



La certificazione della parità di genere negli appalti pubblici tra funzione premiale e uguaglianza sostanziale. Nota a Cons. Stato, sez. V, 20 febbraio 2026, n. 1400

di Giuseppina Pensabene Lioni

1. Premessa

Com'è noto, la Pubblica Amministrazione non è solo datrice di lavoro, ma è anche attore di sistema: è il più grande acquirente di beni, servizi e lavoro nell'ambito del *public procurement*. Orbene, gli appalti pubblici rappresentano uno di quei settori caratterizzati da una lunga tradizione di *leadership* maschile. Soltanto negli ultimi anni e, in particolar modo, a seguito del periodo emergenziale determinato dalla pandemia, la parità di genere assurge a obiettivo specifico in tutti i settori dell'ordinamento, anche in quello degli affidamenti pubblici¹. Ciò avviene in recepimento del c.d. "*Gender responsive public procurement*" (GRPP) che – rientrando nel più ampio piano di azione di cui alla Strategia Europea per la parità di genere 2020-2025 – promuove le pari opportunità mediante i contratti pubblici attraverso l'approccio del *gender mainstreaming*², al fine di favorire un percorso di crescita, sostenibile e inclusiva, all'interno dell'Unione Europea, in linea con quanto stabilito dall'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e dal programma *Next Generation EU*. Questa nuova prospettiva consente di comprendere come un appalto che promuove la parità di genere mediante l'acquisto di beni, servizi e opere, non si limita a favorire condizioni di lavoro più eque lungo l'intera catena della fornitura, ma accresce anche l'efficienza della spesa pubblica perché favorisce una migliore allocazione delle risorse economiche e innalza il tenore di vita di donne e uomini, in tutta la loro diversità³. Pertanto, l'introduzione, negli appalti pubblici, di previsioni di ordine sociale - e in particolare di clausole inerenti alla parità di genere - colpisce forse più che in altre materie, non solo per il tradizionale "assetto maschilista" del relativo settore, ma

¹ Cfr. 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, p. 1, laddove la parità di genere è presentata come un obiettivo specifico degli appalti pubblici socialmente responsabili.

² Cfr. *European Institute for gender Equality (e.i.g.e.), What is gender mainstreaming?*, 2016, 5, in www.eige.europa.eu, laddove è specificato che si tratta di un approccio strategico, adottato a livello internazionale, che propone l'integrazione di una prospettiva di genere nella preparazione, progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche, al fine di promuovere le pari opportunità tra uomini e donne.

³ Cfr. EIGE (European Institute for Gender Equality), 2020, *Gender Budgeting: Step-by-step toolkit — Guidance for mainstreaming gender into the EU funds*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, in <https://eige.europa.eu/publications/gender-budgeting-step-step-toolkit>.

anche perché, storicamente, le stesse istituzioni comunitarie e la giurisprudenza europea⁴ si sono mostrati molto più sensibili alla stringente applicazione delle regole economiche della concorrenza che all'elaborazione di una più ampia politica sociale.

In tal senso, qualcosa sta cambiando e i segni di una siffatta evoluzione cominciano a diventare via via sempre più concreti, come emerge dalla recente del Consiglio di Stato, sez. V, 20 febbraio 2026, n. 1400, che offre l'occasione per riflettere sul ruolo della certificazione della parità di genere quale strumento di promozione dell'uguaglianza nel mercato del lavoro e, al contempo, sul modo in cui la prospettiva di genere viene effettivamente integrata nel ragionamento giudiziario.

2. Il caso e il *decisum*

La controversia nasce nell'ambito di una procedura di affidamento di servizi informatici nella quale la *lex specialis* prevedeva l'attribuzione di un punteggio premiale ai concorrenti in possesso della certificazione di parità di genere prevista dall'art. 46-bis del d.lgs. n. 198 del 2006. La decisione assume rilievo non soltanto sotto il profilo del diritto dei contratti pubblici, ma anche perché contribuisce a definire il valore giuridico e la funzione della certificazione quale misura di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini.

Il giudizio riguarda, tra l'altro, la validità della certificazione di parità di genere prodotta dall'operatore economico risultato aggiudicatario e la conseguente attribuzione del relativo punteggio premiale. Il Consiglio di Stato ha affermato che la certificazione prevista dall'art. 46-bis del Codice delle pari opportunità deve necessariamente riferirsi all'intera organizzazione aziendale e non soltanto a singole sedi o articolazioni territoriali. Secondo il Collegio, una diversa interpretazione svuoterebbe di significato la stessa *ratio* dell'istituto, che mira a verificare l'adozione di politiche aziendali complessivamente orientate alla riduzione del divario di genere, alla parità salariale, alle opportunità di carriera e alla tutela della maternità. La sentenza valorizza inoltre il ruolo della UNI/PdR 125:2022 e del sistema di accreditamento previsto dal D.M. 29 aprile 2022, ritenendo che il possesso della certificazione possa essere riconosciuto soltanto quando essa sia rilasciata da organismi specificamente accreditati per tale schema di valutazione della conformità. Siffatta impostazione sembra contribuire al rafforzamento del sistema certificativo anche ai fini premiali, tuttavia permangono talune zone d'ombra in ordine alla dimensione sostanziale dell'uguaglianza.

3. La tensione irrisolta tra uguaglianza sostanziale e formalismi certificativi

Il *punctum dolens* della pronuncia in commento riguarda il rapporto tra la portata tecnico-amministrativa della certificazione e la finalità promozionale della parità di genere.

Invero, la certificazione della parità di genere è stata introdotta per attestare l'adozione di misure concrete dirette a ridurre le disuguaglianze tra uomo e donna nel contesto lavorativo. Il Consiglio di Stato non disconosce quanto appena ricordato e richiama espressamente gli obiettivi individuati dal legislatore: opportunità di crescita professionale, parità retributiva, gestione delle differenze di genere e tutela della maternità.

⁴ Cfr., *ex multis*, sentt, Corte Giust. 25 luglio 1991, causa C-76/90, *Säger*, EU:C:1991:331; Corte Giust. 31 marzo 1993, causa C-19/92, *Kraus*, EU:C:1993:125; le quali mostrano l'originario atteggiamento restrittivo della giurisprudenza comunitaria che applicava, in modo molto rigoroso, la libertà di prestazione dei servizi, trattando le discipline nazionali con finalità sociali come potenziali restrizioni alla concorrenza e al mercato interno. Siffatto orientamento, nel settore degli appalti pubblici, comportava che l'ipotetico inserimento di clausole sociali dovesse essere giustificato e proporzionato, considerandosi altrimenti ragione ostativa alla partecipazione di imprese di altri Stati membri.

Tuttavia, l'argomentazione dei giudici di Palazzo Spada si sviluppa poi quasi esclusivamente sul piano della correttezza procedurale e della validità tecnica delle certificazioni prodotte dagli operatori economici. In altri termini, il vaglio giudiziale si incentra su determinati aspetti quali gli accreditamenti, le modalità di verifica e la conformità agli standard UNI/PdR 125:2022, mentre rimane sostanzialmente sullo sfondo la questione delle politiche aziendali di parità effettivamente adottate. Ciò non sorprende del tutto ove si consideri la natura amministrativa del giudizio e l'oggetto specifico della controversia; nondimeno la pronuncia sembra inserirsi in una più ampia tendenza della giurisprudenza amministrativa a privilegiare il controllo della correttezza procedurale rispetto alla verifica dell'impatto sostanziale delle misure di uguaglianza.

4. Il confronto con gli standard europei e internazionali

Una lettura della decisione alla luce degli standard europei e internazionali consente di coglierne ulteriormente la portata. La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW) e la giurisprudenza della Corte Interamericana dei Diritti Umani hanno progressivamente affermato una concezione sostanziale dell'uguaglianza, fondata non soltanto sul divieto di discriminazione, ma anche sull'obbligo per gli Stati di adottare misure positive idonee a rimuovere gli ostacoli che limitano la piena partecipazione delle donne alla vita economica e sociale. In tal senso, la certificazione della parità di genere può essere letta come una misura di carattere promozionale coerente con tali standard internazionali. Invero, essa non si limita a vietare comportamenti discriminatori, ma incentiva l'adozione di modelli organizzativi capaci di incidere sulle cause strutturali delle disuguaglianze. Ciò risulta viepiù corroborato dalla Direttiva UE 970/2023 sulla trasparenza retributiva (recepita dall'Italia con il d.lgs. n. 96 del 2026) che, all'art. 24, prevede la possibilità, per gli Stati membri, di imporre alle amministrazioni aggiudicatrici l'introduzione di sanzioni e condizioni di risoluzione che garantiscono il rispetto del principio della parità di retribuzione nell'esecuzione degli appalti pubblici e delle concessioni.

La sentenza del Consiglio di Stato appare allineata alla surriferita generale impostazione degli ordinamenti sovranazionali nella parte in cui riconosce la legittimità e il valore del sistema certificativo. Tuttavia, le argomentazioni giudiziali poco si soffermano sulla funzione trasformativa dello strumento e sul suo contributo alla realizzazione dell'uguaglianza sostanziale; elementi quest'ultimi oramai divenuti indefettibili per gli standard europei e internazionali.

5. Notazioni conclusive

La pronuncia in commento costituisce un esempio significativo di come anche il diritto del lavoro pubblico e il diritto amministrativo possano contribuire alla promozione dell'uguaglianza di genere attraverso strumenti premiali e meccanismi di regolazione del mercato. Prescindendo tuttavia dal dato formale, una riflessione ulteriore dovrebbe riguardare la sostanza delle cose. Resta invero aperta la sfida di integrare in modo più esplicito la prospettiva dell'uguaglianza sostanziale all'interno del ragionamento giudiziario affinché la certificazione di parità non rappresenti soltanto un requisito tecnico, ma anche un effettivo strumento di trasformazione delle relazioni di lavoro in senso inclusivo e paritario.

Alla base di siffatte renitenze rimane un nodo gordiano difficile da sciogliere: culturalmente, appalti pubblici e parità di genere sono ancora percepiti come due questioni distinte e prive di autentica correlazione. I primi vengono ricondotti alla sfera della produttività economica; la parità è invece considerata una questione meramente sociale. In altri termini, gli enti pubblici non sembrano ancora consapevoli della possibilità di affrontare le disuguaglianze di genere mediante gli appalti, e ciò si riflette sovente sulla giurisprudenza *in subjecta materia*.

Appare, tuttavia, oggi imprescindibile riconoscere che la garanzia della parità di genere non costituisce soltanto un obiettivo di natura sociale, bensì un autentico imperativo di politica economica. Infatti, che, utilizzando la leva economica del [pubblico acquisto](#), si possa promuovere l'uguaglianza sostanziale e la partecipazione femminile nel mercato del lavoro, è indubbio. Aumentando, invero, le assunzioni delle donne, aumentano altresì i loro guadagni e si riduce anche il divario retributivo di genere. Parimenti indubbio è che reclutare più donne come manodopera negli appalti può altresì fornire un enorme contributo all'economia, con un impatto significativo sulla crescita occupazionale in ambito euro-unitario. Basti considerare, al riguardo che, stando ai rilievi dell'EIGE, «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»⁵.

Giuseppina Pensabene Lioni

Profesora Titular de Derecho del Trabajo en la Universidad de Padua

⁵ EIGE, 2022, *Appalti pubblici che soddisfano le esigenze di genere: la chiave per una spesa pubblica equa ed efficiente all'interno dell'Unione Europea*, cit., p. 5.