



Ragioneria  
Generale  
dello Stato

# ***Promuovere l'occupazione femminile con i contratti pubblici***

*Tavolo partenariato PNRR  
30 maggio 2022*

Aline Pennisi  
Unità di missione NG EU  
Ministero dell'economia e delle finanze



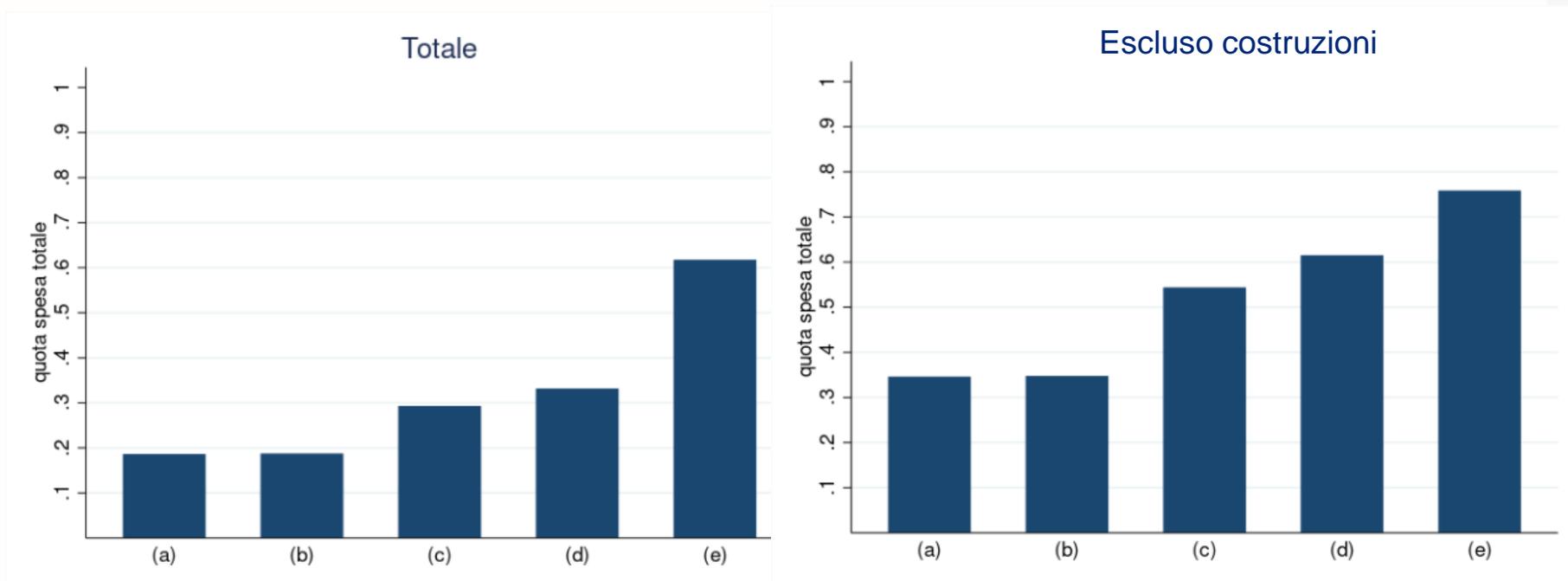
# Quali sono gli effetti auspicati di una clausola occupazionale di genere negli appalti? /1

## **Il contesto:**

- il tasso di occupazione femminile è appena attorno al 50%, contro una media UE (e un tasso maschile attorno al 68%)
- il tasso di mancata partecipazione al lavoro delle donne è oltre il 22% contro un circa 16% degli uomini
- le donne rappresentano più del 40 per cento degli occupati nel mercato del lavoro italiano **ma è ampia la segregazione verticale e orizzontale**

# Quali sono gli effetti auspicati di una clausola occupazionale di genere negli appalti? /2

Stima della quota di spesa del PNRR destinata ai settori di attività economica con diverso potenziale di riduzione del divario occupazionale di genere (*basata sulla dinamica osservata 2013-2019 e attribuzione settori Ateco alle misure*)



(a) settori con una potenziale riduzione del divario di genere di almeno il 50 per cento, da un lato e altri settori, dall'altro; (b) settori con potenziale riduzione del divario di almeno il 30 per cento e altri settori; (c) settori con potenziale riduzione del divario di almeno il 20 per cento e altri settori; (d) settori con potenziale riduzione del divario di almeno il 10 per cento e altri settori; (e) settori con potenziale riduzione del divario e settori con

# Soggetti a cui si rivolge l'art. 47 DL 77/2021

L'articolo 47 DL 77/2021 interviene con riferimento a tre categorie:

Donne

Giovani  
(meno di 36 anni)

Persone con  
disabilità

Obiettivo: **incremento occupazionale**

Cause alla base della scarsa partecipazione al mercato del lavoro:



mancanza di adeguati strumenti di conciliazione vita-lavoro, stereotipi sull'attività di cura e sul tipo di professione



rigidità in ingresso e disallineamento tra competenze acquisite nel percorso di formazione e competenze richieste nel mercato del lavoro

Obiettivo: **inclusione lavorativa e sociale**

## Adempimenti (art. 47, co.2-3 del DL 77/2021)

Le disposizioni valgono per concessioni e appalti, di importo superiore o inferiore alle soglie di rilevanza europea

### **Criteri di ammissibilità (automaticamente applicate)**

- 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);
- b) la consegna della relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile (art. 47, comma 3);
- 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).

• ---→ *entro 6 mesi per imprese con meno di 50 dipendenti*

# Calcolo della clausola occupazionale del 30% (art. 47, co. 4 del DL 77/2021)

## **Criteri che le stazioni appaltanti devono specificare nel bando:**

Obbligo di assicurare che almeno il 30 per cento delle assunzioni necessarie alla realizzazione del progetto PNRR/PNC sia a donne e giovani

La percentuale di incremento deve essere **assicurata per entrambe le tipologie** (30% assunzioni di giovani + 30% assunzioni di donne).

- 20% assunzioni giovani + 10% assunzioni donne ? **NO**
- 30% assunzioni di donne giovani; oppure assunzione di 20% di donne giovani + 10% di donne (sopra i 36 anni) + 10% giovani ? **SI**

# Deroghe all'applicazione della clausola occupazionale (art. 47, co. 7 del DL 77/2021)

## Tipologie di deroga

1. Escludere l'inserimento dei requisiti di partecipazione
2. Stabilire una quota inferiore al 30% per le assunzioni di giovani e donne

## Presupposti per l'attivazione della deroga

L'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati rendono l'inserimento dei requisiti occupazionali impossibili o contrastanti **con obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.**

## Clausole premiali (art. 47, co. 5 del DL 77/2021)

Le stazioni appaltanti possono prevedere un **punteggio aggiuntivo all'offerente o candidato che, per esempio:**

- nei tre anni precedenti non risulti destinatario di accertamenti relativi ad atti o comportamenti discriminatori;
- utilizzi strumenti di conciliazione vita-lavoro;
- si impegni ad assumere (oltre la soglia) donne e giovani;
- adotti specifiche misure per promuovere le pari opportunità abbia rispettato gli obblighi in materia di lavoro delle persone con disabilità;
- Ecc.

*Il codice degli appalti già prevede la possibilità di fare ricorso a premialità per la pari opportunità*

*Il PNRR sta istituendo una certificazione per la parità di genere nelle imprese*

# Applicazione di penali (art. 47, co. 6 del DL 77/2021)

**Meccanismi sanzionatori** in caso di inadempimento relativo a:

- relazione di genere sulla situazione del personale maschile e femminile;
- dichiarazione relativa all'assolvimento delle norme sul diritto del lavoro delle persone con disabilità;
- quota del 30% di assunzioni di donne e giovani;
- altre ipotesi individuate dalle stazioni appaltanti come requisiti premiali.

➤ **penali commisurate alla gravità della violazione e proporzionali all'importo del contratto** (sanzioni giornaliere comprese tra lo 0,6 per mille e l'1 per mille dell'ammontare contrattuale netto).

➤ Per il solo caso di mancata presentazione della relazione di genere, è prevista anche **l'interdizione dalla partecipazione ad ulteriori procedure di affidamento in ambito PNRR e PNC** per un periodo di 12 mesi.

# Gender Responsive Public Procurement

Negli ultimi anni associazioni di interesse e organizzazioni internazionali supportano l'idea di promuovere la parità di genere attraverso l'acquisto di beni e servizi da parte delle Amministrazioni Pubbliche, agendo su una o più fasi dalla gara:

- 1. Criteri di esclusione:** escludono gli operatori economici che presentino irregolarità sotto il profilo del rispetto dei diritti fondamentali o non adempiano agli obblighi informativi previsti dalla legge
- 2. Criteri premiali:** premiano i soggetti virtuosi che adottano scelte a favore della riduzione della disparità di genere
- 3. Clausole di preferenza o riserva:** concedono una preferenza in caso di parità di punteggio o riservano una quota di accesso ai contratti per quei soggetti economici che presentino caratteristiche conformi allo sviluppo della parità di genere
- 4. Clausole di performance:** impegnano gli operatori economici vincitori a implementare misure a favore della riduzione della disparità di genere.

# GRPP esperienze internazionali

Si differenziano per **obiettivi**:

- Riduzione gender pay gap
- Sostegno imprenditoria femminile
- Aumento occupazione femminile

e per **strumenti** adottati:

- Criteri di esclusione
- Criteri Premiali
- Clausole di preferenza/riserva
- Clausole di performance

# Esempi di criteri di esclusione / 1

## **Spagna**

le amministrazioni non possono aggiudicare gare a imprese con più di 250 dipendenti che non rispettano il obbligo di avere un «piano di uguaglianza», contente misure volte a rimuovere gli ostacoli di genere e a promuovere un'effettiva parità per le donne e uomini (legge sugli appalti 9/2017)

## **Islanda**

le imprese devono presentare una «certificazione di parità retributiva» all'amministrazione aggiudicatrice (tutte le imprese con  $\geq 25$  dipendenti sono obbligate ad ottenere la certificazione da un ente certificatore di Standard islandese ÍST 85. Il Centro for Gender Equality supervisiona il processo di certificazione. Imprese che non soddisfano i requisiti sono multati. La legge islandese sugli appalti pubblici consente requisiti di certificazione o equivalente.

## Esempi di criteri di esclusione / 2

### **Svizzera**

L'Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo (UFU) ricorre a un algoritmo che misura il divario retributivo di genere delle aziende che intendono partecipare a gare pubbliche. Gli offerenti sono tenuti a compilare un questionario relativa all'organigramma, alla suddivisione tra uomini e donne, a salario, funzioni, indennità, orari di lavoro etc. L'algoritmo stabilisce se vi sia una differenza nei salari medi tra uomini e donne statisticamente significativa. Se la differenza è  $>5\%$ , non è possibile partecipare alla gara pubblica.

L'autorità pubblica può effettuare controlli a campione sulle imprese aggiudicatari per verificare la veridicità dei dati e, in caso di irregolarità, può disporre di sanzioni e provvedimenti (<https://www.ebg.admin.ch/ebg/it/home/servizi/logib-triage.html>)

## Esempio clausole di performance

Nel Land di Berlino le imprese che partecipano ad una gara pubblica sono chiamate a dichiarare in fase di presentazione dell'offerta quali **azioni stanno attuando o intendono attuare per migliorare la parità di genere nel proprio ambiente aziendale.**

Le misure proposte tra cui le imprese devono scegliere intendono promuovere la parità salariale, l'accesso alle cariche direttive e dirigenziali, i percorsi di formazione, gli strumenti di conciliazione vita-lavoro, la trasparenza dei dati.

La stazione appaltante dovrà svolgere dei controlli a campione su almeno il 5% delle aziende con cui è stato concluso un contratto per verificare l'effettivo adempimento degli impegni assunti.

<b>Numero di dipendenti</b>	<b>Obblighi contrattuali</b>
>500	Selezionare 3 misure (di cui almeno una tra quelle più stringenti sul piano delle assunzioni, della formazione e degli avanzamenti di carriera)
250<n<500	Selezionare 3 misure
20<n<250	Selezionare 2 misure
<20	Selezionare 1 misura

## Esempio di riserva

### Stati Uniti

A livello federale vi è una **riserva degli affidamenti non inferiore al 5%** del valore totale dei contratti destinata alle imprese di piccole dimensioni controllate o di proprietà di donne.

A tal fine è stato avviato un programma chiamato Women-Owned Small Business Federal Contracting Program, che prevede un sistema di certificazione a cui le piccole imprese gestite da donne possono accedere tramite la presentazione dell'autocertificazione dei requisiti.

## Esempio di clausola premiale

### Giappone

Più punteggio agli offerenti in possesso di «certificazioni genere». Le certificazioni servono a promuovere la

- promozione delle donne (certificazione "Eruboshi" e "Platinum Eruboshi"), sostegno all'assistenza all'infanzia ("Kurumin» e certificazioni "Platinum Kurumin") e l'occupazione giovanile (certificazione "Youth Yell").

## Esempi nazionali

**Regione Lazio**, nel corso del 2020, ha bandito quattro gare del valore complessivo di 190 milioni di euro, nell'ambito dei servizi di pulizia, sanificazione e manutenzione degli immobili, dei servizi postali e di cura, inserendo **criteri premiali** (circa il 13% del punteggio complessivo) volti a promuovere la parità di genere:

1. Percentuale di donne in ruoli apicali come dirigenti e consigli di amministrazione;
2. assenza, negli ultimi tre anni, di verbali di conciliazione extragiudiziale per discriminazioni di genere;
3. possesso della certificazione internazionale di Social Accountability - SA 8000 - che qualifica le organizzazioni che investono sulla sostenibilità sociale, ad esempio, con asili nido aziendali, tutele per la conciliazione tra vita e lavoro, orari compatibili con la genitorialità).

## **Per consentire un'analisi dell'attuazione della disposizione**

- Qual è la frequenza con cui le stazioni appaltanti sono andate in deroga? Con quali motivazioni ?
- Vi sono delle ricorrenze per tipologia di gara / dimensione finanziaria / territorio / dimensione della stazione appaltante?
- Chi va in deroga adotta clausole premiali? Sceglie di imporre una soglia di occupazione inferiore al 30%?
- Che tipo di clausole premiali vengono adottate?

# Monitoraggio delle gare PNRR e PNC/ 2

Tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'ANAC (ex-DPCM del 15 settembre 2021):

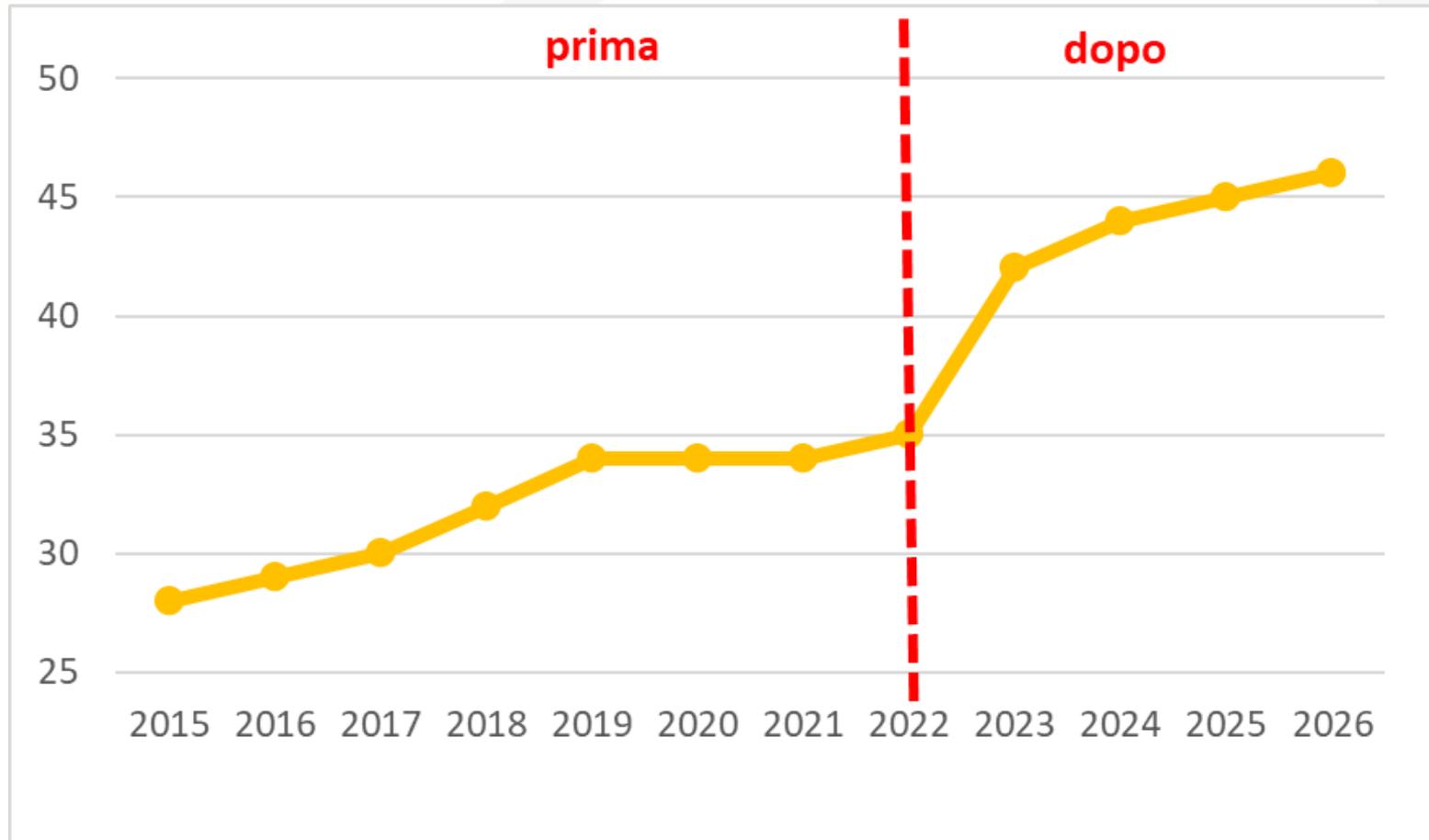
- delibera ANAC n. 122 del 16 marzo 2022:

<https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-122-del-16-marzo-2022>

- i bandi tipo aggiornati:

[Appalti, aggiornato il bando tipo Clausole su pari opportunità e prezzi - www.anticorruzione.it](http://www.anticorruzione.it)

# Valutazione degli effetti e presunzione di efficacia / 1



...ma l'aumento osservato (dell'occupazione femminile o della quota di donne occupate vs uomini) nei settori dell'economia interessati dal PNRR/PNC è dovuto alle clausole occupazionali?

## Valutazione degli effetti e presunzione di efficacia / 2

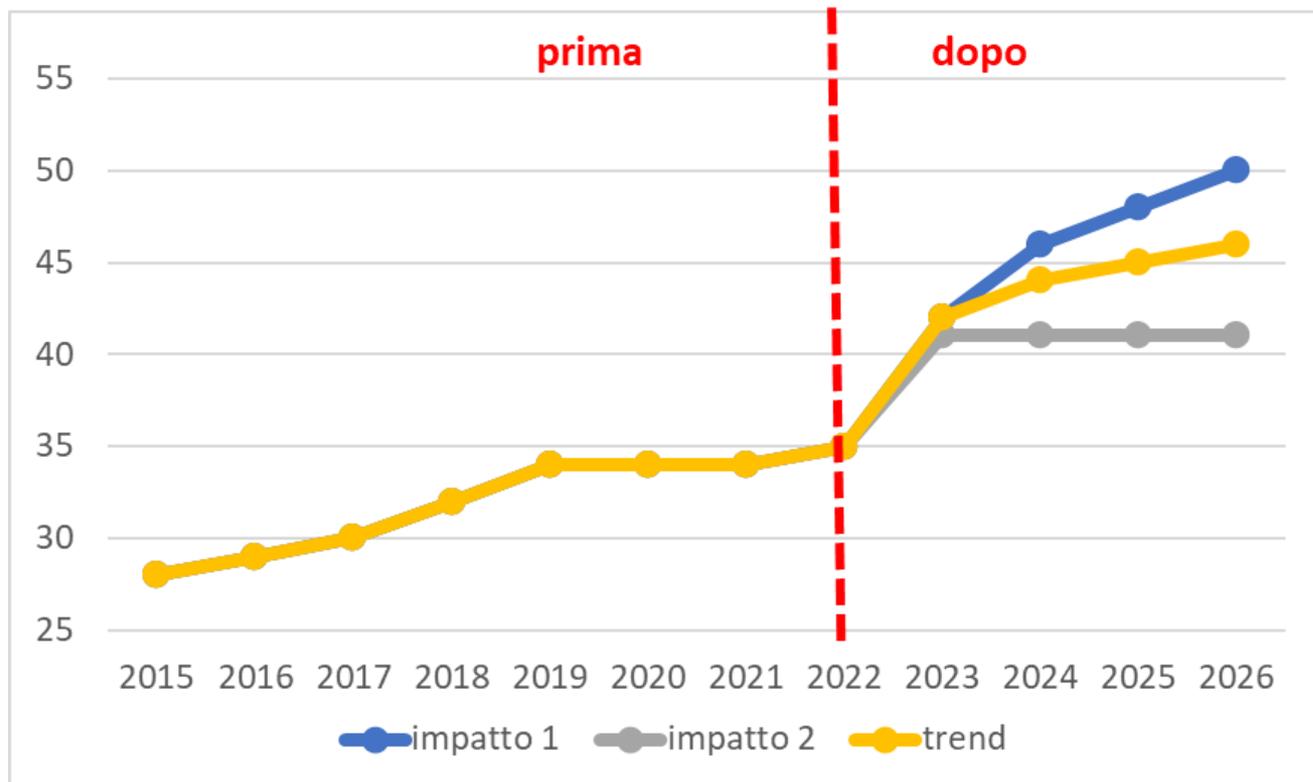
*Sarebbe successo comunque?*

...perché le gare senza deroghe sono state solo quelle rivolte a settori economici in cui le imprese assumono comunque con dinamiche di riequilibrio di genere

...perché le imprese che hanno aderito alle gare sono proprio quelle che comunque avrebbero assunto più donne (le altre non hanno nemmeno fatto l'offerta)

## Valutazione degli effetti della norma

Differenza tra quanto si osserva in presenza dell'intervento e quanto si sarebbe osservato in sua assenza (policy on e policy off)



Per misurarla si cerca di ricostruire in maniera plausibile che cosa sarebbe accaduto in assenza della politica e determinare l'effetto per differenza.

# Riferimenti

Combaz (2018), Models of gender-sensitive procurement used by international aid entities

EIGE (2022), Gender-responsive Public Procurement: Step-by-step toolkit

OECD (2021), Promoting gender equality through public procurement