

La premialità di genere nella PA

Madia D'Onghia

1. Il tema che mi è stato assegnato, in continuità con le relazioni di Cristina Alessi e Laura Calafà, si inserisce a pieno titolo nell'ambito di quella priorità trasversale (la parità di genere) presente in tutte le missioni che compongono il PNRR, oltre che in quella *Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026* (definita nell'agosto 2021), con cui ci si propone di raggiungere, entro il 2026, l'incremento di 5 punti nella classifica dell'Indice sull'uguaglianza di genere elaborato dall'*European Institute for Gender Equality* (EIGE), che attualmente vede l'Italia al quattordicesimo posto nella classifica dei Paesi dell'Unione europea.

Parlare di premialità di genere nella PA significa circoscrivere la riflessione ad alcune misure che, seppure adottate e gestite direttamente dalle pubbliche amministrazioni, sono rivolte a soggetti e realtà esterni al settore pubblico; si tratta, infatti, delle misure di promozione dell'occupazione femminile nelle imprese affidatarie di concessioni o appalti pubblici che rientrano a pieno titolo nelle cc.dd. clausole sociali di seconda e terza generazione³⁴. Clausole estremamente interessanti che, tuttavia, sul piano applicativo non stanno dando buona prova di sé, anche a causa di una attuazione molto articolata e di una PA impreparata alla loro gestione.

La disciplina di tali previsioni rinvia dall'art. 47 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito, con modificazione, in l. 29 luglio 2021, n. 108), che ha introdotto a carico delle amministrazioni pubbliche, rispetto ad appalti e concessioni finanziati con risorse del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), una serie di obblighi e misure, al fine di promuovere le pari opportunità, generazionali e di genere, e l'inclusione lavorativa delle persone disabili³⁵. Si tratta, per un verso, di adempiere a specifici obblighi, anche assunzionali (c.d. meccanismo di condizionalità) e, per altro verso, della possibilità di assegnare un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che rispetti determinati requisiti, nell'ambito delle procedure di gara relative agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR e del PNC.

Sul primo versante, il predetto art. 47, al co. 4, così dispone: «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. Il contenuto delle clausole è determinato tenendo, tra l'altro, conto dei principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione, nonché dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, dei principi dell'Unione europea, degli

³⁴ In proposito si rinvia, per tutti, a F. DI NOIA, *Le clausole sociali nel "nuovo" Codice dei contratti pubblici: conferme ed evoluzioni nel modello di tutela*, in *LPO*, 2023, n. 9-10, p. 611 ss. e ivi per ulteriori riferimenti bibliografici.

³⁵ Sul tema, per un ulteriore commento, v. F. PANTANO, *Clausole sociali, concorrenza, investimento pubblico e tutela del lavoro: dal Codice dei contratti pubblici al PNRR*, in *federalismi.it*, n. 25/2022, spec. 180 e ss. e M. LAMBERTI, *La riforma degli appalti pubblici tra PNRR e legge delega: verso il rafforzamento delle clausole sociali?*, in *DML*, 2022, 3, in part. 589 e ss.

indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile [...]. Fermo restando quanto previsto al comma 7 [possibilità di deroghe totali e parziali, su cui *infra*], è requisito necessario dell'offerta [...] 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».

Tale "condizionalità all'occupazione di giovani e donne" è un dispositivo basato su 'quote obbligatorie' avente lo scopo di assicurare che i progetti finanziati dal PNRR contribuiscano in modo diretto all'incremento dell'occupazione di giovani e donne. L'ammissibilità tecnico giuridica della quota è fondata sulla sua natura di "azione positiva", ossia di dispositivo derogatorio rispetto alle dinamiche ordinarie, orientato alla correzione di alcuni squilibri nella vita economica e sociale, significativi e persistenti nel tempo.

Sul secondo versante, lo stesso art. 47, al successivo co. 5, disciplina «ulteriori misure premiali» che determinano l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato, in possesso di specifici requisiti che, da un lato, riguardano il profilo dell'impresa (condotta non discriminatoria, politiche *family friendly* e parità di genere nell'organizzazione), ma dall'altro si applicano per il superamento della predetta quota del 30% di occupazione aggiuntiva femminile o giovanile creata nell'esecuzione del contratto.

Più in particolare, tali premialità scattano al verificarsi di una delle seguenti condizioni:

- a) nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori³⁶;
- b) utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro;
- c) si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, giovani, con età inferiore a trentasei anni, e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali;
- d) abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali;
- e) abbia rispettato, nell'ultimo triennio, gli obblighi previsti in tema di collocamento mirato
- f) 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 finanziario³⁷.

Vale la pena qui ricordare anche che questa premialità non rappresenta una novità assoluta. Un analogo meccanismo è già presente all'art. 5, l. n. 162/2021 (che ha modificato il Codice delle pari opportunità), laddove si stabilisce che «nei bandi di gara, le amministrazioni aggiudicatrici indicano i criteri premiali che intendono applicare nella valutazione delle offerte a favore delle aziende in possesso della certificazione». E lo stesso è stato poi ripreso nel novellato codice dei

³⁶ Ai sensi dell'art. 44, d.lgs. n. 286/1998; dell'art. 4, d.lgs. n. 215/2003; dell'art. 4, d.lgs. n. 216/2003; dell'art. 3, l. n. 67/2006; dell'art. 55-*quinquies*, d.lgs. n. 198/2000 e dell'art. 54, d.lgs. n. 151/2001.

³⁷ Ai sensi dell'art. 7, d.lgs. n. 254/2016.

contratti pubblici, all'art. 108, co. 7, d.lgs. n. 36/2023, secondo cui, «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».

Per rendere, poi, operativo sia il meccanismo (obbligatorio) della condizionalità, sia le misure (opzionali) di premialità, il co. 8 dello stesso art. 47 prevede l'adozione di specifiche linee guida per la definizione di orientamenti in merito a modalità e criteri applicativi, oltre all'indicazione di misure premiali e modelli di clausole da inserire nei bandi di gara differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto. Tali linee guida sono state adottate con decreto del 7 dicembre 2021 su proposta della Ministra per le pari opportunità e la famiglia e del Ministro per le politiche giovanili, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le disabilità. Sul piano delle fonti, va anche precisato che l'ANAC, con delibera n. 154 del 16 marzo 2022, ha provveduto ad aggiornare il bando tipo per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture per tenere conto, tra l'altro, proprio delle indicazioni delle predette linee guida.

2. Passando al piano della declinazione operativa di tali dispositivi, vanno evidenziati alcuni elementi che di fatto hanno inficiato la loro efficacia, disvelando una sorta di disallineamento tra gli obiettivi dichiarati e le concrete ricadute applicative. Il riferimento è, in particolare, alla espressa possibilità di deroga all'applicazione dei dispositivi per la promozione dell'occupazione femminile.

Il legislatore ha, infatti, contemplato la facoltà per le stazioni appaltanti di escludere l'inserimento nei bandi, negli avvisi e negli inviti delle clausole dirette alla protezione generazionale e di genere e al sostegno alle fasce deboli della forza-lavoro, oppure di prevedere percentuali più basse rispetto alla soglia del 30%, «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 socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche» (art. 47, co. 7).

Le stazioni appaltanti, dunque, hanno facoltà di deroga totale (completa inapplicabilità della condizionalità) o parziale (con abbassamento della quota del 30%), con obbligo di motivazione prima o contestualmente all'avvio dei bandi. L'attuazione di tali deroghe non è, quindi, incondizionata, perché le stazioni appaltanti – come testualmente previsto – sono obbligate a darne «adeguata e specifica motivazione». Come si legge nelle linee guida, si tratta «di un onere motivazionale 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 [...] nella determina a contrarre o in un atto immediatamente esecutivo della determina stessa» (punto 6.4).

Non solo. Si precisa, altresì, che la motivazione deve riportare la dimostrazione specifica delle ragioni che rendano impossibili l'applicazione delle suddette misure o le rendano contrastanti con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche. A tal proposito si fa riferimento, a titolo meramente esemplificativo, «ai casi di affidamenti diretti per importi di modico valore o di

procedure che prevedano un numero di assunzioni inferiore a tre unità di personale, all'assunzione di personale con abilitazioni tali da rendere la platea dei potenziali interessati alle assunzioni limitata nel breve periodo, a procedure per somma urgenza o protezione civile o, comunque, altrimenti giustificate da specifiche ragioni di urgenza» (punto 6.5).

Con particolare riferimento alla quota di genere nelle nuove assunzioni, sempre le linee guida puntualizzano, altresì, che nella motivazione la stazione appaltante possa tenere anche in considerazione il «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». Sicché «una rigida applicazione della regola potrebbe determinare nel breve periodo un onere troppo gravoso per i settori in cui i tassi di occupazione femminile sono lontani da quelli prevalenti nel sistema economico a livello nazionale. In questi casi, quindi, 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» (punto 6.8.)

Ebbene, in questo caso specifico di deroga parziale, i parametri della soglia settoriale e del tasso di occupazione, che consentono l'abbassamento della quota del 30%, pongono una serie di questioni applicative. Il parametro di "sbarramento settoriale", ad esempio, non appare coerente con la natura derogatoria della quota: se, infatti, sono le soglie di partecipazione di uomini e donne "a mercato vigente" a legittimare la deroga, allora l'azione positiva non potrà far altro che operare nei settori in cui le donne sono già presenti e non potrà invece esercitare la sua funzione di assicurare più opportunità proprio laddove ve ne sarebbe maggior bisogno, ossia nei settori in cui la presenza femminile è ridotta. Il livello di occupazione femminile nei diversi settori, infatti, è il risultato di un complesso di fattori – tra cui proprio la scarsa presenza di opportunità accessibili e la persistenza di dinamiche di reclutamento stereotipate che invece l'azione positiva potrebbe contrastare. Non a caso si è fatto riferimento³⁸, a mo' di esempio, al settore delle costruzioni dove le donne sono poche non perché non ci sono ingegnere edili ma perché in quell'ambito gli uomini sono da sempre in maggioranza; questa situazione, in un mercato del lavoro a prevalente intermediazione formale e di cooptazione settoriale, non concorre a una redistribuzione di *chance* in partenza. La quota, invece, potrebbe offrire a molte donne delle opportunità che a "regole ordinarie" probabilmente nemmeno le raggiungerebbero.

Peraltro, il tasso di occupazione totale non è detto che sia un indicatore adeguato alla finalità dell'azione positiva perché nasconde i profili professionali e le mansioni. Valgono qui le stesse osservazioni critiche fatte da Calafà con riferimento alle procedure concorsuali. Tornando all'esempio delle costruzioni, il tasso di occupazione totale ci dice che le donne occupate nel settore sono poche (e già questo indurrebbe a una riduzione della quota di condizionalità), ma la realtà ci riporta che le donne sono scarsamente presenti nel profilo più numeroso nel settore (manovale), mentre sono più presenti nelle alte professionalità (comprese le funzioni direttive di cantiere); pertanto, computando la deroga alla condizionalità nel settore sul totale di tutti i profili,

³⁸ Cfr. V. CARDINALI, *PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?*, Inapp, Working paper, 2022, n. 92, Roma, Inapp, spec. 11-12.

di fatto si rischia di impedire di fornire alle donne le opportunità di emersione e crescita, proprio perché in base al dato medio del settore le donne sono poche.

3. Ma v'è di più. La previsione di margini di deroga particolarmente ampi ha praticamente svuotato e reso superabile il suo carattere di obbligatorietà, rimasto tale sulla carta, sancendo la sua inefficacia come strumento correttivo di criticità strutturali e rischiando di ridurlo a una mera “buona prassi” in contesti particolarmente sensibili. E una conferma la si ricava dall’osservazione dei dati messi a disposizione dall’autorità anticorruzione ANAC, laddove pubblica sul suo sito le informazioni relative ai bandi di gara che utilizzano i fondi del PNRR e, tra quelle disponibili, vi è anche quella relativa all’utilizzo del criterio della condizionalità³⁹.

Ebbene, quasi il 70% degli appalti del PNRR e del PNC prevede una deroga totale alla clausola che obbliga le imprese che si aggiudicano la gara a occupare almeno il 30% di giovani under 36 e donne: ben 51.850 su un totale di 75.109 affidamenti PNRR o PNC censiti nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici di Anac da luglio 2022 al 1° giugno 2023, ossia il 69.03%. Sono 1900 (il 2,53%) i bandi per cui le stazioni appaltanti hanno chiesto una deroga parziale (ovvero un abbassamento della clausola del 30%) mentre 21.229 (il 28,26%) prevedono il rispetto della quota di giovani e donne prescritta dalla legge⁴⁰.

Nel 39,29% dei casi (23.666 affidamenti) le stazioni appaltanti non hanno neppure specificato il motivo della deroga indicando tra le opzioni “Altro”; nel 38,8% (23.372 affidamenti) la motivazione è l’importo ridotto del contratto, nel 7,67% (4.619 affidamenti) necessità di esperienza o di particolari abilitazioni professionali, nel 6,43% dei casi (3.873 affidamenti) è la scarsa occupazione femminile nel settore, nel 3,63% (2.189 affidamenti) il mercato di riferimento, nel 3,43% (2.066 affidamenti) il numero di lavoratori inferiore a tre.

Man mano che cresce l’importo dell’appalto cresce, ma in maniera contenuta, anche il rispetto delle quote per l’occupazione: quasi del 60% (tra deroghe totali e deroghe parziali) degli appalti sopra i 40mila euro e nel 44% di quelli sopra i 150mila euro, le stazioni appaltanti non hanno inserito, nei bandi, le relative clausole. Infatti, su 27.420 affidamenti di importo superiore ai 40mila euro il 51,55% prevede una deroga totale, il 6,48% una deroga parziale mentre nel 41,65% dei casi la clausola giovani e donne è rispettata. Tra i 12.638 contratti di importo superiore ai 150mila euro il 31,63% prevede una deroga totale, il 12,58% una deroga parziale mentre il 55,5% rispetta la clausola. Tra i 4.328 appalti superiori al milione di euro il 59,4% rispetta la quota del 30% di occupazione di giovani e donne, il 23,31% prevede la deroga totale, il 17,14% la deroga parziale.

La situazione è ancora più sconcertante se si guarda all’applicazione del requisito della premialità. Solo circa il 4% delle gare prevede misure di premialità per il rispetto della parità di genere. Se poi si distingue tra gare di ammontare medio-piccolo e gare di grande ammontare, si osserva che al crescere dell’ammontare la previsione di quota premiale sale al 24% e supera il 50% nel caso si considerino gare con un valore superiore ai 10 milioni di euro.

³⁹ I dati sono consultabili al seguente link: [Pnrr, il 70% degli appalti avviato in deroga alla clausola sulle assunzioni di giovani e donne-\[www.anticorruzione.it\]\(https://www.anticorruzione.it\).](https://www.pnrr.gov.it/it/temi/tema-3/tema-3-1/tema-3-1-1/tema-3-1-1-1/tema-3-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1-1/tema-3-1/tema-3-1/tema-3-1/tema-3-1/tema-3-1)

⁴⁰ I dati fanno riferimento a tutte le procedure di affidamento di qualsiasi importo, censite nella Banca dati Anac e “perfezionate” per le quali cioè è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate) o è stata manifestata la volontà di affidare l’appalto (nel caso di affidamenti diretti), comprendendo anche gli affidamenti diretti in adesione ad accordo quadro/convenzione.

Nella pratica, dunque, i criteri di condizionalità e premialità vengono prevalentemente disattesi, soprattutto se trattasi di gare di valore medio-piccolo.

Peraltro, la mancata previsione di premialità non è affatto neutra sul piano delle conseguenze; ad esempio, fa venir meno l'incentivo ad acquisire la certificazione di genere nelle imprese, per cui si assiste al paradosso che, da un lato, il PNRR incentiva le imprese affinché acquisiscano la certificazione⁴¹, dall'altro lato, non vengono dati benefici una volta che la certificazione è stata acquisita.

In verità, non c'è molto da sorprendersi sulla presenza di dati così sconcertanti⁴², posto che è la stessa PA a guardare con sospetto tali meccanismi. Basti ripercorrere le linee guida per scorgere qua e là una serie di avvertimenti e cautele, che rivelano la chiara preoccupazione da parte del dipartimento della funzione pubblica di non paralizzare le imprese e scongiurare il rischio di disincentivare le imprese a partecipare ai bandi per la presenza di troppi adempimenti. E una conferma di questa sorta di "diffidenza" si ricava, più di recente, dal d.l. 2 marzo 2024, n. 19 (conv. dalla l. 29 aprile 2024, n. 56), emanato all'indomani della tragedia della strage di Firenze. Ebbene, l'art. 12, rubricato «ulteriori misure di semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici relativi a interventi previsti dal PNRR o non più finanziati con risorse del medesimo e in materia di procedimenti amministrativi», al co. 8 richiama il citato art. 47 e limita l'applicazione del meccanismo di condizionalità, «esclusivamente» alle procedure e gare «avviate successivamente alla data di concessione del finanziamento». Si assiste, così, di fatto, a una delimitazione del campo di applicazione dell'obbligo di rispettare la quota occupazionale.

Peraltro non è solo un problema di diffidenza o eccesso di cautela. Spesso, le pubbliche amministrazioni rilevano una totale inadeguatezza nella gestione e applicazione concreta delle misure sin qui descritte o di altre analoghe, dirette sempre a superare quel *gap* di genere persistente nel mercato del lavoro, privato e pubblico⁴³.

A tal proposito, molto eloquente, solo per fornire un altro esempio di "deludente" applicazione di un meccanismo di premialità, è l'attuazione di una disposizione (art. 1, co. 354, l. n. 190/2019) che ha previsto l'incremento del Fondo per il Finanziamento Ordinario (in misura di 1 milione di euro, a regime, a decorrere dall'anno 2020) da ripartirsi tra le Università, per la promozione dell'educazione alle differenze di genere, attraverso l'inserimento, nell'offerta formativa, di corsi di studi di genere o per il potenziamento di corsi di studi di genere già esistenti. A fine 2023 è stato emanato il decreto di distribuzione di queste risorse per l'anno 2020-2021 e solo pochissime università hanno beneficiato della quota premiale perché il Ministero ha pensato bene di individuare come criterio di distribuzione delle risorse l'adozione da parte delle Università del bilancio di genere nel 2020 e nel 2021, facendo, in realtà, una grande confusione. Il bilancio di genere, infatti, non è un documento che va adottato annualmente, perché, per prassi, ha una

⁴¹ Il PNRR alla Missione 5, componente politiche del lavoro, stanZIA 10 milioni di euro per favorire la certificazione di genere. Sulla certificazione di parità come azione positiva collegata alla promozione dell'obiettivo trasversale della parità di genere nel PNRR, si rinvia a F. GUARRIELLO, *Mercato e valori nelle politiche di contrasto al gender pay gap: trasparenza, informazione, certificazione*, in RGL, 2024, n. 3, p. 397 ss.; si veda anche L. ZAPPALÀ, *La parità di genere al tempo del PNRR: tra trasparenza, certificazione e misure premiali*, in LDE, 2022, n. 3, p. 1. ss.

⁴² Sulle criticità emerse in sede di monitoraggio sull'attuazione del PNRR, si veda anche B. MARTINI, *Gare Pnrr: che fine hanno fatto obblighi e premi per la parità di genere?*, consultabili in <https://lavoce.info/archives/101303/gare-pnrr-che-fine-hanno-fatto-obblighi-e-premi-per-la-parita-di-genere/>.

⁴³ Sia consentito rinviare a M. D'ONGHIA, *Le politiche di genere in trent'anni di riforma della PA tra successi e obiettivi ancora mancati*, in DLM, 2024, in corso di stampa.

validità triennale (analogamente al Piano di azioni positive). Sono state così escluse dalla quota premiale molte università comunque in possesso del bilancio di genere, ma adottato precedentemente e valido per gli anni 2020 e 2021.

4. Per concludere, con queste brevi riflessioni s'intende mettere in rilievo quanto meno le contraddizioni tra gli obiettivi dichiarati nelle misure PNRR e i risultati raggiunti sinora, il che disvela anche la mancanza di una vera consapevolezza da parte delle pubbliche amministrazioni di cosa significhi per davvero realizzare efficaci azioni positive. Si registra, cioè, un utilizzo delle *affirmative actions* in maniera debole rispetto a quello che è il loro vero significato, sino a giungere a vere e proprie contraddizioni: uno stridente contrasto tra l'enfasi degli obiettivi e i risultati raggiunti in sede applicativa, che addirittura – come già Calafà segnalava molto efficacemente – portano a esiti paradossali, in una sorta di eterogenesi dei fini.

Indubbiamente, l'adozione di queste misure ha contribuito a svolgere una rilevante funzione di *moral suasion*, per cui la sensibilità al tema delle pari opportunità nel mercato del lavoro si consolida sempre più nel tempo, ma continua a mancare una compiuta valutazione degli effettivi impatti. Come si è detto, il meccanismo di condizionalità, in concreto, ha finito per essere disatteso dalla previsione di margini di deroga particolarmente ampi e il suo carattere di obbligatorietà è rimasto tale solo sulla carta. E lo stesso può dirsi con riferimento all'utilizzo delle misure premiali, pur non configurandosi come un obbligo giuridico.

Entrambe le misure non sono state, sinora, colte nelle loro vere potenzialità e l'approccio "adempimentale", (chiaramente esplicitato ai punti 1 e 6 delle Linee guida), unitamente alla sostanziale diffidenza rispetto a tali meccanismi hanno indotto a disciplinare tali misure al pari di un dispositivo ordinario, senza tenere in adeguata considerazione la loro natura di azione positiva, per definizione derogatoria e di inversione delle dinamiche ordinarie di reclutamento nel mercato del lavoro di giovani e donne⁴⁴.

E allora, se la prassi applicativa dimostra che si sta vanificando la funzione propria di tali misure, ovvero superare le criticità strutturali legate ai disequilibri di genere, occorre tempestivamente intervenire con dei correttivi, specie in fase attuativa, avvalendosi anche di un diverso approccio culturale che miri a far divenire, per davvero, l'equilibrio di genere un prioritario obiettivo strategico-istituzionale.

⁴⁴ In tal senso anche V. CARDINALI, *PNRR. La clausola di condizionalità all'occupazione di giovani e donne: azione positiva o azione mancata?*, cit.