

POTENZIALITÀ E CRITICITÀ DEL SISTEMA NAZIONALE DI CERTIFICAZIONE DELLA PARITÀ DI GENERE*

FOCUS SULLA SUA APPLICAZIONE AL SETTORE DEI CONTRATTI PUBBLICI

di Elina Anfuso** e Matteo Vecchi***

Sommario. 1. Premessa. – 2. Analisi del fenomeno, possibili soluzioni e trauma pandemico. – 3. La parità di genere a confronto: il dibattito in Assemblea costituente e il PNRR. – 4. Il Codice delle pari opportunità dopo l'intervento della legge Gribaudo. – 5. Il sistema nazionale di certificazione della parità di genere. – 6. La prassi di riferimento: la parità di genere diventa un valore aziendale. – 7. La promozione delle pari opportunità nel settore dei contratti pubblici. 8. Considerazioni conclusive.

18

1. Premessa. Il presente elaborato intende soffermarsi sulle potenzialità e sulle criticità del sistema nazionale di certificazione della parità di genere, entrato in vigore in Italia il 1° gennaio 2022.

Senza soffermarsi troppo sulla disciplina sovranazionale da cui il sistema di certificazione della parità di genere prende le mosse¹, si vuole concentrare l'attenzione sugli incentivi e sulle premialità previste dal legislatore, in particolare nel settore dei contratti pubblici (di recente interessato da un'importante riforma volta a semplificare e razionalizzare la disciplina vigente), oltre che sulle sfide poste da una misura che, laddove non accompagnata da un radicale cambiamento socio-culturale (da attuare in via prioritaria per il tramite di politiche di coesione sociale riguardanti l'istruzione, la formazione e il mercato del lavoro), rischia, da un lato, di apparire come la soluzione di facciata a un problema che andrebbe, invece, affrontato mediante la revisione del sistema normativo nel suo complesso e, dall'altro, di addossare esclusivamente sulle imprese il compito di ridurre le disuguaglianze di genere, sollevando lo Stato da qualsiasi forma di responsabilità in merito.

Allo stesso tempo, si cercherà di mettere in luce come anche quest'ultimo passo avanti nel lungo e accidentato percorso verso la piena e assoluta realizzazione del principio di uguaglianza di genere² sia stato generato non dall'esigenza di assicurare pari opportunità alla

* *Sottoposto a referaggio.* Il contributo è frutto delle riflessioni congiunte dei due Autori. Tuttavia, i paragrafi 1, 4, 5, 6 e 7 sono stati redatti da Elina Anfuso, mentre i paragrafi 2, 3 e 8 sono stati redatti da Matteo Vecchi.

** Avvocata del Foro di Roma.

*** Dottore in Giurisprudenza – Università di Roma LUMSA.

¹ Si fa riferimento allo Strumento per la Ripresa denominato *Next Generation EU* (NGEU), istituito dall'Unione europea con reg. UE n. 2020/2094, e al Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, istituito con reg. UE n. 2021/241 (c.d. regolamento RRF), che del programma NGEU costituisce la principale componente. A livello nazionale la gestione dei fondi erogati nell'ambito del NGEU avviene per mezzo del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR), approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021.

² La Costituzione italiana nasce paritaria, come dimostra sia la formulazione dell'art. 3 Cost., che sancisce espressamente il principio di uguaglianza «senza distinzione di sesso», sia la formulazione dell'art. 51 Cost. (pari opportunità nell'accesso ai pubblici uffici), che dell'art. 3 Cost. costituisce specificazione e conferma, come precisato dalla Corte costituzionale con la storica sent. n. 33/1960 (caso Rosa Oliva). La democrazia paritaria voluta dalle Madri e dai Padri costituenti, tuttavia, non si è ancora realizzata e ciò non soltanto perché la

donna in quanto tale, quale essere umano dotato degli stessi diritti (e degli stessi doveri) di un uomo, bensì dall'urgenza di riparare i danni economici causati dalla pandemia, coinvolgendo ogni risorsa disponibile e, dunque, anche le donne.

2. Analisi del fenomeno, possibili soluzioni e trauma pandemico. La diffusione del virus Covid-19 ha avuto un impatto significativo sulle donne di tutto il mondo, aggravando le disparità che le stesse affrontano quotidianamente in casa e sul luogo di lavoro. L'occupazione femminile è stata immediatamente colpita dalla pandemia.

I dati mostrano che una donna su quattro, a fronte del dato maschile di uno su cinque, pensa o ha pensato di lasciare il lavoro o, quantomeno, di cambiare carriera³.

Sebbene siano state colpite tutte le donne, sono state le lavoratrici madri a incontrare gli ostacoli maggiori. L'emergenza sanitaria, infatti, ha aumentato la tendenza all'automazione e alla digitalizzazione, rendendo l'ingresso nel mondo del lavoro e la conservazione del posto molto più difficile.

Al termine della pandemia, il percorso delle donne verso il rientro e il reinserimento lavorativo è stato ostacolato dalla loro necessità di riqualificarsi prima ancora che dall'esigenza di trovare nuove opzioni professionali. Basti pensare già solo alla «settorializzazione» dei mestieri, che impedisce alle donne di accedere a determinati settori, tipicamente «maschili».

Bisogna ricordare che quando si parla di «settorializzazione» del lavoro femminile ci si riferisce soprattutto all'occupazione complessiva delle donne, largamente sottorappresentate in settori specifici, come quello tecnico-meccanico, quello edile o, più generalmente, qualsiasi settore scientifico. Per quanto riguarda le industrie, invece, il numero di donne occupate supera quello degli uomini nei servizi domestici, nell'istruzione e nel complesso delle industrie della cura e dell'assistenza.

Una situazione di crisi analoga a quella odierna fu innescata nel 2008 dal crollo del mercato finanziario statunitense in seguito alla crisi dei mutui *subprime*⁴, i cui effetti colpirono i mercati

Costituzione, benché pensata da donne e uomini, sia poi stata in concreto attuata da soli uomini, ma anche perché la lente con la quale per anni è stata interpretata – e ancora oggi, in parte, continua a essere letta – è quella maschile, magari anche inconsciamente tendente a depotenziare i pochi strumenti posti dall'ordinamento a tutela della parità di genere. Così B. Pezzini (a cura di), *Corso di Analisi di genere e diritto antidiscriminatorio – La costruzione del genere. Norme e regole – Vol. I - Studi*, Bergamo, 2012; Id., *Corso di Analisi di genere e diritto antidiscriminatorio – Genere e diritto. Come il genere costruisce il diritto e il diritto costruisce il genere – Vol. II – Lezioni, casi, materiali*, Bergamo, 2012; Id., *Costituzione italiana e uguaglianza dei sessi. Il principio antisubordinazione di genere*, in B. Pezzini, A. Lorenzetti (a cura di), *70 anni dopo tra uguaglianza e differenza. Una riflessione sull'impatto del genere nella Costituzione e nel costituzionalismo*, Torino, 2019; più recentemente, M. D'Amico, *I diritti delle donne fra parità, differenza e uguaglianza in una società complessa*, in *Federalismi.it*, 7, 2022, III ss.

³ I dati elaborati dal *The Washington Post-Schar School Poll* e consultabili sul sito del *The Washington Post* mostrano un incremento nel numero di lavoratrici e lavoratori interessati a un cambio di carriera. La pandemia, infatti, parrebbe aver contribuito a dare ai cittadini statunitensi una maggiore comprensione di sé e della propria vita privata e lavorativa, spingendoli a valorizzare la prima.

⁴ La crisi finanziaria scoppiata nel 2008 ha avuto effetti di vasta portata in tutto il mondo. La crisi, iniziata negli Stati Uniti, è stata prodotta dalle tattiche di prestito aggressive adoperate dagli operatori del mercato dei mutui *subprime* e dall'aumento incontrollato dei prezzi immobiliari. Il rischio si è poi disperso all'interno del sistema finanziario globale a causa dell'innovazione finanziaria e delle complesse procedure di cartolarizzazione diffuse all'inizio degli anni Duemila (in particolare quelle relative ai titoli garantiti da ipoteca e alle obbligazioni di debito collateralizzate). La crisi del 2008 ha portato al fallimento di importanti società finanziarie (prima fra tutte la *Lehman Brothers*), mettendo in luce le falle e le debolezze di un sistema finanziario interconnesso. Sono stati soprattutto i *credit default swap* ad aumentare la diffusione del rischio e a causare un effetto a catena sui mercati finanziari. Per rispondere a tale crisi, i governi e gli organismi di regolamentazione nazionali hanno

europei solo successivamente, intorno agli anni 2010-2011.

Entrambe le crisi sopra ricordate hanno provocato una perdita considerevole di posti di lavoro in diversi settori, con conseguenze particolarmente rilevanti per l'impiego femminile. Molte aziende hanno dovuto ridurre i costi e ottimizzare la loro forza lavoro e le donne sono stati i primi soggetti a essere colpiti dai tagli e dai licenziamenti, anche a causa della molteplicità degli oramai ben noti fattori culturali e strutturali che portano a un'iniqua distribuzione dei posti di lavoro tra i generi.

Negli anni successivi alle crisi, nonostante i progressi nella promozione dell'occupazione femminile, le donne hanno continuato a incontrare significative *feasible frontier* all'ingresso nel mondo del lavoro, sia sotto il profilo della permanenza sul mercato che sotto il profilo dell'avanzamento professionale. Si è, quindi, venuto a creare un effetto indesiderato, quello del c.d. *sticky floor*⁵, che ha di fatto impedito alle lavoratrici di progredire nella gerarchia aziendale e, più in generale, di fare carriera, soprattutto ove si paragoni il percorso professionale delle lavoratrici a quello di un qualsiasi altro lavoratore nella medesima posizione.

Occorre evidenziare, inoltre, come, anche quando riescono effettivamente a trovare un'occupazione, le donne siano costrette a subire una lunga serie di discriminazioni, sia di primo che di secondo livello (ad esempio, pur concorrendo per la medesima posizione lavorativa, spesso viene loro richiesto di possedere requisiti accademici e formativi superiori rispetto a quelli dei colleghi uomini o, ancora, ai colloqui vengono loro poste domande personali riguardanti i piani di vita imminenti e futuri). In generale, è la stessa esperienza lavorativa delle donne a essere valutata in modo diverso o, meglio, sottovalutata rispetto a quella degli uomini.

Non da ultimo è necessario affrontare la questione del *gender pay gap*.

Al netto delle importanti conquiste realizzate nel corso degli ultimi anni nel campo dell'occupazione femminile, il reddito medio riconosciuto per le lavoratrici *entry level* continua a non offrire un salario in grado di garantire l'autosufficienza economica. Ciò ha contribuito a creare una discriminazione di secondo livello legata al reddito e all'estrazione sociale, con conseguenze negative sia per la stabilità finanziaria delle donne che per la loro indipendenza economica.

Volendo fare un'analogia fra la recente crisi post-pandemica e la crisi finanziaria del 2008, possiamo dire che entrambe hanno avuto un impatto significativo sull'occupazione

adottato misure straordinarie volte a stabilizzare i mercati finanziari e a impedire il collasso del sistema bancario. Le banche centrali, invece, hanno adeguato le loro politiche monetarie, mettendo in atto importanti iniezioni di liquidità, grazie alle quali è stato possibile salvare le istituzioni finanziarie. La crisi ha stimolato una revisione dei sistemi di regolamentazione, ponendo l'accento sulla necessità di un controllo più stringente. Nonostante le importanti misure adottate a livello nazionale e internazionale, i gravi effetti macroeconomici della crisi hanno generato un notevole declino economico. Tra gli effetti più diffusi figurano gli alti tassi di disoccupazione, il calo della spesa dei consumatori e il rallentamento della crescita del PIL. Gli accademici ancora oggi studiano i percorsi attraverso i quali la crisi del 2008 ha influenzato l'economia reale e le conseguenti misure politiche intese a promuovere la ripresa. Sul punto v. A. Mian, A. Sufi. *House of debt: How they (and you) caused the great recession, and how we can prevent it from happening again; with a new afterword*, Chicago Press, 2015.

⁵ Il termine *sticky floor* (letteralmente «pavimento appiccicoso») è la metafora di un modello occupazionale parziale che intrappola i dipendenti, e soprattutto le donne, in posizioni di livello inferiore con mobilità limitata e ostacoli aggiuntivi per l'avanzamento di carriera. Le sfide e le barriere che le donne incontrano all'inizio della carriera agiscono come un «nastro adesivo» che le tiene incollate a terra, impedendo loro di salire la scala aziendale. Si rimanda al valevole contributo di M.E. Heilman, T.G. Okimoto, *Why Are Women Penalized for Success at Male Tasks?: The Implied Communitarity Deficit*, in *Journal of Applied Psychology*, febbraio 2007, che ha rivelato come gli uomini, al contrario delle donne, sopravvalutino costantemente i loro talenti e le loro potenzialità.

femminile, causando la perdita di posti di lavoro per molte donne, ma che la prima, ancora oggi in corso, sicuramente renderà più complesso il reinserimento lavorativo delle donne che negli ultimi anni sono state costrette ad allontanarsi dal mondo del lavoro.

Tutto ciò rende palpabile come, sebbene negli anni fra il 2011 e il 2020 siano stati raggiunti importanti traguardi, le barriere all'ingresso, alla permanenza e all'avanzamento professionale delle donne comunque persistono, creando profonde disuguaglianze di genere. Diviene, dunque, fondamentale adottare misure e politiche sociali in grado di promuovere le pari opportunità e garantire un trattamento equo per le lavoratrici.

In Italia le differenze di genere sono ancora forti e pervasive sia in campo economico che in ambito sociale. Ciò è reso evidente, ad esempio, dalla circostanza che solo una donna su due lavora o è attivamente alla ricerca di un'occupazione⁶.

Per migliorare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è stato lo stesso legislatore a incentivare un uso più flessibile dei contratti a tempo determinato. Si presume, tuttavia, che non sia stato possibile registrare alcun effetto positivo sul divario retributivo tra i sessi, poiché si tratta di lavori precari e scarsamente retribuiti.

Come in tutti gli altri Stati europei, gli effetti della pandemia da Covid-19 in Italia si sono trasformati nel fenomeno oggi meglio conosciuto con il termine di *shecession*.

Il Ministero della Salute italiano riferisce che nel 2017 il 66,8% degli operatori sanitari erano donne e che, più in generale, le donne costituivano la maggioranza della forza lavoro occupata in ciascun sistema sanitario regionale. Ciononostante, e pur essendo state coinvolte nel corso della fase emergenziale in numero largamente superiore rispetto agli uomini, subendo dunque un rischio maggiore di contagio, le donne italiane non hanno avuto quasi nessuna voce in capitolo a livello decisionale.

Le donne in Italia sono largamente presenti anche nel settore dei servizi, cioè il settore che più di tutti è stato danneggiato dalle politiche di *lockdown* e distanziamento sociale, sebbene una piccola percentuale di donne abbia ricevuto protezione economica occupando posizioni di prima linea. Sul punto valga la pena precisare che l'Italia ha uno dei tassi di occupazione femminile più bassi in Europa ma allo stesso tempo ha anche una delle più alte percentuali di donne impegnate nel settore dei servizi, pari all'84,6%.

Per rispondere alla crisi derivante dalla diffusione del virus, il Governo italiano ha modificato anche la disciplina di accesso alla Cassa integrazione ordinaria, misura che si è andata ad aggiungere al divieto di licenziamenti e al reddito minimo⁷.

⁶ A tal proposito si rimanda ai dati raccolti dalla Confcommercio sull'occupazione femminile, consultabili sul sito web di *Open*.

⁷ Nel campo del reddito minimo il Consiglio europeo è intervenuto con la raccomandazione CEE n. 92/441, invitando tutti gli Stati membri a definire criteri uniformi per assicurare risorse economiche adeguate ai propri cittadini. All'interno del documento vengono delineati i principi che dovrebbero guidare l'attuazione delle politiche di reddito minimo. Il Governo italiano ha risposto all'emergenza sanitaria attraverso il d.l. n. 18/2020 (c.d. decreto cura Italia), con cui sono state implementate misure straordinarie, volte a sostenere le famiglie. Tali misure sono state successivamente rafforzate e prolungate per mezzo del d.l. n. 34/2020 (c.d. decreto rilancio) e del d.l. n. 104/2020 (c.d. decreto agosto). L'insieme di tali interventi mostra il continuo impegno del Governo nel mitigare gli impatti economici della crisi, fornendo un supporto a lungo termine alle famiglie. Con tali atti il Governo ha introdotto nell'ordinamento specifiche misure di supporto per i genitori lavoratori, nella speranza di superare le sfide aggiuntive che questi ultimi hanno dovuto affrontare negli anni della pandemia per bilanciare lavoro e famiglia. In particolare, il Governo: ha adottato misure per garantire liquidità alle famiglie, fornendo sicurezza nel reddito e sospendendo i pagamenti fiscali e contributivi; ha istituito nuovi strumenti finanziari, come il Reddito di emergenza, volto a fornire un sostegno diretto ai nuclei familiari in situazioni finanziarie particolarmente difficili; ha destinato risorse significative all'espansione delle tutele sociali, riconoscendo la necessità di ampliare la rete di sicurezza sociale per far fronte alle sfide sociali derivanti dalla

Non sono stati creati, tuttavia, strumenti specifici per combattere la povertà delle donne e garantire loro pari accesso all'economia.

Al fine di contenere la crisi derivante dall'emergenza sanitaria, il programma di reddito minimo è stato ampliato e si ritiene che abbia svolto un ruolo significativo nel ridurre gli effetti dannosi della pandemia e, in particolare, delle misure straordinarie adottate per combattere la stessa.

Il periodo pandemico ha colpito e trasformato profondamente le vite del mondo globalizzato, innalzando frontiere, spazzando via sicurezze e diritti, instillando dubbi e paure anche nei confronti della scienza e della medicina. Si sta, inoltre, protraendo molto oltre le iniziali previsioni, acuendo una serie di interrogativi cruciali per il nostro Stato costituzionale. Nelle riflessioni che seguono ci si soffermerà sulla profonda relazione che dovrebbe sempre sussistere fra potere e diritti, fra il modo in cui uno Stato di diritto decide di limitare le libertà fondamentali e il necessario bilanciamento fra queste stesse libertà, alla luce delle conseguenze portate dalla pandemia.

3. La parità di genere a confronto: il dibattito in Assemblea costituente e il PNRR.

Un'interessante riflessione sorge mettendo a confronto le modalità con cui è stata affrontata la tematica della parità di genere in sede di Assemblea costituente e l'implementazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Rileggendo i resoconti stenografici delle sedute dell'Assemblea costituente è possibile rilevare come le 21 donne elette⁸ possedessero una visione ben precisa di quello che avrebbe dovuto essere la figura della donna nell'Italia del futuro, conscie del fatto che il loro intervento sarebbe stato sì di natura programmatica ma al contempo in grado di definire e garantire una parità sostanziale e non meramente formale.

Un chiaro esempio di tale approccio può essere visto nel lungo dibattito sulle «attitudini» della donna sviluppatosi in sede di Assemblea costituente⁹. Secondo un'opinione condivisa da parte di alcuni esponenti, sarebbe stato corretto inserire negli articoli della Carta dei distinguo che riconducessero determinati mestieri e compiti alle donne, rendendo quest'ultime, invece, implicitamente escluse da altri (si pensi, ad esempio, alla disputa sui pubblici uffici).

Questa distorta tipologia di narrativa fu accantonata soprattutto grazie al lavoro dell'On. Mattei e dell'On. Merlin, che prima formularono e in seguito riuscirono a far approvare gli artt. 3, 11 e 51 Cost. come li conosciamo ancora oggi, così riconoscendo dignità costituzionale al principio di uguaglianza sostanziale.

O, ancora, si pensi alla dedizione dell'On. Nilde Iotti verso i temi racchiusi negli artt. 29, 30 e 31 Cost., dove è ben riflesso il suo profondo impegno nel rimodellare il fondamento sociale della famiglia.

pandemia. Con il decreto rilancio, inoltre, il Governo ha cancellato definitivamente le clausole di salvaguardia, eliminando gli aumenti di IVA e accise previsti a partire dal 2021, così dimostrando il suo impegno nel mitigare gli impatti economici a lungo termine sull'economia e sulle famiglie.

⁸ Su 556 deputati le donne elette furono solamente 21: 9 iscritte al Partito Comunista (Adele Bei, Nadia Gallico Spano, Nilde Iotti, Teresa Mattei, Angiola Minelli, Rita Montagnana, Teresa Noce, Elettra Pollastrini e Maria Maddalena Rossi), 9 democristiane (Laura Bianchini, Elisabetta Conci, Filomena Delli Castelli, Maria De Unterrichter, Maria Federici, Angela Gotelli, Angela Maria Guidi Cingolani, Maria Nicotra e Vittoria Titomanlio), 2 iscritte al Partito Socialista (Bianca Bianchi e Lina Merlin) e 1 iscritta al Fronte dell'Uomo Qualunque (Ottavia Penna).

⁹ M. D'Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Milano, 2020, 58.

Analizzando i lavori¹⁰ che hanno portato all'attuale formulazione degli articoli, diventa evidente che questi ultimi sono stati pensati con l'obiettivo di trattare la questione delle disparità storiche di genere, favorendo un'evoluzione sia nella dimensione giuridica che in quella culturale.

Le Madri costituenti, però, non si concentrarono esclusivamente sulle tematiche più tradizionalmente «femminili», quali la famiglia e i principi di uguaglianza e di libero accesso ai pubblici uffici¹¹, ma parteciparono ampiamente anche a dibattiti vertenti su temi non direttamente ricollegabili alle condizioni della donna, quali il sistema scolastico, il diritto di proprietà, l'organizzazione dell'apparato statale e la partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa¹².

È bene ricordare, altresì, che il vecchio regolamento della Camera dei deputati, in vigore sin dal 1922 e applicato dall'Assemblea costituente, prescriveva tassativamente l'uso dello scrutinio segreto, ove richiesto da almeno venti deputati¹³. Proprio grazie a tale strumento le Madri costituenti riuscirono spesso a votare in maniera compatta, indipendentemente dagli schieramenti di provenienza, riconoscendo la responsabilità, derivante dalla loro elezione, di rappresentare tutte le donne italiane, che per la prima volta nella storia d'Italia trovavano spazio fra i banchi del Parlamento.

Prima ancora che il legame con i partiti, è stato il legame con la società femminile dell'epoca, coniugato con l'idea di fondo riassumibile con le parole dell'On. Mattei, secondo cui «Nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile», ad aver creato il terreno fertile grazie al quale si riuscì ad affrontare e ad affermare negli anni successivi e, soprattutto, nel corso degli anni Settanta, il tema della parità di genere, sia formale che sostanziale.

In altri termini, in seno all'Assemblea costituente si riconobbe l'essenzialità della piena

¹⁰ L'art. 29 Cost., ad esempio, funge da pietra angolare del progetto costituente dell'On. Iotti, sottolineando l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi. Sostenendo il principio di uguaglianza all'interno del matrimonio, la disposizione costituzionale ha smantellato le strutture arcaiche che perpetuavano gli squilibri di genere. L'intuizione sociale, prima ancora che politica, dell'On. Iotti faceva eco alla necessità di un profondo cambiamento in seno all'istituzione familiare, sfidando le norme sociali che storicamente avevano emarginato un genere, anche sul piano del rapporto con i figli. Veniva, infatti, riconosciuta anche l'importanza di tutelare sul piano giuridico i diritti dei figli nati fuori dal matrimonio, sfidando lo stigma storico legato al loro status. Si è, però, dovuta aspettare la riforma della filiazione introdotta con la l. n. 219/2012 per vedere lo stato giuridico dei figli nati fuori dal matrimonio del tutto equiparato a quello dei figli nati nel matrimonio.

¹¹ Si pensi alla formulazione e alla complicata fase di *drafting* dell'art. 51 Cost. nelle more del dibattito promosso da alcuni costituenti, secondo cui all'interno della disposizione avrebbe dovuto essere inserita la parola «attitudini» al fine di meglio distinguere le mansioni femminili da quelle maschili.

¹² La consapevolezza di essere, per lo meno in Italia, le prime rappresentanti del mondo femminile all'interno dei luoghi del potere e il senso di responsabilità che inevitabilmente ne è derivato sono stati efficacemente certificati dall'On. Iotti nel corso di un'intervista rilasciata il 9 marzo 1947 al settimanale di orientamento e lotta politica *Vie nuove*, nella quale veniva affermato che «Il cammino percorso in meno di un anno è stato molto e difficile: ma le nostre donne hanno bruciato le tappe. Esse continuano la loro opera, ad esse va l'elogio e la fiducia delle donne italiane, di tutti gli italiani che sperano e credono nella rinascita democratica del nostro Paese».

¹³ All'interno dell'ordinamento costituzionale italiano il voto segreto ha trovato spazio e ha avuto riconoscimento costituzionale sin dalla concessione e promulgazione dello Statuto Albertino (1848), che addirittura lo aveva reso obbligatorio nella votazione finale dei progetti di legge. All'art. 63 dello Statuto Albertino, infatti, si legge che «Le votazioni si fanno per alzata e seduta, per divisione e per scrutinio segreto. Quest'ultimo mezzo sarà sempre impiegato per la votazione del complesso di una legge, e per ciò che concerne al personale».

partecipazione delle donne alla vita politica, economica e sociale del Paese, anche al fine di costruire una Nazione democratica e progressista. Nella Costituzione italiana sono state inserite disposizioni specifiche a favore della parità di genere, come il riconoscimento dei diritti delle donne e l'affermazione dell'uguaglianza di fronte alla legge, proprio per riflettere l'impegno del nuovo Stato ad aprire spazi significativi per la partecipazione delle donne in tutti i settori della società, finalmente superando gli stereotipi di genere.

Il PNRR, invece, non ha avuto come innesco un fenomeno sociopolitico, il c.d. trauma costituente, quanto più una crisi di natura economica, di cui il legislatore europeo si è servito al fine di implementare leggi e regolamenti volti al perfezionamento di alcune materie ritenute meritevoli di riforma. Si è così venuto a spostare l'asse portante dell'ordinamento dal principio di rappresentanza a quello di decisione, lasciando libero il campo a ragionamenti di stampo più squisitamente economico, scelta che non implica necessariamente un disinteresse per le questioni di genere ma certamente riflette un cambiamento di contesto e obiettivi.

Il PNRR è stato formulato per reagire alle crisi (finanziarie e non) del nostro tempo, cercando allo stesso tempo di stimolare la crescita economica e affrontare le sfide sociali. Gli aspetti economici e sociali, infatti, sono spesso interconnessi. Un approccio che mira a promuovere la crescita economica può integrare elementi in grado di sostenere e implementare la parità di genere, ad esempio promuovendo l'accesso delle donne al mercato del lavoro o sostenendo politiche di conciliazione tra lavoro e famiglia. Una prospettiva olistica potrebbe considerare la parità di genere non solo un obiettivo sociale ma anche un *driver* di crescita economica sostenibile.

Al centro del presente scritto troviamo la Missione 5 «Inclusione e Coesione» del PNRR, nell'ambito della quale viene riconosciuto un peso importante al mercato e al settore privato, in quanto capaci di creare progresso e innalzare gli standard di tutela dei diritti per mezzo della *better regulation*¹⁴. Lo scopo del Piano è, infatti, quello rendere le leggi europee più semplici, mirate e facili da rispettare.

L'art. 18, par. 4, lett. o), reg. UE n. 2021/241 stabilisce che in fase di stesura dei piani di ripresa e di resilienza gli Stati membri devono tenere conto non soltanto della parità di genere e dell'integrazione della dimensione di genere ma anche dell'Obiettivo di sviluppo sostenibile n. 5 delle Nazioni Unite sulla parità di genere nonché del Pilastro europeo dei diritti sociali e di qualsiasi altra strategia nazionale esistente in materia di parità di genere.

Il PNRR affronta la questione di genere in tutte le sue diverse dimensioni, quali l'istruzione, la formazione, le competenze, il divario occupazionale, le condizioni di lavoro e la protezione sociale. L'equilibrio di genere, dunque, viene ricercato non soltanto sotto il profilo delle pari opportunità di accesso al mercato del lavoro, delle pari condizioni di impiego e avanzamento di carriera e della pari retribuzione ma anche sotto il profilo della lotta alla violenza di genere e domestica.

La valutazione del PNRR è stata effettuata dalla Commissione europea sulla base dell'analisi situazionale volta a comprendere le condizioni socioeconomiche dei singoli Stati membri ma anche a individuare le modalità attraverso cui arrivare a un *framework* di tutele e garanzie unico, con standard il più possibile tarati verso l'alto. Tale valutazione di breve termine, tuttavia, può fornire solo una panoramica preliminare, dal momento che la valutazione delle proposte avanzate dai vari governi nazionali non può essere quantificata dalla Commissione, dovendo la tematica essere affrontata di concerto con altre.

¹⁴ La Commissione europea ha iniziato a utilizzare lo strumento della *better regulation* e delle *toolbox* alla stessa collegata a partire dal 2002, al precipuo fine di rendere più accessibili e riconoscibili i meccanismi di funzionamento dei piani europei.

Il PNRR ad oggi sembra essere al di sotto degli alti standard prospettati prima in sede di *drafting* e poi in sede di comunicazione politica. In particolare, i provvedimenti legislativi non paiono cogliere efficacemente il senso programmatico usato nelle linee guida.

Nella parte generale delle comunicazioni relative al PNRR venivano utilizzate frasi incoraggianti quali: «Tutto questo dimostra quanto sia importante che la ripresa sia inclusiva ed equa», «Si deve rafforzare la coesione territoriale e affrontare le disuguaglianze e le ingiustizie che la crisi ha rivelato o aggravato», «La solidarietà tra persone, generazioni, regioni e nazioni è il primo passo» o, ancora, «L'Unione europea farà in modo che la ripresa sia costruita intorno all'uguaglianza».

Le soluzioni della Commissione, tuttavia, non si sono mostrate all'altezza di quanto promesso. Menzionare quasi di sfuggita le preoccupazioni circa la disparità di genere, infatti, non offre la giusta risposta ai pericoli posti dall'ampliamento del divario di genere prodotto dalla crisi pandemica.

A ciò si aggiunga, poi, come siano davvero pochi gli strumenti che affrontano in maniera diretta la tematica della disparità (uno di questi è, ad esempio, il programma *InvestEU*¹⁵, che però lo fa in modo molto marginale) e come, in generale, lo strumento programmatico sconti il rischio di intensificare la disuguaglianza di genere già presente, ove non analizzi regolarmente e in modo appropriato ogni potenziale implicazione di genere attraverso valutazioni *ex ante* dell'impatto di genere.

Non si può, poi, non evidenziare l'insufficienza delle cifre impegnate per l'attuazione delle misure previste nel PNRR, soprattutto con riferimento agli interventi disposti dalla Missione 5, ammontando a 19.85 miliardi di euro, di cui solo 6.66 miliardi da impiegare nelle politiche per il lavoro (e di questi 6.66 miliardi solo 10 milioni sono stati investiti nell'implementazione del sistema di certificazione della parità di genere).

La proposta portata avanti dal Governo italiano nel suo insieme pregiudica gravemente il raggiungimento della parità di genere a causa dell'evidente mancanza di consapevolezza che dovrebbe tenere unito l'intero pacchetto di proposte, dell'assenza di obiettivi specifici e giuridicamente vincolanti e, infine della mancata previsione di una valutazione dell'impatto di genere sia a monte, in fase di redazione del PNRR, che a valle, in fase di concreta attuazione dello stesso e utilizzo dei fondi.

Quanto detto finora è motivo di preoccupazione perché molte delle norme che disciplinano la distribuzione dei finanziamenti e dei prestiti sono ambigue e consentono agli organi amministrativi, alle autorità di gestione e agli esecutori a livello della Commissione di prendere unilateralmente decisioni del tutto slegate dal tessuto sociale e politico su cui poi le conseguenze di tali decisioni andranno ad abbattersi. Occorre, dunque, dotarsi di una buona regolamentazione, cioè di una regolamentazione che ottenga il «semaforo verde» non soltanto dalle istituzioni europee ma anche dalla società, dalle imprese e, più in generale, dal mondo del lavoro¹⁶.

Gli strumenti di *better regulation* possono venire in soccorso del PNRR, migliorando il sistema normativo e prevenendo l'adozione di normative eccessive, inadeguate, incoerenti, ingiustificate e incomprensibili.

¹⁵ Il programma *InvestEU*, istituito con reg. UE n. 2021/523, sostiene gli investimenti sostenibili, l'innovazione e la creazione di posti di lavoro in Europa. Il suo obiettivo è quello di attivare oltre 372 miliardi di euro di investimenti aggiuntivi nel periodo 2021-2027. Il fondo opera su quattro ambiti di intervento, che rispecchiano le principali priorità strategiche dell'Unione europea: infrastrutture sostenibili, ricerca, innovazione e digitalizzazione, PMI, investimenti sociali e competenze.

¹⁶ R. Baldwin, M. Cave, M. Lodge, *Understanding regulation – Theory, Strategy and Practice*, Oxford, 2012.

In economia un mercato fallisce quando le forze di mercato non riescono a fornire un risultato efficiente, da intendersi quale situazione in cui nessuno può migliorare senza che altri peggiorino. I regolamenti, invece, falliscono ogniqualvolta l'azione del legislatore, seppur ragionevole e giustificata, non riesce a risolvere il problema in modo soddisfacente o, addirittura, contribuisce a crearne di nuovi (si pensi, ad esempio, all'ipotesi di due regolamenti divergenti, che pertanto creano un ostacolo al corretto funzionamento del mercato interno). Effettuare considerazioni di equità in maniera vaga e senza tener conto della pluralità di situazioni e soggetti coinvolti comporta il rischio che il risultato sulla carta più efficiente possa poi in concreto non essere il più desiderabile per la soluzione del problema.

4. Il Codice delle pari opportunità dopo l'intervento della legge Gribaudo. Il legislatore ordinario ha dato progressivamente corpo alle riflessioni delle Madri e dei Padri costituenti, da ultimo in occasione dell'attuazione del PNRR, che individua nella mobilitazione delle energie femminili un elemento fondamentale per la ripresa economica del Paese e a partire da tale dato interviene sulle molteplici dimensioni della discriminazione di genere, con l'obiettivo di ridurla/azzerarla, mettendo così le lavoratrici in condizione di liberare il loro potenziale inespresso.

Parte di tali interventi è stata realizzata grazie alla l. n. 162/2021 (detta anche legge Gribaudo, dal nome della relatrice, ovvero legge sulla parità salariale), approvata con il voto unanime della Camera e del Senato dopo un *iter legis* lungo e complesso, che ha attraversato ben tre governi¹⁷.

La legge Gribaudo costituisce, dunque, la dimostrazione concreta che il Parlamento, pur muovendo da punti di vista differenti, è ancora oggi, nonostante la manifesta instabilità del nostro sistema politico (dovuta a ragioni tanto endogene quanto esogene), in grado di trovare una sintesi e di formulare soluzioni capaci di allargare il campo dei diritti dei cittadini, esattamente come accaduto nell'esperienza sopra descritta dell'Assemblea costituente, che ci ha lasciato in eredità un ordinamento costituzionale capace di stare al passo con i tempi e di aggiornarsi costantemente.

Allo stesso tempo, però, occorre prendere atto di come la lente con cui il legislatore guarda al problema sia quella dei numeri e dei profitti e che la logica seguita è prioritariamente quella premiale, come si avrà modo di notare successivamente, approfondendo l'applicazione delle regole sulla certificazione della parità di genere al settore dei contratti pubblici.

Per mezzo dell'introduzione di incentivi, fiscali e non, in favore delle imprese munite di certificazione, il legislatore di fatto ha addossato alle aziende il compito di individuare e implementare gli strumenti in grado di migliorare la condizione lavorativa delle donne.

Tali modalità di intervento, quindi, benché lodevoli nei loro intenti e sicuramente in grado di produrre effetti positivi nel breve periodo, impediscono lo sviluppo di politiche sociali strutturali e rallentano il percorso verso l'eliminazione di fenomeni quali, a titolo meramente esemplificativo, il *gender pay gap* ovvero gli squilibri nella divisione dei ruoli in ambito familiare. Passando adesso all'oggetto del presente studio, la previsione di un sistema nazionale di certificazione della parità di genere rientra nella Missione 5 «Inclusione e Coesione» del PNRR e, più precisamente, nella Componente 1 «Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione», che mira a promuovere una maggiore inclusione delle donne nel mercato del lavoro, aumentandone le *chance* di ottenere ruoli di *leadership*, anche attraverso politiche aziendali volte a consentire una migliore conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro

¹⁷ La legge Gribaudo è stata pubblicata in G.U. n. 275 del 18 novembre 2021, dopo oltre tre anni dalla sua presentazione, avvenuta l'11 maggio 2018.

(*work-life balance*).

In linea con gli obiettivi dettati dal reg. UE n. 2021/241 (c.d. regolamento RRF), secondo cui investire in infrastrutture di assistenza in grado di garantire la parità di genere e l'emancipazione economica delle donne ha «un effetto positivo sul prodotto interno lordo» degli Stati membri¹⁸, il PNRR assegna al sistema nazionale di certificazione della parità di genere il ruolo chiave di «sostenere l'imprenditorialità femminile» e «rafforzare la trasparenza salariale», riducendo il *gap* di genere in ciascuna delle aree individuate come maggiormente critiche: opportunità di crescita professionale, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità.

Vediamo, dunque, che la scelta del legislatore di incoraggiare la creazione di imprese femminili e di promuovere la piena emancipazione sociale ed economica della donna, seppur lodevole e senza ombra di dubbio significativa, risulta inserita in un contesto normativo generale che nella parità di genere non vede tanto il fine da realizzare quanto piuttosto lo strumento indispensabile per il rilancio economico del Paese¹⁹.

Non va taciuto, però, come la crisi economica prodotta dalla pandemia²⁰ si sia abbattuta in maniera molto più violenta sulle fasce della popolazione che già prima della dichiarazione dello stato di emergenza risultavano sia socialmente che economicamente marginalizzate e cioè sui giovani e sulle donne²¹. L'adozione di misure volte alla ristrutturazione del mercato del lavoro, dunque, si è resa necessaria al fine di tenere indenni da ulteriori danni tali categorie di soggetti. Come vedremo, tuttavia, non è detto che gli interventi concretamente messi in atto dal legislatore italiano si rivelino funzionali al perseguimento degli obiettivi fissati all'interno del PNRR.

Il sistema nazionale di certificazione della parità di genere è stato introdotto all'interno del nostro ordinamento dall'art. 4 della legge Gribaudo, che è andato ad aggiungere l'art. 46-*bis* al d.lgs. n. 198/2006 (*Codice delle pari opportunità*)²².

¹⁸ Così il Considerando n. 28 e n. 39 nonché l'art. 4, par. 1, l'art. 16, par. 2, lett. a), e l'art. 18, par. 4, lett. o), del regolamento RRF.

¹⁹ Tale visione utilitaristica emerge in modo ancora più lampante dal testo della Proposta di legge A.C. 522, il cui esame si è poi concluso con l'adozione della l. n. 162/2021, dove viene messo in luce che «se si raggiungesse la piena parità di genere il prodotto interno lordo del mondo aumenterebbe di 5.300 miliardi di dollari» e che, perciò, «la parità di genere non è unicamente un diritto umano fondamentale, ma è anche lo strumento di un'un'economia prospera e moderna, che punta a una crescita a beneficio della società nel suo complesso». Lo stretto legame esistente fra parità di genere e sviluppo economico viene evidenziato anche da A. Sciortino, *L'uguaglianza di genere nell'UE: categorie giuridiche e tutele*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, 19 ss., a partire dalla giurisprudenza europea sul divieto di discriminazione. Inizialmente nato per accompagnare l'allora Comunità Economica Europea (CEE) verso la piena realizzazione della quattro libertà fondamentali su cui si fondava l'instaurazione del mercato unico, il divieto di discriminazione si è solo successivamente affermato, affrontando non pochi ostacoli, come diritto fondamentale della persona (un primo cambio di rotta è stato avvertito in seguito a CGUE, sent. 8 aprile 1976, C-43/75, *Defrenne II*).

²⁰ Come evidenziato nell'articolo *In Italia: la crisi economica è donna*, pubblicato sul sito dell'Istituto Cooperazione Economica Internazionale (ICEI) in data 7 dicembre 2022, il tasso di occupazione femminile in Italia è di 18 punti percentuali più basso di quello degli uomini e i redditi complessivamente guadagnati dalle donne sul mercato del lavoro sono in media del 25% più inferiori di quelli guadagnati dagli uomini.

²¹ Un esame più attento degli effetti della pandemia sull'occupazione femminile si trova in I. De Cesare, *Il lavoro delle donne alla prova della pandemia. L'inattuazione del progetto costituzionale*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2022, p. 1 e ss. e *id.*, *Pandemia e parità di genere. L'impatto del Covid-19 nel mondo del lavoro*, in *Federalismi.it*, 3, 2023, 92 ss.

²² Il Codice delle pari opportunità è lo strumento con cui il legislatore nazionale ha provveduto a recepire le disposizioni contenute nella dir. CE n. 2006/54, cioè il testo normativo nel quale sono confluite, per fusione, ben sette delle undici direttive sulla parità retributiva adottate dall'Unione europea a partire dal 1975 (dir. CEE n. 76/207, dir. CE n. 2002/73, dir. CEE n. 86/378, dir. CE n. 96/97, dir. CEE n. 75/117, dir. CE n. 98/52, dir. CE n. 97/80).

Della nuova disposizione la prima qualità che colpisce è l'assoluta essenzialità, motivata dalla scelta del legislatore di lasciare al Governo la libertà di individuare le concrete modalità di attuazione della misura, rimettendo a uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di stabilire i parametri minimi per il conseguimento della certificazione, la procedura di acquisizione e le forme di pubblicità della stessa, il monitoraggio dei dati trasmessi dai datori di lavoro, il grado di coinvolgimento delle rappresentanze sindacali e delle consigliere e dei consiglieri territoriali e regionali di parità.

I decreti in questione sono stati adottati in data 5 e 29 aprile 2022 e hanno ad oggetto, rispettivamente, l'istituzione del Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese e l'individuazione dei parametri per il conseguimento della certificazione della parità di genere nonché le modalità di coinvolgimento delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e dei consiglieri territoriali e regionali di parità.

Per poter davvero comprendere la portata della misura in esame, però, occorre prendere in considerazione la legge Gribaudo nella sua interezza, prestando particolare attenzione a come la stessa ha provveduto a potenziare la tutela antidiscriminatoria già predisposta dal d.lgs. n. 198/2006, da un lato ampliando la nozione di discriminazione e dall'altro rafforzando gli obblighi informativi ricadenti sui datori di lavoro²³.

Sotto il primo profilo, la l. n. 162/2021 ha modificato la nozione di discriminazione diretta e indiretta²⁴ di cui all'art. 25 del d.lgs. n. 198/2006, estendendone il campo di applicazione anche alla fase di reclutamento.

Per quanto concerne, invece, più specificamente la riscrittura della nozione di discriminazione indiretta, il legislatore si è spinto a includere nel novero degli atti potenzialmente discriminatori finanche «quelli di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro», in modo tale da mettere subito in correlazione la tutela antidiscriminatoria e il sistema nazionale di certificazione della parità di genere, che appunto ruota intorno alla creazione di un modello organizzativo aziendale conforme al principio generale dell'uguaglianza di genere.

A suscitare interesse è anche l'inserimento delle «esigenze di cura personale e familiare» tra i fattori idonei, insieme all'età, al sesso, alla gravidanza e alla maternità ovvero alla paternità, a configurare la discriminatorietà di ogni «trattamento o modifica dell'organizzazione delle condizioni e dei tempi di lavoro» che ponga la lavoratrice ovvero il lavoratore anche solo potenzialmente in una situazione di svantaggio.

Si tratta di una modifica volta ad agevolare un migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro della donna lavoratrice, prendendo atto del ruolo di *caregiver*²⁵ storicamente affidatole

²³ Sul tema v. anche I. Seminaroti, *La nuova stagione regolativa della gender equality e il sistema nazionale di certificazione della parità di genere*, in *Federalismi.it*, 27 luglio 2022, 1 ss.

²⁴ La discriminazione diretta si configura quando una persona riceve un trattamento pregiudizievole e, comunque, meno favorevole rispetto a quello ricevuto da un'altra in ragione del proprio sesso. La discriminazione indiretta, invece, interviene quando una disposizione o una prassi di per sé innocua colpisce i soggetti di un determinato sesso in modo significativamente più sfavorevole rispetto ai soggetti dell'altro sesso. Per un *excursus* sulle diverse categorie giuridiche in cui la discriminazione di genere può manifestarsi si rimanda all'ampio approfondimento svolto da A. Sciortino, op. cit. Da notare, infine, come il legislatore utilizzi il termine «sesso» e, dunque, una locuzione neutra, al fine di vietare tutte le discriminazioni basate sul genere in quanto tale, a prescindere dalla sua declinazione in un senso piuttosto che un altro. Non può, tuttavia, non tenersi conto del fatto che la maggior parte degli atti discriminatori vengono perpetrati ai danni delle donne e che, storicamente, il sesso sottorappresentato è da sempre quello femminile. Si v. a tal proposito i dati contenuti nel *Goal 5* del Rapporto sui *Sustainable Development Goals* (SDGs) pubblicato dall'ISTAT nel 2022.

²⁵ Come evidenziato da F. Schiavetti, *La parità di genere nei luoghi di lavoro, tra work-life balance e nuove tecnologie*, in *Federalismi.it*, 4, 2023, 259 s., nonostante il continuo dibattito socio-culturale sul tema e i recenti sforzi legislativi,

dalla società ma anche dalla stessa Costituzione, che all'art. 37 si rivolge al legislatore prescrivendogli di individuare condizioni di lavoro in grado di consentire alla donna «l'adempimento della sua essenziale funzione familiare»²⁶.

In generale, grazie alla riforma in commento stiamo assistendo, oltre che all'ampliamento dei «motivi» discriminatori, anche all'allargamento del perimetro degli «atti» discriminatori, al cui interno è oggi possibile fare rientrare non solo la «limitazione delle opportunità di partecipazione alla vita o alle scelte aziendali» e la «limitazione dell'accesso ai meccanismi di avanzamento e di progressione nella carriera» ma anche qualsiasi altra azione si riduca in sostanza in una «posizione di svantaggio rispetto alla generalità degli altri lavoratori».

Sotto il secondo profilo, a essere stato oggetto di una radicale rivisitazione è l'art. 46, d.lgs. n. 198/2006 relativo al rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile che ogni due anni le aziende, sia pubbliche che private, sono tenute a redigere e trasmettere alle rappresentanze sindacali, al fine di consentire la verifica sullo stato delle assunzioni, della formazione, della promozione professionale, dei livelli, dei passaggi di categoria o di qualifica, degli altri fenomeni di mobilità, dell'intervento della Cassa integrazione guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e dei pensionamenti, della retribuzione effettivamente corrisposta.

La l. n. 162/2021, infatti, non solo ha esteso tale obbligo di rapporto a tutte le aziende con oltre 50 dipendenti²⁷, ferma restando la facoltà di redigere il rapporto su base volontaria per le aziende fino a 50 dipendenti, ma ha altresì ampliato il novero dei soggetti destinatari, includendo le consigliere e i consiglieri di parità delle Città metropolitane e degli enti di area vasta.

La novità più importante, tuttavia, riguarda la natura delle informazioni richieste alle aziende, oggi chiamate a rendere trasparenti sia i dati occupazionali e retributivi che i dati relativi all'utilizzo del lavoro agile, della somministrazione, dei congedi di maternità e paternità, dello

siamo ancora molto lontani dal raggiungere un'equa suddivisione dei compiti di cura all'interno del nucleo familiare, in quanto è ancora principalmente la donna a occuparsi dei figli e dei componenti più anziani, o comunque non autosufficienti, della famiglia.

²⁶ «L'unicità in capo alla donna della procreazione non deve determinare come inevitabile conseguenza che sia l'unico soggetto demandato alla cura della prole, cosicché proprio al fine di tutelare la donna lavoratrice occorre incentivare la condivisione dei carichi familiari», così E. Catelani, *La donna lavoratrice nella "sua essenziale funzione familiare" a settant'anni dall'approvazione dell'art. 37 Cost.*, in *Federalismi.it*, 5, 2019, 66 ss. Sulla necessità di «estendere la previsione costituzionale anche alla paternità», I. De Cesare, *Il lavoro delle donne alla prova della pandemia. L'inattuazione del progetto costituzionale*, cit. Sulla centralità del giudice costituzionale nell'affermazione di un'interpretazione evolutiva dell'art. 37 Cost., atta a «impedire che la funzione materno-familiare agisse come una gabbia protettiva volta a relegare le donne in un ruolo marginale nell'ambito lavorativo» v. F. Covino, *Donna lavoratrice (dir. cost.)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Torino, 2015, 128 ss. Per una più attenta ricostruzione del dibattito svoltosi in Assemblea costituente proprio attorno alla «essenziale funzione familiare» della donna si rimanda, infine, a C. Salazar, *Art. 37*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 756 ss.

²⁷ Prima dell'intervento della legge Gribaudo, tale soglia minima era stata fissata a 100. Qualora le aziende obbligate non trasmettano il rapporto, la Direzione regionale del lavoro, previa segnalazione delle rappresentanze sindacali aziendali e delle consigliere e dei consiglieri di parità, invita le aziende a provvedere, conformandosi alla disposizione legislativa, entro 60 giorni. In caso di inottemperanza all'ordine della Direzione regionale del lavoro, si applicano le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 11 del d.P.R. n. 520/1955. Se, poi, l'inottemperanza si protrae per più di 12 mesi, viene disposta la sospensione per un anno dei benefici contributivi eventualmente goduti dall'azienda. Si evidenzia, inoltre, che sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali verranno resi pubblici sia gli elenchi delle aziende che hanno trasmesso il rapporto che gli elenchi delle aziende che non lo hanno trasmesso, comportando una ricaduta in termini negativi sull'immagine reputazionale delle aziende risultate poco trasparenti.

straordinario nonché le informazioni e i dati sui processi e sugli strumenti di selezione e reclutamento, sui criteri adottati per le progressioni di carriera, sulle procedure utilizzate per l'accesso alla qualificazione professionale e manageriale, sugli strumenti e sulle misure resi disponibili per promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, sulle politiche aziendali a garanzia di un ambiente di lavoro inclusivo e rispettoso, sulle trasformazioni del rapporto per categorie e genere, sul numero di ore di formazione²⁸.

Le informazioni e i dati contenuti nel rapporto sono resi accessibili, oltre che alle rappresentanze sindacali aziendali e alle consigliere e ai consiglieri di parità, anche alle lavoratrici e ai lavoratori che ne facciano richiesta in vista della tutela giudiziale dei propri diritti. L'intento del legislatore è, infatti, quello di colmare una volta per tutte il *deficit* informativo che da sempre limita il ricorso delle lavoratrici e dei lavoratori alla tutela giudiziale agevolata della discriminazione fondata sulla prova statistica e sui test situazionali²⁹.

Il rafforzamento della trasparenza e degli obblighi informativi ricadenti in capo alle aziende messo in atto dalla legge Gribaudo ha il pregio di potenziare il grado di consapevolezza della forza lavoro e dell'opinione pubblica sulla situazione del personale maschile e femminile impiegato nei vari settori produttivi del Paese, oltre che sui molti aspetti del rapporto di lavoro e delle politiche del personale in relazione alla variabile del genere.

5. Il sistema nazionale di certificazione della parità di genere. Per mezzo del sistema

²⁸ Per avere una visione più chiara del contenuto informativo del rapporto v. il modulo allegato al decreto adottato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia in data 29 marzo 2022. In ossequio al dettato normativo, all'interno del decreto vengono definite anche le modalità per la redazione del rapporto, le modalità di accesso allo stesso da parte dei dipendenti e delle rappresentanze sindacali per esigenze di tutela giudiziaria nonché le modalità per la trasmissione alle consigliere e ai consiglieri di parità nazionali, regionali, delle Città metropolitane e degli enti di area vasta degli elenchi delle aziende che, con riferimento ai territori di rispettiva competenza, sono obbligate alla presentazione del rapporto biennale.

²⁹ Sulla G.U.U.E. del 17 maggio 2023 è stata pubblicata la dir. UE n. 2023/970, volta 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 di applicazione. Entro il 7 giugno 2026, dunque, gli Stati membri dovranno adottare le misure necessarie per garantire, da un lato, che i datori di lavoro dispongano di sistemi retributivi tali da assicurare la parità di retribuzione, dall'altro, che la forza lavoro sia in condizione di accedere alle informazioni indispensabili per tutelare il proprio diritto a ricevere una giusta retribuzione. A oggi, infatti, la lavoratrice/il lavoratore che percepisca, a parità di mansioni, uno stipendio più basso non ha facile accesso alle informazioni necessarie per presentare la richiesta di risarcimento, ossia le informazioni sulla retribuzione dei soggetti che svolgono il medesimo lavoro o un lavoro di pari valore. Ecco perché si è resa necessaria l'inversione dell'onere della prova a carico del datore di lavoro. Tale inversione dell'onere probatorio, imposta agli Stati membri già dalla dir. CE n. 2006/54 e presente anche nella nuova direttiva, implica che il ricorrente (la lavoratrice/il lavoratore) debba limitarsi a descrivere fatti da cui si possa presumere che vi sia stata discriminazione, mentre spetta poi al convenuto (il datore di lavoro) dimostrare che la discriminazione non è in realtà avvenuta (perché non c'è stata nessuna disparità di trattamento o perché la disparità di trattamento era giustificata). L'inversione dell'onere probatorio è stata recepita all'art. 40 del Codice delle pari opportunità, con cui si è data attuazione all'art. 19 della direttiva del 2006, secondo cui, allorché il soggetto discriminato fornisca «elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico [...], idonei a fondare, in termini precisi e concordanti, la presunzione dell'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori in ragione del sesso, spetta al convenuto l'onere della prova sull'insussistenza della discriminazione». A onor del vero, più che di inversione dell'onere della prova sarebbe corretto parlare di alleggerimento del carico probatorio, dal momento che l'utilizzo dei dati statistici per fondare la presunzione di esistenza dell'atto discriminatorio è diretto a corroborare lo sforzo difensivo della lavoratrice ovvero del lavoratore e a facilitare l'emersione della condotta illecita, in un'ottica di affiancamento, e non di sostituzione, dei dati agli elementi fattuali (così, *ex multis*, Cass. civ., sent. n. 3361/2023; Cass. civ., sent. n. 5476/2021; Cass. civ., sent. n. 11530/2020; Cass. civ., sent. n. 15435/2016; Cass. civ., sent. n. 14206/2013).

nazionale di certificazione della parità di genere il legislatore nazionale vuole introdurre all'interno dell'ordinamento nostrano un cambio di paradigma nell'organizzazione del lavoro, incoraggiando le aziende, private e pubbliche, a integrare il principio della *gender equality* negli obiettivi aziendali, articolandolo sull'intero percorso professionale delle lavoratrici, dal momento del *recruiting* fino al pensionamento, in modo tale da: aumentare la presenza femminile all'interno del contesto lavorativo; garantire pari trattamento economico e pari opportunità di carriera; favorire condizioni di *work-life balance* adeguate alle diverse fasi di vita ma soprattutto proattive nel riequilibrio dei carichi familiari; creare un ambiente di lavoro che rifiuti stereotipi, discriminazioni nonché ogni forma di abuso, sia esso fisico, verbale o digitale; proporre una cultura della diversità e dell'inclusione.

Nell'Appendice A della Prassi di riferimento vengono definite molto schematicamente le regole di certificazione.

Prima di procedere oltre, tuttavia, occorre specificare che la certificazione ha carattere volontario e che, pertanto, le organizzazioni aziendali, sia pubbliche che private e a prescindere dalla loro dimensione e forma giuridica, sono assolutamente libere di scegliere se implementare o meno i sistemi di gestione volti a garantire la parità di genere. Ciononostante, come meglio vedremo nel prosieguo, il legislatore ha previsto delle premialità in favore delle aziende certificate, che vengono così incoraggiate ad adottare un modello organizzativo che promuova la parità fra i sessi e la creazione di un ambiente di lavoro inclusivo e sostenibile³⁰.

Per le sole piccole, medie e microimprese (PMI)³¹, inoltre, il PNRR ha previsto delle agevolazioni dirette a sostenere i costi di certificazione e a supportare i servizi di assistenza tecnica e di accompagnamento alla certificazione della parità di genere. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei ministri ha già provveduto a pubblicare un primo avviso per la formazione di un elenco di organismi di certificazione accreditati interessati a aderire alle misure di agevolazione delle PMI e un secondo avviso per l'erogazione dei contributi per i servizi di assistenza tecnica e accompagnamento alla certificazione delle PMI (per un totale di € 2.500.000,00) e per i costi di certificazione della parità di genere delle PMI (per un totale di € 5.500.000,00).

Autorizzati a rilasciare la certificazione sono gli organismi di valutazione della conformità accreditati in questo ambito ai sensi del reg. CE n. 765/2008³², ossia enti che, in quanto chiamati a fornire *audit* e certificazioni di sistemi di gestione in applicazione della norma internazionale UNI CEI EN ISO/IEC 17021-1, devono conformare la loro attività ai principi ispiratori dell'imparzialità, della competenza, della responsabilità, della trasparenza e della riservatezza.

Una particolare attenzione viene posta sul requisito della competenza, tant'è che il Gruppo di verifica chiamato a valutare il rispetto della Prassi di riferimento da parte dell'organizzazione aziendale che adotta sistemi di gestione inclusivi deve essere composto da almeno un/una componente qualificato/a per le valutazioni dei sistemi di gestione per la qualità ai sensi della norma UNI EN ISO 9001 (tale componente deve altresì dimostrare la

³⁰ Secondo i dati ufficiali reperibili sul sito istituzionale dedicato alla certificazione della parità di genere, finora sono state rilasciate 1.269 certificazioni ma trattasi di un dato in costante aggiornamento. Da ultimo, in data 18 gennaio 2024, ha annunciato di aver conseguito la certificazione anche la *maison Valentino*, confermandosi nel settore *luxury* una delle realtà più all'avanguardia sotto il profilo dell'inclusività e dell'uguaglianza.

³¹ Alla luce dei dati raccolti dall'ISTAT nell'Annuario Statistico Italiano del 2022, le piccole e medie imprese costituiscono il 99,9% delle imprese operanti sul territorio nazionale.

³² Alla data in cui si scrive risultano accreditati ben 47 organismi ma anche in questo caso si tratta di un dato in costante aggiornamento.

conoscenza approfondita e documentata della UNI ISO 30415) nonché un/una avvocato/a giuslavorista o un/una consulente del lavoro iscritti da almeno 5 anni al relativo albo professionale ovvero altro/a professionista che dimostri una significativa e consolidata esperienza nel settore specifico oggetto di analisi.

Gli esperti hanno il compito di analizzare e valutare specifici indicatori chiave di prestazione (KPI o *Key Performance Indicator*) inerenti alle politiche di parità di genere attuate all'interno delle organizzazioni che presentano la domanda. A ogni indicatore è associato un valore e per avere accesso alla certificazione le aziende interessate devono ottenere un punteggio minimo complessivo del 60%.

La certificazione ha validità triennale ed è soggetta a monitoraggio annuale. Le aziende interessate, pertanto, ogni tre anni dovranno chiedere una nuova valutazione e in caso di perdita dei requisiti sono soggette alla revoca della certificazione. Ogni anno, infatti, grazie al nuovo strumento dell'informativa annuale sulla parità di genere (previsto dall'art. 3 del d.m. 29 aprile 2022)³³, le rappresentanze sindacali aziendali e le consigliere ovvero i consiglieri di parità hanno l'onere di verificare il rispetto dello standard minimo necessario al mantenimento della certificazione. Occorre precisare, tuttavia, che la revoca della certificazione non scatta in automatico, dal momento che, qualora riscontrassero anomalie o criticità, le rappresentanze sindacali e le consigliere ovvero i consiglieri di parità hanno l'obbligo di segnalarle all'organismo di valutazione della conformità che ha rilasciato la certificazione solo in caso di inutile decorso del termine preventivamente assegnato all'impresa (non superiore a 120 giorni) affinché quest'ultima provveda alla rimozione delle stesse.

Il legislatore, dunque, pone un forte accento sulla conservazione della certificazione, anche e soprattutto in prospettiva di un miglioramento delle politiche di genere adottate all'interno delle organizzazioni aziendali. A conferma di quanto detto preme osservare come la stessa Prassi si soffermi molto sull'esigenza di pianificare gli obiettivi da realizzare, prescrivendo alle imprese interessate a implementare una politica di genere globale di definire un piano strategico per la sua attuazione, predisponendo un sistema di gestione che garantisca nel tempo il mantenimento dei requisiti e consenta di monitorare gli stati di avanzamento dei risultati attraverso la predisposizione di specifici KPI di cui va reso conto nei documenti del sistema di gestione.

Scendendo più nel dettaglio, i temi che il piano strategico dovrà toccare sono le procedure di selezione e assunzione del personale, la gestione delle carriere (sia sotto il profilo dell'avanzamento professionale che sotto il profilo della formazione), l'equità salariale, la genitorialità e la cura della famiglia, la conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro e la prevenzione degli abusi.

Le politiche così definite andranno poi attuate, gestite e monitorate per mezzo del sistema di gestione, che deve occuparsi di documentare i risultati raggiunti, monitorare gli indicatori chiave di prestazione, comunicare l'impegno dell'organizzazione sui temi della parità di genere sia all'esterno (marketing, pubblicità) che all'interno, attuare un sistema di audit interni indirizzati a verificare la reale ed efficace applicazione delle direttive aziendali sulla parità di genere, raccogliere evidenze oggettive in grado di dimostrare la conformità delle politiche attuate alla Prassi di riferimento, rimuovere le situazioni non conformi, rivedere periodicamente gli obiettivi da realizzare, fissandone di ulteriori in un'ottica di costante e progressivo miglioramento.

³³ Il controllo è incentrato anche sui dati risultanti dal rapporto biennale sulla situazione del personale maschile e femminile di cui all'art. 46 del Codice delle pari opportunità.

6. La prassi di riferimento: la parità di genere diventa un valore aziendale. Con il decreto adottato il 29 aprile 2022, come detto *supra*, il Ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia ha provveduto all'individuazione dei parametri per il conseguimento della certificazione, ancorandoli a quelli indicati all'interno della Prassi di riferimento UNI/PdR 125:2022, pubblicata il 16 marzo 2022 e recante le *Linee Guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI inerenti alle politiche di parità di genere nelle organizzazioni*. Come chiarito nella sua stessa premessa, la Prassi di riferimento non è una norma nazionale ma un documento pubblicato dall'Ente Italiano di Normazione (UNI), in applicazione del reg. UE n. 1025/2012, che riflette gli esiti del confronto svoltosi intorno al Tavolo di lavoro sulla certificazione di genere delle imprese previsto dalla Missione 5 del PNRR³⁴, raccogliendo le prescrizioni relative alle prassi condivise dai soggetti rappresentanti il mercato e la società civile.

Nel redigere tale documento normativo, però, non si è tenuto conto del ruolo della contrattazione collettiva, in quanto né le associazioni sindacali né quelle datoriali sono state invitate a partecipare al dibattito.

Il funzionamento del sistema nazionale di certificazione della parità di genere è, dunque, contenuto all'interno di un atto di *soft law*, che assurge al rango di atto normativo in virtù dell'esplicito richiamo che fa ad esso il d.m. 29 aprile 2022.

Come accennato *supra*, da un punto di vista soggettivo, la certificazione è aperta a tutte le organizzazioni aziendali, indipendentemente dal requisito dimensionale e dal settore produttivo di appartenenza. Ciononostante, la Prassi sceglie di classificare le imprese a partire dal numero di addette/i³⁵ e, soprattutto, dal codice ATECO³⁶, in modo tale da consentire agli imprenditori interessati a ottenere il rilascio della certificazione di pianificare e attuare la migliore politica aziendale di genere possibile a fronte dei maggiori o minori mezzi a disposizione. Non si può, infatti, non tener conto della circostanza che nel contesto italiano esistono settori occupazionali tipicamente maschili, come l'edilizia e l'*automotive*, nei quali l'ingresso delle lavoratrici e la progressione delle loro carriere risulta particolarmente difficile, quando non del tutto impossibile. Ecco spiegata, quindi, la necessità di introdurre uno strumento, come la classificazione ATECO delle organizzazioni aziendali, che consenta di valutare se il KPI preso in considerazione sia stato o meno raggiunto, a partire dal «valore medio dell'*industry* di appartenenza».

Analogamente, la Prassi prevede l'applicazione proporzionale e graduale delle misure promozionali della parità di genere in ragione del profilo dimensionale dell'organizzazione considerata, introducendo importanti semplificazioni per le piccole e le microimprese.

³⁴ Da non confondere con il Tavolo di lavoro permanente sulla certificazione di genere alle imprese istituito con decreto del 5 aprile 2022 e incaricato di concorrere, attraverso approfondimenti, elaborazione di proposte e monitoraggio delle attività, al funzionamento del sistema di certificazione della parità di genere, anche in comparazione con le esperienze degli altri Paesi (ad esempio la Spagna) e delle organizzazioni internazionali. Il Tavolo svolge anche funzioni di supporto all'autorità politica delegata per le pari opportunità e al Dipartimento per le pari opportunità ai fini della valutazione dei risultati ottenuti in seguito all'introduzione del sistema di certificazione.

³⁵ Sotto il profilo numerico, le aziende vengono suddivise in 4 *cluster*: microimpresa (da 1 a 9 addette/i); piccola impresa (da 10 a 49 addette/i); media impresa (da 50 a 249 addette/i); grande impresa (da 250 addette/i in su).

³⁶ Sotto il profilo dei codici ATECO, invece, le aziende vengono suddivise in 12 *cluster*: agricoltura, silvicoltura e pesca; industria in senso stretto; costruzioni; commercio; alberghi e ristoranti; trasporto e magazzinaggio; servizi di informazione e comunicazione; attività finanziarie e assicurative; attività immobiliari, servizi alle imprese e altre attività professionali e imprenditoriali; amministrazione pubblica e difesa, assicurazione sociale obbligatoria; istruzione, sanità e altri servizi sociali; altri servizi collettivi e personali.

Al fine di misurare il livello di maturità delle singole organizzazioni, e sulla base della stessa attribuire o meno la certificazione della parità di genere, la Prassi individua sei aree di valutazione attinenti alle differenti variabili che possono contraddistinguere un'organizzazione inclusiva e rispettosa della parità di genere e a ciascuna delle stesse attribuisce un peso percentuale che può andare da 10 a 20: area cultura e strategia (volta a misurare il grado di coerenza degli obiettivi); area *governance* (volta a misurare il grado di sviluppo del modello di *governance* dell'organizzazione); area processi HR (volta a misurare il grado di maturità dei principali processi attuati nell'ambito delle risorse umane); area opportunità di crescita e inclusione delle donne in azienda (volta a misurare il grado di maturità delle organizzazioni in relazione alla crescita professionale); area equità remunerativa per genere (volta a misurare il grado di maturità delle organizzazioni in relazione al differenziale retributivo in logica di *total reward*); area tutela della genitorialità e conciliazione vita-lavoro (volta a misurare il grado di maturità delle organizzazioni in relazione alla presenza di politiche a sostegno della genitorialità).

Alla luce del contesto economico e sociale in cui versa il nostro Paese³⁷, non v'è dubbio che fra tutte quelle elencate l'area che merita maggior approfondimento è quella relativa alla tutela della genitorialità e alla conciliazione della vita lavorativa con quella familiare.

A tal proposito, occorre ricordare come proprio nell'ottica di favorire l'ingresso e la permanenza delle donne nel mondo del lavoro, il legislatore abbia riformato il d.lgs. n. 151/2001, (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità*) per mezzo dell'adozione del d.lgs. n. 105/2022 (c.d. *Family Act*), con cui è stata recepita la dir. UE n. 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.

L'obiettivo di «migliorare la conciliazione tra attività lavorativa e vita privata per i genitori e i prestatori di assistenza, al fine di conseguire la condivisione delle responsabilità di cura tra uomini e donne e la parità di genere in ambito lavorativo e familiare», subito dichiarato all'art. 1, è stato perseguito mediante l'implementazione del congedo di paternità obbligatorio, l'introduzione del congedo di paternità alternativo e la riforma dei congedi parentali in genere³⁸.

I congedi parentali, tuttavia, operano per periodi di tempo limitati, sicché risulta essenziale affiancare a tali misure anche altri istituti, capaci di garantire in maniera continuativa la proficua gestione del tempo e delle energie delle lavoratrici e dei lavoratori onerati da compiti

³⁷ In Italia la natalità è oggi al minimo storico. Secondo gli ultimi dati forniti dall'ISTAT alla Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le politiche della famiglia, nel 2022 le nascite sono scese per la prima volta sotto la soglia delle 400.000 unità, arrestandosi a 393.000. Anche a livello europeo, prendendo in considerazione i dati raccolti dall'Eurostat, l'Italia è fra gli Stati membri con il tasso di natalità più basso, contando 1,25 nascite per donna, dato superiore solo a quello spagnolo (1,19) e maltese (1,13). Si tratta di statistiche preoccupanti, soprattutto perché sintomo di politiche sociali poco solidali con le lavoratrici madri ma anche con le lavoratrici che, non essendo ancora madri, abbiano comunque intenzione di mettere su famiglia.

³⁸ Per una più attenta disamina delle misure introdotte con la riforma del 2022 v. F. Schiavetti, cit., che mette subito in luce come, anche quando animato dalle migliori intenzioni, il legislatore cada nell'errore di produrre gravi disparità di trattamento fra lavoratori padri e lavoratrici madri, ad esempio assicurando ai primi un'indennità di congedo pari al 100% della retribuzione, mentre alle seconde un'indennità di congedo pari al solo 80% della retribuzione. Come opportunamente evidenziato dall'autrice, «[d]a un punto di vista giuridico la scelta del legislatore può essere considerata lineare ed adeguata alla breve durata del congedo obbligatorio riservato al padre rispetto a quello spettante alla madre, si deve però rilevare, sotto un profilo di opportunità e di corrispondenza al più ampio disegno di riforma, che tale disallineamento rappresenta un segnale sbagliato in un Paese caratterizzato da uno dei più significativi *gender pay gap* europei e mondiali e che certamente avrebbe necessità di un forte impegno del legislatore e delle parti sociali in senso diametralmente opposto».

di cura.

Ecco perché oggi, a maggior ragione dopo l'esperienza pandemica, è divenuta fondamentale la regolamentazione del lavoro da remoto, categoria all'interno del quale si riconduce sia il lavoro agile (l. n. 81/2017) che il telelavoro (Accordo Interconfederale tra CGIL, CISL e UIL del 2014)³⁹.

Non è un caso, quindi, che fra i più importanti indicatori di *gender equality* vengano ricompresi:

- la presenza di servizi dedicati al rientro post maternità e post paternità (es. procedure/attività per il *back to work*, *coaching*, part time su richiesta temporaneo e reversibile, *smart working*, piano *welfare ad hoc*, asilo nido aziendale);
- la presenza di servizi volti a favorire la *work-life balance* e di *policy* dedicate alla tutela della maternità e della paternità migliorative rispetto allo standard minimo previsto dal CCNL di riferimento (es. congedo di paternità oltre le tempistiche previste dai CCNL e programmi di engagement, su base volontaria, durante il congedo di maternità);
- la presenza di *policy* per il mantenimento dei benefit e di iniziative che tutelino la relazione tra persone e azienda prima, durante e dopo la maternità e la paternità, allo stesso tempo valorizzando l'esperienza della genitorialità come momento di acquisizione di nuove competenze a favore della persona e dell'organizzazione.

Quelli appena elencati sono indicatori di natura qualitativa e vengono misurati in termini di presenza o assenza nell'ambito dell'organizzazione aziendale, a differenza degli indicatori di natura quantitativa, che vengono misurati prendendo in considerazione il delta percentuale rispetto a un valore interno aziendale ovvero a un valore medio di riferimento nazionale o, ancora, a seconda del tipo di attività economica concretamente svolta dall'impresa così come risultante dal codice ATECO di appartenenza. Fra questi ultimi, muovendoci sempre entro l'area della tutela della genitorialità e della conciliazione vita-lavoro, si ricordano il rapporto fra il numero dei beneficiari uomini effettivi sul totale dei beneficiari potenziali del congedo di paternità nei primi dodici anni di vita del bambino e il rapporto fra il numero medio di giorni effettivamente fruiti e il numero complessivo di giorni di congedo di paternità obbligatorio potenzialmente previsto dalla legge (i KPI si considerano progressivamente raggiunti quanto più si avvicinano al 100%).

Guardando alla Prassi nel suo complesso, è facile notare come tutti gli indicatori presi in considerazione dipendano esclusivamente dalle politiche che ciascuna azienda decide di implementare, anche perché spronata dall'impegno assunto dal legislatore di concedere alle imprese virtuose vantaggi economico-finanziari sia sul piano fiscale e contributivo che sul piano delle procedure di affidamento dei contratti pubblici.

Come accennato nella premessa, quindi, il legislatore italiano, piuttosto che rafforzare le tutele minime già fissate dalla legge ovvero introdurre nuove misure atte a incrementare l'occupazione femminile, ha preferito addossare sulle imprese il compito di portare a zero le disuguaglianze di genere, lasciando che siano i singoli imprenditori a valutare se adottare o meno politiche aziendali di genere più all'avanguardia. Così facendo, se da un lato viene preservata la libertà di auto-organizzazione dell'imprenditore (tutelata dall'art. 41 Cost.), dall'altro vengono fortemente ridotte le possibilità di successo dell'intervento legislativo atto

³⁹ Sul punto si richiamano ancora una volta gli approfondimenti svolti da F. Schiavetti, cit., dai quali emerge, da un lato, l'urgenza di trovare un accordo in grado di ricostruire il sistema organizzativo riprogettando i diritti e i doveri delle parti senza snaturare il rapporto di lavoro, dall'altro, la necessità di evitare i rischi connessi a una modalità di lavoro potenzialmente in grado di erodere la linea di demarcazione fra i momenti lavoro e quelli dedicati alla vita personale, così sovraesponendo le lavoratrici e i lavoratori alle continue richieste del datore (c.d. *work-life blending*).

a migliorare la condizione delle lavoratrici.

Contestualmente all'individuazione delle suddette sei aree di valutazione, il Tavolo di lavoro ha individuato anche quei «pilastri» la cui azione congiunta è volta ad avviare il percorso sistemico di cambiamento culturale che deve portare non solo le organizzazioni aziendali ma la società tutta a raggiungere una più equa parità di genere: il rispetto dei principi costituzionali di parità e uguaglianza, l'adozione di politiche e misure volte a favorire l'occupazione femminile, l'adozione di misure che favoriscono l'effettiva parità fra uomini e donne nel mondo del lavoro, la promozione di politiche di *welfare*⁴⁰ a sostegno del lavoro silenzioso⁴¹ di chi si dedica alla cura della famiglia, l'adozione di misure specifiche a favore delle pari opportunità, l'integrazione del principio dell'equità di genere nella normativa nazionale.

In definitiva, l'obiettivo finale dell'intervento è quello di incorporare il nuovo paradigma relativo alla parità di genere nel DNA delle organizzazioni aziendali, al fine di produrre un cambiamento sostenibile e durevole nel tempo, anche sul piano culturale e sociale. La riuscita del tentativo di riforma appena avviato dal legislatore è fortemente condizionata dal contesto socioculturale italiano, all'interno del quale andrebbero fatti circolare per essere poi assorbiti due fondamentali messaggi: da una parte, non deve più essere considerata naturale la contrazione professionale subita dalla lavoratrice madre, dall'altra, non deve più essere guardata con dubbio o disapprovazione la medesima situazione quando coinvolge la figura paterna⁴². A occorrere, quindi, non è solo una riforma del lavoro ma anche della scuola, dei costumi e dei *media*.

7. La promozione delle pari opportunità nel settore dei contratti pubblici. Al fine di promuovere l'adozione della certificazione della parità di genere da parte delle imprese, la l. n. 162/2021 ha introdotto le seguenti premialità in favore delle aziende certificate:

- lo sgravio dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per l'anno 2022, in misura non superiore all'1% ed entro il limite massimo di 50.000 euro annui per ciascuna azienda;
- il riconoscimento di un punteggio premiale per la valutazione, da parte di autorità titolari di

⁴⁰ Dove per *welfare* si intende l'insieme delle azioni volte a migliorare il benessere delle lavoratrici e dei lavoratori nonché delle loro famiglie con un approccio di «corso di vita». Come sottolineato da E. Catelani, cit., oggi si avverte più che mai la necessità di attivare interventi normativi qualificabili non tanto come azioni positive atte a favorire l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro quanto piuttosto come misure di *welfare* dirette ad agevolare la tutela di due obiettivi fra loro strettamente connessi: la maternità e il lavoro femminile.

⁴¹ Sempre E. Catelani, cit., ha correttamente osservato che il lavoro svolto dalle donne all'interno della famiglia, ossia le attività di assistenza ai figli e agli anziani, non entrando nel circolo economico, è come se non esistessero (ecco perché si parla di lavoro «silenzioso»). Tale tipologia di lavoro, proprio perché non remunerata, può determinare un rischio di maggiore povertà all'interno della famiglia, circostanza dalla quale deriva una minor propensione alla procreazione e, dunque, una conseguente denatalità. Viceversa, una maggior occupazione delle donne determina non solo più crescita economica e meno vulnerabilità per le famiglie ma anche maggiore tranquillità emotiva e maggiore predisposizione alla procreazione. A ciò si aggiunga che, se la donna lavoratrice non ha la possibilità di svolgere direttamente i lavori di cura, si attivano di conseguenza nuove professionalità e nuove tipologie di lavoro fino a poco tempo fa inimmaginabili. Proprio su queste fondamenta poggia la c.d. *womeneconomics*, tesi formulata nel 1999 da una analista di *Goldman Sachs* e poi ripresa dal *The Economist* nel 2006, che introduce una nuova formula della crescita economica costituita dalla connessione fra quattro elementi essenziali: donne, lavoro, economia, fecondità.

⁴² Così, ancora una volta, F. Schiavetti, cit., ma v. anche I. De Cesare, *Pandemia e parità di genere*, cit., secondo la quale «le azioni volte a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro e cura potranno sortire effetti consistenti per la riduzione delle disuguaglianze di genere solo se accompagnate da una decisa revisione culturale che elimini gli stereotipi della donna prima e soprattutto madre – *caregiver* – e dell'uomo prima e soprattutto lavoratore – *breadwinners*».

fondi europei, nazionali e regionali, di proposte progettuali ai fini della concessione di aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti.

Ulteriori forme di incentivo, legate alla partecipazione alle gare di appalto, sono state introdotte dall'art. 34, d.l. n. 36/2022⁴³, che ha modificato gli artt. 93, c. 7, e 95, c. 13, d.lgs. n. 50/2016 (*Codice dei contratti pubblici*), prevedendo per le aziende certificate la diminuzione della garanzia prevista per la partecipazione alle procedure di gara e richiedendo alle amministrazioni aggiudicatrici di istituire sistemi premiali legati al possesso della certificazione.

Come accennato in premessa, tuttavia, occorre tener conto del nuovo Codice dei contratti pubblici, adottato con d.lgs. n. 36/2023, entrato in vigore dal 1° aprile 2023⁴⁴, che ha in parte modificato il quadro normativo ricostruito finora, riducendo parzialmente l'impatto della certificazione della parità di genere nel settore dell'evidenza pubblica.

Tanto per cominciare, nel nuovo Codice la certificazione viene espressamente richiamata solo all'interno dell'art. 108, c. 7, ossia la disposizione che, andando a sostituire l'art. 95, c. 13, d.lgs. n. 50/2016, impone alle stazioni appaltanti di prevedere nei bandi il maggior punteggio da attribuire alle aziende in possesso dei requisiti di cui all'art. 46-*bis* Codice delle pari opportunità.

Anche nel Codice del 2023, dunque, viene ribadito l'obbligo per le stazioni appaltanti di istituire sistemi premiali legati al rispetto della parità di genere, il che si traduce nel prevedere il possesso della certificazione non quale requisito di partecipazione⁴⁵ ma, appunto, quale requisito ulteriore atto a migliorare il posizionamento in graduatoria del concorrente che se ne voglia giovare. Il bando, dunque, può prevedere che la commissione aggiudicatrice attribuisca un punteggio sempre più alto a seconda del maggiore o minor risultato assegnato all'azienda certificata dall'ente certificatore (a partire, come visto *supra*, da un minimo di 60 per arrivare a un massimo di 100).

Il testo originario della norma prevedeva che gli operatori economici potessero attestare il possesso dei requisiti di cui all'art. 46-*bis* Codice delle pari opportunità anche per mezzo di una semplice autocertificazione, la cui attendibilità sarebbe poi stata accertata dalle stazioni appaltanti, in sede di verifica dei requisiti del solo aggiudicatario, «con qualsiasi adeguato mezzo»⁴⁶.

Prevedere che gli operatori economici potessero provare il rispetto e la promozione della parità di genere con una autocertificazione qualsiasi, senza passare per i vari passaggi previsti dalla Prassi di riferimento (pianificazione, implementazione, monitoraggio), però, avrebbe messo in serio dubbio l'utilità del sistema introdotto dalla legge Gribaudo.

Proprio per tale ragione il legislatore è intervenuto con l'art. 2, c. 2, d.l. n. 57/2023 disponendo l'eliminazione dell'inciso «anche a mezzo di autocertificazione» nonché del

⁴³ Convertito con modificazioni dalla l. n. 79/2022.

⁴⁴ Le disposizioni del Codice, con i relativi allegati, tuttavia, acquistano efficacia a decorrere dal 1° luglio 2023 (art. 229, cc. 1 e 2, del d.lgs. n. 36/2023).

⁴⁵ Nell'ottica di garantire la massima concorrenza e partecipazione possibile nel settore dei contratti pubblici, l'art. 58 della dir. UE n. 2014/24 dispone che «Le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre agli operatori economici, come requisiti di partecipazione, unicamente i criteri di cui ai paragrafi 2, 3 e 4» e, dunque, esclusivamente il possesso dell'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale nonché il possesso della capacità economica e finanziaria e delle capacità tecniche e professionali necessarie per lo svolgimento della prestazione oggetto del contratto d'appalto.

⁴⁶ Preme ricordare, tuttavia, che quanto dichiarato all'interno dell'autocertificazione, ove non conforme al vero, espone il dichiarante alle conseguenze penali previste dall'art. 483 c.p. (falsità ideologica del privato in atto pubblico), ossia la reclusione fino a due anni.

successivo periodo relativo alla verifica di attendibilità svolta dalle stazioni appaltanti.

Un più vago riferimento alla certificazione della parità di genere è contenuto nell'art. 106, c. 8, norma nel quale è confluito il previgente art. 93, c. 7, d.lgs. n. 50/2016 e che prevede la riduzione della garanzia presentata a corredo dell'offerta fino a un importo massimo del 20%, ove l'operatore economico possieda una o più delle certificazioni indicate all'interno dell'elenco contenuto nell'Allegato II.13, elenco fra cui compare, appunto, anche la certificazione rilasciata ai sensi della UNI/PdR 125:2022.

Mettendo a confronto la nuova con la vecchia normativa, risulta facile notare che la riduzione della garanzia provvisoria è passata dall'iniziale 30%, non cumulabile con le altre ipotesi di riduzione, all'attuale 20%, cumulabile con le altre ipotesi di riduzione.

Se da un lato, quindi, si assiste a un decremento del beneficio di ben dieci punti percentuali, dall'altro emerge la volontà del legislatore di incoraggiare le imprese a dotarsi della certificazione della parità di genere, consentendo a quest'ultime di cumulare i vantaggi derivanti dal possesso di tale certificazione con quelli derivanti dal possesso delle altre certificazioni individuate dall'Allegato II.13.

Nel sistema delineato dal nuovo Codice la certificazione della parità di genere resta sullo sfondo, mentre un ruolo decisamente maggiore viene assegnato al rapporto periodico sulla situazione del personale disciplinato dall'art. 46, d.lgs. n. 198/2006.

All'art. 94, c. 5, lett. c), d.lgs. n. 36/2023, infatti, il legislatore introduce una nuova causa di esclusione automatica⁴⁷ per tutte le aziende con oltre 50 dipendenti che non abbiano prodotto al momento della presentazione della domanda di partecipazione o dell'offerta copia conforme dell'ultimo rapporto sul personale trasmesso alle rappresentanze sindacali e alle consigliere ovvero ai consiglieri di parità⁴⁸.

Le novità più interessanti, però, si riscontrano in materia di contratti riservati⁴⁹ all'art. 61, cc.

⁴⁷ Preme sottolineare che, a differenza delle cause di esclusione non automatica (oggi elencate all'art. 95 del d.lgs. n. 36/2023), che lasciano alla stazione appaltante ampia discrezionalità, potendo la stessa decidere, motivatamente, di non escludere il concorrente, le cause di esclusione automatica operano immediatamente e senza il bisogno di nessun intervento da parte dell'amministrazione, rendendo così evidente il maggior grado di gravità assegnato a quest'ultime dal legislatore.

⁴⁸ L'Allegato II.3, inoltre, prevede una lunga serie di obblighi anche per le aziende che occupano un numero pari o superiore a 15 dipendenti, alle quali è richiesto di consegnare, entro sei mesi dalla conclusione del contratto: una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni e riguardo 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; la certificazione di cui all'art. 17 della l. n. 68/1999 sul rispetto delle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili; una relazione relativa all'assolvimento degli obblighi di cui alla l. n. 68/1999 e alle eventuali sanzioni e provvedimenti disposti a carico dell'azienda nel triennio antecedente la data di scadenza di presentazione delle offerte.

⁴⁹ I contratti riservati, in linea con il Considerando n. 2 e n. 36 della dir. UE n. 2014/24 sugli appalti pubblici, perseguono l'obiettivo di facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro delle persone con disabilità e svantaggiate, promuovendo la loro integrazione sociale e professionale ma soprattutto incoraggiando la creazione di imprese sociali che si prefiggono come obiettivo primario quello di creare nuovi posti di lavoro per tali categorie di lavoratori. Ciò posto, e fermo restando l'apprezzabile intento del legislatore, sia consentito sollevare più di una perplessità in merito all'opportunità di equiparare la condizione femminile a quella di tali soggetti svantaggiati, storicamente individuati – si fa particolare riferimento al previgente art. 112, c. 2, del d.lgs. n. 50/2016 – non soltanto nelle persone disabili ma anche negli ex degenti di ospedali psichiatrici (anche giudiziari), nei soggetti in trattamento psichiatrico, nei tossicodipendenti, negli alcolisti, nei minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, nelle persone detenute o internate in istituti penitenziari, nei condannati e negli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno.

2 e 4, d.lgs. n. 36/2023 nonché al correlato Allegato II.3⁵⁰.

Le disposizioni in esame, infatti, contengono affermazioni fra loro contraddittorie, dal momento che:

- l'art. 61, c. 2 impone alle stazioni appaltanti di prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, come requisiti necessari «o» come ulteriori requisiti premiali dell'offerta, meccanismi e strumenti idonei a realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate;

- l'art. 1, c. 4, dell'Allegato II.3 impone alle stazioni appaltanti di prevedere come requisiti necessari «e» come ulteriori requisiti premiali dell'offerta specifiche clausole dirette all'inserimento di criteri orientati a promuovere l'inclusione lavorativa, la parità di genere e l'assunzione di giovani e donne e, in particolare, l'obbligo di riservare all'occupazione giovanile e femminile, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30% del numero complessivo di risorse impiegate nell'esecuzione dell'appalto⁵¹.

In altre parole, se l'art. 61 consente alle stazioni appaltanti di inserire nel bando di gara criteri atti a garantire le pari opportunità di genere e generazionali, «alternativamente», o come requisito necessario o come requisito premiale (*rectius*: facoltativo), l'Allegato – che, preme ricordarlo, in quanto parte integrante del Codice, ha anch'esso rango legislativo, per lo meno fintantoché non si procederà con la delegificazione prevista dall'art. 61, c. 5 – consente alle stazioni appaltanti di inserire nel bando di gara criteri atti a garantire le pari opportunità di genere e generazionali, «cumulativamente», sia come requisito necessario che come requisito premiale⁵².

A ben vedere, dunque, ove il legislatore non intervenga al fine di rendere le due norme coerenti l'una con l'altra, ricadrà sull'interprete il gravoso compito di risolvere il contrasto anche alla luce dell'art. 108, c. 7, Codice, che non è chiaro se si applichi o meno a tutti i contratti pubblici e, dunque, anche a quelli riservati, oltre che alla stregua dei principi e criteri direttivi individuati dall'art. 1, c. 2, lett. b), n. 3, l. n. 78/2022 (*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*)⁵³.

⁵⁰ È, tuttavia, prevista l'abrogazione dell'Allegato II.3 a decorrere dalla data di entrata in vigore del corrispondente regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, c. 3, l. n. 400/1988, che lo andrà a sostituire integralmente anche in qualità di allegato al Codice (art. 61, c. 5, d.lgs. n. 36/2023). Il legislatore ha ulteriormente precisato che il suddetto regolamento va adottato entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice (art. 1, ult. comma, dell'Allegato II.3). Tale termine è da considerarsi meramente ordinatorio.

⁵¹ Nell'Allegato II.3 confluisce il disposto dell'art. 47, c. 4, d.l. n. 77/2021 (c.d. decreto Semplificazioni), poi convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021. Ci troviamo di fronte, dunque, non tanto a una nuova previsione normativa quanto piuttosto a una razionalizzazione della materia, che viene finalmente concentrata all'interno di un unico atto, dopo anni di parcellizzazione in svariati testi legislativi.

⁵² Trattasi di obblighi presidiati da sanzioni parecchio gravose dal momento che, ai sensi dell'art. 1, c. 7, dell'Allegato II.3, i contratti d'appalto devono prevedere, in caso di violazione dell'obbligo di cui al comma 4, l'applicazione di penali commisurate alla gravità della violazione e proporzionali rispetto all'importo ovvero alle prestazioni del contratto. La medesima sanzione è prevista anche in caso di mancata consegna, da parte degli operatori economici che impiegano un numero pari o superiore a quindici dipendenti, della relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile (art. 1, c. 2, dell'Allegato II.3) nonché della certificazione di cui all'art. 17, l. n. 68/1999 e della relazione relativa all'assolvimento degli obblighi di cui alla medesima legge (art. 1, c. 3, dell'Allegato II.3). La mancata consegna della relazione di cui al c. 2 (da non confondere con il rapporto sulla situazione del personale), inoltre, impedisce la partecipazione alle procedure di affidamento per un periodo pari a dodici mesi, senza alcuna possibilità *self cleaning*.

⁵³ Sul punto, la legge delega prescrive, senza lasciare alcun margine di opinabilità, che le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di inserire nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti specifiche clausole sociali con cui indicare, come requisiti necessari dell'offerta, criteri orientati a «promuovere meccanismi e strumenti anche di premialità

Gli obblighi appena descritti, tuttavia, si svuotano di significato laddove più oltre, all'art. 1, c. 7, dell'Allegato II.3, viene lasciata aperta alle stazioni appaltanti la possibilità di escludere l'inserimento di tali requisiti ovvero ridurre la quota di assunzione riservata all'occupazione giovanile e femminile⁵⁴, previa adeguata e specifica motivazione, che tenga conto dell'oggetto del contratto, della tipologia o della natura del progetto ovvero di qualsiasi altro elemento puntualmente indicato e tale da rendere l'inserimento di tali clausole impossibile o contrastante con gli obiettivi di universalità e socialità, efficienza, economicità, qualità del servizio e ottimale impiego delle risorse pubbliche⁵⁵.

Il legislatore, dunque, introduce un «falso» obbligo, un obbligo «relativo», in quanto le pubbliche amministrazioni restano libere di sottrarsi allo stesso, purché offrano una motivazione dalla quale sia possibile ricostruire le ragioni che giustificano la deroga⁵⁶.

A quanto detto finora si aggiunga che, ove le stazioni appaltanti decidano di prevedere clausole volte a promuovere la parità di genere, comunque il contenuto di tali clausole verrebbe subordinato al rispetto di un gran numero di condizioni, quali i principi di libera concorrenza, proporzionalità e non discriminazione e, in generale, ogni altro principio individuato in sede sovranazionale. Nella predisposizione del bando, inoltre, l'amministrazione deve tener conto dell'oggetto del contratto, della tipologia e della natura del singolo progetto in relazione ai profili occupazionali richiesti, degli indicatori degli obiettivi attesi in termini di occupazione femminile e giovanile e del tasso di occupazione delle persone disabili al 2026⁵⁷.

Volendo tradurre in termini concreti quanto finora detto, è molto probabile che le amministrazioni faranno ampio ricorso alla deroga quando dovranno affidare contratti in settori caratterizzati da una bassa diversità di genere o quando sarà loro richiesto di predisporre bandi che contengano la clausola sociale di riassorbimento occupazionale o, ancora, quando la natura del servizio messo a gara richiederà l'assunzione di risorse con significativa esperienza lavorativa pregressa (in quest'ultimo caso, però, a scontarne le conseguenze sarà la sola occupazione giovanile).

per realizzare le pari opportunità generazionali, di genere e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate».

⁵⁴ Nonostante i principi e dei criteri direttivi individuati all'interno della legge delega siano chiari nel qualificare come obbligatorio, senza alcuna possibilità di deroga, l'inserimento nei bandi di gara di specifiche clausole sociali volte a indicare, come requisiti necessari dell'offerta, criteri orientati a promuovere e salvaguardare le pari opportunità di genere e generazionali.

⁵⁵ Norma che sembra evocare la tesi – propugnata anche da alcuni Padri costituenti – secondo cui il rendimento del lavoro della donna sarebbe tendenzialmente inferiore rispetto a quello dell'uomo. Sul punto si richiamano ancora una volta le osservazioni di C. Salazar, cit., E. Catelani, op. cit., e F. Covino, op. cit.

⁵⁶ Vale la pena precisare, comunque, che si tratterebbe di una motivazione molto difficile da rendere, in quanto «rafforzata» dalla compiuta, accurata e argomentata indicazione delle ragioni – espressamente individuate dal legislatore – a fronte delle quali diverrebbe legittimo escludere dalla documentazione di gara l'inserimento delle clausole volte a promuovere l'occupazione femminile e generazionale.

⁵⁷ La situazione di storica (e cronica) inferiorità delle donne viene confermata anche dall'ormai consolidata scelta del legislatore di assimilare la loro situazione a quella di categorie svantaggiate quali i soggetti diversamente abili. Il sesso femminile, però, non identifica una minoranza bensì una «connotazione dell'umanità» che trae le proprie origini da un dato biologico, che non può e non deve essere utilizzato per giustificare il trattamento deteriore spesso riservato alle donne in ambito lavorativo e non. Così C. Salazar, op. cit. Sulla necessità di abbandonare l'impostazione protezionistica e assistenziale finora assunta dal legislatore v. F. Covino, op. cit. In tale direzione si pongono anche le recenti affermazioni (*post Facebook* del 31 gennaio 2023) dell'ex Ministra per le pari opportunità e la famiglia Elena Bonetti (oggi deputata appartenente al gruppo Azione-Italia Viva), secondo cui il nuovo Codice dei contratti pubblici ritorna a parlare di donne come di soggetti svantaggiati piuttosto che come risorse economiche e sociali per il Paese.

Rendere facoltativo l'inserimento nei bandi, negli avvisi e nelle lettere di invito di clausole volte a promuovere l'occupazione femminile e consentire la riduzione della quota di assunzioni riservata alle donne, però, se da un lato ha il pregio di tenere conto della situazione di fatto⁵⁸, alla luce della quale è molto spesso difficile (quando non del tutto impossibile) attuare il dettato normativo, dall'altro ha il difetto di contribuire al c.d. *watering-down* («annacquamento») delle misure poste a presidio della parità di genere, incentivando la settorializzazione del lavoro femminile e finendo, dunque, per produrre un effetto del tutto contrario a quello voluto.

Come emerge dall'art. 102, c. 1, lett. c), d.lgs. n. 36/2023, infine, il ricorso alla certificazione non è richiesto neanche al fine di attestare l'adozione di politiche aziendali volte a promuovere la parità di genere, essendo l'impegno che gli operatori economici sono tenuti ad assumere in fase di gara del tutto estraneo al possesso o meno della certificazione di cui all'art. 46-*bis* Codice delle pari opportunità.

La norma, però, omette di individuare la sanzione applicabile in caso di mancato rispetto dell'impegno preso. Fermo restando che certamente non è possibile parlare di risoluzione per inadempimento, dal momento che l'art. 122, c. 3, d.lgs. n. 36/2023 ancora la risoluzione del contratto a un inadempimento tanto da grave da compromettere la buona riuscita delle prestazioni (mentre la violazione degli impegni assunti sul piano della parità di genere impatta esclusivamente sull'organizzazione aziendale e non anche sull'esecuzione del contratto), l'unica strada percorribile – ma non menzionata dal legislatore – è quella della sanzione pubblicistica irrogata dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), come, ad esempio, l'esclusione dalla partecipazione alle gare per un più o meno ampio lasso di tempo.

8. Considerazioni conclusive. Una volta ricostruito il quadro storico e normativo di riferimento, è ora possibile individuare i pro e i contro della misura adottata dal legislatore italiano in attuazione della Missione 5 del PNRR.

La certificazione costituisce indubbiamente un importante passo avanti nella promozione dell'*empowerment* femminile, dal momento che non solo favorisce l'adozione di *policy* volte a incorporare la parità di genere fra i valori aziendali ma fissa anche dei criteri di misurazione della *performance* aziendale in grado di valutare se e come aumenta il livello di maturità dell'organizzazione nel corso del tempo, stimolando i vertici aziendali a impegnarsi per portare avanti un costante e continuo miglioramento⁵⁹.

D'altra parte, è lo stesso PNRR a volgere lo sguardo al mondo dell'impresa cercando di creare le condizioni per la parità di genere mediante strumenti di premialità piuttosto che sanzionatori, in modo tale che siano gli stessi privati – quasi in un'ottica di sussidiarietà orizzontale – ad organizzarsi in autonomia al fine di monitorare e supervisionare il buon andamento delle imprese, anche sotto il profilo dell'inclusione e delle pari opportunità di genere.

L'approccio dell'incentivo attraverso la premialità è un metodo senz'altro efficace per promuovere i comportamenti desiderati⁶⁰ e, di conseguenza, favorire l'affermazione

⁵⁸ Secondo i dati ISTAT relativi all'ultimo trimestre del 2022, sono solo 76.000 le donne operanti nel settore delle costruzioni, su un dato complessivo di 1.015.000 occupati. Le donne occupate nel comparto economico dei servizi (commercio, alberghi, ristoranti e altre attività), invece, sono ben 6.910.000, su un dato complessivo di 12.567.000. In entrambi i casi la ricerca fa riferimento alle lavoratrici e ai lavoratori dipendenti dai 15 agli 89 anni.

⁵⁹ Così I. Seminaroti, op. cit.

⁶⁰ Sul punto v. E. Schein, *Cultura d'azienda e leadership*, Milano, 2018, secondo cui diventa più facile creare una «cultura organizzativa» se alla persistenza del comportamento corretto si accompagna un fattore di premialità.

sostanziale del principio di uguaglianza. La premialità, infatti, contribuisce a creare un senso di comunità basato sulla cooperazione e sulla condivisione di valori: incentivando la collaborazione e il rispetto reciproco, si incoraggia la costruzione di società più resilienti e coese.

A risultare particolarmente lodevole è anche il tentativo del legislatore di individuare un approccio nuovo alla tematica della *gender equality*, facendo leva sulla maggiore responsabilizzazione delle imprese, sulla maggiore trasparenza e diffusione dei dati e delle informazioni inerenti alla situazione del personale e, soprattutto, sull'adozione di un'idea organizzativo-gestionale dell'uguaglianza di genere che completi, affiancandola, quella più tradizionale fondata sulla repressione del singolo atto discriminatorio⁶¹.

In altre parole, si sta finalmente facendo strada l'idea secondo la quale il cambiamento deve essere prima di tutto culturale e sociale, potendo il diritto solo introdurre strumenti che ne accelerino e facilitino l'avanzata.

Lo stesso PNRR mostra una certa consapevolezza rispetto al problema della suddivisione dei compiti di cura fra uomo e donna, riconoscendo espressamente che le azioni volte a favorire la conciliazione dei tempi di lavoro con quelli di cura potranno sortire effetti consistenti per la riduzione/eliminazione delle disuguaglianze di genere solo se accompagnate da una decisa revisione culturale che, a partire dalla scuola dell'infanzia e primaria, elimini gli stereotipi che vedono nella donna prima e soprattutto una madre e nell'uomo prima e soprattutto un lavoratore⁶².

Tutto ciò premesso, però, occorre sottolineare come la scintilla che ha avviato la discussione attorno alla parità di genere abbia preso le mosse dalla *lex mercatoria* più che dalla spontanea iniziativa di un legislatore attento e capace di intercettare le istanze della società.

A conferma di quanto detto finora valga la pena rilevare come le misure adottate nell'ambito del PNRR – e, in generale, nel corso degli ultimi anni – abbiano preferito concentrare i loro sforzi nell'incentivare l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro, trascurando invece altri aspetti, ugualmente rilevanti, quali, ad esempio, la conservazione del posto di lavoro, la progressione della carriera nonché le possibilità di reinserimento al termine del congedo di maternità.

Nell'ottica di rilancio dell'economia nazionale assunta dal legislatore successivamente alla crisi economica ed energetica legata alla pandemia e allo scoppio della guerra in Ucraina, infatti, hanno assunto primaria importanza gli interventi normativi atti a incidere sul mercato del lavoro quantitativamente più che qualitativamente⁶³, lasciando sullo sfondo l'implementazione del principio di uguaglianza sostanziale sancito in Costituzione.

L'attenzione del legislatore, invece, dovrebbe essere rivolta verso la ristrutturazione del mercato del lavoro in chiave costituzionalmente orientata ed egualitaria, attraverso l'adozione

Si rimanda anche alla Teoria dei Giochi, sviluppata dal matematico John Von Neumann a partire dagli anni Quaranta del secolo scorso.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Così anche I. De Cesare, *Pandemia e parità di genere*, cit.

⁶³ Si guardi, in particolare, alla quasi totale assenza di misure in grado di garantire efficacemente alle lavoratrici una reale e concreta conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro (si pensi, a titolo meramente esemplificativo, all'aumento del numero degli asili nido, al prolungamento della durata del congedo di paternità, all'introduzione di orari di lavoro maggiormente flessibili, anche grazie all'utilizzo del *remote work* quale strumento atto ad assecondare i bisogni e le esigenze delle lavoratrici madri e *caregiver* e non quale strumento volto ad assicurare al datore la costante reattività dei dipendenti).

di misure che, oltre ad aumentare il numero degli occupati, obiettivo senz'altro auspicabile⁶⁴, dovrebbero altresì combattere il precariato, migliorare le condizioni di lavoro delle lavoratrici madri e *caregiver*, colmare il *gender pay gap*, valorizzare la funzione familiare dell'uomo, essenziale tanto quanto quella della donna (art. 37 Cost.).

Sotto tale profilo preme evidenziare i limiti dello stesso PNRR, che punta esclusivamente all'aumento occupazionale, per di più in ambiti – pubblica amministrazione, turismo, cultura – dove le donne sono già ampiamente presenti, rischiando così di peggiorare la situazione delle donne occupate, perpetrando la prassi della settorializzazione lavorativa⁶⁵.

Il PNRR, inoltre, prevedendo interventi rivolti molto genericamente alla cura dei figli, non si discosta dal terreno già tracciato dalle politiche sociali finora adottate dal legislatore italiano, rivelatesi del tutto inadeguate a riequilibrare la sproporzione presente in ambito familiare fra uomo e donna nella suddivisione dei compiti di cura.

Una più efficace tutela dei diritti delle donne, poi, sarebbe realizzabile ove gli stessi fossero riconosciuti, disciplinati e garantiti da strumenti di *hard law* e non da mere linee guida o indirizzi più o meno politici, come quelli che abbiamo visto essere stati impiegati per introdurre nell'ordinamento italiano il sistema della certificazione di genere, il cui funzionamento è nella sostanza dettato esclusivamente dalle Prassi di riferimento.

Se, ad esempio, gli Stati fossero ritenuti responsabili per il mancato rispetto degli obblighi derivanti dai singoli PNRR e dagli accordi internazionali (si pensi alla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne⁶⁶) sarebbe effettivamente possibile affiancare una tutela giuridica agli strumenti di *soft law* e alle norme consuetudinarie spesso usate per indirizzare il sistema.

Sarebbe altrettanto consigliabile ricondurre i diritti delle donne entro l'alveo dei diritti fondamentali. È bene ricordare, infatti, che tali diritti si basano sull'assunto secondo cui ogni persona possiede una dignità intrinseca, indipendentemente dal sesso e, dunque, incarnano il principio di uguaglianza e non discriminazione.

Volendo riepilogare, anche nell'impianto del PNRR è possibile ritrovare una visione della tutela delle lavoratrici sbilanciata verso la dimensione familiare, in quanto vengono quasi del tutto trascurate le azioni previste a garanzia dei diritti delle lavoratrici non madri, quasi a presupporre la maternità quale essenza e condizione intrinseca della donna e non libera scelta individuale⁶⁷.

Il raggiungimento dell'uguaglianza di genere, tuttavia, richiede di affrontare le disuguaglianze sistemiche, sfidando gli stereotipi di genere e promuovendo un radicale cambiamento culturale e sociale, dal momento che è solo a partire del riconoscimento dei diritti delle donne come diritti umani che le società possono lavorare per la creazione di un mondo più giusto, inclusivo ed equo, garantendo a tutti gli individui il diritto di sviluppare pienamente il proprio

⁶⁴ Secondo i dati Eurostat, fra gli Stati membri dell'Unione europea l'Italia è al terzo posto per tasso di disoccupazione e al secondo per numero di NEET (*Not engaged in Education, Employment or Training*).

⁶⁵ Sulla settorializzazione lavorativa si rimanda agli approfondimenti contenuti nei contributi di I. De Cesare, *Pandemia e parità di genere*, cit., e *Il lavoro delle donne alla prova della pandemia. L'inattuazione del progetto costituzionale*, cit.

⁶⁶ La *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) è uno strumento adottato nel 1979 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed entrato in vigore il 3 settembre 1981. Nei Paesi che hanno ratificato il trattato, la CEDAW si è dimostrata preziosa nell'opporsi agli effetti della discriminazione, che includono violenza, povertà e mancanza di tutele legali, insieme alla negazione dell'eredità, dei diritti di proprietà e dell'accesso al credito. Tutti gli Stati parti devono riferire sulle misure che hanno adottato in relazione ai diritti descritti nella Convenzione e sui progressi compiuti nella difesa dei diritti delle donne.

⁶⁷ In tal senso I. De Cesare, *Pandemia e parità di genere*, cit.

potenziale e le proprie aspirazioni indipendentemente dalle scelte compiute in ambito privato e familiare.

Tutti gli sforzi indirizzati verso la parità sostanziale non possono essere ulteriormente posticipati. Va creato un ambiente che consenta a tutti di percepire i benefici derivanti dal rispettare i diritti umani e delle donne in particolare, perché solo in questo modo è possibile creare le basi per lo sviluppo di una cultura di rispetto e responsabilità in grado di persistere nel tempo e generare, quindi, cambiamenti sostenibili e più duraturi.

Abstract. Il seguente contributo si propone di analizzare lo strumento della certificazione della parità di genere, prestando particolare attenzione alla sua applicazione nel settore dei contratti pubblici e alle criticità che l'istituto pone all'interno della nostra realtà sociale. In particolare, si tenterà di mettere in luce come il legislatore abbia scelto di promuovere l'ingresso e l'avanzamento delle donne nel mondo del lavoro in via mediata, seguendo una logica di tipo premiale e affidando tale compito alle imprese, quando forse sarebbe stato più opportuno adottare un approccio teso a potenziare i diritti sociali mediante l'introduzione di misure strutturali in grado di migliorare le condizioni delle lavoratrici madri e non madri.

Abstract. The following paper aims to address the issue of gender equality certification, focusing on public procurement and the challenges that the institution poses within our social reality. In particular, the document will attempt to highlight how the legislator has chosen to indirectly promote women's entry into the working field, as well as their career progression, following a reward-type logic and entrusting this process to companies and businesses, when perhaps it would have been more proper to adopt an approach aimed at strengthening social rights through the introduction of structural measures capable of improving the conditions of working women, mothers and non-mothers.

Parole chiave. Parità di genere – coesione sociale – occupazione femminile – conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro – contratti pubblici – equa distribuzione dei compiti di cura – logica della premialità.

Key words. Gender equality – social integration – female labor force participation – work-life balance – public procurement – fair distribution of care duties – reward-type logic.