

# Appalti pubblici che soddisfano le esigenze di genere: la chiave per una spesa pubblica equa ed efficiente all'interno dell'Unione europea

Le istituzioni pubbliche dell'Unione europea sono grandi investitori e spendono circa 2 000 miliardi di euro all'anno per l'acquisto di beni, servizi e opere <sup>(1)</sup>. Le loro procedure di approvvigionamento possono promuovere direttamente la parità di genere, sostenere gli acquisti sostenibili e migliorare l'efficienza della

spesa pubblica. Di questo si tratta quando si parla di appalti pubblici che soddisfano le esigenze di genere (GRPP). Tuttavia, i responsabili politici non conoscono questo promettente approccio e le autorità dell'Unione europea lo attuano raramente.

## Che cos'è un appalto pubblico che soddisfa le esigenze di genere?

Il GRPP è un appalto che promuove la parità di genere mediante l'acquisto di beni, servizi o opere. Ciò significa che acquirenti e fornitori esaminano l'impatto di tutte le attività appaltate sui

bisogni, gli interessi e le preoccupazioni di donne e uomini, studiando e sottoscrivendo i contratti in modo tale da ridurre le disuguaglianze di genere <sup>(2)</sup>.

## Il GRPP può contribuire a:

<p><b>Aumentare</b> il numero di donne reclutate sotto forma di manodopera.</p> 	<p><b>Equilibrare</b> il numero di donne e uomini reclutati sotto forma di manodopera, soprattutto nei settori in cui uno dei due sessi è sottorappresentato.</p> 	<p><b>Migliorare</b> le condizioni di lavoro, ad esempio, in relazione alla salute e alla sicurezza, ai lavori o ai settori in cui i rischi per la salute possono essere diversi per donne e uomini o in relazione ai salari, ai lavori tradizionalmente poco retribuiti o ai settori in cui le donne sono la forza lavoro principale.</p>	<p><b>Affrontare</b> le disuguaglianze retributive di genere.</p> 
<p><b>Migliorare</b> l'equilibrio tra vita professionale e vita privata e la condivisione delle responsabilità familiari tra donne e uomini.</p> 	<p><b>Conseguire</b> una composizione di genere equilibrata e diversificata dei gruppi di lavoro dei fornitori di servizi.</p> 	<p><b>Prevenire</b> le molestie sessuali sul lavoro.</p> 	<p><b>Soddisfare</b> le diverse esigenze che i beneficiari o gli utenti finali, uomini e donne, potrebbero avere in relazione ai beni, ai servizi o alle opere da acquistare, ad esempio in base all'età, alla situazione familiare, alla disabilità o allo status socioeconomico.</p>

<sup>(1)</sup> Commissione europea, 2022, «Mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI» ([https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en)).

<sup>(2)</sup> EIGE, 2021, *Gender-responsive Public Procurement*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, (<https://eige.europa.eu/publications/gender-responsive-public-procurement>).

Nell'Unione europea, il GRPP può essere implementato in base a tre direttive dell'UE sugli appalti <sup>(3)</sup> e al regolamento finanziario che disciplina gli appalti delle istituzioni dell'Unione europea <sup>(4)</sup>. Le tre direttive sugli appalti intendono agevolare una maggior inclusione degli obiettivi sociali negli appalti pubblici. Tuttavia, non riconoscono la parità di genere come obiettivo specifico degli appalti pubblici dell'Unione europea.

## Perché il GRPP è importante?

L'Unione europea, i suoi cittadini e la sua economia possono trarre beneficio dal GRPP.

### Appalti pubblici equi

Il GRPP rappresenta un'opportunità fondamentale per far leva sulla spesa pubblica al fine di perseguire una più equa allocazione delle risorse economiche e di migliorare il tenore di vita di donne e uomini, in tutta la loro diversità <sup>(5)</sup>. Può anche ampliare e diversificare il bacino degli offerenti. Promuovendo condizioni di lavoro eque lungo l'intera catena di fornitura, il GRPP può anche migliorare la vita delle donne e degli uomini nei paesi in via di sviluppo che possono essere privi di una legislazione e di prassi in materia di parità di genere.

### Appalti pubblici strategici e verdi

Il GRPP può essere perseguito nell'ambito di una politica di acquisti strategici che preveda obiettivi ambientali e sociali di altro tipo. In molti casi esistono sinergie fra gli obiettivi ambientali e la parità di genere. Le questioni ambientali come il cambiamento climatico e la biodiversità, pur riguardando tutti noi, spesso hanno un impatto di genere. In settori come i servizi di pulizia, la produzione tessile e il settore alimentare e della ristorazione,

l'applicazione dei criteri degli appalti verdi avrà benefici per la salute e la sicurezza dei lavoratori, molti dei quali sono donne con retribuzioni basse. D'altra parte, applicando il GRPP nelle stesse gare d'appalto che prevedono misure ambientali, gli enti pubblici possono contribuire a garantire una «transizione giusta» verso un'economia più verde che eviti di riprodurre o esacerbare le disuguaglianze di genere <sup>(6)</sup>.

### Crescita sostenibile

Le istituzioni pubbliche, dal livello dell'Unione europea alle autorità locali, spendono ogni anno circa il 14 % del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea per gli appalti pubblici <sup>(7)</sup>. Il GRPP è in linea con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sulla parità di genere e sull'emancipazione femminile (obiettivo 5) e con le pratiche sostenibili negli appalti pubblici (obiettivo 12, target 12.7). Se più donne vengono reclutate come manodopera, possono fornire un contributo maggiore all'economia, aumentando i loro guadagni e riducendo il divario retributivo di genere. L'aumento della presenza delle donne nella forza lavoro e l'eliminazione del divario retributivo tra donne e uomini avranno un impatto positivo sulla crescita economica dell'Unione europea. Ciò potrebbe significare fino a sei milioni di posti di lavoro in più entro il 2050 e un aumento del PIL del 5,5 % o di 1 490 miliardi di euro entro il 2050 <sup>(8)</sup>.

<sup>(3)</sup> Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65); direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 243); direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 1).

<sup>(4)</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione europea, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (GU L 193 del 30.7.2018, pag. 1).

<sup>(5)</sup> È importante riconoscere che caratteristiche quali l'età, la situazione socioeconomica, la disabilità, la razza, l'etnia, l'orientamento sessuale, la religione e l'ubicazione rurale o urbana influenzano donne e uomini (ad esempio, la realtà vissuta da una giovane donna che vive in una zona rurale della Svezia sarà molto diversa rispetto a quella di una donna anziana che vive in un'area urbana della Spagna). EIGE, 2020, *Gender Budgeting: Step-by-step toolkit — Guidance for mainstreaming gender into the EU funds*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (<https://eige.europa.eu/publications/gender-budgeting-step-step-toolkit>).

<sup>(6)</sup> EIGE, 2022a, *Gender-responsive Public Procurement: Step-by-step toolkit*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (<https://eige.europa.eu/publications/gender-responsive-public-procurement-step-step-toolkit>).

<sup>(7)</sup> Commissione europea, 2022, «Mercato interno, industria, imprenditorialità e PMI» ([https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en)).

<sup>(8)</sup> EIGE, 2015, «Economic benefits of gender equality in the European Union» (<https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/policy-areas/economic-and-financial-affairs/economic-benefits-gender-equality>).

## Istituzioni che funzionano meglio

Quando le amministrazioni pubbliche aggiudicatrici integrano una prospettiva di genere nelle loro operazioni, possono riuscire a realizzare un cambiamento istituzionale quanto a loro strategie, obiettivi e attività. Questi cambiamenti dipendono da una buona collaborazione fra i committenti pubblici e gli organismi per la parità di genere. Collaborando, i responsabili degli appalti possono imparare a integrare la prospettiva di

genere nelle gare d'appalto, mentre gli esperti di parità di genere possono apprendere i fondamenti degli appalti pubblici. La collaborazione può anche migliorare le politiche interne (ad esempio, in materia di assunzione e promozione del personale), le condizioni di lavoro (ad esempio, considerando l'equilibrio tra vita professionale e vita privata dei genitori e di coloro che prestano assistenza) e comportare servizi maggiormente personalizzati e di qualità.

## Come promuovere la parità di genere mediante gli appalti pubblici?

Utilizzando un approccio agli appalti pubblici che soddisfa le esigenze di genere, gli acquirenti e i fornitori pubblici possono studiare e stipulare i contratti in modo tale da promuovere la parità di genere.

Ecco alcuni esempi:

Prima dell'appalto	Appalto	Dopo l'appalto
<b>Condurre una valutazione dei bisogni e una consultazione del mercato</b> per individuare le ripercussioni del contratto sugli aspetti di genere	Applicare <b>criteri di esclusione</b> per respingere gli offerenti che non hanno una buona reputazione in materia di parità di genere	Applicare <b>condizioni di esecuzione del contratto</b> che richiedano azioni relative alla parità di genere
Comprendere la parità di genere nell' <b>oggetto</b> del contratto	Applicare <b>criteri di selezione</b> per selezionare gli offerenti in grado di applicare il GRPP	Impostare il <b>monitoraggio</b> e la <b>rendicontazione</b> delle clausole del GRPP
Scegliere una <b>procedura</b> adeguata che consenta di applicare al meglio il GRPP	Elaborare <b>specifiche tecniche</b> che riflettano gli aspetti di genere del contratto	Richiedere l'applicazione di clausole del GRPP da parte dei <b>subappaltatori</b>
Valutare di ricorrere a un <b>regime agevolato/prenotazioni/lotti</b> per promuovere una maggior partecipazione delle imprese a conduzione femminile	Applicare <b>criteri di aggiudicazione</b> che considerino questioni di parità di genere specifiche nell'esecuzione del contratto	Far rispettare le clausole del GRPP mediante l'applicazione di <b>misure correttive contrattuali</b>
Utilizzare un linguaggio sensibile al genere nei <b>documenti di gara</b>	Richiedere <b>etichette</b> o <b>certificazioni</b> di terze parti che attestino la conformità alla parità di genere	Raccogliere <b>statistiche</b> sul GRPP

## Risultati principali del GRPP <sup>(9)</sup>



**Gli appalti pubblici  
e la parità di genere  
sono trattati come due  
questioni distinte, senza  
alcuna correlazione**



### Leggi, politiche e strutture di supporto: pochi riferimenti al GRPP

#### Quadri normativi

Né la direttiva «appalti» 2014/24/UE né il regolamento finanziario 2018/1046 citano la parità di genere come obiettivo specifico degli appalti pubblici nell'Unione europea. Ciò fa sì che molti enti pubblici non siano consapevoli della possibilità di affrontare le disuguaglianze di genere mediante gli appalti.

A livello nazionale, solo cinque Stati membri dispongono di leggi sugli appalti pubblici che fanno riferimento alla parità di genere come obiettivo specifico. Solo tre Stati membri hanno leggi specifiche sulla parità di genere che menzionano il GRPP.

#### Quadri politici

Sviluppi positivi recenti nel quadro politico dell'Unione europea:

- la strategia dell'Unione per la parità di genere 2020-2025 <sup>(10)</sup> include un riferimento alla parità di genere e agli appalti pubblici;
- la guida «Acquisti sociali» <sup>(11)</sup> della Commissione europea presenta la parità di genere come un obiettivo specifico degli appalti pubblici socialmente responsabili e fornisce indicazioni in diversi ambiti.

Negli Stati membri le strategie sugli appalti pubblici in genere non fanno riferimento alla parità di genere e la maggior parte dei piani d'azione nazionali per la parità di genere non fa riferimento agli appalti pubblici come strumento per promuoverla.

### Strutture di supporto, programmi di sviluppo delle capacità e orientamenti

Le strutture di supporto e gli orientamenti sugli appalti pubblici raramente promuovono il GRPP e quelle che riguardano gli appalti pubblici socialmente responsabili tendono a non considerare gli aspetti di genere.

### Consapevolezza del GRPP: bassa

Lo studio dell'EIGE ha rilevato che c'è ancora una notevole mancanza di consapevolezza e conoscenza su come la parità di genere possa essere collegata agli appalti pubblici, sia a livello dell'Unione europea che nazionale. A ciò si aggiunge una generale mancanza di dati, di orientamento e di formazione dei funzionari in materia di integrazione di genere, GRPP e appalti pubblici.

Negli Stati membri c'è una notevole consapevolezza in merito agli appalti pubblici socialmente responsabili e agli appalti verdi; tuttavia, la consapevolezza sull'uso strategico del GRPP per promuovere la parità di genere rimane estremamente bassa, anche nei Paesi che ottengono un punteggio elevato quanto all'indice sull'uguaglianza di genere dell'EIGE.

Il GRPP è più diffuso a livello locale e comunale. Le regioni, i comuni e le città sono maggiormente a conoscenza del GRPP rispetto agli altri livelli dell'amministrazione. Le città pongono spesso la parità e l'integrazione di genere al centro delle strategie e dei piani d'azione comunali, lavorando in partenariato e incoraggiando l'uso del GRPP.

<sup>(9)</sup> I risultati descritti nella presente scheda riflettono i dati del 2021. Per una descrizione completa dei risultati e delle raccomandazioni, cfr. EIGE, 2022b, «Gender-responsive public procurement in the EU» (<https://eige.europa.eu/publications/gender-responsive-public-procurement-eu>).

<sup>(10)</sup> Commissione europea, 2020, Comunicazione della Commissione «Un'unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025», COM(2020) 152 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0152>).

<sup>(11)</sup> Commissione europea, 2021, Comunicazione delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione europea «Acquisti sociali — Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)» (2021/C 237/01) (GU C 237 del 18.6.2021, pag. 1; [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2021.237.01.0001.01.ITA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.237.01.0001.01.ITA)).

## Attuazione del GRPP: gli Stati membri più avanti dell'Unione

Il GRPP viene applicato molto raramente nell'Unione europea. Infatti, alcuni Stati membri sono più avanti nella promozione e nell'attuazione del GRPP rispetto al livello dell'Unione europea.

Negli Stati membri dove il GRPP è più utilizzato, gli organismi e gli esperti in materia di parità di genere hanno svolto un ruolo cruciale nel garantire che gli obiettivi di parità di genere siano integrati negli appalti pubblici e nel forgiare processi di appalto pubblico che promuovano la parità di genere. Anche gli organismi per la parità di genere possono svolgere un ruolo nel monitoraggio e nella rendicontazione del GRPP.

Questi risultati suggeriscono sei prerequisiti a sostegno della sua applicazione.

1. Il quadro normativo fa riferimenti incrociati alla parità di genere e agli appalti pubblici.
2. Le strategie sugli appalti pubblici contemplano il GRPP o prevedono la parità di genere come obiettivo.
3. I piani d'azione o le strategie per la parità di genere menzionano gli appalti pubblici/il GRPP come strumento per promuovere la parità di genere.
4. I programmi di sviluppo delle capacità, le strutture di supporto e gli orientamenti promuovono il GRPP.
5. Collaborazione regolare fra gli organismi o i dipartimenti per la parità di genere e gli uffici per gli appalti pubblici.
6. Sistemi efficaci di monitoraggio e rendicontazione del ricorso al GRPP.

## Raccomandazioni chiave per incrementare il ricorso al GRPP <sup>(12)</sup>

Raccomandazioni per i responsabili politici a livello dell'Unione europea, nazionale e subnazionale

- Individuare la parità di genere come obiettivo essenziale degli appalti nelle politiche e nelle strategie di appalto.
- Riconoscere gli appalti pubblici come uno strumento importante per l'attuazione delle politiche e delle strategie per la parità di genere, compresi l'integrazione e il bilancio di genere.
- Stabilire il dialogo e il lavoro interdipartimentale fra i dipartimenti o le agenzie responsabili degli appalti e gli organismi per la parità di genere, come, ad esempio, gruppi di lavoro del GRPP che si riuniscono per il coordinamento, lo scambio di informazioni e il sostegno reciproco.
- Creare strutture di supporto per fornire consulenza, diffondere le buone pratiche e sviluppare le capacità delle amministrazioni aggiudicatrici, del personale addetto agli appalti e dei fornitori.
- Fornire orientamenti e fissare obiettivi ai fini dell'attuazione del GRPP, anche nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza e dei fondi della politica di coesione, con un'adeguata rendicontazione e acquisizione di dati.

Raccomandazioni per le amministrazioni aggiudicatrici <sup>(13)</sup>

- Effettuare valutazioni di rischio per gli appalti pubblici prima delle gare d'appalto per includere un'analisi delle questioni di genere nella forza lavoro, come, ad esempio, la parità di retribuzione, la discriminazione di genere lungo la catena di approvvigionamento, la segregazione settoriale e occupazionale o la violenza e il mobbing.
- Introdurre requisiti contrattuali che impongano all'appaltatore di monitorare/rendicontare l'attuazione delle condizioni del GRPP e stabilire le conseguenze del mancato raggiungimento degli obiettivi.
- Includere la violazione degli obblighi di cui all'articolo 18, paragrafo 2 (clausola sociale obbligatoria) come motivo di risoluzione dei contratti.

<sup>(12)</sup> Per una descrizione completa delle raccomandazioni, cfr. EIGE, 2022b, «Gender-responsive public procurement in the EU» (<https://eige.europa.eu/publications/gender-responsive-public-procurement-eu>).

<sup>(13)</sup> Per una guida dettagliata su come attuare il GRPP nel ciclo degli appalti pubblici, cfr. EIGE, 2022a, *Gender-responsive Public procurement: Step-by-step toolkit*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (<https://eige.europa.eu/publications/gender-responsive-public-procurement-step-step-toolkit>).



Ulteriori raccomandazioni per i responsabili politici a livello dell'Unione europea

- Quando si modificano le direttive dell'Unione sugli appalti:
  - includere un riferimento esplicito all'articolo 8 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che specifica che la parità di genere è un obiettivo essenziale degli appalti pubblici;
  - fare esplicito riferimento alla parità di genere come una delle questioni che possono essere affrontate nei criteri di aggiudicazione e nelle clausole di esecuzione del contratto;
  - includere il rispetto degli obblighi relativi alla parità di genere, come la parità di retribuzione e la legislazione in materia di occupazione, nell'articolo relativo alla clausola sociale obbligatoria (attualmente, articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE) <sup>(14)</sup>;

- se adottate, includere nelle direttive sugli appalti modifica-  
te i riferimenti alla direttiva sulla trasparenza retributiva (at-  
tualmente proposta) e a qualsiasi futura normativa dell'U-  
nione europea sulla dovuta diligenza, per garantire che le  
amministrazioni aggiudicatrici siano consapevoli degli ob-  
blighi in materia di parità di genere che si applicano nel  
contesto dell'aggiudicazione e dell'esecuzione dei contratti.
- Includere un riferimento esplicito all'articolo 8 del TFUE nel  
regolamento finanziario che disciplina gli appalti eseguiti dalle  
istituzioni dell'Unione europea e nell'ambito del bilancio gene-  
rale dell'UE, specificando che la parità di genere è un obiettivo  
essenziale degli appalti.
- Identificare la parità di genere come principio essenziale degli  
appalti nel regolamento finanziario che gli operatori econo-  
mici devono rispettare nell'esecuzione dei contratti pubblici.



© Chiara Luxardo

<sup>(14)</sup> L'articolo 18, paragrafo 2, richiede l'applicazione di tutte le leggi nazionali e dell'Unione in materia sociale e del lavoro nell'esecuzione degli appalti pubblici; pertanto, se uno strumento internazionale è stato recepito nel diritto nazionale (indipendentemente dal fatto che faccia parte della legislazione sugli appalti), deve essere applicato. In termini di diritto internazionale, solo le otto convenzioni fondamentali dell'OIL sono citate come direttamente applicabili ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 2.

### Istituto europeo per l'uguaglianza di genere

L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) è il centro di conoscenze dell'UE dedicato alla parità di genere. L'EIGE offre sostegno ai responsabili delle politiche e a tutte le istituzioni negli sforzi volti a ottenere una vera parità fra donne e uomini per tutti gli europei, mettendo a disposizione competenze specifiche e dati paragonabili e attendibili sulla parità di genere in Europa.

© Istituto europeo per l'uguaglianza di genere, 2022

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.



Istituto europeo per l'uguaglianza di genere  
Gedimino pr. 16  
LT-01103 Vilnius  
LITUANIA

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022

### Recapiti

<http://eige.europa.eu/>  
[facebook.com/eige.europa.eu](https://facebook.com/eige.europa.eu)  
[twitter.com/eige\\_eu](https://twitter.com/eige_eu)  
[youtube.com/user/eurogender](https://youtube.com/user/eurogender)  
<https://www.linkedin.com/company/eige>  
[eige.sec@eige.europa.eu](mailto:eige.sec@eige.europa.eu)  
+370 52157444



Ufficio delle pubblicazioni  
dell'Unione europea