi tra loro (da quello puramente economico, ossia la parità retributiva a parità di mansioni, alle differenze di genere, sino alla tutela della maternità, anche se con riferimento a quest'ultimo caso, probabilmente il DdL ha perso un'occasione, non citando anche la tutela della paternità, a proposito di differenze di genere).

L'obiettivo del legislatore è dunque quello di diminuire e, ci si augura in un futuro ravvicinato, eliminare del tutto situazioni di disparità nei luoghi di lavoro che ancora oggi purtroppo sono presenti. Sarà quindi interessante capire se e in che misura tali previsioni consentiranno nella pratica di effettivamente limare le situazioni di disparità e quali ulteriori interventi abbia in mente il legislatore per poterle rendere ancor più efficienti.