



## FOCUS

### *Linee guida pari opportunità e inclusione*

**Linee guida per favorire le pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati dalle risorse del PNRR e del Fondo Complementare ([Decreto interministeriale 7/12/2021](#))**

#### ***Introduzione e ambito di applicazione***

L'articolo 47 del decreto-legge 31 maggio 2021, n.77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n.108, (di seguito "articolo 47"), contiene disposizioni volte a favorire le pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in relazione alle procedure afferenti alla stipulazione di contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e da Fondo Complementare. Il comma 8 dello stesso articolo 47 affida a specifiche linee guida la definizione delle modalità e dei criteri applicativi delle disposizioni di cui allo stesso articolo, con l'indicazione di misure premiali e modelli di clausole da inserire nei bandi di gara differenziati per settore, tipologia e natura del contratto o del progetto.

Le linee guida si applicano a tutti i contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR e del Fondo Complementare, sia nell'ambito delle concessioni sia nell'ambito degli appalti, di importo superiore o inferiore alle soglie di rilevanza europea.

Le linee guida chiariscono che, **per essere vincolanti**, le misure contenute ai commi 4, 5 dell'articolo 47 **devono essere tradotte dalla stazione appaltante in clausole da inserire all'interno dei bandi di gara**.

Gli obblighi di consegna previsti all'articolo 47, commi 2, 3 e 3-bis, **si applicano invece anche in mancanza di espressa previsione nel bando di gara**, anche se le linee guida, per esigenza di certezza dei rapporti giuridici e di tutela dell'affidamento degli operatori economici, raccomandano che il contenuto di detti obblighi sia espressamente indicato nel bando di gara e nel contratto.

Nel caso delle disposizioni che debbono essere tradotti all'interno dei bandi delle stazioni appaltanti, le linee guida prevedono **possibilità di deroga** (comma 7, articolo 47), nonché, qualora le deroghe non si applicassero, **apposite sanzioni** (comma 6 articolo 47) nel caso del mancato rispetto delle stesse disposizioni.

***Le misure vincolanti indipendentemente dall'inclusione delle stesse nei bandi di gara (commi 2-3-3bis dell'articolo 47)***

Le misure contenute ai commi 2, 3 e 3 bis dell'articolo 47 sono le seguenti:

- a) **La redazione e la produzione del rapporto sulla situazione del personale, di cui all'articolo 46 del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 (art. 47, comma 2)**. Gli operatori economici pubblici e privati che occupano oltre cinquanta dipendenti devono produrre, **a pena di esclusione dalla gara, copia dell'ultimo rapporto sulla situazione del personale** ai sensi dell'articolo 46 del codice delle pari opportunità di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198. La legge 5 novembre 2021, n. 162, ha infatti **ridotto la soglia dimensionale delle imprese tenute alla redazione del rapporto da 100 a 50 dipendenti**.



- b) **La consegna della relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile (art. 47, comma 3);** gli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a quindici dipendenti e non superiore a cinquanta dovranno consegnare alla stazione appaltante, entro sei mesi dalla conclusione del contratto, una relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile in ognuna delle professioni ed in relazione allo stato delle 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 relazione deve essere trasmessa **alle rappresentanze sindacali aziendali ed al consigliere e alla consigliera regionale di parità**. La mancata presentazione della relazione non conduce all'esclusione dalla gara ma all'applicazione delle **penali** di cui al comma 6 dell'articolo 47, da commisurarsi in base alla gravità della violazione e proporzionali rispetto all'importo del contratto o alle prestazioni dello stesso.
- c) **La presentazione della dichiarazione e della relazione circa il rispetto delle norme che disciplinano il diritto al lavoro delle persone con disabilità, di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68 (art. 47, comma 3-bis);** gli operatori economici che occupano un numero pari o superiore a quindici dipendenti e non superiore a cinquanta dovranno consegnare alla stazione appaltante, entro sei mesi dalla conclusione del contratto, **una dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro delle persone con disabilità, nonché una relazione che chiarisca l'avvenuto assolvimento degli obblighi previsti a carico delle imprese dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, e illustri eventuali sanzioni e provvedimenti imposti a carico delle imprese nel triennio precedente la data di scadenza della presentazione delle offerte**. Tale relazione deve essere trasmessa anche **alle rappresentanze sindacali aziendali**. La mancata presentazione della relazione non conduce all'esclusione dalla gara ma all'applicazione delle **penali** di cui al comma 6 dell'articolo 47, da commisurarsi in base alla gravità della violazione e proporzionali rispetto all'importo del contratto o alle prestazioni dello stesso.

### ***Le misure vincolanti solo se incluse all'interno dei bandi di gara (commi 4-5 dell'articolo 47)***

Si passa ora all'analisi delle misure che, **per essere vincolanti, devono essere tradotte dalla stazione appaltante in clausole da inserire all'interno dei bandi di gara**.

**Le misure contenute nel comma 4 dell'articolo 47** recano disposizioni dirette all'inserimento, come **requisiti necessari** a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità, la parità di genere e l'assunzione di giovani di età inferiore a trentasei anni e di donne. Essi sono:

- a) l'aver assolto, al momento della presentazione dell'offerta stessa, agli obblighi in materia di lavoro delle persone con disabilità di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68
- b) l'assunzione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota pari almeno al 30 per cento, delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile.

Gli obiettivi di incremento occupazionale giovanile e di genere che si intendono perseguire con le risorse del PNRR e del Fondo Complementare, costituiscono **due distinti target di policy**. Ciò significa che nelle procedure di affidamento si deve intendere autonomo il target di incremento dell'occupazione giovanile rispetto a quello dell'occupazione femminile. Per perseguire entrambi gli obiettivi, le linee guida chiariscono che le stazioni appaltanti e gli operatori economici faranno riferimento alle seguenti indicazioni:

- a) In ordine alla platea di lavoratori da considerare per il calcolo della percentuale si deve fare riferimento al numero complessivo di **nuove assunzioni** da impiegare lungo l'arco temporale di esecuzione del contratto.
- b) Le assunzioni da destinare a occupazione giovanile e femminile si identificano con il **perfezionamento di contratti di lavoro subordinato** disciplinati dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, e dai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale.
- c) **nel calcolo della quota corrispondente al numero delle assunzioni obbligatorie occorre fare riferimento a tutte le assunzioni funzionali a garantire l'esecuzione del contratto aggiudicato**. Devono ritenersi escluse dal citato computo le assunzioni non funzionali a garantire l'esecuzione del contratto.
- d) Il perimetro applicativo dell'obbligo di assunzione è comunque **delimitato all'interno del contratto aggiudicato** e la disposizione introduce un obbligo rivolto al contraente principale. L'obbligo **deve comunque essere inteso come riferibile anche alle prestazioni che questi esegue tramite subappalto o avalimento, purché rientranti nel descritto perimetro applicativo**.
- e) Il numero delle assunzioni è **calcolato sul totale delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per le attività ad esso connesse e strumentali**, restando invece irrilevante la concreta ripartizione delle stesse assunzioni tra appaltatore e subappaltatore.

Il comma 5 dell'articolo 47 individua alcune tipologie di clausole di premialità, prevedendo che possa essere prevista l'assegnazione di un punteggio aggiuntivo all'offerente o al candidato che:

- a) nei tre anni antecedenti la data di scadenza del termine di presentazione delle offerte, non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori ai sensi dell'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, dell'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, dell'articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, degli articoli 35 e 55-*quinquies* del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, ovvero dell'articolo 54 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151;
- b) utilizzi o si impegni a utilizzare specifici strumenti di conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro per i propri dipendenti, nonché modalità innovative di organizzazione del lavoro;
- c) si impegni ad assumere, oltre alla soglia minima percentuale prevista come requisito di partecipazione, persone con disabilità, giovani con età inferiore a trentasei anni e donne per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali;
- d) abbia, nell'ultimo triennio, rispettato i principi della parità di genere e adottato specifiche misure per promuovere le pari opportunità generazionali e di genere, anche tenendo conto



- del rapporto tra uomini e donne nelle assunzioni, nei livelli retributivi e nel conferimento di incarichi apicali;
- e) abbia, nell'ultimo triennio, rispettato gli obblighi di cui alla legge 12 marzo 1999, n. 68, in materia di lavoro delle persone con disabilità;
  - f) abbia presentato o si impegni a presentare, per ciascuno degli esercizi finanziari ricompresi nella durata del contratto di appalto, una dichiarazione volontaria di carattere non finanziario ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 2016, n. 254.

## **Le deroghe**

Il comma 7 dell'articolo 47 prevede due tipologie di deroga alle misure stabilite nel comma 4 dello stesso articolo.

La prima deroga consiste nella possibilità per le stazioni appaltanti di escludere l'inserimento, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, dei requisiti di partecipazione delle clausole necessarie e/o di premialità e all'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, una quota non inferiore al 30 per cento delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, sia all'occupazione giovanile sia all'occupazione femminile.

La seconda deroga corrisponde alla possibilità per le stazioni appaltanti di stabilire una quota inferiore al 30 per cento delle predette assunzioni, che può quindi essere ridotta a una percentuale più bassa.

Le deroghe non possono operare in modo incondizionato, in quanto la loro attivazione è subordinata all'esistenza di specifici presupposti stabiliti dallo stesso comma 7 dell'articolo 47 che le stazioni appaltanti sono tenute ad esternare, con **atto espresso del responsabile della stazione appaltante**, prima o contestualmente all'avvio della procedura ad evidenza pubblica. **L'esternazione può avvenire nella determina a contrarre o in un atto immediatamente esecutivo della determina stessa.**

**Alcune ragioni che motivino esaurientemente le deroghe**, a titolo esemplificativo e non esaustivo, sono: i casi di affidamenti diretti per importi di modico valore o di procedure che prevedano un numero di assunzioni inferiore a tre unità di personale, l'assunzione di personale con abilitazioni tali da rendere la platea dei potenziali interessati alle assunzioni limitata nel breve periodo, casi di procedure per somma urgenza o protezione civile o, comunque, altrimenti giustificate da specifiche ragioni di urgenza. Ad ogni modo, nel caso in cui si ravvisi il contrasto con i predetti obiettivi, la stazione appaltante dovrà fornire evidenza del suddetto contrasto per ogni tipologia di obiettivo suindicato.

Al contrario, in via generale e salve valutazioni più specifiche relative alle peculiarità delle diverse fattispecie, deve ritenersi difficilmente motivabile l'applicazione di deroghe negli appalti di servizi relativi a contratti ad alta intensità di manodopera (che presentino un costo della manodopera pari ad almeno il 50 per cento dell'importo totale del contratto). Al contempo, in tutti i casi in cui nelle nuove assunzioni intervengono "clausole sociali" di riassorbimento occupazionale – come può accadere nel cambio di appalti di servizi - la deroga può trovare adeguata motivazione nell'obiettivo di **garantire stabilità occupazionale** agli addetti che escono da una precedente fornitura.

**Per quanto attiene all'occupazione giovanile**, la motivazione, a sostegno della deroga all'obbligo di assicurare una quota pari almeno al 30 per cento di nuove assunzioni di giovani, potrebbe considerare i casi in cui esigenze specifiche correlate alle caratteristiche delle mansioni da svolgere per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse o strumentali, richiedano, per oltre il 70 per cento delle nuove assunzioni, una pregressa esperienza o specializzazione tali da rendere la fascia anagrafica

giovanile con esse incompatibile, quale, a titolo esemplificativo, quella corrispondente ad un arco temporale ultraquindicennale. In tali casi, quindi, la stazione appaltante potrà individuare la riduzione della quota da applicare ritenuta più congrua, motivando, in modo analitico, la necessità della predetta esperienza.

**Per quanto attiene alla quota di genere** nelle nuove assunzioni, nella motivazione la stazione appaltante potrà fare anche riferimento al livello dei tassi di occupazione femminile, che, del resto, presentano significative differenziazioni tra settori economici e tipologie di committenza pubblica (lavori, servizi e forniture), per cui il raggiungimento della percentuale del 30 per cento delle nuove assunzioni potrebbe incontrare difficoltà in particolari contesti di attività in ragione delle caratteristiche strutturali delle mansioni da svolgere o del contesto di applicazione per gli appalti relativi al PNRR o al PNC. Una rigida applicazione della regola potrebbe determinare nel breve periodo un onere troppo gravoso per i settori in cui i tassi di occupazione femminile sono lontani da quelli prevalenti nel sistema economico a livello nazionale. In questi casi, quindi, le stazioni appaltanti possono motivare il ricorso alla deroga, specificando che in quel determinato settore il tasso di occupazione femminile rilevato dall'ISTAT si discosta significativamente dalla media nazionale complessiva nei settori osservati.

Quanto alla seconda tipologia di deroga, relative possibilità di definire una quota inferiore al 30 per cento delle assunzioni da destinare a occupazione femminile, si ritiene utile individuare un *target* differenziato in relazione alla diversa distribuzione dei tassi di occupazione femminile rilevata nei settori produttivi a livello nazionale. In particolare, nello spirito dell'articolo 47, la percentuale del 30 per cento dovrebbe essere interpretata come parametro di riferimento pur consentendone, in caso di deroga motivata, un'applicazione comunque orientata all'aumento del tasso di occupazione secondo il seguente schema. In questi casi, l'individuazione del *target* in base alla valutazione del tasso di occupazione femminile nel settore di riferimento può costituire adeguata e specifica motivazione ai sensi del comma 7 dell'articolo 47.

### **Le penali**

Il comma 6 dell'articolo 47, al fine di garantire effettività alle previsioni di cui al medesimo articolo, individua, anche nelle ipotesi in cui non sia prevista l'esclusione dell'operatore economico dalla partecipazione alla gara, **ulteriori meccanismi lato sensu sanzionatori rispetto al mancato adempimento delle previsioni di cui:**

- a) al comma 3 (mancata produzione della relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile);
- b) al comma 3-bis (mancata produzione della dichiarazione relativa all'assolvimento delle norme che disciplinano il diritto al lavoro delle persone con disabilità e della relazione relativa a tale assolvimento e alle eventuali sanzioni e provvedimenti nel triennio antecedente la data di scadenza di presentazione delle offerte);
- c) al comma 4 (mancato rispetto della quota del 30 per cento di assunzioni di giovani e donne);
- d) ad altre ipotesi individuate dalle stazioni appaltanti come requisiti premiali.

Solo nel caso della mancata produzione della relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile si prevede, inoltre, **l'interdizione dalla partecipazione, per un periodo di dodici mesi**, sia in forma singola sia in raggruppamento, ad ulteriori procedure di affidamento in ambito PNRR e PNC.

Con riferimento alla quantificazione delle penali applicabili, potrà farsi riferimento, in via sistematica, a quanto stabilito nell'articolo 50 del medesimo decreto-legge n. 77 del 2021, ove si stabilisce che, in deroga

all'articolo 113-*bis* del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, le penali dovute (ancorché per il ritardato adempimento e su misura giornaliera) **possono consistere in una sanzione giornaliera compresa tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare netto contrattuale.**