

“Gli aspetti sociali negli appalti pubblici”

Guido Baldessarelli

INDICE:

1. LE CLAUSOLE SOCIALI APPROVATE DAL TAVOLO DI LAVORO PER GLI APPALTI - CENNI

2. LE NUOVE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE

3. LO SCENARIO NAZIONALE: DAL CODICE DEI CONTRATTI DEL 2006 ALLE “FONDAMENTA” DEL 2014

1. LE CLAUSOLE SOCIALI APPROVATE DAL TAVOLO DI LAVORO PER GLI APPALTI - CENNI

1. LE CLAUSOLE SOCIALI APPROVATE DAL TAVOLO DI LAVORO PER GLI APPALTI - CENNI

Nell'incontro del 7 novembre u.s. il Tavolo Appalti ha approvato alcune clausole sociali da inserire nei capitolati di gara, a norma dell'art. 69 Codice Contratti Pubblici. Esse riguardano 3 aspetti:

1. CERTEZZA SUI CCNL
DA APPLICARE IN
TRENTINO, A SECONDA
DEI SETTORI DI ATTIVITA'.

... E QUINDI CERTEZZA
SULLE CONDIZIONI
GIURIDICHE ED
ECONOMICHE CHE
RIGUARDERANNO I
DIPENDENTI IMPIEGATI
NELL'APPALTO.

SI VEDA IL PROTOCOLLO PAT-
ALTRI del 21 febbraio 2013

1. LE CLAUSOLE SOCIALI APPROVATE DAL TAVOLO DI LAVORO PER GLI APPALTI - CENNI

Nell'incontro del 7 novembre u.s. il Tavolo Appalti ha approvato alcune clausole sociali da inserire nei capitolati di gara, a norma dell'art. 69 Codice Contratti Pubblici. Esse riguardano 3 aspetti:

2. IMPOSIZIONE DI
MANODOPERA CON IL
"CAMBIO APPALTO":
NULLA QUESTIO SE
DISCIPLINATA DAL CCNL.
DIVERSAMENTE ...

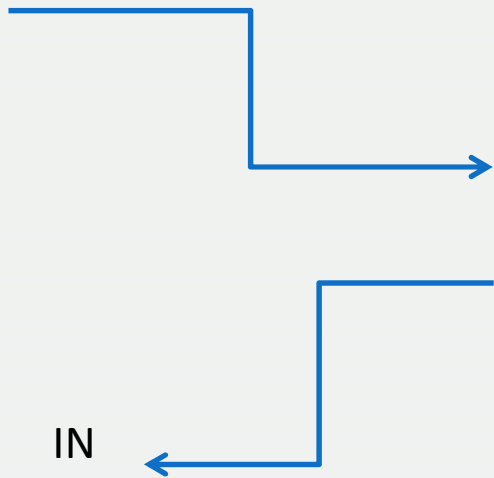
E' SANCITO L'IMPEGNO AD
ASSICURARE PRIORITARIAMENTE
L'ASSUNZIONE DEL PERSONALE
GIA' IMPIEGATO.

IN OGNI CASO E' PREVISTO UN
MOMENTO DI CONFRONTO
FRA IMPRESA E OO.SS

1. LE CLAUSOLE SOCIALI APPROVATE DAL TAVOLO DI LAVORO PER GLI APPALTI - CENNI

Nell'incontro del 7 novembre u.s. il Tavolo Appalti ha approvato alcune clausole sociali da inserire nei capitolati di gara, a norma dell'art. 69 Codice Contratti Pubblici. Esse riguardano 3 aspetti:

3. TUTELA DELLE PERSONE SVANTAGGIATE

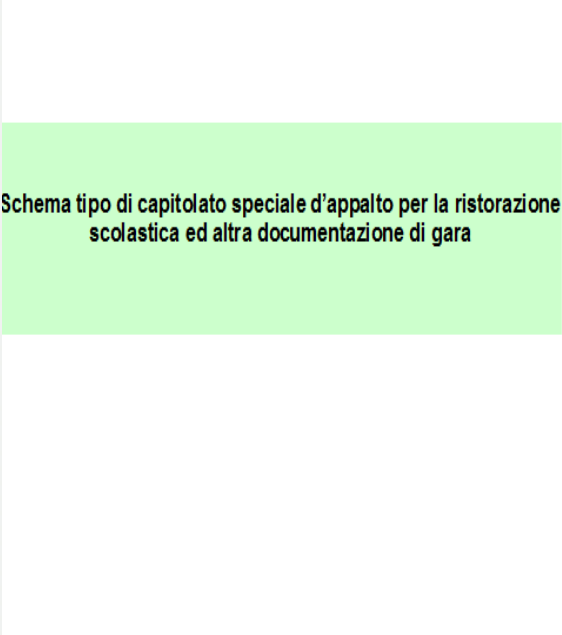


E' SANCITO L'IMPEGNO AD ASSICURARE IN ORGANICO PERSONE TUTELATE DALLA LEGGE 381/1990 (5%)

CIO' OVVIAMENTE IN SUBORDINE ALLA CLAUSOLA DI IMPOSIZIONE.

1. LE CLAUSOLE SOCIALI APPROVATE DAL TAVOLO DI LAVORO PER GLI APPALTI - CENNI

Oggi la Giunta provinciale ha approvato il primo capitolato tipo, che contiene tutte le predette clausole sociali



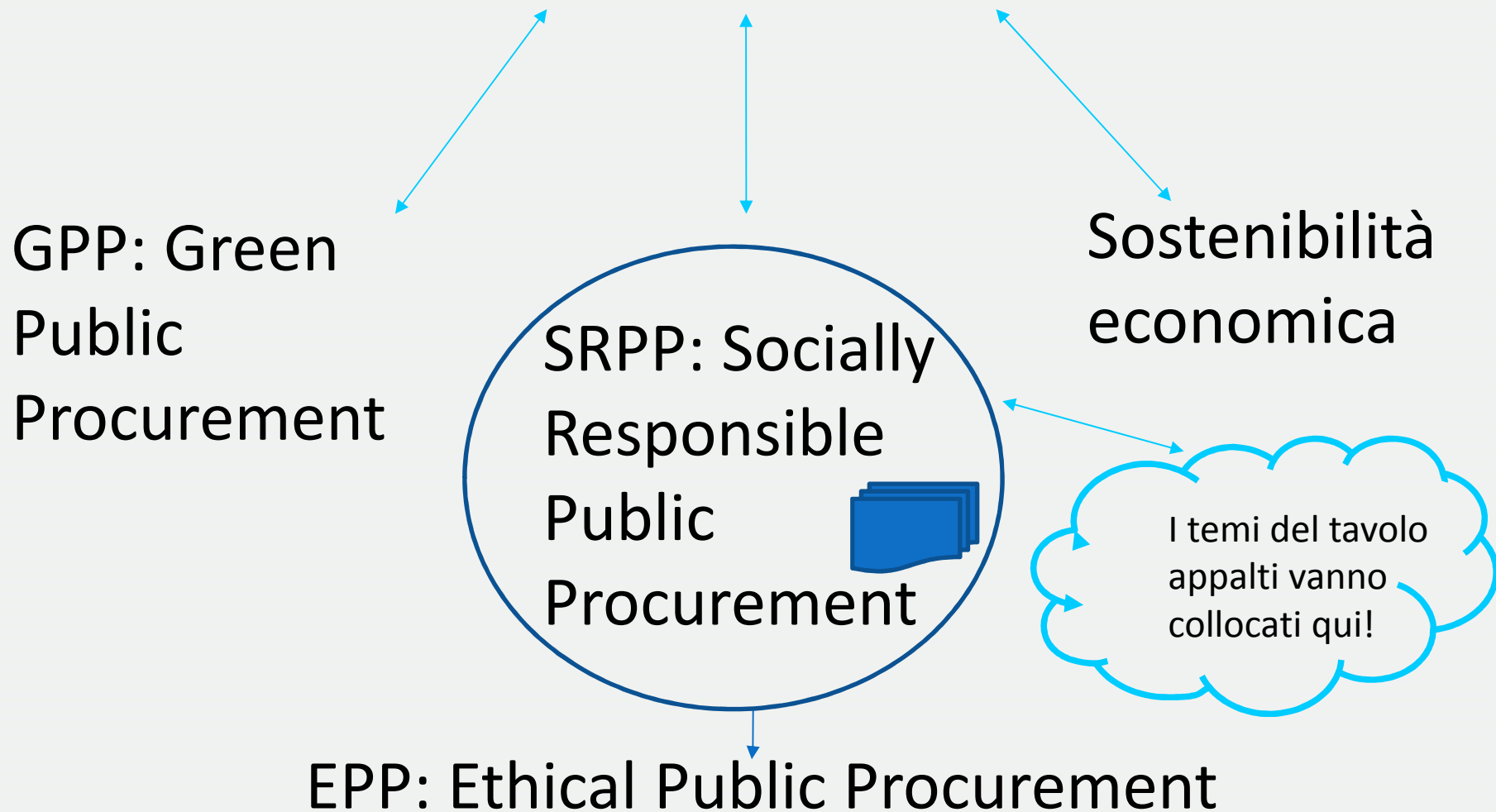
Schema tipo di capitolato speciale d'appalto per la ristorazione scolastica ed altra documentazione di gara

1. LE CLAUSOLE SOCIALI APPROVATE DAL TAVOLO DI LAVORO PER GLI APPALTI - CENNI

I tre argomenti delle clausole sociali hanno toccato temi importanti, ma parziali rispetto al più generale tema degli **aspetti sociali negli appalti pubblici**, che a loro volta costituiscono una delle dimensioni (insieme a quella economica ed ambientale) della politica degli appalti pubblici sostenibili

1. LE CLAUSOLE SOCIALI APPROVATE DAL TAVOLO DI LAVORO PER GLI APPALTI - CENNI

Quindi **il concetto di SPP** include valutazioni di:



2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE

2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



Ottobre 2010 – “Acquisti sociali: una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici” – Commissione europea



Giugno 2011 - “Principi Guida su Imprese e Diritti Umani” – Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite



Direttiva 2014/24/UE – appalti pubblici

2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



“...Promuovere appalti pubblici socialmente responsabili consente di creare un modello e di influire sul mercato... La base giuridica degli appalti pubblici nell’UE è fornita dalle direttive appalti che consentono di tener conto degli aspetti sociali”

2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



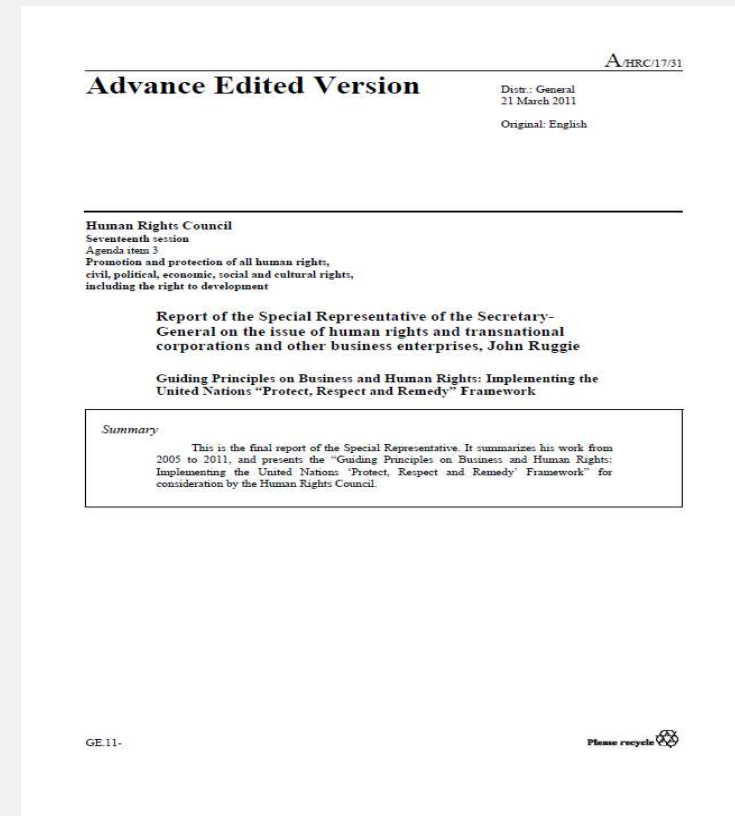
Gli appalti pubblici socialmente responsabili sono tali se tengono conto
E PROMUOVONO uno o più dei seguenti aspetti:

1. **l'opportunità di occupazione** (es. promozione occupazione giovanile, promozione equilibrio di genere)
2. **il lavoro dignitoso** (es: retribuzione adeguata, sicurezza sul luogo di lavoro, accesso alla formazione)
3. **l'osservanza di diritti sociali e lavorativi** (osservanza di CCNL, lotta alla discriminazione)
4. **l'inclusione sociale** (promozione dell'occupazione assistita)
5. **l'accessibilità** (tutela delle persone con disabilità nell'accesso ad edifici e servizi pubblici)
6. **il “commercio etico”** (sostegno del commercio equo e solidale)
7. **la “responsabilità sociale d'impresa”** (collaborare con le imprese per aumentare l'impegno verso i problemi sociali)
8. **i diritti umani**
9. **l'attenzione alle PMI** (es riduzione del costo per partecipare ad appalti pubblici, pagamenti puntuali, divisione in lotti, visibilità del subappalto)

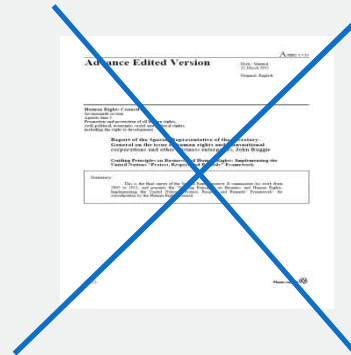
2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE

Il tema dell’integrazione dei diritti umani nelle catene di fornitura è presente in modo trasversale nei 31 “Principi Guida su Imprese e Diritti Umani”.

In particolare il **Principio Guida n. 6** è espressamente dedicato ai contratti pubblici: ***“Gli Stati dovrebbero promuovere il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese con le quali concludono contratti di tipo commerciale”***



2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



Le Direttive sugli appalti pubblici 2014/24/UE in tema di aspetti sociali dispongono:

- Art. 18, co. 2 - Principi per l'aggiudicazione degli appalti:

Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che **gli operatori economici, nell’esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro** stabiliti dal diritto dell’Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell’allegato X.

2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



ALLEGATO X ELENCO DELLE CONVENZIONI INTERNAZIONALI IN MATERIA SOCIALE E AMBIENTALE DI CUI ALL’ARTICOLO 18, COMMA 2

- Convenzione OIL 87 sulla libertà d’associazione e la tutela del diritto di organizzazione;
- Convenzione OIL 98 sul diritto di organizzazione e di negoziato collettivo;
- Convenzione OIL 29 sul lavoro forzato;
- Convenzione OIL 105 sull’abolizione del lavoro forzato;
- Convenzione OIL 138 sull’età minima;
- Convenzione OIL 111 sulla discriminazione nell’ambito del lavoro e dell’occupazione;
- Convenzione OIL 100 sulla parità di retribuzione;
- Convenzione OIL 182 sulle peggiori forme di lavoro infantile;
- Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono
- Protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono;
- Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi ;
- Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti;
- Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale

2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



- Art. 42, co. 1 (specifiche tecniche):

1. Le specifiche tecniche definite al punto 1 dell’allegato VII figurano nei documenti di gara. Le specifiche tecniche definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture.

Tali caratteristiche **possono inoltre riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione** o fornitura dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un’altra fase del suo ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, **purché siano collegati all’oggetto dell’appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi.**

- Art. 43 c. 1 (etichettature):

1. Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche **caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono imporre nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all’esecuzione dell’appalto, un’etichettatura** specifica come mezzo di prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondono alle caratteristiche richieste....

2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



Art. 56, c. 1, (Principi generali):

L’amministrazione aggiudicatrice può decidere di non aggiudicare un appalto all’offerente che presenta l’offerta economicamente più vantaggiosa, se ha accertato che l’offerta non soddisfa gli obblighi applicabili di cui all’articolo 18, paragrafo 2

Art. 57, c. 1 (Motivi di esclusione):

Le amministrazioni aggiudicatrici escludono un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d’appalto qualora abbiano stabilito attraverso una verifica ai sensi degli articoli 59, 60 e 61 o siano a conoscenza in altro modo del fatto che tale operatore economico è stato condannato con sentenza definitiva per uno dei seguenti motivi:

f) lavoro minorile e altre forme di tratta di esseri umani definite all’articolo 2 della direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ;

...

2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



Art. 67 c. 2 (Criteri di aggiudicazione dell'appalto) :

2. L’offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell’amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all’articolo 68, e può includere **il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali**, connessi all’oggetto dell’appalto pubblico in questione. Tra tali criteri possono rientrare ad esempio:

- la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, **caratteristiche sociali, ambientali e innovative**, e la commercializzazione e relative condizioni;

2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



Art. 69 (Offerte anormalmente basse):

Le amministrazioni aggiudicatrici impongono agli operatori economici di fornire spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte se queste appaiono anormalmente basse rispetto a lavori, forniture o servizi.

Le spiegazioni di cui al paragrafo 1 possono, in particolare, riferirsi a:...

d) il rispetto degli obblighi di cui all’articolo 18, paragrafo 2; ...

Art. 70 (Condizioni di esecuzione dell'appalto):

Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all’esecuzione dell’appalto, purché collegate all’oggetto dell’appalto ai sensi dell’articolo 67, paragrafo 3, e indicate nell’avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara. **Dette condizioni possono comprendere considerazioni economiche, legate all’innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all’occupazione**

2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE

RIASSUMENDO:



- 1) Le imprese che abusano o hanno abusato dei diritti umani possono essere (più facilmente) escluse dalla possibilità di partecipare alle procedure di affidamento di contratti pubblici;
- 2) E’ data più enfasi alla possibilità di riservare una quota di contratti pubblici ad aziende che attestano il rispetto dei diritti umani, ad esempio con l’impiego di lavoratori disabili;
- 3) E’ possibile valutare nell’ambito della capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi, la “capacità” di rispettare i diritti umani nel caso in cui essi siano inerenti all’oggetto dell’appalto stesso;
- 4) E’ possibile, nel caso di appalti di forniture e servizi, introdurre specifiche tecniche inerenti i processi e metodi di produzione (ivi incluso il rispetto dei lavoratori) sempre collegate all’oggetto dell’appalto;
- 5) E’ possibile introdurre nel bando di gara criteri di assegnazione che riguardino il rispetto dei diritti umani (la lista dell’art. 53 della direttiva non prevede criteri sociali ma non è tuttavia ritenuta un “elenco esaustivo”)
- 6) **E’ confermata la possibilità di introdurre clausole di esecuzione del contratto che prevedano il rispetto dei diritti umani.**



2. LE DIRETTIVE, LA “GUIDA” DELL’UNIONE EUROPEA E GLI INDIRIZZI DELLE NAZIONI UNITE



In altri termini...

Vi sono delle novità positive a favore dell’inclusione di considerazioni sociali nella procedura di affidamento dei contratti pubblici:

Ok a condizioni sociali collegate al processo di produzione sia **nelle specifiche tecniche sia nei criteri di aggiudicazione**, purchè legati all’oggetto.

Ok a **marchi di certificazione sociale** purchè siano riconosciuti “gli equivalenti”.

Ok ad **esclusione dalla gara** degli operatori che abbiano violato obblighi stabiliti dalla legislazione europea ed internazionale in tema di diritto del lavoro.

Ok alle **clausole contrattuali** (unico aspetto già oggi incontrovertibile v. DM 6/6/2012)

3. LO SCENARIO NAZIONALE: LE DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014

3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



DM 6 giugno 2012 – Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici



13 novembre 2013 “Imprese e diritti umani: il caso Italia” Scuola Superiore S. Anna di Pisa



Marzo 2014 – “Le fondamenta del Piano di Azione italiano sui “Principi guida delle nazioni unite sulle imprese e i diritti umani”

3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014

Questa guida ministeriale prende spunto dalle esperienze dei Paesi del Nord Europa che, nell’ultimo decennio, hanno dimostrato una forte sensibilità rispetto ai temi sociali negli appalti.



Sono prese in rassegna le Convenzioni fondamentali (n.8) dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) più altre (salario minimo, sicurezza sociale, lavoro minorile...).

IL CONTESTO:

“...Le catene di fornitura sono spesso molto complesse, frammentate e localizzate in Paesi ove possono non essere garantiti il rispetto dei diritti umani fondamentali e l’applicazione di standard minimi relativi alle condizioni di lavoro. ...”.

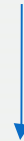
LA CONSEGUENZA:

Per promuovere negli appalti pubblici “criteri sociali” che assicurino standard sociali riguardanti i diritti umani e le condizioni di lavoro riconosciute a livello internazionale è possibile intervenire CON LE CLAUSOLE DI ESECUZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



Pertanto la PA deve acquisire informazioni relative alle condizioni di lavoro che si verificano lungo la catena di fornitura



Per fare questo serve la tracciabilità della catena di fornitura che puo' essere garantita attraverso un monitoraggio in corso d'opera concesso dal c.d. Dialogo Strutturato...

3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



La Guida sviluppa quindi CLAUSOLE CONTRATTUALI per acquisire informazioni sulla filiera produttiva, in base al c.d. DIALOGO STRUTTURATO PER I CRITERI SOCIALI

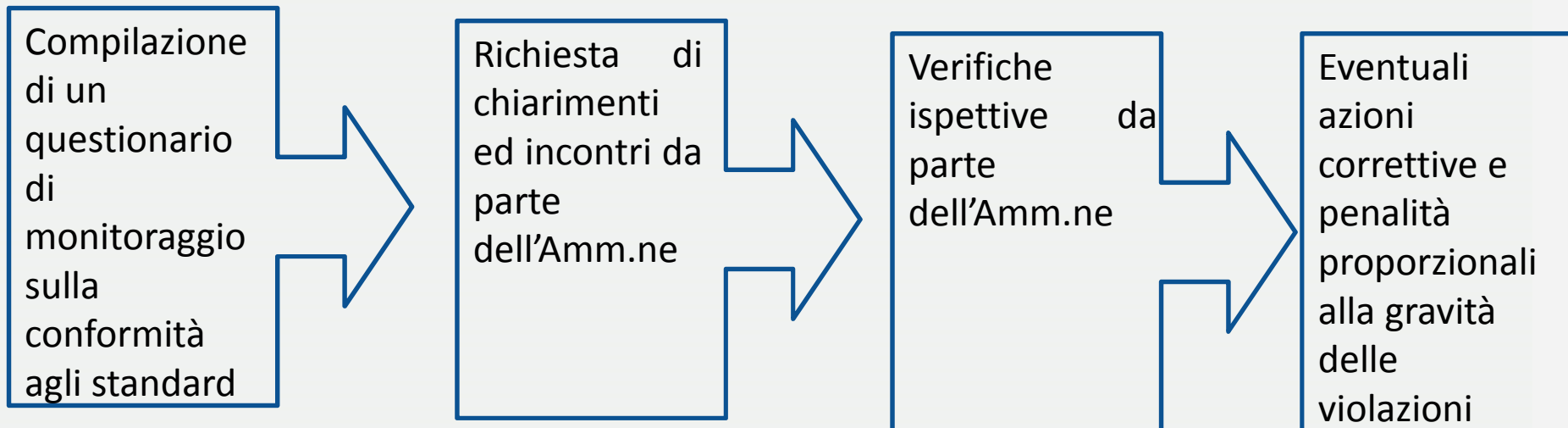
7 PASSI:



3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



La Guida sviluppa CLAUSOLE CONTRATTUALI per acquisire informazioni sulla filiera produttiva, in base al c.d. DIALOGO STRUTTURATO PER I CRITERI SOCIALI
7 PASSI:



3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



Vi è una procedura semplificata, lato ditte e lato enti, di dialogo strutturato.

Questa procedura presenta questionari “più leggeri” ma può essere applicata in favore solo di quelle imprese che si trovano in tre specifiche situazioni:

Adesione ad iniziative multi-stakeolder

Presenza di un sistema di gestione della Responsabilità Sociale di Impresa RSI

Fornitura di prodotti del commercio equo e solidale

3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



L'oggetto dell'appalto, quando contiene disposizioni a tutela degli standard sociali minimi andrebbe scritto nel seguente modo:

FORNITURE:
"Appalto della fornitura di realizzati in condizioni di lavoro dignitose lungo l'intera catena di fornitura"

SERVIZI:
"Appalto del servizio di realizzati in condizioni di lavoro dignitose lungo l'intera catena di fornitura"

LAVORI:
"Appalto dei lavori di realizzati in condizioni di lavoro dignitose lungo l'intera catena di fornitura"

In effetti...

In sede internazionale sono state individuate cinque categorie di prodotti in cui gli standard sociali sono a rischio :

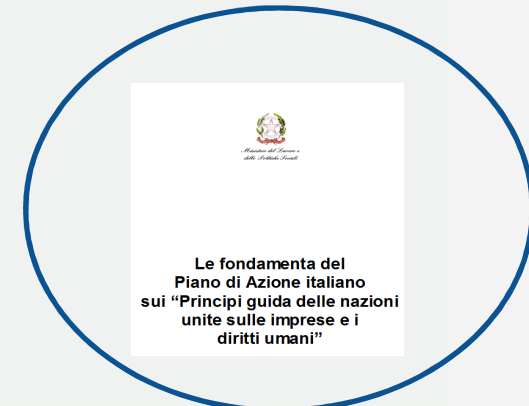
- prodotti in acciaio e strumenti medicali(Pakistan)
- prodotti medicali monouso (Tailandia, Malesia)
- guanti (Tailandia, Malesia)
- medicazioni (Cina)
- prodotti tessili (India, Pakistan, Bangladesh)

In Italia il DM dichiara a rischio i settori:

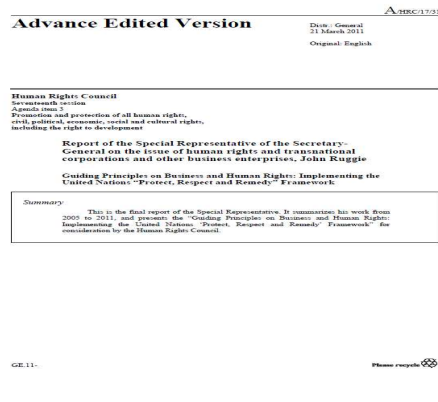
Agro-alimentare

tessile

3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



La Commissione Europea ha invitato gli Stati membri a dare seguito al documento ONU "Principi Guida su Imprese e Diritti Umani"



Nel marzo 2014 il Governo italiano ha elaborato il documento «**Le fondamenta del Piano di Azione italiano sui "Principi guida delle nazioni unite sulle imprese e i diritti umani"**» Il documento dedica uno dei dieci capitoli al tema dei diritti umani negli appalti pubblici.

3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



Alcune considerazioni tratte dal documento:

1. L'Italia sostiene l'agenda sulla Responsabilità Sociale delle Imprese e quella su Imprese e Diritti Umani dell'ONU. **Per questo deve essere coerente** con i valori promossi ed incoraggiare le aziende a prendere in considerazione a loro volta i diritti umani
2. **Vi è un rischio reputazionale** per l'Italia se non prende le distanze dalle potenziali complicità negli abusi imprenditoriali.



3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014

Alcune considerazioni tratte dal documento:



3. “... in territorio domestico i diritti umani sono generalmente tutelati dalla legge...”. I problemi maggiori si hanno in tre casi:

- **Imprese italiane che operano all'estero;**
- **Imprese italiane che si avvalgono di fornitori stranieri;**
- **Imprese straniere.**

e quando il rispetto dei diritti umani non sia rilevante per l'oggetto dell'appalto.

3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014

Alcune considerazioni tratte dal documento:

4. “... molte stazioni appaltanti temono che l’inclusione di considerazioni sociali nella procedura di affidamento dei contratti pubblici possa essere impugnata dagli offerenti e così portare a lunghi contenziosi...”.

Con il DM del 2012 ciò dovrebbe ritenersi superato ma evidentemente non basta.

E’ auspicato quindi che il Governo intervenga con analoghe direttive per assicurare la possibilità di includere i diritti umani a) nei criteri di valutazione delle capacità tecniche/p.; b) nelle specifiche tecniche; c) nei criteri di assegnazione dei contratti.



3. LO SCENARIO NAZIONALE: LA DISPOSIZIONI DEL TRIENNIO 2012-2014



Le fondamenta del
Piano di Azione italiano
sui “Principi guida delle nazioni
unite sulle imprese e i
diritti umani”

Ed infine un cenno alle RECENTI Fondamenta.....

Il capitolo n. 6 del documento è dedicato alle politiche per gli appalti pubblici.

Il Governo “mette sul piatto” come adempimenti in linea con gli indirizzi ONU:

1. **Il recepimento delle direttive UE** in materia di contratti, ed enfatizza la possibilità di esclusione dei soggetti nei cui confronti vi siano sentenze di condanna per corruzione, frode, riciclaggio o che abbiano commesso gravi infrazioni rispetto agli obblighi nei rapporti di lavoro,...
2. **Il d. lgs. 81/2008** in materia di tutela della salute e sicurezza nel luogo di lavoro;
3. **La legge 68/1999** in materia di lavoro per i disabili;
4. Le disposizioni per accertare la regolarità contributiva (**DURC**)
5. Ed infine, **il DM 6 giugno 2012** sopra esaminato

“Gli aspetti sociali negli appalti pubblici”

Grazie per l'attenzione.

Dott. Guido Baldessarelli
Dipartimento Organizzazione, Personale e Affari Generali – PAT
0461-496381