



Bruxelles, 26.5.2021
C(2021) 3573 final

Comunicazione della Commissione

"Acquisti sociali - Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)"

Comunicazione della Commissione

"Acquisti sociali - Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)"

Acquisti sociali

Una guida alla considerazione degli
aspetti sociali negli appalti pubblici

Seconda edizione

La seconda edizione della guida è stata redatta ai sensi del contratto n. SI2.801176 - 728/PP/GRO/SME/18/D/021a stipulato tra la Commissione europea e ICLEI – *Local Governments for Sustainability*, con il sostegno di *Public Procurement Analysis* (PPA).

La Commissione europea, o chiunque agisca in suo nome, declina ogni responsabilità per l'uso delle informazioni contenute nella presente pubblicazione.

Avvertenza importante

La presente guida è destinata a fornire assistenza agli acquirenti pubblici e a incoraggiare buone pratiche. È un documento non vincolante che non pregiudica i diritti e gli obblighi stabiliti nella legislazione dell'UE. È soggetta all'evoluzione della pratica degli appalti e alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che rimane l'unico organismo competente a interpretare autorevolmente il diritto dell'Unione.

I concetti, le idee e le soluzioni proposti nel presente documento non pregiudicano la legislazione nazionale e possono dover essere adattati per tener conto del quadro giuridico nazionale.

Sebbene le informazioni contenute nella presente guida siano state accuratamente verificate, la Commissione europea non si assume alcuna responsabilità in merito ai casi specifici in essa menzionati.

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su internet (<http://europa.eu/>).

Alla fine della presente pubblicazione figurano una scheda bibliografica e una sintesi del documento.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2021

ISBN XXX

doi: XXX

© Unione europea, 2021

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Introduzione.....	6
Capitolo 1 - Definizione, scopo e benefici degli appalti pubblici socialmente responsabili.....	8
1.1 Appalti pubblici socialmente responsabili e loro definizione.....	8
1.2 Individuazione e applicazione degli obiettivi sociali negli appalti pubblici.....	10
1.3 Finalità e benefici degli appalti pubblici socialmente responsabili.....	15
1.4 Collegamenti con politiche e con la legislazione dell'UE e internazionali.....	17
Capitolo 2 - Una strategia organizzativa per gli acquisti sociali.....	27
2.1 Inclusione degli appalti pubblici socialmente responsabili nell'agenda.....	27
2.2 Definizione di obiettivi.....	27
2.3 Consultazione delle parti interessate.....	29
2.4 Valutazione dei rischi, definizione delle priorità degli appalti e fissazione degli obiettivi.....	32
2.5 Integrazione degli appalti pubblici socialmente responsabili nelle procedure e nelle politiche di appalto.....	36
2.6 Monitoraggio e revisione dei progressi.....	38
Capitolo 3 - Individuazione delle esigenze e pianificazione degli appalti.....	41
3.1 Il ruolo della valutazione delle esigenze negli appalti pubblici socialmente responsabili.....	41
3.2 Dialogo con il mercato.....	44
3.3 Quale tipo di appalto scegliere.....	52
3.4 Scelta della procedura.....	54
3.5 Definizione e messa in discussione delle specifiche.....	58
3.6 Utilizzo di campi opzionali nei modelli di formulari.....	59
Capitolo 4 – La procedura di appalto.....	60
4.1 Definizione dell'oggetto e individuazione delle norme pertinenti.....	60
4.2 Il regime alleggerito.....	62
4.3 Riserve.....	68
➤ 4.4 Specifiche tecniche.....	71
4.5 Rispetto del diritto sociale e del lavoro nonché dei contratti collettivi.....	75
4.6 Criteri di esclusione e di selezione.....	78
4.7 Criteri di aggiudicazione.....	83
4.8 Valutazione delle offerte e verifica degli impegni.....	88
4.9 Offerte anormalmente basse.....	91
Capitolo 5 - Definizione e applicazione dei termini del contratto di appalto.....	94
5.1 Trasformare gli impegni degli appalti pubblici socialmente responsabili in realtà.....	94
5.2 Condizioni di esecuzione dell'appalto.....	96
5.4 Monitoraggio della conformità.....	102
5.5 Subappalto.....	104

5.6 Gestione di problemi	106
5.7 Trarre insegnamenti per appalti futuri.....	109

Introduzione

Gli appalti pubblici socialmente responsabili mirano al conseguimento di impatti sociali positivi nei contratti di appalto pubblico. Gli appalti hanno ripercussioni su numerose persone: utenti di servizi pubblici, persone coinvolte nella produzione e nella fornitura o personale dell'organizzazione acquirente. Oltre alle persone direttamente interessate, gli appalti pubblici socialmente responsabili possono incidere sul mercato in senso più ampio, tanto sulla domanda quanto sull'offerta.

Acquistando in modo avveduto, gli acquirenti pubblici possono promuovere opportunità di lavoro, il miglioramento del livello di competenze e la riqualificazione della forza lavoro, condizioni di lavoro dignitose, l'inclusione sociale, la parità di genere e la non discriminazione, l'accessibilità, una progettazione adeguata per tutti, il commercio etico, nonché cercare di conseguire un rispetto più ampio degli standard sociali. Per alcuni prodotti, lavori e servizi, l'impatto può essere particolarmente significativo, dato che gli acquirenti pubblici controllano una quota notevole del mercato in settori quali l'ingegneria civile, l'assistenza sanitaria e i trasporti.

Per affrontare le sfide per la società, le autorità pubbliche devono intensificare gli sforzi per fornire risultati in relazione a tutti gli aspetti della sostenibilità (sociale/etica, ambientale ed economica). Gli acquirenti pubblici sono investitori importanti in Europa, la loro spesa è infatti attualmente superiore al 14 % del prodotto interno lordo dell'UE. Sfruttando il loro potere d'acquisto per optare per beni e servizi con impatti sociali positivi, possono contribuire in modo significativo allo sviluppo sostenibile. La presente guida offre loro sostegno nel considerare la dimensione sociale degli appalti pubblici sostenibili.

È probabile che l'attuale pandemia di COVID-19 abbia ripercussioni sull'occupazione, aumenti le disparità, peggiori la precarietà e le condizioni di lavoro dei lavoratori a livello globale, causi ulteriori pressioni sull'erogazione di determinati servizi alla persona e incida sulle imprese più piccole. Nelle loro strategie di ripresa, gli Stati membri dell'UE dovranno migliorare l'inclusione sociale e l'equità attraverso istruzione e competenze, nonché l'occupazione e la coesione sociale e territoriale, oltre a garantire che le due transizioni, verde e digitale, creino posti di lavoro, crescita sostenibile e resilienza socio-economica. Al fine di conseguire tali obiettivi, le pratiche di acquisto socialmente responsabili costituiscono uno strumento potente tra tutti quelli a disposizione delle amministrazioni nazionali dell'UE.

Il presente documento mira a sensibilizzare gli acquirenti pubblici in merito ai possibili benefici degli appalti pubblici socialmente responsabili nonché a spiegare in modo pratico le opportunità offerte dal quadro giuridico dell'UE. Durante la stesura della presente guida, la Commissione ha tenuto ampie consultazioni con gli acquirenti pubblici con l'obiettivo di individuare buone pratiche ed esempi dei risultati che si possono conseguire. Tali esempi sono distribuiti lungo tutto il testo.

La presente guida è stata prodotta per gli acquirenti pubblici, ma anche nella speranza che possa ispirare altri soggetti coinvolti negli appalti, indipendentemente dal fatto che vi partecipino in veste di fornitori di beni o prestatori di servizi, acquirenti privati, attori dell'economia sociale comprese le imprese sociali oppure le ONG.

I capitoli della presente pubblicazione affrontano tutti gli aspetti della procedura di appalto, al di là della procedura di gara in sé. Descrivono nel dettaglio in che modo è possibile introdurre aspetti sociali lungo tutto il processo e forniscono numerosi esempi tratti da pratiche effettivamente messe in atto da acquirenti pubblici in tutta l'UE. Nei capitoli da 2 a 5, la maggior parte delle sezioni è seguita da un elenco di "buone pratiche". Tali elenchi dovrebbero facilitare ulteriormente la comprensione del testo, riassumendo in termini concreti i punti essenziali trattati in ciascuna sezione

e fornendo un'indicazione di ciò che gli acquirenti pubblici possono fare nella pratica se desiderano adottare un approccio socialmente responsabile nel contesto delle loro procedure di appalto.

Capitolo 1 - Definizione, scopo e benefici degli appalti pubblici socialmente responsabili

1.1 Appalti pubblici socialmente responsabili e loro definizione

Gli appalti pubblici socialmente responsabili intendono prendere in considerazione l'impatto sulla società dei beni, dei servizi e dei lavori acquistati dal settore pubblico. Viene riconosciuto il fatto che gli acquirenti pubblici non sono soltanto interessati all'acquisto al prezzo più basso o al miglior rapporto qualità/prezzo, ma anche a garantire che tramite gli appalti si conseguano vantaggi sociali ⁽¹⁾ e si evitino o si attenuino impatti sociali avversi durante l'esecuzione del contratto di appalto. Agendo in veste di acquirenti pubblici si possono prendere in considerazione gli obiettivi sociali durante l'intera procedura di appalto, a condizione che essi non siano discriminatori e che siano collegati all'oggetto dell'appalto ⁽²⁾. Nell'Unione europea, gli appalti pubblici socialmente responsabili devono essere condotti in conformità con le direttive sugli appalti pubblici del 2014 ⁽³⁾ e i principi sanciti nel trattato ⁽⁴⁾ e nella Carta dei diritti fondamentali, nonché negli accordi internazionali, quali l'accordo sugli appalti pubblici dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e gli accordi di libero scambio bilaterali contenenti capitoli sugli appalti ⁽⁵⁾, nonché nella convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ⁽⁶⁾.

Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono rappresentare un potente strumento tanto per compiere progressi in termini di sviluppo sostenibile quanto per conseguire obiettivi sociali a livello

⁽¹⁾ Compreso il conseguimento del rispetto degli obblighi e dei principi stabiliti nel trattato e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, quali quelli di uguaglianza davanti alla legge e non discriminazione.

⁽²⁾ Tale prescrizione fondamentale per gli appalti pubblici socialmente responsabili è spiegata nella sezione 4.1, con esempi specifici lungo tutta la presente guida.

⁽³⁾ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; 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; 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. Di seguito congiuntamente denominate "le direttive sugli appalti pubblici".

⁽⁴⁾ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁽⁵⁾ L'UE si è impegnata in diversi accordi internazionali a concedere a diversi paesi terzi l'accesso al proprio mercato degli appalti pubblici in relazione a determinati lavori, forniture, servizi e operatori economici. L'unico accordo internazionale plurilaterale nel contesto dell'Organizzazione mondiale del commercio è l'accordo sugli appalti pubblici, che apre il mercato degli appalti dell'UE alle altre parti firmatarie dell'accordo. Numerosi accordi di libero scambio dell'UE contengono inoltre capitoli sugli appalti. Come evidenziato dall'articolo 25 della direttiva 2014/24/UE e dell'articolo 43 della direttiva 2014/25/UE, gli acquirenti pubblici nell'UE devono accordare ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dei firmatari di tali accordi un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dell'Unione, nella misura in cui essi rientrano nell'ambito di applicazione di detti accordi. Eccettuato tale obbligo, gli operatori economici di paesi terzi che non dispongono di alcun accordo che prevede l'apertura del mercato degli appalti dell'UE o i cui beni, servizi e lavori non sono oggetto di un tale accordo, non dispongono di un accesso garantito alle procedure di appalto nell'Unione e possono essere esclusi. Per ulteriori informazioni sulla partecipazione di paesi terzi alle procedure di appalto organizzate da acquirenti pubblici dell'Unione, consultare il documento della Commissione europea *Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE* C(2019) 5494 del 24.7.2019 (https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_it).

⁽⁶⁾ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

internazionale, nazionale, regionale o locale. In tale contesto gli appalti pubblici sono considerati come uno strumento strategico per spendere denaro pubblico in maniera efficiente e sostenibile. Gli aspetti sociali possono essere combinati a criteri verdi ⁽⁷⁾ e circolari ⁽⁸⁾ e agli appalti pubblici nel settore dell'innovazione ⁽⁹⁾ in maniera da attuare un approccio più completo alla sostenibilità negli appalti pubblici ⁽¹⁰⁾. Migliorare la professionalità e il sostegno agli acquirenti pubblici può facilitare notevolmente il successo dell'uso degli aspetti sociali e della loro integrazione con altri aspetti relativi alla sostenibilità e alla qualità ⁽¹¹⁾.

Gli appalti pubblici socialmente responsabili aiutano le autorità pubbliche a fornire servizi e prodotti di qualità alle loro comunità, per ottenere vantaggi sociali ed etici anche quando i bilanci sono limitati, e possono quindi contribuire a contrastare l'impatto negativo della crisi di COVID-19. La ripresa dalla pandemia imporrà alle autorità pubbliche dell'UE di utilizzare tutti gli strumenti disponibili per affrontare gli effetti socioeconomici negativi. Le risorse finanziarie senza precedenti che saranno disponibili nel contesto del dispositivo per la ripresa e la resilienza verranno spesso utilizzate tramite appalti pubblici. Di conseguenza è fondamentale che gli acquirenti pubblici possano sfruttare appieno la flessibilità delle norme sugli appalti pubblici per assicurarsi che tali risorse siano utilizzate per conseguire l'impatto sociale ed economico più positivo possibile per le loro comunità. Allontanarsi da una logica legata al prezzo più basso e introdurre considerazioni relative all'integrazione sociale, all'uguaglianza, all'occupazione equa ed inclusiva nonché a forniture etiche è fondamentale per massimizzare l'effetto di ripresa offerto da tali risorse.

La presente guida illustra una serie di esempi di appalti pubblici socialmente responsabili attuati nella pratica, in tutta l'Unione, che mostrano approcci diversi e il conseguimento di impatti effettivi e possono essere utilizzati come fonte di ispirazione. Ulteriori esempi di buone pratiche attuate nell'UE e in paesi terzi figurano nelle due relazioni *Making socially responsible procurement work - 71 good practice cases* ⁽¹²⁾ e *Buying for social impact - Good practice from around the EU* ⁽¹³⁾, disponibili sulla pagina del sito web della Commissione dedicata agli strumenti di supporto per gli acquirenti pubblici ⁽¹⁴⁾.

⁽⁷⁾ Per orientamenti sugli appalti pubblici verdi, consultare il documento del 2016 *Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi* (https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_2016_it.pdf).

⁽⁸⁾ Per orientamenti sugli appalti circolari, consultare il documento "Appalti pubblici per un'economia circolare" (https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_it.pdf).

⁽⁹⁾ Per orientamenti sugli appalti per l'innovazione, consultare la *Comunicazione della Commissione - Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione* (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/IT/C-2018-3051-F1-IT-MAIN-PART-1.PDF>).

⁽¹⁰⁾ La comunicazione della Commissione alle istituzioni: *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa* mette in evidenza "le possibilità offerte dagli appalti pubblici quale strumento strategico a sostegno di obiettivi di politica sociale sostenibili e dell'innovazione". Per ulteriori informazioni, consultare la comunicazione all'indirizzo: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=IT>.

⁽¹¹⁾ Per ulteriori informazioni sulla professionalizzazione degli appalti pubblici, consultare la raccomandazione (UE) 2017/1805 della Commissione, del 3 ottobre 2017, relativa alla professionalizzazione degli appalti pubblici - Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici, e lo strumento *ProcurComp EU*, il quadro europeo per i professionisti degli appalti pubblici: https://ec.europa.eu/growth/content/european-commission-unveils-procurcompeu---european-competency-framework-public-procurement_it.

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/growth/content/making-socially-responsible-public-procurement-work-71-good-practice-cases_it.

⁽¹³⁾ <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1>.

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_it.

1.2 Individuazione e applicazione degli obiettivi sociali negli appalti pubblici

Gli acquirenti pubblici dispongono di numerose possibilità per integrare aspetti sociali specifici nelle decisioni di acquisto. Quello che segue è un elenco non esaustivo di esempi di obiettivi sociali che si possono perseguire attraverso gli appalti pubblici. Occorre comunque ricordare che il rispetto delle norme obbligatorie in materia di diritto sociale e del lavoro che si applicano all'esecuzione del contratto di appalto non sono opzionali, bensì costituiscono un obbligo da rispettare ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici ⁽¹⁵⁾. I capitoli 4 e 5 della presente guida esaminano come è possibile affrontare tali questioni in fasi diverse della procedura di appalto. Si tratta di decidere quali aspetti sociali tra quelli elencati di seguito siano rilevanti per il proprio appalto, a seconda dei propri obiettivi e dell'oggetto dell'appalto.

Promozione di opportunità di lavoro e di inclusione sociale equa

Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono costituire un fattore trainante a favore di:

- opportunità di lavoro per i giovani e i lavoratori più anziani;
- parità di genere (ad esempio facilitando l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, riducendo la segregazione settoriale e professionale ⁽¹⁶⁾, garantendo parità di trattamento sul posto di lavoro);
- opportunità di occupazione per le persone soggette ad esclusione sociale a causa di disoccupazione di lunga durata, deprivazione abitativa, discriminazione o altre vulnerabilità;
- partecipazione sociale e opportunità di lavoro per le persone con disabilità, anche attraverso ambienti di lavoro inclusivi ed accessibili;
- politiche migliori in materia di diversità, inclusione sociale e opportunità di occupazione per le persone appartenenti a gruppi svantaggiati (ad esempio i lavoratori migranti, le persone provenienti da un contesto di minoranza etnica o razziale, appartenenti a minoranze religiose, persone con un basso livello di istruzione e quelle a rischio di povertà ed esclusione sociale); e
- opportunità di miglioramento del livello di competenze e riqualificazione per tutti i lavoratori.

Creare opportunità per l'economia sociale e le imprese sociali

Le organizzazioni dell'economia sociale e le imprese sociali ⁽¹⁷⁾ possono contribuire a creare le opportunità di occupazione e l'inclusione sociale di cui sopra, fornendo un ritorno a livello sociale in

⁽¹⁵⁾ Articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, articolo 36, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE e articolo 30, paragrafo 3, della direttiva 2014/23/UE. Di seguito si farà riferimento a tale insieme di disposizioni come alla "clausola in materia di diritto sociale e ambientale". Vedere il punto 4.5 per maggiori dettagli in merito a questo aspetto.

⁽¹⁶⁾ La parità di genere è un valore fondamentale dell'Unione, un diritto fondamentale e un principio essenziale del pilastro europeo dei diritti sociali. La promozione dell'uguaglianza tra donne e uomini è un compito che l'Unione deve svolgere, in tutte le sue attività, come richiesto dai trattati. Rientra in tale contesto ad esempio il concetto di equilibrio di genere, che riguarda non soltanto la sottorappresentazione delle donne nei settori dominati dagli uomini quali quello scientifico, tecnologico, ingegneristico e matematico, ma anche quella degli uomini in settori quali quelli dell'assistenza sanitaria, dell'assistenza sociale, dell'assistenza all'infanzia e dell'istruzione primaria.

⁽¹⁷⁾ L'economia sociale comprende associazioni, fondazioni, cooperative, società a forma mutualistica e imprese sociali. Le imprese sociali sono organizzazioni che, indipendentemente dalla loro forma legale, combinano attività imprenditoriali con una finalità sociale. Il loro obiettivo principale è avere un impatto

relazione alla spesa fatta. Le direttive sugli appalti pubblici prevedono ad esempio la possibilità di promuovere l'inclusione sociale riservando l'aggiudicazione dei contratti di appalto a imprese sociali di inserimento lavorativo o agli operatori che impiegano almeno il 30 % di persone con disabilità o lavoratori svantaggiati ⁽¹⁸⁾. Incoraggiano inoltre gli acquirenti pubblici a considerare la possibilità di suddividere gli appalti in lotti in maniera da renderli più accessibili alle organizzazioni dell'economia sociale e alle imprese sociali ⁽¹⁹⁾.

Promozione di condizioni di lavoro dignitose

L'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) definisce le condizioni di lavoro dignitose ⁽²⁰⁾ come:

"un'attività lavorativa che è produttiva e consente di ottenere un reddito equo, sicurezza sul posto di lavoro e protezione sociale per le famiglie, migliori prospettive per lo sviluppo personale e l'integrazione sociale, libertà per le persone di esprimere le loro preoccupazioni, nonché di organizzare e partecipare a decisioni che incidono sulla loro vita, così come parità di opportunità e di trattamento per tutte le donne e gli uomini".

Ai sensi di tale definizione e in linea con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile ⁽²¹⁾, l'Unione promuove, all'interno del proprio territorio e nelle catene globali di approvvigionamento ⁽²²⁾:

- stabilità dell'occupazione;
- retribuzioni eque;
- condizioni di lavoro sicure;
- protezione sociale;
- parità di opportunità e trattamento per tutte le donne e tutti gli uomini;
- parità di genere e non discriminazione nell'accesso all'occupazione;
- dialogo sociale; e
- salvaguardia dei diritti sul posto di lavoro.

Garanzia del rispetto dei diritti sociali e dei lavoratori

L'Unione europea mira a promuovere il progresso sociale e a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei ⁽²³⁾. Gli appalti pubblici contribuiscono a tali obiettivi garantendo che i fornitori:

- rispettino gli obblighi applicabili nei settori del diritto sociale e del lavoro, sanciti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi in conformità con il diritto dell'Unione;
- rispettino le convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro;

sociale, piuttosto che massimizzare il profitto per i proprietari o gli azionisti. Per saperne di più consultare il sito: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_it.

⁽¹⁸⁾ Articoli 20 e 77 della direttiva 2014/24/UE, articoli 38 e 94 della Direttiva 2014/25/UE, articolo 34 della direttiva 2014/23/UE. Vedere la sezione 4.3 per ulteriori discussioni sulle riserve.

⁽¹⁹⁾ Articolo 46 della direttiva 2014/24/UE e dell'articolo 65 della direttiva 2014/25/UE.

⁽²⁰⁾ <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>.

⁽²¹⁾ https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development_en.

⁽²²⁾ https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/employment-and-decent-work_en.

⁽²³⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=157&langId=it>.

- rispettino il principio della parità di trattamento tra donne e uomini, compreso quello della parità delle retribuzioni per un lavoro di pari valore ⁽²⁴⁾, e operino per la promozione della parità di genere ⁽²⁵⁾;
- rispettino le leggi in materia di salute e sicurezza sul lavoro; e
- contrastino la discriminazione sulla base ad esempio di genere, età, disabilità, origine razziale o etnica, credo religioso o convinzioni personali ed orientamento sessuale e creino pari opportunità.

Accessibilità e progettazione adeguata per tutti

Acquistare beni, servizi e lavori accessibili a tutti, comprese le persone con disabilità, è un aspetto fondamentale degli appalti pubblici socialmente responsabili ed è obbligatorio negli appalti pubblici. L'articolo 42 della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 60, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE recitano: "è necessario che le specifiche tecniche, salvo in casi debitamente giustificati, siano elaborate in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità o di progettazione adeguata per tutti gli utenti".

Tale disposizione sostiene il rispetto da parte delle autorità nazionali della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ⁽²⁶⁾, della quale l'Unione europea e tutti i suoi Stati membri sono firmatari. Tale convenzione stabilisce obblighi in termini di accessibilità e il corrispondente Comitato sui diritti delle persone con disabilità ha individuato negli acquisti accessibili una questione fondamentale per i governi ⁽²⁷⁾.

La convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ⁽²⁸⁾ riconosce altresì "l'importanza per le persone con disabilità della loro autonomia ed indipendenza individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte" e che esse dovrebbero "avere l'opportunità di essere coinvolte attivamente nei processi decisionali inerenti alle politiche e ai programmi, inclusi quelli che le riguardano direttamente". In altre parole, gli acquirenti pubblici:

- dovrebbero sforzarsi di effettuare i loro acquisti riconoscendo le esigenze delle persone con disabilità e coinvolgendole nel processo di acquisto. La valutazione delle esigenze e il coinvolgimento dei fornitori per garantire servizi pubblici efficaci che tengano conto degli obiettivi dell'inclusione sociale e professionale, nonché le esigenze specifiche degli utenti di uno specifico appalto sono aspetti trattati nel capitolo 3 della presente guida;

⁽²⁴⁾ Vedere l'articolo 157 TFUE e la direttiva 2006/54/CE.

⁽²⁵⁾ L'importanza della parità di genere è sottolineata negli orientamenti politici della presidente della Commissione europea e in tutte le lettere di missione ai commissari della Commissione europea: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>.

⁽²⁶⁾ L'osservazione generale n. 2 alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità afferma che "nel contesto del riesame della legislazione in materia di accessibilità, gli Stati parti devono considerare altresì le loro leggi sugli appalti pubblici al fine di garantire che le loro procedure di appalto pubblico integrino le prescrizioni in materia di accessibilità. È inaccettabile che fondi pubblici vengano utilizzati per creare o perpetuare la disuguaglianza che deriva inevitabilmente da servizi e strutture inaccessibili. Gli appalti pubblici dovrebbero essere utilizzati per attuare un'azione positiva in linea con le disposizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 4, della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità al fine di garantire l'accessibilità e, di fatto, l'uguaglianza per le persone con disabilità".

⁽²⁷⁾ Vedere rispettivamente l'articolo 9 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e l'osservazione generale n. 2 del Comitato sui diritti delle persone con disabilità.

⁽²⁸⁾ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>.

- devono tenere conto dell'accessibilità nelle specifiche tecniche ⁽²⁹⁾ in maniera da garantire l'accesso alle persone con disabilità, ad esempio a servizi pubblici, edifici pubblici, trasporti pubblici, informazioni pubbliche e beni e servizi delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), comprese le applicazioni basate sul web; e
- possono utilizzare i criteri di aggiudicazione per premiare le offerte che propongono livelli più elevati di accessibilità rispetto a quelli stabiliti nelle specifiche tecniche;
- possono altresì includere clausole in materia di prestazioni per garantire che i servizi acquisiti siano effettuati in maniera tale da garantire che il risultato sia accessibile, sulla base di un approccio che contempla la progettazione adeguata per tutti.

Rispetto dei diritti umani e questioni legate al commercio etico

Gli appalti pubblici possono essere utilizzati per trattare le questioni sociali all'interno delle catene di approvvigionamento, come i diritti umani ⁽³⁰⁾ o i principi del commercio equo. Il rispetto dei diritti umani di base costituisce una parte essenziale di qualsiasi relazione commerciale stipulata da uno Stato, come stabilito nei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani ⁽³¹⁾. Inoltre, nel 2012, la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha sostenuto che aspetti relativi al commercio equo possono costituire parte delle decisioni in materia di appalti ⁽³²⁾ e le direttive sugli appalti pubblici riflettono tale posizione ⁽³³⁾.

L'ampio ambito di applicazione dei contratti di appalto pubblico ⁽³⁴⁾, nonché la natura globale di alcune catene di approvvigionamento, comportano il rischio che abusi dei diritti umani possano essere collegati agli appalti organizzati dagli acquirenti pubblici. Casi come l'incendio del Rana Plaza in Bangladesh sono ben noti, ma condizioni di lavoro pericolose e inumane si registrano anche in Europa. Le direttive sugli appalti pubblici impongono l'esclusione di operatori economici condannati mediante sentenza definitiva per reati legati al lavoro minorile e altre forme di tratta di esseri umani; mentre il rispetto delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro ⁽³⁵⁾ dovrebbe essere verificato da tutti gli acquirenti pubblici. La presente guida esamina altresì come sia possibile proteggere i diritti umani nel contesto degli appalti:

- aumentando la trasparenza nelle catene di approvvigionamento, anche attraverso il monitoraggio dei subappaltatori e dei loro subappaltatori;
- analizzando rischi specifici all'interno delle catene di approvvigionamento;

⁽²⁹⁾ Per gli appalti pubblici e i servizi pubblici: vedere rispettivamente l'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 60, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE.

⁽³⁰⁾ Rientra in tale contesto il rispetto degli obblighi e dei principi stabiliti nel trattato e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché mediante la dichiarazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro, la Carta internazionale dei diritti dell'uomo e la dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni.

⁽³¹⁾ I principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani costituiscono una serie di orientamenti destinati agli Stati e alle imprese per prevenire, affrontare e porre rimedio agli abusi in relazione ai diritti umani commessi nel contesto di operazioni aziendali. Sono stati approvati dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite nel giugno 2011 e sono accessibili all'indirizzo: www.business-humanrights.org/en/un-guiding-principles.

⁽³²⁾ Causa C-368/10, *Commissione/Regno dei Paesi Bassi*, punti 91 e 92.

⁽³³⁾ Considerando 97 e articolo 67, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2014/24/UE; considerando 102 e articolo 82, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2014/25/UE; considerando 64 e articolo 41 della direttiva 2014/23/UE.

⁽³⁴⁾ Nel presente documento l'espressione "contratto/i di appalto pubblico" è utilizzata per designare indistintamente concessioni e appalti pubblici.

⁽³⁵⁾ Articolo 7 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

- richiedendo a contraenti e subappaltatori di adottare misure per migliorare le condizioni dei lavoratori lungo la catena di approvvigionamento e affrontando violazioni potenziali o individuate di diritti umani nel processo di produzione; e
- incoraggiando codici di condotta rigorosi per i fornitori in materia di responsabilità sociale.

Fornitura di servizi sociali, sanitari, educativi e culturali di alta qualità

Le direttive sugli appalti pubblici hanno definito un "regime alleggerito" per specifici servizi sociali, sanitari, educativi e culturali, nonché per varie altre categorie ⁽³⁶⁾. Gli acquirenti pubblici sono incoraggiati a prendere in considerazione "la qualità, la continuità, l'accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l'innovazione" ⁽³⁷⁾. Nell'organizzazione di appalti per servizi sociali possono trovare applicazione anche norme di qualità, come il quadro europeo volontario della qualità per i servizi sociali del 2010 ⁽³⁸⁾. La sezione 4.2 esamina le modalità scelte dagli acquirenti pubblici per applicare il regime alleggerito al fine di conseguire benefici sociali.

⁽³⁶⁾ Titolo III (articoli da 74 a 77) della direttiva 2014/24/UE; titolo III (articoli da 91 a 94) della direttiva 2014/25/UE; articolo 19 della direttiva 2014/23/UE.

⁽³⁷⁾ Articolo 76 della direttiva 2014/24/UE, articolo 93 della direttiva 2014/25/UE.

⁽³⁸⁾ [A Voluntary European Quality Framework for Social Services, SPC/2010/10/8 final.](#)

Definizione e conseguimento di obiettivi intelligenti per appalti pubblici socialmente responsabili a Nantes (Francia)

Obiettivo dell'appalto

L'area metropolitana di Nantes attua appalti pubblici responsabili sin dal 2001. Nel 2017 è stato adottato un regime per la promozione degli acquisti responsabili destinato a rafforzare la coerenza delle numerose iniziative sviluppate nei precedenti 15 anni e a rafforzare i collegamenti tra le attività di appalto e le iniziative a sostegno delle piccole e medie imprese (PMI).

Approccio

Nel contesto di tale regime è stata creata una guida interna per l'attuazione di appalti responsabili, che ha messo in evidenza metodi e sostegni pratici disponibili all'interno della zona locale ed è stata progettata una struttura di governance del regime stesso incaricata di sovrintendere lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio di azioni di appalto responsabili:

- a livello politico, tutti i membri eletti pertinenti del consiglio metropolitano vengono informati in merito agli investimenti futuri in maniera da decidere collettivamente le clausole sociali e ambientali nel contesto di ciascuno di essi. Tali membri valutano inoltre regolarmente l'impatto di tale regime;*
- a livello tecnico, la squadra incaricata degli appalti pubblici lavora congiuntamente con una rete di ambasciatori degli appalti socialmente responsabili che operano in seno a ciascun dipartimento. Gli acquirenti sostengono i dipartimenti operativi nell'integrazione di clausole sociali e ambientali nei loro acquisti, nonché nella valutazione della qualità delle offerte ricevute.*

Risultati

Tra i risultati principali degli appalti pubblici socialmente responsabili conseguiti negli ultimi due anni a Nantes figurano:

- clausole di inclusione in 143 appalti per lavori e in 1 918 appalti per servizi, che rappresentano 326 448 ore di occupazione per persone che hanno difficoltà ad accedere al mercato del lavoro;*
- attenzione alla diversificazione dei contratti di appalto con una clausola di inclusione per ampliare la portata relativa alle persone interessate (ad esempio gli appalti per lavori raggiungono un numero maggiore di disoccupati rispetto a quello delle disoccupate);*
- clausole relative alla lotta contro la discriminazione in diversi contratti di appalto pilota, premiati con il riconoscimento a Nantes di un marchio per la diversità;*
- il ricorso ad appalti riservati, che consentono a Nantes di limitare l'accesso a una gara a laboratori protetti, se del caso.*

Insegnamenti tratti

Definire, monitorare e aggiornare i criteri sociali e ambientali inclusi nella politica in materia di appalti pubblici in collaborazione con tutte le parti interessate riveste un'importanza cruciale ai fini del successo degli appalti responsabili. Richiede l'individuazione di risorse dedicate e l'uso di strumenti di verifica adeguati.

1.3 Finalità e benefici degli appalti pubblici socialmente responsabili

Al loro livello più elementare, gli appalti pubblici socialmente responsabili mirano a garantire il rispetto degli obblighi giuridici nel settore sociale. Le direttive sugli appalti pubblici impongono agli Stati membri dell'UE di adottare "misure adeguate" per garantire che, nell'esecuzione dei contratti di appalto pubblico, gli operatori economici rispettino gli obblighi applicabili stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di

diritto ambientale, sociale e del lavoro ⁽³⁹⁾. Sebbene gli Stati membri abbiano attuato tale disposizione in maniera diversa, risulta evidente che gli obblighi sociali non possono essere ignorati negli appalti, non da ultimo per fornire protezione rispetto alla concorrenza sleale da parte di operatori che non rispettano tali norme.

La dichiarazione 22 sui portatori di handicap del trattato di Amsterdam indicava già che nell'elaborazione di misure destinate a instaurare progressivamente il mercato interno, le istituzioni dell'Unione devono tenere conto delle esigenze delle persone con disabilità ⁽⁴⁰⁾. Il trattato di Lisbona impegna l'Europa a conseguire "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale" e a "combatte[re] l'esclusione sociale e le discriminazioni [...] e promuove[re] la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore" ⁽⁴¹⁾. Le dimensioni degli appalti pubblici e la loro importanza per il mercato interno li rende uno strumento prezioso per realizzare tali ambizioni. Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono inoltre contribuire a impegni internazionali, quali gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite ⁽⁴²⁾. Lo sviluppo sostenibile richiede che gli operatori economici ascoltino e tengano conto delle opinioni e dei diritti delle persone, delle comunità e dei gruppi della società civile ⁽⁴³⁾, un argomento esaminato in maggiore dettaglio nei capitoli 2 e 3.

Oltre agli obblighi stabiliti nelle direttive sugli appalti pubblici e nella restante normativa, l'applicazione di appalti pubblici socialmente responsabili aiuta gli acquirenti pubblici a conseguire gli obiettivi riportati di seguito.

Identificare i rischi di conformità rispetto al diritto sociale e del lavoro

Le organizzazioni che attuano attivamente gli appalti pubblici socialmente responsabili hanno maggiori probabilità di individuare rischi di conformità in relazione alla legislazione che si applica a loro direttamente o ai fornitori. Nessun ente pubblico vuole apparire nei titoli di giornale per aver attuato pratiche di lavoro illegali o non etiche in qualsiasi fase delle sue catene di approvvigionamento. La politica e le azioni relative agli appalti pubblici socialmente responsabili assistono gli acquirenti pubblici nell'individuare i rischi lungo la catena di approvvigionamento e a minimizzarli durante l'appalto e la gestione dei contratti corrispondenti.

⁽³⁹⁾ Articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE; articolo 36, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE; articolo 30, paragrafo 3, della direttiva 2014/23/UE.

⁽⁴⁰⁾ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, dichiarazione 22.

⁽⁴¹⁾ Articolo 3, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE).

⁽⁴²⁾ <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html> e come evidenziato nel documento di riflessione della Commissione "[Verso un'Europa sostenibile entro il 2030](#)" COM(2019) 22 del 30 gennaio 2019.

⁽⁴³⁾ La dichiarazione 22 del trattato di Amsterdam sui portatori di handicap ha già indicato che "la conferenza conviene che, nell'elaborazione di misure a norma dell'articolo 100 A [attuale articolo 95] del trattato che istituisce la Comunità europea, le istituzioni della Comunità tengano conto delle esigenze dei portatori di handicap".

Stimolare mercati socialmente consapevoli

Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono creare domanda e incentivi per una produzione più responsabile e sostenibile. Gli acquirenti pubblici possono stimolare l'innovazione e l'aumento della concorrenza spingendo il mercato a creare soluzioni nuove e maggiormente sostenibili a livello sociale. Ciò può inoltre aumentare lo sviluppo di imprese che, al di là delle prestazioni economiche, cercano di avere un impatto positivo sulla società in generale, quali le imprese sociali. Ad esempio, specificare l'esigenza che i prodotti delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione siano accessibili per le persone con disabilità può contribuire a portare sul mercato prodotti migliori e maggiormente accessibili.

Dimostrare una governance socialmente adeguata

È possibile ricorrere agli appalti pubblici socialmente responsabili per assicurarsi di soddisfare la crescente domanda pubblica di amministrazioni che agiscano in maniera socialmente responsabile. Ciò può quindi contribuire ad aumentare i livelli di fiducia del pubblico nei confronti delle amministrazioni. Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono altresì avere un effetto positivo sul personale che si occupa dell'esecuzione dell'appalto e crea un ulteriore vantaggio per la propria comunità.

Sostenere l'integrazione e l'inclusione

Gli appalti pubblici socialmente responsabili incoraggiano l'integrazione e l'inclusione di gruppi spesso emarginati nella società (ad esempio, persone con disabilità, persone a rischio di povertà ed esclusione sociale, minoranze) nel contesto delle attività di mercato. Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono creare opportunità per le imprese appartenenti a tali gruppi, nonché formazione e occupazione. Gli appalti pubblici socialmente responsabili illustrano anche come aspetti sociali ed economici possano rafforzarsi reciprocamente, si pensi ad esempio alle imprese sociali che forniscono servizi pubblici in un modo che crea un valore aggiunto attraverso risultati e impatti sociali.

Garantire l'efficacia della spesa pubblica

Il volume degli appalti pubblici e i limiti all'intervento sociale diretto dovuti a restrizioni di bilancio possono rendere gli appalti di un settore interessante per la promozione di obiettivi sociali. Gli appalti pubblici strategici offrono opportunità di utilizzare i bilanci esistenti e previsti al fine di contribuire in modo positivo e innovativo alle sfide sociali.

1.4 Collegamenti con politiche e con la legislazione dell'UE e internazionali

La presente guida si concentra sui requisiti e sulle opportunità per gli appalti pubblici socialmente responsabili, derivanti dalle direttive sugli appalti pubblici. Tuttavia, a livello UE e nazionale, vi sono numerosi altri strumenti pertinenti che incidono sulle modalità di attuazione degli appalti pubblici socialmente responsabili da parte degli acquirenti pubblici. La presente sezione mette in evidenza alcune delle leggi e delle politiche più importanti che incidono sugli appalti pubblici socialmente responsabili.

Il diritto dell'UE in materia di lavoro e non discriminazione è stato sviluppato per proteggere i lavoratori in tutta Europa. Tale legislazione riconosce ai lavoratori diritti concernenti la parità di

trattamento e la non discriminazione ⁽⁴⁴⁾, l'informazione sulle loro condizioni di lavoro, la riconciliazione tra vita privata e professionale ⁽⁴⁵⁾, così come diritti concernenti contratti di lavoro non standard ⁽⁴⁶⁾, la regolamentazione dell'orario di lavoro, la protezione della salute e della sicurezza nonché diritti di informazione ai lavoratori e di loro consultazione ⁽⁴⁷⁾.

Tale legislazione vincola i contraenti e i subappaltatori nell'UE, e gli acquirenti pubblici devono garantire che dette disposizioni siano attuate in tutti i luoghi di lavoro. Informazioni più dettagliate sulla legislazione pertinente sono riportate di seguito e nei capitoli 4 e 5.

La Commissione europea discute e collabora con diverse parti interessate in tutti gli Stati membri dell'UE in merito alla promozione della qualità e di pratiche di lavoro dignitose negli appalti pubblici. Negli ultimi anni, le parti sociali europee, ossia i sindacati e le organizzazioni dei datori di lavoro, hanno prodotto diverse guide settoriali per effettuare acquisti scegliendo l'offerta economicamente più vantaggiosa, spesso con il sostegno finanziario della Commissione. Dette guide riguardano i servizi di ristorazione ⁽⁴⁸⁾, i servizi di sicurezza privata ⁽⁴⁹⁾ e i servizi di pulizia per le imprese ⁽⁵⁰⁾. Tali guide di riferimento sottolineano i vantaggi dell'acquistare servizi sulla base di criteri di qualità e del migliore rapporto qualità/prezzo e forniscono anche esempi specifici nel settore degli appalti per servizi di sicurezza, pulizia e ristorazione mostrando come un approccio basato sulla qualità richiede condizioni eque di lavoro per i dipendenti. Esiste anche una guida sugli appalti pubblici nel settore dei servizi di ingegneria, che comprende indicazioni per tener conto di aspetti sociali ⁽⁵¹⁾.

⁽⁴⁴⁾ Nei settori dell'occupazione vedere, tra l'altro, la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego; il regolamento (UE) 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione; la direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

⁽⁴⁵⁾ Vedere tra l'altro la direttiva 92/85/CEE del Consiglio, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in periodo di allattamento e la direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma.

⁽⁴⁶⁾ Vedere tra l'altro la direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale e la direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

⁽⁴⁷⁾ Una panoramica dell'*acquis* dell'UE in materia sociale è presentata nel documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2016) 50 final dell'8 marzo 2016. Ulteriori iniziative sviluppate dopo tale data sono presentate nei paragrafi che seguono.

⁽⁴⁸⁾ *Scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa negli appalti dei servizi di ristorazione*, https://contract-catering-guide.org/wp-content/uploads/2019/11/EFFAT-FSE_Best-Value-Guide_IT.pdf.

⁽⁴⁹⁾ *Buying quality private security services*, http://www.securebestvalue.org/wp-content/uploads/2014/11/Best-Value-Manual_Final.pdf.

⁽⁵⁰⁾ *Selezionare il miglior valore (best value) - Guida per le organizzazioni pubbliche e private che aggiudicano contratti per servizi di pulizia*, http://www.cleaningbestvalue.eu/uploads/1/6/7/9/16796136/it_cleaningbestvalueguide.pdf.

⁽⁵¹⁾ *How to derive MEAT criteria – Introducing quality criteria into public procurement* https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet_final.pdf.

Il pilastro europeo dei diritti sociali

Nel 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno proclamato il pilastro europeo dei diritti sociali che fissa i principi per un'Unione europea più equa e più inclusiva, ponendo le priorità sociali al centro dell'agenda europea ⁽⁵²⁾.

A gennaio del 2020 la Commissione europea ha presentato la comunicazione "Un'Europa sociale forte per transizioni giuste" ⁽⁵³⁾, che delinea le prime riflessioni per un piano d'azione destinato ad attuare il pilastro europeo dei diritti sociali e menziona anche gli appalti pubblici socialmente responsabili come strumento per utilizzare i fondi esistenti in maniera da sostenere l'inclusione e le opportunità di lavoro.

A livello di Unione sono stati adottati altresì atti legislativi concreti che mettono in pratica tale ambizione per un'Unione europea più equa, più inclusiva e che influiscono sulle procedure di appalto. La direttiva (UE) 2019/1152 relativa a *condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea* mira a garantire che tutti i lavoratori, compresi quelli in modalità di lavoro "non standard", abbiano accesso a informazioni sulle loro condizioni di lavoro e non siano soggetti a clausole abusive. In particolare essa richiede che entro il 2022 tutti i lavoratori nell'UE:

- abbiano accesso a informazioni scritte sugli elementi essenziali del rapporto di lavoro, sin dall'inizio del rapporto di lavoro;
- non siano soggetti a periodi di prova superiori a sei mesi fatto salvo il caso in cui si applichino circostanze eccezionali;
- possano cercare un impiego supplementare, vietando clausole di esclusività, e senza essere sottoposti a trattamento sfavorevole, ponendo limiti alle clausole di incompatibilità;
- sappiano con un preavviso ragionevole quando si dovrà svolgere un lavoro;
- ricevano una risposta scritta a una richiesta di trasferimento a un altro lavoro più sicuro; e
- ricevano a titolo gratuito la formazione obbligatoria che il datore di lavoro ha il dovere di fornire.

Gli Stati membri devono inoltre mettere in atto norme per evitare l'abuso di contratti a chiamata quali quelli per cui i datori di lavoro non forniscono un lavoro garantito ai lavoratori (spesso denominati "contratti a zero ore"). I dipendenti possono avvalersi altresì di una solida serie di disposizioni relative all'applicazione in caso di non conformità da parte del loro datore di lavoro.

I contratti di appalto pubblico possono comprendere disposizioni che garantiscono che i datori di lavoro (contraenti e subappaltatori) rispettino tali condizioni e che prevedono sanzioni appropriate in caso di violazione delle stesse.

La direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio, che gli Stati membri devono recepire entro il 2 agosto

⁽⁵²⁾ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_it.

⁽⁵³⁾ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, del 14 gennaio 2020, COM(2020) 14 final.

2022, introduce diversi diritti minimi nuovi nel settore dei congedi per motivi familiari e delle modalità di lavoro flessibili, tra i quali:

- congedo di paternità: i padri/secondi genitori equivalenti possono beneficiare di un congedo di paternità di almeno dieci giorni lavorativi nel periodo intorno alla nascita di un figlio, remunerato con un ammontare almeno pari al livello della prestazione di malattia;
- rafforzamento del diritto esistente a quattro mesi di congedo parentale, rendendo due dei quattro mesi non trasferibili da un genitore all'altro, remunerati secondo un livello adeguato. I genitori hanno altresì il diritto di godere di tale congedo in modo flessibile;
- introduzione del congedo dei prestatori di assistenza per i lavoratori che forniscono assistenza o sostegno personale a un familiare o a una persona che vive nello stesso nucleo familiare del lavoratore. I prestatori di assistenza che lavorano possono usufruire di cinque giorni l'anno di congedo;
- estensione del diritto esistente di richiedere modalità di lavoro flessibili (riduzione dell'orario di lavoro, orari di lavoro flessibili e presenza flessibile presso il luogo di lavoro) a tutti i genitori che lavorano ed hanno figli fino a quando questi ultimi hanno almeno otto anni di età, nonché a tutti i prestatori di assistenza.

Ancora una volta, i contratti di appalto pubblico possono contenere termini che garantiscano il rispetto di tali condizioni da parte dei datori di lavoro, compresi tanto i contraenti quanto i subappaltatori.

Ulteriori imminenti iniziative della Commissione nel settore della sostenibilità e dei diritti dei lavoratori (ad esempio la proposta di direttiva sui salari minimi adeguati nell'Unione europea ⁽⁵⁴⁾) possono avere ripercussioni, nel prossimo futuro, sulle modalità di esecuzione dei contratti di appalto pubblico.

Atto europeo sull'accessibilità

La direttiva (UE) 2019/882 sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi ⁽⁵⁵⁾ (nota come atto europeo sull'accessibilità) stabilisce norme e obblighi comuni per armonizzare le prescrizioni in materia di accessibilità di determinati prodotti e servizi. Di conseguenza garantirà che le persone con disabilità e gli adulti più anziani possano accedere a prodotti e servizi. Essa riflette inoltre l'obbligo previsto per gli Stati firmatari della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità di facilitare la conformità agli obblighi di accessibilità. Tale direttiva facilita altresì il compito di garantire che le persone con disabilità abbiano l'opportunità di essere attivamente coinvolte nei processi decisionali sulle politiche e sui programmi, compresi quelli che le riguardano direttamente. La direttiva riguarda i seguenti prodotti e servizi ⁽⁵⁶⁾:

- computer e sistemi operativi informatici;
- terminali di pagamento e sportelli automatici;
- macchine per l'emissione di biglietti e terminali per il check-in;
- terminali self-service interattivi destinati alla fornitura di informazioni;

⁽⁵⁴⁾ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 ottobre 2020, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea, [COM\(2020\) 682 final](#). Tale proposta legislativa richiederà l'adozione da parte dei colegislatori dell'UE e il recepimento a livello nazionale.

⁽⁵⁵⁾ Direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi.

⁽⁵⁶⁾ Articolo 2 della direttiva 2019/882/UE.

- smartphone;
- apparecchiature televisive relative a servizi televisivi digitali;
- servizi di telefonia e apparecchiature correlate;
- accesso a servizi di media audiovisivi quali le trasmissioni televisive e le relative apparecchiature di consumo;
- alcuni servizi di trasporto passeggeri aerei, su autobus, ferroviari e per vie navigabili;
- servizi bancari per consumatori;
- libri elettronici (*e-book*);
- commercio elettronico;
- la raccolta delle comunicazioni effettuate verso il numero unico di emergenza europeo "112".

I requisiti di accessibilità obbligatori per questi prodotti e servizi si applicheranno dal 2025 ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁷⁾ La direttiva prevede un'eccezione per i servizi di trasporto urbani, extraurbani, e regionali nonché per i servizi forniti da microimprese (definita come un'impresa che occupa meno di 10 persone e realizza un fatturato annuo oppure ha un bilancio annuo totale non superiore a 2 milioni di EUR).

Migliorare l'accessibilità alle fontane d'acqua nei Paesi Baschi (Spagna)

Introduzione/obiettivo dell'appalto

Per affrontare i problemi legati ai rifiuti di plastica e ridurre la spesa per l'acqua in bottiglia, Mutualia, un prestatore di servizi sociali e assistenza medica, che gestisce 17 centri di servizio nei Paesi Baschi, ha deciso di installare fontane d'acqua collegate alla rete dell'acqua pubblica, offrendo acqua di rubinetto anziché acquistare acqua in bottiglia. L'obiettivo era offrire acqua potabile di alta qualità a temperature variabili.

Approccio

L'appalto, di valore inferiore alla soglia UE, è stato aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa, ponderata in base al prezzo (50 %) e alla qualità (50 %). Tra i criteri di qualità figuravano aspetti relativi all'accessibilità, quali l'altezza delle fontane e la facilità d'uso da parte di persone a mobilità ridotta.

Mutualia ha aggiudicato più punti all'impresa che offriva erogatori d'acqua facili da usare da parte di persone con problemi di vista o persone a mobilità ridotta in relazione a mani o braccia.

Risultati

Nel gennaio del 2019 Mutualia ha introdotto 40 nuove fontane d'acqua nei suoi 17 centri di assistenza e ha fornito al proprio personale bottiglie riutilizzabili per l'acqua. Mutualia sta risparmiando circa 17 000 EUR l'anno con l'acqua offerta ai suoi pazienti, dipendenti e visitatori. In ragione dell'inclusione dei requisiti di accessibilità, l'aggiudicatario ha offerto pulsanti più grandi per l'identificazione del tipo di acqua. Inoltre la posizione dei bicchieri rende più semplice alle persone in sedia a rotelle prenderli e riempirli. A parte la posizione dei bicchieri, Mutualia ha preso in considerazione l'altezza della posizione in cui i bicchieri vengono riempiti, aggiudicando più punti agli erogatori con l'appoggio più basso.

Insegnamenti tratti

Includendo criteri di accessibilità, Mutualia è stata in grado di garantire che le fontane d'acqua acquistate possano essere utilizzate da tutti i pazienti e visitatori del centro sanitario. Consentendo a tutti di accedere alle stazioni di ricarica dell'acqua, Mutualia non aiuta soltanto le persone a rimanere idratate e sane, ma sta anche risparmiando circa 17 000 EUR in costi e riducendo significativamente i rifiuti di plastica.

Fonte:

https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue_91_Case_Study_173_Mutualia.pdf.

Conformemente all'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE e all'articolo 60, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE, i requisiti di accessibilità stabiliti in atti giuridici dell'UE devono essere inclusi nelle specifiche tecniche nei casi in cui l'appalto sia destinato all'uso da parte di persone fisiche, sia che si tratti del pubblico che del personale di un ente aggiudicatore. Inoltre le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE impongono che qualora i requisiti di accessibilità obbligatori siano adottati con un atto giuridico dell'Unione, le specifiche tecniche devono essere definite mediante riferimento a esse per quanto riguarda i criteri di accessibilità per le persone disabili o di progettazione adeguata per tutti gli utenti. L'atto europeo sull'accessibilità stabilisce tali requisiti di accessibilità obbligatori per i prodotti e i servizi rientranti nel suo ambito di applicazione. Tali requisiti di accessibilità obbligatori assicurano che i prodotti e i servizi siano progettati e realizzati in maniera tale da massimizzare il loro uso prevedibile da parte di persone con disabilità. Dovrebbero inoltre

essere accompagnati ove possibile all'interno del prodotto o sullo stesso da informazioni accessibili sul loro funzionamento e sulle caratteristiche di accessibilità. Nei documenti di gara, è possibile fare riferimento a norme armonizzate o specifiche tecniche per i requisiti di accessibilità di prodotti o servizi forniti da organizzazioni europee di normazione, quale ad esempio la norma EN 17161:2019 sull'accessibilità.

Per prodotti e servizi che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'atto europeo sull'accessibilità, i requisiti di accessibilità di tale atto non sono vincolanti. Tuttavia, laddove l'atto europeo sull'accessibilità o un'altra normativa UE stabilisca norme ed obblighi di accessibilità per qualsiasi prodotto o servizio, se le caratteristiche, gli elementi o le funzioni dello stesso sono conformi ai corrispondenti requisiti di detto atto si può presumere che soddisfino anche la restante normativa, salvo disposizione contraria. Gli acquirenti pubblici possono in ogni caso decidere di applicare requisiti di accessibilità che vanno oltre quelli stabiliti nel diritto dell'Unione. L'atto europeo sull'accessibilità comprende anche requisiti di accessibilità volontari per l'ambiente costruito utilizzato dai clienti di servizi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva stessa sull'atto europeo sull'accessibilità. Gli Stati membri possono decidere di imporre il rispetto di tali requisiti ⁽⁵⁸⁾.

Direttiva riveduta sul distacco dei lavoratori

Per lavoratore distaccato si intende il lavoratore che, per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente ⁽⁵⁹⁾. Vi sono circa 3 milioni di lavoratori distaccati ⁽⁶⁰⁾ all'interno dell'UE, numerosi dei quali sono coinvolti nell'erogazione di lavori o servizi pubblici. La direttiva sui lavoratori distaccati ⁽⁶¹⁾ è stata adottata inizialmente nel 1996 e modificata significativamente nel 2018. Essa mira a bilanciare la libera prestazione di servizi a livello transfrontaliero con la tutela dei lavoratori. La revisione del 2018 ha rafforzato il principio di parità tra i lavoratori distaccati e quelli dello Stato ospitante, compresa la parità remunerativa. Ai sensi della direttiva sui lavoratori distaccati riveduta ⁽⁶²⁾ i lavoratori distaccati hanno diritto a beneficiare di tutte le condizioni obbligatorie ⁽⁶³⁾ di impiego in vigore nello stato ospitante in relazione a:

- a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- b) durata minima dei congedi annuali retribuiti;
- c) retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; la presente lettera non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;

⁽⁵⁸⁾ Considerando 49, articolo 4, paragrafo 4 ed allegato III della direttiva 2019/882.

⁽⁵⁹⁾ Articolo 2, della direttiva 96/71/CE.

⁽⁶⁰⁾ Fonte: *Posting of workers - Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, Commissione europea, direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, novembre 2019, disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22302&langId=en>.

⁽⁶¹⁾ Direttiva 96/71/CE *relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi*, modificata dalla direttiva (UE) 2018/957.

⁽⁶²⁾ La direttiva (UE) 2018/957 deve essere recepita nel diritto nazionale dei singoli Stati membri entro il 30 luglio 2020 e non può essere applicata prima di tale data. Per il settore dei trasporti su strada, le norme della direttiva sui lavoratori distaccati del 1996 rimangono applicabili fino all'adozione di una nuova direttiva di applicazione che modifichi la direttiva 2006/22/UE. Per ulteriori informazioni consultare la pubblicazione della Commissione europea *Guida pratica sul distacco* (2019): <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/8ac7320a-170f-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>.

⁽⁶³⁾ Quelli stabiliti da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e/o da contratti collettivi universalmente o generalmente applicabili e lodi arbitrali.

- d) condizioni di fornitura dei lavoratori, in particolare la fornitura di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
- e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
- f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- g) parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione;
- h) condizioni di alloggio dei lavoratori qualora questo sia fornito dal datore di lavoro ai lavoratori lontani dal loro abituale luogo di lavoro;
- i) indennità o rimborso a copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i lavoratori lontani da casa per motivi professionali.

Dopo 12 mesi o, laddove giustificato dal datore di lavoro, 18 mesi, tutte le condizioni obbligatorie nell'ambito del diritto del lavoro dello Stato ospitante diventano applicabili al lavoratore distaccato, fatta eccezione per: a) determinate condizioni relative alla conclusione e alla cessazione del contratto di lavoro, comprese le clausole di non concorrenza; e b) regimi pensionistici integrativi di categoria.

Gli acquirenti pubblici dovrebbero essere consapevoli di tali requisiti nel valutare le offerte e nel monitorare il rispetto del diritto del lavoro.

Convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro

Le convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO) sono menzionate esplicitamente nelle direttive sugli appalti pubblici ⁽⁶⁴⁾ inoltre anche le leggi e le normative nazionali in materia di appalti pubblici richiedono spesso il rispetto delle convenzioni dell'ILO. Le 8 convenzioni fondamentali riguardano:

1. libertà d'associazione e tutela del diritto di organizzazione;
2. diritto di organizzazione e di negoziato collettivo;
3. lavoro forzato;
4. abolizione del lavoro forzato;
5. età minima;
6. peggiori forme di lavoro infantile;
7. parità di retribuzione;
8. discriminazione nell'ambito del lavoro e dell'occupazione.

⁽⁶⁴⁾ Allegato X della direttiva 2014/24/UE, allegato XIV della direttiva 2014/25/UE, allegato X della direttiva 2014/23/UE.

Creazione di una task force per il monitoraggio delle condizioni di lavoro dei fornitori nella città di Copenaghen (Danimarca)

Obiettivo dell'appalto

La città di Copenaghen è attiva contro il dumping sociale includendo clausole in materia di lavoro negli appalti per garantire condizioni di lavoro eque per tutti i dipendenti che lavorano per i suoi fornitori e subfornitori.

Approccio

- 1) Remunerazione e condizioni di lavoro eque;*
- 2) concorrenza leale per tutte le imprese;*
- 3) maggior numero di posti per apprendisti e destinati a esperienze lavorative per i giovani che studiano.*

I dipendenti dei fornitori della città di Copenaghen e dei loro subappaltatori che lavorano in Danimarca hanno diritto a una tariffa salariale minima, comprese tariffe maggiorate per lavoro straordinario, periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo nonché durata minima delle ferie annuali retribuite in conformità tanto con la clausola in materia di diritto del lavoro quanto con la direttiva.

Risultati

Copenaghen ha istituito una task force costituita da nove persone per monitorare la conformità con le clausole in materia di diritto del lavoro da parte dei suoi fornitori, compresi i subappaltatori. La task force ha il diritto di fare visita in qualsiasi momento a tutti i tipi di luoghi di lavoro in Danimarca. Le condizioni di lavoro e retribuzione dei fornitori che operano in vari settori quali l'edilizia, le pulizie e i trasporti sono monitorate attentamente. Vengono infatti effettuati circa 600 controlli di conformità ogni anno, di cui circa un terzo sono ispezioni in loco mentre il resto è costituito da indagini in merito a condizioni di dipendenti specifici sulla base della documentazione concernente retribuzione, orari di lavoro, tasse, ecc.

La task force applica alle proprie indagini un approccio basato sul rischio concentrando i propri sforzi primari nei settori nei quali il rischio di comportamenti scorretti è considerato più elevato. In caso di violazioni, viene avviato un dialogo con il datore di lavoro. Qualora non sia possibile rilevare alcun miglioramento, il datore di lavoro è tenuto a corrispondere una sanzione e, in ultima analisi, la città ha il diritto di annullare il contratto.

Insegnamenti tratti

È stato osservato che un approccio basato su visite in loco attuato da agenti interni è più efficace rispetto all'esternalizzazione del monitoraggio delle condizioni di lavoro. In generale il contraente principale viene ritenuto responsabile di tutte le violazioni lungo la catena di approvvigionamento. La maggior parte delle violazioni si verifica negli stadi più a monte della catena di approvvigionamento in relazione a subappaltatori e loro subappaltatori. Qualora si sospetti una violazione di un contratto di appalto, è fondamentale raccogliere informazioni sull'identità dei lavoratori impiegati in loco e sul loro orario di lavoro preciso. Talvolta tale compito può essere difficile da attuare. La città di Copenaghen ha avviato un progetto pilota nel contesto del quale i lavoratori si devono registrare utilizzando una scheda di identificazione quando accedono e lasciano il luogo di lavoro. Tale sistema rende più facile individuare i contratti di appalto che presentano un maggiore rischio di dumping sociale fornendo informazioni sul numero di lavoratori impiegati, sul tipo di lavoro, sulla forma di occupazione, sugli orari di lavoro, ecc.

La direttiva sui ritardi di pagamento ⁽⁶⁵⁾

Meno del 40 % delle imprese nell'UE riceve pagamenti entro i termini concordati nei contratti di appalto. Gli effetti dei ritardi di pagamento vanno oltre le specifiche relazioni contrattuali in quanto hanno ripercussioni a cascata sull'economia nel suo complesso. Quando le imprese vengono pagate in ritardo, i posti di lavoro diminuiscono, i pagamenti ai fornitori vengono anch'essi ritardati e i piani di investimento vengono posticipati. L'intera catena di approvvigionamento viene messa a rischio e diventa meno resiliente.

Effettuare pagamenti entro i termini è un obbligo sancito dalla direttiva sui ritardi di pagamento ⁽⁶⁶⁾. Tale obbligo si applica tanto alle transazioni commerciali tra autorità pubbliche e imprese quanto a quelle tra imprese. Gli acquirenti pubblici devono garantire il pagamento tempestivo dei loro contraenti effettuando pagamenti entro il termine di 30 giorni imposti dalla direttiva (tale termine può essere esteso a 60 giorni soltanto per enti pubblici del servizio sanitario nazionale, laddove ciò sia applicabile) ⁽⁶⁷⁾. Inoltre vi sono azioni che gli acquirenti pubblici possono intraprendere durante il processo di appalto pubblico per aumentare la probabilità che i subappaltatori saranno pagati tempestivamente durante l'esecuzione dell'appalto. Ulteriori informazioni su questo tema sono disponibili nella sezione 5.5.

⁽⁶⁵⁾ Per ulteriori informazioni, vedere https://ec.europa.eu/growth/smes/sme-strategy/late-payment_it.

⁽⁶⁶⁾ Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

⁽⁶⁷⁾ Articolo 4 della direttiva 2011/7/UE.

Capitolo 2 - Una strategia organizzativa per gli acquisti sociali

2.1 Inclusione degli appalti pubblici socialmente responsabili nell'agenda

Gli appalti pubblici socialmente responsabili richiedono leadership e impegno in tutte le strutture di gestione, dal livello politico fino ai decisori e ai responsabili di bilancio principali. Il presente capitolo analizza come si possa garantire tale impegno e presenta esempi di strategie organizzative per gli appalti pubblici socialmente responsabili.

Evidenziare benefici e opportunità

Tanto nelle comunità di dimensioni minori quanto in quelle più grandi, gli appalti pubblici socialmente responsabili possono contribuire a compiere progressi misurabili verso obiettivi sociali, quali la protezione dei diritti umani e la promozione della parità, nonché la creazione di occupazione e inclusione di qualità elevata. Di conseguenza, in linea di principio, assicurare un sostegno di alto livello alla loro attuazione dovrebbe essere facile.

Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono altresì contribuire agli obiettivi globali. Ad esempio l'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite 12 "Garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo" invita i governi a promuovere l'uso di pratiche di appalto pubblico per sostenere ulteriormente l'agenda dello sviluppo sostenibile (obiettivo 12.7) ⁽⁶⁸⁾.

Affrontare le sfide e le preoccupazioni

Adottare una strategia per gli appalti pubblici socialmente responsabili comporta affrontare possibili preoccupazioni di leader, dirigenti e responsabili di bilancio, anche in relazione ai costi e alle risorse aggiuntivi percepiti, necessari per acquistare in modo socialmente responsabile.

Mostrare appalti pubblici socialmente responsabili nella pratica, attraverso esempi della propria organizzazione o di altri acquirenti pubblici, è un modo efficace per dimostrarne i benefici. La presente guida comprende numerosi studi di casi che dimostrano appalti efficaci in termini di costi e socialmente responsabili.

Inoltre mette in evidenza il costo della mancata azione, quali i rischi reputazionali, il mancato rispetto della legislazione, il mancato conseguimento di obiettivi o i costi indiretti derivanti dai problemi sociali che il settore pubblico deve sostenere.

Buona pratica

- Assicurare un sostegno ad alto livello a favore degli appalti pubblici socialmente responsabili evidenziandone gli obblighi e le opportunità, nonché i rischi dell'inerzia. Sostenere le proprie argomentazioni con esempi tratti dalla vita reale di appalti sociali già realizzati nella propria organizzazione o da altri acquirenti pubblici.

2.2 Definizione di obiettivi

Come delineato nel capitolo 1, vi sono numerose considerazioni sociali diverse che possono presentarsi nel contesto degli appalti. La creazione di una strategia per gli appalti pubblici socialmente responsabili può contribuire a definire gli aspetti sui quali concentrare l'attenzione nell'effettuare acquisti sociali.

⁽⁶⁸⁾ Vedere <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>.

Individuare gli obiettivi esistenti

Si può valutare la possibilità di basare gli obiettivi per gli appalti pubblici socialmente responsabili sulle priorità europee, nazionali, regionali o locali esistenti, quali l'inclusione sociale o la creazione di opportunità di lavoro per i gruppi svantaggiati. Si raccomanda di individuare tali priorità e considerare il potenziale contributo che potrebbe essere fornito dall'appalto in questione.

Mappare le politiche e attività di appalto

Un acquirente pubblico probabilmente dispone già di politiche di appalto, come una politica per gli appalti verdi o sostenibili oppure strategie industriali o per l'innovazione rivolte a settori specifici. Si raccomanda di mappare gli obiettivi e le attività di appalto in essere e di individuare le opportunità per allineare gli appalti pubblici socialmente responsabili a tali obiettivi.

Individuando le priorità esistenti e mappando le politiche e le attività di appalto in essere, si riesce ad individuare gli obiettivi sociali maggiormente rilevanti. Ancorare gli obiettivi degli appalti pubblici socialmente responsabili a politiche e priorità esistenti può contribuire a legittimare gli acquisti sociali e ad aumentare l'attenzione e le risorse disponibili per tali appalti.

Buona pratica

- Comprendere gli obiettivi sociali esistenti della propria organizzazione e considerare come ciò si allinei con la politica e la pratica correnti in materia di appalti. Individuare le sinergie, le lacune o gli ostacoli potenziali per il conseguimento di obiettivi sociali attraverso gli appalti.

2.3 Consultazione delle parti interessate

Appalti pubblici socialmente responsabili efficaci coinvolgono numerose parti interessate e la consultazione è una fase fondamentale durante lo sviluppo di una strategia organizzativa per gli acquisti sociali.

Consultazione delle parti interessate sullo sviluppo di una strategia per gli appalti pubblici socialmente responsabili presso l'Ufficio appalti del ministero federale dell'Interno, Germania

Obiettivo dell'appalto

Il centro di competenza per gli appalti sostenibili presso il ministero federale dell'Interno (KNB) ha collaborato con l'Associazione federale per la tecnologia dell'informazione, le telecomunicazioni e i nuovi media (Bitkom) in merito a una strategia comune per l'approvvigionamento di prodotti e servizi TIC sostenibili. L'obiettivo principale dell'iniziativa congiunta era la collaborazione tra acquirenti pubblici e fornitori al fine di garantire standard sociali e condizioni di lavoro eque nella catena di approvvigionamento globale della produzione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Approccio

Tra il 2017 e il 2019 una delegazione di Bitkom, costituita da fornitori aventi dimensioni e portafogli prodotto distinti appartenenti al settore delle TIC, e il KNB hanno negoziato la terza versione della dichiarazione. Secondo tale dichiarazione, gli acquirenti pubblici appartenenti alle amministrazioni federali, statali e locali saranno in grado di verificare se appalti su larga scala fino al terzo stadio della catena di approvvigionamento sono trasparenti nonché di esaminare se gli standard sociali in materia di lavoro sono stati rispettati nella produzione dell'oggetto dell'appalto. La dichiarazione contempla la conformità rispetto alle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro e alle convenzioni numero 1, 102, 131, 155 e 170. Dopo aver concordato un progetto di versione, è stata organizzata una consultazione delle parti interessate. Gli esperti di Bitkom e del KNB hanno invitato oltre 20 rappresentanti della società civile, di chiese e altri acquirenti pubblici a formulare osservazioni in merito alla dichiarazione nonché a partecipare a un incontro di seguito. Il KNB e Bitkom hanno attuato direttamente alcuni suggerimenti, mentre alcuni sono stati segnalati per ulteriori valutazioni oppure respinti. A seguito della pubblicazione della nuova dichiarazione nel maggio del 2019, il KNB e Bitkom hanno invitato le parti interessate a un ulteriore incontro per spiegare le decisioni prese in relazione alle osservazioni e ai contributi proposti.

Risultati

L'esito della consultazione delle parti interessate è stato una versione aggiornata della dichiarazione di impegno. Numerosi suggerimenti formulati dalle parti interessate sono stati inclusi e hanno contribuito a chiarire alcuni aspetti della dichiarazione. Inoltre il processo ha aiutato il KNB e Bitkom a collegare la dichiarazione alle attività di monitoraggio della società civile. La dichiarazione aggiornata, che comprende requisiti di verifica più rigorosi per le imprese rispetto al passato, funge da modello per l'acquisto di prodotti e servizi TIC da parte di soggetti del settore pubblico in Germania, che possono utilizzare tale dichiarazione per garantire che i fornitori soddisfino le obbligazioni contrattuali in maniera trasparente e conforme agli standard sociali in ambito lavorativo. Per appalti su larga scala, tale trasparenza può raggiungere il terzo stadio della catena di approvvigionamento.

Insegnamenti tratti

Il processo di coinvolgimento delle parti interessate ha richiesto molto lavoro, in particolare la valutazione delle osservazioni formulate. Tuttavia si è rivelato utile per numerosi aspetti, in particolare per il riscontro sulla comprensibilità e sulla chiarezza della norma. Attraverso tale processo, le parti hanno potuto comprendere i pareri e le esigenze di tutte le parti interessate.

La consultazione delle parti interessate può comportare sondaggi o interviste oppure l'organizzazione di workshop, seminari e conferenze che riuniscano parti interessate pertinenti interne ed esterne ed incoraggiano un approccio collaborativo alla responsabilità sociale attraverso il dialogo partecipativo. Le consultazioni dovrebbero essere accessibili al fine di includere le persone con disabilità.

Stabilire lo scenario di base per gli appalti sociali

Consultare le parti interessate può stabilire uno scenario di base per le pratiche in essere in materia di appalti sociali. Ci si può chiedere ad esempio se i requisiti sociali siano già inclusi in alcune offerte; se il mercato sia in grado di soddisfare tali requisiti; in che misura le aspettative attuali riflettano le migliori pratiche sul mercato.

Raccogliere riscontro e approfondimento di esperti

Coinvolgere le parti interessate nel processo di sviluppo della strategia determina e migliora i contenuti della strategia stessa; inoltre può contribuire a sviluppare un impegno a conseguire gli obiettivi fissati in tale strategia.

Tra le diverse parti interessate da consultare figurano:

- acquirenti pubblici, ossia esperti di acquisti, che dispongono delle competenze necessarie per preparare e valutare le offerte;
- utenti, compresi dipendenti e cittadini e società civile (ad esempio persone con disabilità e loro organizzazioni), che definiscono la domanda per beni e servizi e influenzano le aspettative sociali;
- parti sociali, ossia organizzazioni dei datori di lavoro e sindacati, che possono contribuire a garantire le migliori condizioni di lavoro per i dipendenti e il rispetto della legislazione nazionale e dei contratti collettivi prima e durante l'esecuzione dei contratti di appalto;
- imprese (comprese organizzazioni dell'economia sociale e imprese sociali), ossia potenziali contraenti e subappaltatori, che forniscono approfondimenti sulle pratiche, sulle catene di approvvigionamento e sulle possibilità di miglioramento correnti;
- altri organismi che possono fornire approfondimenti su questioni in materia di lavoro;
- organizzazioni internazionali, quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE) e l'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO), che forniscono materiali di orientamento e possono essere consultate per informazioni;
- associazioni professionali o di categoria che possono essere in grado di diffondere informazioni e raccogliere pareri dai partecipanti al mercato; e
- altre organizzazioni esterne pertinenti, compresi ONG e gruppi di cittadini, che svolgono un ruolo nella promozione della responsabilità sociale, ed esperti tecnici (ad esempio in materia di accessibilità), il cui coinvolgimento può aumentare la trasparenza e l'assunzione di responsabilità della strategia per gli appalti pubblici socialmente responsabili.

Individuazione di opportunità per sostenere le imprese sociali nella città di Söderhamn (Svezia)

Obiettivo dell'appalto

A seguito di una proposta formale del consiglio comunale, la città di Söderhamn ha avviato un processo per esaminare le opportunità di designare almeno due appalti che tengano conto di criteri sociali e si concentrino sul sostegno a favore dell'inclusione sociale e delle imprese sociali.

Approccio

È stata effettuata una valutazione delle esigenze ed è stato avviato un dialogo con le imprese sociali per associare le esigenze dell'acquirente ai servizi resi disponibili dalle imprese sociali. L'esito della valutazione delle esigenze e del dialogo con le imprese sociali è stato una procedura di gara per l'acquisto di consegne di cesti di frutta fresca per i dipendenti del comune una o due volte a settimana. Soltanto imprese sociali sono state ammesse a partecipare e a inviare offerte per tale appalto, che aveva un valore inferiore alla soglia per l'applicazione delle direttive sugli appalti pubblici.

Risultati

L'offerta aggiudicataria riguardava consegne di cesti di frutta prodotta localmente in modo ecologico, consegnati da un'impresa sociale integrata nel mondo del lavoro. Il fornitore ha avuto l'opportunità di assumere una persona che era un disoccupato di lunga durata per consegnare i cesti di frutta. Il costo dei cesti era pienamente comparabile a quello di un'impresa commerciale che effettuasse consegne al settore privato. Inoltre il fornitore aveva precedentemente ricevuto un'indennità monetaria dal comune pari a 60 000 EUR/anno che non era più necessaria.

Nel 2016 il fornitore aggiudicatario aveva quattro dipendenti, mentre nel 2019 ne aveva nove. Dopo l'aggiudicazione di tale appalto iniziale, l'impresa sociale ha istituito anche un centro che mira ad aiutare il comune a sostenere l'avviamento di ulteriori imprese sociali, utilizzando gli appalti pubblici come una delle strategie di crescita. Insieme a nove altre imprese sociali, l'aggiudicatario ha inoltre creato un'associazione nazionale per raccogliere su un singolo sito web tutte le imprese sociali svedesi integrate nel mondo del lavoro.

Insegnamenti tratti

Un piccolo appalto pubblico può essere molto efficace. Nel caso in questione, ha avuto un impatto positivo sul successo commerciale e sociale del fornitore. Pur trattandosi di un piccolo acquisto richiede comunque un impegno in termini di tempo e dedizione dell'acquirente, nonché di gestione volta a fornire sostegno così come orientamenti.

La consultazione delle parti interessate è preziosa in tutte le fasi dello sviluppo della strategia, dall'accordo iniziale in merito agli obiettivi fino alla fissazione di traguardi, all'attuazione e al monitoraggio di appalti pubblici socialmente responsabili. Un approccio organizzativo nei confronti degli appalti pubblici socialmente responsabili è convincente soltanto se le parti interessate comprendono la natura della sfida, il loro ruolo nella soluzione e l'impatto positivo che le loro azioni possono avere.

Buona pratica

- Consultare le parti interessate pertinenti, tanto interne quanto esterne, al fine di aumentare la comprensione degli ostacoli e delle opportunità degli acquisti sociali

nonché di aumentare la partecipazione delle parti interessate alle attività degli appalti pubblici socialmente responsabili.

2.4 Valutazione dei rischi, definizione delle priorità degli appalti e fissazione degli obiettivi

In considerazione delle risorse limitate di cui dispone la maggior parte degli acquirenti pubblici, non è possibile affrontare tutte le questioni sociali in relazione a tutti i prodotti e tutti i servizi contemporaneamente. Inoltre non tutti i prodotti e tutti i servizi presentano il medesimo livello di impatti sociali e rischi. Di conseguenza può essere sensato definire come prioritario un insieme più ristretto di prodotti e servizi in relazione ai quali gli appalti pubblici socialmente responsabili possono avere l'impatto più elevato sugli obiettivi sociali individuati dall'acquirente pubblico.

Valutazione dei rischi

Una valutazione dei rischi degli appalti della propria organizzazione può individuare gli impatti sociali associati a categorie di acquisto distinte. Ad esempio alcuni settori presentano una percentuale più elevata di lavoratori vulnerabili o livelli superiori di disuguaglianza di genere. Alcuni prodotti possono comprendere materie prime o ingredienti provenienti da zone o regioni soggette a conflitti con norme in materia di lavoro poco rigorose.

Una valutazione dei rischi individua eventi o condizioni che possono impedire ai propri appalti di conseguire obiettivi sociali. La misurazione del rischio parte da due fattori: qual è la probabilità che tali eventi o condizioni si verifichino? qualora si verifichino, in che misura incideranno sugli obiettivi sociali?

Tra le questioni da considerare nel contesto di una valutazione dei rischi relativa a prodotti e servizi figurano:

- condizioni di lavoro di base - vi è il rischio che le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro o le pertinenti norme nazionali o dell'UE non siano rispettate all'interno di un settore? l'esistenza di condizioni sfavorevoli costituisce un problema noto nel processo di produzione (ad esempio prodotti tessili, prodotti elettronici, pietre per pavimentazioni) o nell'erogazione del servizio (ad esempio il dumping sociale nella ristorazione, nel settore delle pulizie e nell'edilizia)?
- forza lavoro - quale tipo di lavoro viene utilizzato nella produzione o nell'erogazione del servizio e quali rischi sono associati ad esso? Ad esempio un settore ricorre solitamente a forme atipiche di lavoro, ad esempio contratti a zero ore, lavoratori senza documenti o migranti oppure mostra differenze nel trattamento dei lavoratori in base a sesso, razza o altri fattori?
- continuità dei servizi - esiste il rischio che un cambio di fornitore oppure una variazione dei termini del contratto di appalto esistente possa incidere negativamente sugli utenti dei servizi? L'analisi dei rischi e dei benefici dovrebbe contemplare anche gli effetti potenziali sulla sicurezza e sul benessere delle persone che utilizzano i servizi e su chi si prende cura di loro. Ciò è particolarmente rilevante per i servizi sociali destinati ad assistere persone in situazioni vulnerabili, persone anziane o persone con disabilità;

- collegamento con l'oggetto dell'appalto - i requisiti sociali devono presentare un collegamento sufficiente rispetto ai prodotti o ai servizi *specifici* acquistati (vedere capitolo 4). Può essere più difficile stabilire tale collegamento per catene di approvvigionamento lunghe e complesse, come quelle del settore delle TIC. Si dovrebbe sempre esaminare fino a quale livello della catena di approvvigionamento è possibile valutare i rischi.

Un modello per la valutazione dei rischi consiste in una classificazione, utilizzando una scala numerica, della probabilità che i rischi si verifichino e della portata delle loro conseguenze qualora si verifichino. Tale classificazione potrebbe rientrare anche in un esercizio di consultazione delle parti interessate. Si dovrebbero considerare prioritari i prodotti e servizi che si classificano nelle posizioni più alte in termini di probabilità e conseguenze, per i quali è possibile stabilire un collegamento evidente con l'oggetto dell'appalto.

La valutazione dei rischi è importante anche per le singole offerte in quanto contribuisce a individuare i punti lungo la catena di approvvigionamento o l'erogazione del servizio nei quali i rischi sono elevati e garantisce che il principio di proporzionalità sia rispettato (ciò significa che i requisiti inclusi nell'offerta sono adeguati per conseguire obiettivi sociali specifici e non vanno oltre ciò che è necessario).

Le catene di approvvigionamento globali lunghe e complesse mancano di trasparenza e può essere difficile per gli acquirenti pubblici accedere a informazioni. Tuttavia numerose ONG stanno lavorando per rendere tali informazioni più accessibili, si pensi ad esempio a Electronics Watch ⁽⁶⁹⁾ o Swedwatch ⁽⁷⁰⁾. Sebbene alcune di tali informazioni possano concentrarsi sui consumi nella vendita al dettaglio e nel settore pubblico, restano comunque notevolmente pertinenti per prodotti simili acquistati dal settore pubblico. Inoltre possono contribuire a individuare rischi sociali per i quali esistono strumenti e programmi di verifica, evitando così indebite restrizioni della concorrenza.

⁽⁶⁹⁾ Electronics Watch è un'organizzazione indipendente che mira a riunire gli acquirenti del settore pubblico e le organizzazioni della società civile delle regioni di produzione di prodotti elettronici, con esperti in diritti umani e catene di approvvigionamento globali. Maggiori informazioni sono disponibili all'indirizzo: <http://electronicswatch.org/en>.

⁽⁷⁰⁾ Swedwatch è un'organizzazione indipendente che si occupa di diritti umani e abusi ambientali in vari settori compresi quelli dei prodotti alimentari, dei metalli, delle lavorazioni boschive, dei minerali e dei prodotti tessili. Maggiori informazioni sono disponibili all'indirizzo: <https://swedwatch.org/en/teman/public-procurement/>.

Valutazione dei rischi per gli appalti pubblici presso l'Agenzia per la gestione pubblica e la pubblica amministrazione elettronica (DIFI), Norvegia

Obiettivo dell'appalto

L'Agenzia per la gestione pubblica e la pubblica amministrazione elettronica (Difi) in Norvegia ha fornito un elenco di prodotti a rischio elevato per gli acquirenti pubblici al fine di aiutarli diventare maggiormente consapevoli circa la necessità di attuare la dovuta diligenza in merito al rispetto dei diritti umani. Tale elenco aiuta gli acquirenti pubblici ad assegnare risorse adeguate alla valutazione delle offerte e al seguito in merito ai criteri degli appalti pubblici socialmente responsabili durante la fase di esecuzione del contratto di appalto. L'elenco comprende settori diversi, ad esempio materiali da costruzione, prodotti elettronici e TIC, arredi, forniture per ufficio, prodotti tessili e alimentari e fa riferimento a tutti i livelli del processo di produzione, dall'estrazione delle materie prime fino all'assemblaggio finale.

Approccio

Difi acquisisce i dati per le valutazioni dei rischi da relazioni, articoli, film e ricerca accademica. Sono stati intervistati anche fornitori e, in una certa misura, alcune organizzazioni/iniziativa di settore affinché contribuissero alla comprensione delle catene di approvvigionamento. Per mappare le catene di approvvigionamento sono stati utilizzati dati sugli scambi, dato che la trasparenza e la tracciabilità sono spesso limitate.

Risultati

L'elenco di Difi relativo ai rischi elevati fornisce informazioni utili sul rischio all'interno di gruppi di prodotti nonché, in modo specifico, nelle categorie di prodotti selezionate. Tale elenco può servire come strumento di orientamento per affrontare il principio della proporzionalità riguardante quali gruppi di prodotti e specifiche categorie di prodotti scegliere quando si utilizzano strumenti relativi agli appalti pubblici socialmente responsabili nella pianificazione dell'attività di appalto. Può inoltre assistere i fornitori di prodotti ad alto rischio nel dare la priorità alla dovuta diligenza per i diritti umani nelle loro catene di approvvigionamento globali. Ulteriori informazioni sull'elenco dei rischi elevati sono disponibili a questo indirizzo: <https://www.anskaffelser.no/public-procurement/socially-responsible-public-procurement/information-about-high-risk-products>.

Insegnamenti tratti

Vi sono diverse difficoltà intrinseche nell'ottenere accesso alle informazioni sulla catena di approvvigionamento. Nella maggior parte dei casi si registra una mancanza di trasparenza dovuta a una rete complessa e dinamica di fornitori dalle materie prime fino alla produzione, fino all'arrivo in Europa, o per servizi forniti da soggetti nazionali o non nazionali. L'elenco di Difi relativo ai rischi elevati è uno strumento utile per gli acquirenti pubblici che devono prendere decisioni in merito ai prodotti da scegliere nel contesto di appalti pubblici socialmente responsabili. L'utilizzo di tale elenco può ridurre il rischio che violazioni dei diritti umani si siano verificate lungo la catena di approvvigionamento di prodotti soggetti a rischio elevato. Tuttavia l'elenco non è esaustivo. Prodotti che non sono attualmente inclusi nell'elenco potrebbero comunque essere soggetti ad un rischio elevato e, in tali casi, gli acquirenti pubblici dovrebbero effettuare ulteriori ricerche sui rischi concernenti i diritti umani associati a tali prodotti e servizi.

Definizione degli appalti prioritari

Non tutti gli appalti offrono le medesime opportunità di conseguire obiettivi sociali. Un esercizio di definizione delle priorità può contribuire a individuare gli appalti che presentano l'impatto potenziale più elevato. Per individuare gli appalti prioritari, si suggerisce di considerare le seguenti domande:

- quali rischi sociali o potenziali benefici sociali sono collegati all'appalto e quanto sono importanti?
- Gli appalti hanno dimensioni e durata sufficienti per influenzare le pratiche dei fornitori? In caso contrario, è possibile collaborare con altri enti pubblici per riunire la domanda nella categoria in questione?
- Sono disponibili alternative socialmente preferibili e accessibili? L'inclusione di aspetti sociali limiterà indebitamente la concorrenza?
- Qual è la lunghezza della catena di approvvigionamento di un prodotto? In che modo gli appalti possono affrontare efficacemente il punto nella catena di approvvigionamento nel quale si presentano rischi o si possono conseguire benefici?
- Gli obiettivi sociali possono essere conseguiti direttamente mediante criteri di appalto verificabili? In alternativa, esiste un modo più efficace per ottenere i risultati perseguiti utilizzando altri strumenti a disposizione dell'acquirente pubblico?
- Quanto sarà visibile l'azione sociale? Può contribuire a conseguire una sensibilizzazione maggiore in merito a questioni sociali nelle catene di approvvigionamento tra il personale, i fornitori e magari anche il pubblico in generale? Vi è un rischio reputazionale in caso di mancata azione in questo settore?
- Vi sono possibilità di riservare un appalto a organizzazioni sociali che sostengono direttamente l'impiego di persone con disabilità o persone svantaggiate?

Un altro aspetto da considerare nel definire le priorità, in particolare quando si rendono obbligatori gli appalti pubblici socialmente responsabili, è la soglia di appalto a partire dalla quale sono inserite clausole di carattere sociale. Le direttive sugli appalti pubblici si applicano soltanto alle offerte il cui valore supera le soglie definite in base alla natura dell'appalto e alla centrale di committenza ⁽⁷¹⁾. Si potrebbero altresì impostare appalti pubblici socialmente responsabili nel contesto di appalti al di sotto di tale soglia o che non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive.

Definizione di traguardi da raggiungere

La definizione di traguardi dimostra un impegno nei confronti degli obiettivi sociali, aumenta la motivazione e offre un quadro per misurare i progressi.

Si raccomanda di fissare un traguardo specifico relativo a ciascun obiettivo sociale in ogni categoria di prodotti o servizi pertinenti. I traguardi efficaci sono misurabili (possono essere quantificati), conseguibili (definiti alla luce dello scenario di base attuale) e specificano la data di raggiungimento.

Buone pratiche

- Comprendere gli impatti sociali del proprio appalto conducendo una valutazione dei rischi. Se necessario, consultare esperti all'interno di altri dipartimenti della propria organizzazione (come quello del lavoro), di sindacati, fornitori, oppure presso ONG indipendenti, al fine di comprendere meglio le catene di approvvigionamento e le condizioni di lavoro dei prodotti e dei servizi che si intende acquistare;

⁽⁷¹⁾ Le soglie attualmente in vigore sono accessibili all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_it.

- creare una strategia per gli appalti pubblici socialmente responsabili che delinea le categorie di appalti o gli appalti specifici per i quali si intende dare priorità agli aspetti di responsabilità sociale. Per ciascuna priorità, definire un traguardo misurabile e conseguibile, da raggiungere entro una data specifica.

2.5 Integrazione degli appalti pubblici socialmente responsabili nelle procedure e nelle politiche di appalto

Nell'attuazione di appalti pubblici socialmente responsabili nel contesto di procedure e politiche di appalto, si raccomanda di considerare quanto segue:

- il quadro giuridico e normativo, compreso il modo in cui gli appalti pubblici socialmente responsabili sono conformi alla normativa dell'UE e nazionale in materia di appalti così come agli obblighi internazionali dell'UE;
- il quadro istituzionale, compreso se gli appalti sono centralizzati o decentrati e ciò che tale circostanza implica ai fini della gestione e del monitoraggio degli appalti pubblici socialmente responsabili;
- la struttura di gestione, compresa la creazione di strutture nuove per guidare l'integrazione degli appalti pubblici socialmente responsabili, come ad esempio un gruppo di lavoro che coinvolge le parti interessate principali, o la designazione di campioni di tali appalti all'interno dei dipartimenti pertinenti;
- l'attribuzione di responsabilità, compresa l'individuazione di leader, esperti e acquirenti in posizioni adeguate che possono guidare l'azione e garantire il raggiungimento dei traguardi;
- l'accesso a competenze, anche coinvolgendo esperti all'interno della propria organizzazione in merito a questioni relative agli appalti pubblici socialmente responsabili, collaborando con servizi od organizzazioni pertinenti internamente o esternamente, e rivolgendosi ad altre organizzazioni che potrebbero essere in grado di consigliare o guidare l'attuazione di misure legate agli appalti pubblici socialmente responsabili;
- la disponibilità di capacità e risorse professionali: occorre valutare se sono necessarie attività di sviluppo di capacità oppure la fornitura di orientamenti e criteri chiari.

Sostenere l'integrazione attraverso la comunicazione

Si raccomanda di comunicare ampiamente gli obiettivi degli appalti pubblici socialmente responsabili per integrarli all'interno della propria organizzazione. Occorre assicurarsi che il ruolo e le responsabilità del personale in tutta la propria organizzazione siano espliciti. Le attività di comunicazione interna possono comprendere seminari, newsletter o l'inclusione nella intranet della propria organizzazione.

Anche la comunicazione esterna è essenziale. Comunicare gli obiettivi sociali al mercato in anticipo rispetto alla pubblicazione dei bandi di gara offre ai fornitori il tempo per reagire. La comunicazione degli obiettivi al pubblico aumenta inoltre l'assunzione di responsabilità e funge da esempio che può ispirare un'azione più ampia. Può altresì contribuire a sviluppare consenso nei confronti delle pratiche che comportano il ricorso ad aspetti sociali.

Infine condividendo le conoscenze con altri acquirenti pubblici in merito alle buone pratiche (o ai rischi evitabili) si può contribuire ad accelerare l'apprendimento in merito agli appalti pubblici socialmente responsabili. Tale condivisione di conoscenze può avvenire a livello locale, regionale,

nazionale o persino internazionale. In particolare la condivisione di conoscenze all'interno dell'UE può contribuire ad aumentare il livello di prestazione richiesto dagli acquirenti pubblici in tutta Europa, promuovendo una maggiore responsabilità sociale come norma.

Gruppo di lavoro sulla rete Procura+ sugli appalti socialmente responsabili relativi alle TIC

Obiettivo dell'appalto

La rete Procura+ ha creato il gruppo di interesse sugli appalti pubblici socialmente responsabili ⁽¹⁾ con l'obiettivo di promuovere lo scambio sulle attività di appalto e di sostenere gli acquirenti pubblici negli acquisti di prodotti hardware delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC). Tale gruppo comprende acquirenti pubblici provenienti da tutta Europa, tra cui la Greater London Authority, la città di Stoccolma, il consiglio comunale di Barcellona, l'Advanced Procurement for Universities and Colleges Scotland (APUC) e la città di Haarlem.

Approccio

I membri del gruppo di interesse comunicano e condividono le loro conoscenze in merito agli appalti pubblici socialmente responsabili attraverso riunioni regolari, fisiche e virtuali. Con il sostegno di Electronics Watch e di ICLEI Europe, il gruppo sta sviluppando criteri, specifiche e clausole che tengono conto della responsabilità sociale lungo tutta la catena di approvvigionamento di prodotti TIC.

Risultati

Condividendo le loro esperienze e gli esempi di buone pratiche, gli acquirenti pubblici partecipanti possono sviluppare le loro conoscenze e competenze in materia di appalti pubblici socialmente responsabili. Il gruppo funge inoltre da piattaforma per la presentazione di bandi di gara imminenti e per facilitare gli scambi tra acquirenti pubblici e potenziali fornitori e rivenditori per quanto riguarda le rispettive esigenze e capacità. A fronte di uno sforzo congiunto, il gruppo ha sviluppato un insieme specifico di criteri: "[How to procure fair ICT hardware - criteria set for socially responsible public procurement](#)". Tale documento comprende criteri di selezione, specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione e clausole sull'esecuzione degli appalti. L'insieme di criteri è ambizioso in quanto va oltre il livello delle fonderie e affronta anche problemi nella fase di estrazione.

Insegnamenti tratti

Coinvolgere altri acquirenti del settore pubblico e condividere approfondimenti sul mercato è premiante in quanto consente agli acquirenti pubblici di individuare esigenze comuni e sviluppare strategie su come acquistare prodotti realizzati in maniera socialmente responsabile che corrispondono nel modo migliore alle necessità.

Buona pratica

- Integrare la propria strategia per gli appalti pubblici socialmente responsabili nelle proprie attività di appalto. Attribuire responsabilità, prendere in considerazione la possibilità di istituire un gruppo di gestione e comunicare ampiamente gli obiettivi degli appalti sociali, affinché il personale e i fornitori siano consapevoli delle aspettative, e altri acquirenti pubblici siano incoraggiati ad adottare misure analoghe.

2.6 Monitoraggio e revisione dei progressi

Raccolta di dati sulle prestazioni degli appalti pubblici socialmente responsabili

L'attuazione efficace degli appalti pubblici socialmente responsabili comporta la creazione di un sistema di monitoraggio che misura i progressi verso gli obiettivi. I sistemi di monitoraggio variano da semplici banche dati che registrano l'uso di criteri sociali a sistemi specializzati integrati con piattaforme per gli appalti elettronici.

Integrazione del monitoraggio degli appalti pubblici sostenibili nei sistemi di rendicontazione esistenti nelle Fiandre (Belgio)

Obiettivo dell'appalto

Il governo regionale delle Fiandre lavora agli appalti pubblici sostenibili dal 2008 quando ha fissato l'obiettivo di fare in modo che entro il 2020 i suoi appalti pubblici siano al 100 % appalti pubblici sostenibili. Durante il periodo 2009-2015 sono stati adottati due piani d'azione per indirizzare i progressi verso il conseguimento di tale obiettivo, dopo di che gli appalti pubblici sostenibili sono diventati parte di una strategia integrata sugli appalti pubblici. Il governo ha definito criteri minimi di sostenibilità per nove gruppi di prodotti, oltre a orientamenti e suggerimenti di criteri in merito ad altri 17 gruppi di prodotti. I prodotti acquistati devono soddisfare tali criteri affinché le Fiandre possano considerare gli appalti sostenibili.

Approccio

Nel 2017 il monitoraggio degli appalti pubblici sostenibili è stato integrato nel sistema di gestione dei contratti del governo regionale delle Fiandre. Tutti gli appalti di valore pari o superiore a 30 000 EUR devono essere registrati nel sistema di gestione dei contratti e occorre rispondere alle seguenti nove domande obbligatorie sugli appalti pubblici sostenibili:

- 1. uso di criteri essenziali di sostenibilità: interamente integrati nella documentazione di gara/non integrati o parzialmente integrati nella documentazione di gara/l'appalto non riguarda un gruppo di prodotti per i quali sono stati definiti criteri essenziali;*
- 2. uso di altri criteri di sostenibilità: uno o più altri criteri di sostenibilità sono riportati nella documentazione di gara/nessun altro criterio di sostenibilità è riportato nella documentazione di gara;*
- 3. certificati di gestione ambientale richiesti: rilevanti e indicati nella documentazione di gara/pertinenti ma non indicati nella documentazione di gara per motivi specifici/non pertinenti;*
- 4. accesso limitato alle imprese sociali: sì/no;*
- 5. parte della fase di esecuzione del contratto di appalto è riservata a imprese sociali: sì/no;*
- 6. uso della clausola di non discriminazione: sì/no;*
- 7. uso di una clausola sociale nella documentazione di gara destinata a sostenere occupazione, istruzione e formazione: sì/no;*
- 8. uso della clausola etica: rilevante e indicata nella documentazione di gara/pertinente ma non indicata nella documentazione di gara per motivi specifici/non pertinente - l'appalto non riguarda beni soggetti a rischio elevato;*
- 9. appalti per l'innovazione: l'innovazione si colloca in una fase precommerciale di ricerca e sviluppo/l'innovazione si colloca tanto nella fase precommerciale quanto in quella commerciale/l'innovazione si colloca nella fase commerciale (appalti pubblici nel settore dell'innovazione)/non vi sono aspetti innovativi.*

Insegnamenti tratti

Il monitoraggio dell'uso dello strumento è necessario per garantirne l'efficacia. Dopo aver notato un calo dell'uso segnalato di appalti pubblici sostenibili tra il 2015 e il 2016, le Fiandre sono state in grado di affrontare importanti ostacoli al conseguimento del loro obiettivo per il 2020, compresa l'integrazione di clausole di sostenibilità nei modelli di gara e l'individuazione di accordi quadro nei quali era necessaria un'azione futura.

Fonti:

http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura_case_studies/Procuraplus_case_study_Flanders.pdf e <https://overheid.vlaanderen.be/monitoring-duurzame-overheidsopdrachten%20>.

Collegare il monitoraggio degli appalti pubblici socialmente responsabili ai sistemi di rendicontazione e alle procedure di audit esistenti è la soluzione più efficace. È probabile che siano necessari adattamenti del proprio sistema, come ad esempio l'aggiunta di campi dati nuovi nel software di

monitoraggio. Inoltre si può prendere in considerazione la possibilità di ricorrere a un audit esterno indipendente delle prestazioni degli appalti pubblici socialmente responsabili, che comprenda un raffronto tra le prestazioni attuali dell'acquirente pubblico e quelle passate oppure quelle di altre organizzazioni.

Riesame e miglioramento degli appalti pubblici socialmente responsabili

Occorre riesaminare periodicamente i risultati del monitoraggio per garantire progressi verso gli obiettivi e che le azioni stiano contribuendo come auspicato al raggiungimento degli obiettivi.

Quando l'organizzazione raggiunge i suoi traguardi è opportuno comunicarlo ai colleghi ed esternamente. Successivamente riparte il processo di consultazione e di definizione di traguardi, garantendo un miglioramento continuo in merito agli obiettivi sociali.

Non è possibile conseguire un cambiamento sistemico del mercato se gli impatti positivi avvengono in condizioni di isolamento. Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono contribuire a dimostrare la capacità del mercato di soddisfare norme più rigorose e comunicare questo messaggio può contribuire ad innalzare le aspettative delle parti interessate in senso più ampio.

Buona pratica

- Monitorare l'attuazione degli appalti pubblici socialmente responsabili e riesaminarne periodicamente i risultati al fine di garantire i progressi ed apportare gli adeguamenti necessari alla strategia o alle pratiche di appalto.

Capitolo 3 - Individuazione delle esigenze e pianificazione degli appalti

3.1 Il ruolo della valutazione delle esigenze negli appalti pubblici socialmente responsabili

La valutazione delle esigenze può essere la prima fase del ciclo di appalto in relazione agli appalti pubblici socialmente responsabili, prima di organizzare una procedura di gara. La valutazione delle esigenze mira a garantire che la domanda effettiva dei beni, dei servizi o dei lavori esista, nonché a individuare le modalità per soddisfare tali esigenze nel modo più socialmente responsabile possibile. Valutare le esigenze effettive in termini di impatti stabilisce la portata e la natura dei requisiti, consentendo una risposta più flessibile e potenzialmente più efficace in termini di costi da parte del mercato. Nel contesto di un appalto pubblico socialmente responsabile la valutazione delle esigenze riguarda:

- garantire che ciò che viene acquistato soddisfi i requisiti sociali;
- progettare l'appalto e i contratti di appalto in maniera tale da consentire la flessibilità nel tempo e assicurare la partecipazione da parte di un'ampia gamma di organizzazioni, comprese quelle dell'economia sociale e le imprese sociali, gli organismi senza scopo di lucro o quelli volontari; e
- aumentare gli impatti e gli esiti sociali: verificare se gli appalti offrono opportunità di anticipare impatti sociali ed etici pertinenti.

Esempi di come la valutazione delle esigenze possa incidere sugli impatti e sugli impatti sociali negli appalti:

- un'autorità locale sceglie opzioni di mobilità più flessibili e variegate per fornire una maggiore libertà di trasporto ai cittadini anziani e alle persone con disabilità;
- un'autorità locale fornisce servizi sociali e di assistenza personalizzati in base alle esigenze delle persone dedicando particolare attenzione agli aspetti di genere ⁽⁷²⁾;
- un dipartimento governativo inserisce in un contratto di costruzione una clausola relativa a opportunità di occupazione e formazione a favore di persone disoccupate e svantaggiate;
- un ospedale chiede a un fornitore di apparecchiature mediche ai fini della trasparenza della sua catena di approvvigionamento di monitorare e verificare le condizioni di lavoro dei lavoratori in collaborazione con organizzazioni della società civile.

La valutazione delle esigenze può consentire risparmi e generare rendimenti sociali, una circostanza questa che la rende una parte essenziale della fase antecedente l'appalto. Potrebbe richiedere un cambiamento culturale all'interno di un'organizzazione, che impone il distacco da una logica dettata dal numero di unità acquistate per passare a pensare a come soddisfare le esigenze in modo sostenibile e tenendo a mente gli impatti sociali.

⁽⁷²⁾ Le valutazioni delle esigenze possono essere basate anche su un'analisi di genere. L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) definisce quest'ultima come "un esame critico del modo in cui le differenze di genere in termini di ruoli, attività, esigenze, opportunità e diritti incidano su uomini, donne, ragazze e ragazzi in situazioni o contesti specifici. L'analisi di genere esamina le relazioni tra femmine e maschi, così come il loro accesso alle risorse e il relativo controllo, nonché i vincoli che si trovano ad affrontare le une rispetto agli altri", vedere: [EIGE, Gender mainstreaming, concepts and definitions](#).

Consultazione degli utenti

Spesso gli utenti di un prodotto, di un servizio o di un lavoro non sono le stesse persone che lo acquistano. Può trattarsi di altre persone fisiche all'interno della medesima organizzazione, di dipendenti di un altro ente pubblico oppure di cittadini (ad esempio pazienti ospedalizzati, residenti, alunni di scuole o studenti universitari). La consultazione può individuare le questioni sociali e garantire che l'offerta sia progettata per sfruttare al massimo qualsiasi opportunità di impatti sociali positivi. Prima di organizzare un appalto si possono utilizzare le seguenti tecniche per consultare gli utenti:

- organizzare un questionario o un sondaggio online per stabilire le esigenze e le preferenze degli utenti;
- osservare e analizzare i modelli di utilizzo esistenti;
- invitare tutte le parti interessate pertinenti a una riunione per riesaminare le pratiche attuali e pianificare insieme impatti sociali migliori negli appalti futuri; e/o
- invitare tutti gli utenti a partecipare a dimostrazioni dei fornitori, tenute nel contesto della consultazione preliminare del mercato (vedere sezione 3.2);
- rendere il questionario accessibile alle persone con disabilità.

Consultazione degli utenti con bisogni speciali in termini di mobilità nella città di Rotterdam (Paesi Bassi)

Obiettivo dell'appalto

A Rotterdam 30 000 cittadini con bisogni speciali utilizzano i servizi di trasporto. Vi sono servizi diversi disponibili per gruppi di destinatari diversi, una circostanza questa che in passato ha portato a servizi frammentati e talvolta insufficienti. La città di Rotterdam ha deciso di integrare tutti i servizi di mobilità, gestire le proprie flotte in modo più efficiente e di conseguenza di fornire trasporti che soddisfino al meglio le esigenze dei propri clienti.

Approccio

Rotterdam ha intrapreso una ricerca completa incentrata sui clienti per scoprire le esigenze insoddisfatte e i trasferimenti dei clienti che richiedevano soluzioni multidisciplinari. La città ha utilizzato un'innovativa procedura di appalto con impegno futuro (Forward Commitment Procurement), nel contesto del quale ha comunicato al mercato, in anticipo rispetto all'apertura del bando di gara, le sue esigenze sociali e gli impatti auspicati e ha acconsentito ad acquistare il servizio di nuova ideazione, nel caso in cui soddisfi le specifiche. Il processo di dialogo con il mercato ha coinvolto rappresentanti di gruppi di utenti finali che hanno fornito un riscontro diretto.

Risultati

L'aggiudicatario è un consorzio costituito da varie parti del mercato, comprese PMI, che sta ora attuando un servizio di trasporto incentrato sugli utenti con meccanismi che consentono un miglioramento continuo. Il servizio offre una personalizzazione della mobilità (compreso un bilancio personale per la mobilità), di conseguenza Rotterdam è in grado di tenere conto quotidianamente delle preferenze e delle caratteristiche personali degli utenti. Fornisce inoltre sostegno personale e coaching per apprendere a viaggiare in maniera più indipendente affinché i clienti aumentino la loro autonomia. I conducenti sono inoltre in diretto contatto con organizzazioni per il benessere in modo da monitorare e rispondere alle esigenze dei clienti. I veicoli acquistati sono pressoché completamente a emissioni zero (elettrici) e l'investimento annuale supera i 2 milioni di EUR in termini di rendimento sociale sull'investimento.

Insegnamenti tratti

Non bisogna sottovalutare la complessità e le risorse richieste per un dialogo significativo. Occorre avviare il processo precocemente in modo da poter ottenere tutte le informazioni richieste in dettaglio da utenti e fornitori, valutare gli aspetti giuridici dell'approccio e assicurarsi che la soluzione personalizzata si avvicini il più possibile alle esigenze degli utenti.

Creazione di una dichiarazione delle esigenze

Sulla base delle informazioni raccolte durante la consultazione degli utenti, dovrebbe essere possibile formulare una dichiarazione semplice delle esigenze che descriva il motivo dell'acquisto e tenga conto di eventuali alternative all'acquisto.

La dichiarazione delle esigenze può essere utilizzata tanto per sviluppare la giustificazione economica per l'appalto quanto per informare i fornitori durante la consultazione preliminare del mercato e la procedura di gara. Le principali parti interessate, quali gli utenti del servizio, i cittadini o le ONG, possono essere invitate a riesaminare, mettere in discussione e approvare la dichiarazione delle esigenze da una prospettiva sociale.

Buona pratica

- Rendere la valutazione delle esigenze una delle prime attività della propria procedura di appalto. Consultarsi con colleghi e utenti finali contribuisce a garantire di stare acquistando il prodotto o il servizio giusto e di farlo in un modo che può fornire impatti sociali positivi.

Esempio di appalti pubblici socialmente responsabili in una dichiarazione delle esigenze

L'acquirente pubblico richiede il rinnovo di un contratto per servizi di pulizia per la pulizia quotidiana di tutti gli edifici municipali.

Per soddisfare i suoi impegni in materia di politica sociale, dopo la consultazione con i dipendenti in essere e altre parti interessate, l'acquirente pubblico chiede che l'esecuzione del contratto di appalto avvenga rispettando i seguenti aspetti sociali:

- *remunerazione equa dei dipendenti, anche per qualsiasi ora di lavoro straordinario;*
- *avanzamento di carriera, che comprenda formazione e turni adattati per frequentare corsi;*
- *conciliazione degli obblighi familiari con la vita professionale, ricorrendo a contratti a tempo pieno e a tempo parziale con turni rispettosi delle esigenze familiari;*
- *salute sul luogo di lavoro, attraverso l'uso di prodotti per la pulizia non dannosi.*

3.2 Dialogo con il mercato

Prima di procedere con la procedura di gara, di norma si ricorre a una consultazione del mercato per individuare i fornitori potenziali e i prodotti e servizi pertinenti. I fornitori ricevono un preavviso per prepararsi per l'offerta e viene concesso loro tempo a tale fine; ad esempio, le imprese integrate e sociali potrebbero costituire partenariati per rafforzare gli impatti sociali.

Alcune procedure, in particolare i dialoghi competitivi o le procedure competitive con negoziazione, possono inoltre consentire maggiori opportunità di dialogo con gli offerenti durante la procedura di gara. In seguito alla gara, si dovrebbe offrire agli offerenti la possibilità di ricevere un resoconto sui risultati e consigli su come migliorare la loro offerta sociale nelle offerte future.

Il dialogo con il mercato per gli appalti pubblici socialmente responsabili può:

- individuare offerenti e soluzioni potenziali aventi impatti sociali positivi;
- sviluppare capacità nel mercato per soddisfare le esigenze e i requisiti sociali;
- informare la progettazione degli appalti e dei relativi contratti in modo da assicurare che i criteri sociali siano rilevanti, legati all'oggetto dell'appalto, conseguibili e non discriminatori;
- aiutare i fornitori a presentare offerte che presentino solidi elementi sociali; e
- fornire un riscontro ai fornitori dopo la procedura.

Tra i vantaggi del dialogo con il mercato figurano una pianificazione e una gestione migliori degli appalti pubblici socialmente responsabili, in particolare se intrapreso nel contesto di un processo di valutazione delle esigenze. Tali attività migliorano inoltre la comprensione da parte degli acquirenti pubblici della capacità dei potenziali offerenti di soddisfare gli obiettivi e le ambizioni sociali. Il dialogo può aumentare la fiducia e la credibilità nei confronti dell'acquirente pubblico presso i

fornitori e molti di questi ultimi accolgono favorevolmente l'opportunità di poter prepararsi per soddisfare i requisiti sociali prima dell'avvio delle gare d'appalto. In breve, il dialogo con il mercato può contribuire a creare le condizioni necessarie per fornire appalti pubblici socialmente responsabili tanto internamente all'organizzazione dell'acquirente pubblico quanto nel mercato.

3.2.1 Consultazione preliminare di mercato

Le norme dell'UE consentono specificamente la consultazione preliminare del mercato con i fornitori, affermando che ⁽⁷³⁾: "prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato ai fini della preparazione dell'appalto e per informare gli operatori economici degli appalti da essi programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi". Tali norme stabiliscono altresì che in una consultazione di mercato un acquirente pubblico può sollecitare consulenze da parte di esperti o autorità indipendenti o di partecipanti al mercato, a condizione che non abbiano l'effetto di falsare la concorrenza e non comportino una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza.

Nella pratica è fondamentale garantire che le consultazioni preliminari di mercato siano pubblicate in modo trasparente e con largo anticipo. Inoltre qualsiasi informazione fornita ai partecipanti durante la consultazione di mercato va messa a disposizione anche di altri operatori economici che non possono partecipare alla consultazione di mercato e deve essere concesso un tempo adeguato per la presentazione delle offerte. Spetta agli acquirenti pubblici garantire che tutti gli offerenti siano trattati in maniera paritaria nelle procedure di appalto affinché la consultazione di mercato non comporti un vantaggio o uno svantaggio ingiusto per un offerente ⁽⁷⁴⁾.

3.2.2 Preparazione della consultazione preliminare di mercato

Il primo passo di qualsiasi processo di consultazione preliminare di mercato consiste nel considerare quali dovrebbero essere gli impatti del proprio appalto, compresi quelli sociali. Anche individuare all'interno della propria organizzazione la squadra giusta da fare interagire con il mercato costituisce un'importante attività preparatoria. È opportuno coinvolgere il personale che si occupa di appalti, il personale tecnico e i dirigenti e, laddove pertinente, gli utenti finali, nonché esperti interni o esterni che dispongono di conoscenze specializzate sugli aspetti sociali dell'appalto.

Successivamente va analizzato il mercato per riflettere sul modo in cui i fornitori potrebbero soddisfare le esigenze sociali connesse al prodotto, servizio o lavoro previsto. Tra le domande da considerare figurano le seguenti:

- il mercato è abbastanza maturo per fornire risultati in merito ai requisiti sociali? I fornitori esistenti sono in grado di soddisfare le esigenze sociali o vi sono nuovi fornitori con innovazioni sociali che stanno accedendo al mercato?

⁽⁷³⁾ Articolo 40 della direttiva 2014/24/UE. Una disposizione simile, relativa agli appalti degli enti erogatori, è sancita dall'articolo 58 della direttiva 2014/25/UE.

⁽⁷⁴⁾ In alcuni casi una consultazione del mercato effettuata prima dell'avvio della procedura di gara, pur essendo comunque utile per la preparazione dell'appalto, può portare a inevitabili distorsioni della concorrenza. Ciò può accadere ad esempio quando apporta ad uno o più concorrenti determinati vantaggi rispetto ai potenziali offerenti che non hanno partecipato alla consultazione. In tali circostanze, se non possono essere adottate altre misure meno intrusive per assicurare una concorrenza a parità di condizioni (come la condivisione di determinate informazioni con tutti gli offerenti o una formulazione appropriata delle condizioni di gara), potrebbe essere necessario escludere i candidati o gli offerenti coinvolti nella preparazione dell'appalto per porre rimedio a tali distorsioni.

- Il mercato sarà tecnicamente in grado di soddisfare i requisiti sociali? Ad esempio i fornitori sono in grado di agire in risposta alle domande di informazioni sulle condizioni di lavoro lungo la catena di approvvigionamento o alle clausole a beneficio delle comunità relative alla creazione di posti di lavoro? In che modo tali impegni saranno verificati e applicati?
- Quanti fornitori sono in grado di fornire ciò che viene richiesto? Dalla capacità del mercato si desume che vi sarà concorrenza per la gara oppure è probabile che le domande sociali limitino il numero delle offerte?
- I requisiti sociali possono riunire fornitori appartenenti a modelli imprenditoriali diversi, quali le organizzazioni dell'economia sociale e le imprese sociali, in un modo socialmente innovativo? Come funzionerebbe tutto ciò e che cosa può fare la progettazione della gara per promuovere tale aspetto?
- I fornitori operano in modo diverso o forniscono altri beni o servizi in zone geografiche diverse? e in che modo ciò inciderebbe sugli aspetti sociali dell'offerta?

La ricerca documentale e l'analisi del mercato specifico possono individuare soluzioni socialmente responsabili che sono già disponibili oppure vi possono essere fornitori che stanno sviluppando prodotti e approcci nuovi che possono soddisfare le esigenze sociali.

Infine, prima di consultare direttamente il mercato, si raccomanda di parlare con i colleghi presso altri acquirenti pubblici per scoprire che cosa stanno acquistando per affrontare i problemi sociali e quali sono gli insegnamenti che loro hanno tratto. Comprendere ciò che funziona (o non funziona) presso un altro acquirente pubblico può inoltre contribuire a convincere decisori e colleghi maggiormente contrari all'assunzione di rischi ad adottare un approccio sociale nuovo agli appalti.

3.2.3 Come coinvolgere il mercato

Vi sono strategie e metodi diversi per coinvolgere il mercato. Molto dipende dalle risorse e dal tempo disponibili nonché dal livello di innovazione sociale richiesto.

Questionari per i fornitori e per sondare il mercato

I questionari costituiscono un metodo utile e relativamente rapido per ottenere informazioni e misurare il livello di interesse nonché la capacità dei fornitori di fornire soluzioni sociali. I questionari dovrebbero essere pubblicizzati nel modo più ampio possibile, con l'aspettativa di ottenere la massima partecipazione da parte dei fornitori.

L'analisi delle risposte ricevute dovrebbe contribuire a sviluppare la finalità e le fasi successive della strategia e della procedura di appalto. Nell'utilizzare i dati occorre prestare attenzione a non conferire un vantaggio diretto o indiretto a qualsiasi fornitore potenziale, anche se involontariamente. Evitare in modo trasparente di conferire tale vantaggio dovrebbe essere un obiettivo di questo approccio.

Avviso di preinformazione

Un avviso di preinformazione è un metodo tipico cui si ricorre per fornire al mercato un'informazione anticipata dell'intenzione di aggiudicare un appalto/accordo quadro e può essere utilizzato per avviare un esercizio di consultazione del mercato. Un avviso di preinformazione viene pubblicato sul sito Tenders Electronic Daily (TED), raggiungendo così operatori al di fuori della regione in cui ha sede l'acquirente pubblico, che possono avere approcci diversi agli aspetti sociali.

Un avviso di preinformazione non comporta alcun obbligo di avviare una procedura di appalto e aggiudicare un contratto di appalto, ma laddove possibile dovrebbe contenere dettagli e calendari

degli appalti previsti, in quanto ciò aiuta i partecipanti a concentrare le loro riflessioni in merito. Si raccomanda di assicurarsi di indicare nell'avviso di preinformazione la forma di risposta che si richiede al mercato, ossia se si tratta di completare un questionario, inviare risposte personali oppure partecipare a un evento di consultazione del mercato.

Pianificazione anticipata degli appalti

Una pianificazione anticipata degli appalti avverte anticipatamente i fornitori in merito a imminenti opportunità di aggiudicazione di contratti di appalto e consente loro di disporre di tempo per pianificare e prepararsi a presentare risposte di buona qualità. Tali pianificazioni possono comprendere una dichiarazione delle esigenze al fine di fornire informazioni più specifiche ai fornitori in merito alle esigenze e ai requisiti sociali.

Eventi conoscitivi con l'acquirente/con il fornitore

Gli eventi durante i quali i potenziali acquirenti incontrano i potenziali fornitori costituiscono un'opportunità di dialogo durante la quale:

- gli acquirenti possono discutere le loro esigenze, compresi i requisiti sociali;
- i fornitori possono fornire informazioni sui loro prodotti e servizi e in che modo sono in grado di eseguire contratti di appalto in modo socialmente responsabile; e
- altre parti interessate, quali le parti sociali o le ONG, possono fornire contributi di esperti.

Numerosi acquirenti pubblici tengono incontri conoscitivi con l'acquirente in occasione dei quali i fornitori sono invitati a partecipare a una "giornata porte aperte" e a incontrare le persone responsabili dell'acquisto di beni e servizi specifici. I fornitori possono ottenere ulteriori informazioni sulle opportunità offerte dall'appalto e sviluppare una migliore comprensione delle politiche e delle procedure di appalto. In alcuni casi i fornitori possono anche essere invitati a presentare soluzioni e approcci.

La città di Haarlem (Paesi Bassi) consulta il mercato in merito a soluzioni TIC socialmente responsabili

Obiettivi dell'appalto

Nel 2019 la città di Haarlem ha ospitato un evento conoscitivo con l'acquirente, destinato a fornitori e rivenditori di prodotti e servizi TIC. L'obiettivo di tale consultazione preliminare di mercato era riesaminare la risposta attuale del mercato e valutare la sua disponibilità a integrare criteri di aggiudicazione e clausole contrattuali socialmente responsabili in una procedura di gara imminente per hardware TIC.

Approccio

Prima dell'evento la città di Haarlem ha chiesto a tutti i fornitori che desideravano partecipare all'evento conoscitivo con l'acquirente di preparare anticipatamente risposte a domande specifiche. Tra le domande poste ai fornitori figuravano le seguenti:

1. di quali informazioni da parte di un acquirente pubblico necessitano i fornitori nella documentazione di gara per poter proporre soluzioni pienamente informate destinate a migliorare la responsabilità della catena di approvvigionamento?
2. Quali norme in materia di responsabilità sociale l'acquirente pubblico dovrebbe prevedere come minimo accettabile da un fornitore capace per la procedura di gara in questione?
3. Il fornitore sarebbe disposto a e in grado di divulgare all'acquirente pubblico, su richiesta, informazioni in merito al suo programma di responsabilità del fornitore?
4. Nelle decisioni di approvvigionamento vengono utilizzati dati concernenti i diritti umani e il diritto del lavoro? Com'è possibile verificare questo aspetto?
5. Il fornitore o la catena di approvvigionamento sta prendendo provvedimenti per affrontare gli impatti in materia di diritto del lavoro e diritti umani durante la fase estrattiva della produzione? Ancora una volta, com'è possibile verificare questo aspetto?
6. Il fornitore dispone di una catena di approvvigionamento in grado di a) soddisfare tutti i requisiti e b) mobilitarsi in maniera sufficientemente rapida subito dopo l'aggiudicazione del contratto di appalto?

Il formato dell'evento ha offerto ai fornitori l'opportunità di tenere presentazioni brevi destinate ad informare gli acquirenti pubblici in merito alla situazione attualmente in essere e a ciò che potrebbe essere fattibile in risposta alla procedura di gara imminente. Un elemento fondamentale dell'evento è stato una sessione "World Café" che ha offerto ad acquirenti pubblici e fornitori l'opportunità di dibattere in modo approfondito e diretto in merito ai temi sollevati durante la giornata. In tale caso altri acquirenti pubblici sono stati invitati a partecipare e a gestire in veste di "padroni di casa" un proprio tavolo presso il quale scambiare informazioni con i fornitori, moltiplicando l'effetto della partecipazione.

Risultati

Condividendo anticipatamente informazioni sull'imminente procedura di gara di Haarlem e le relative domande chiave prima dell'incontro conoscitivo con l'acquirente, i fornitori e i rivenditori sono stati in grado di prepararsi in anticipo. Ciò è particolarmente importante per i settori con catene di approvvigionamento complesse, nonché con criteri all'avanguardia, dato che non ci si può aspettare che un rappresentante del fornitore disponga di una panoramica completa su tutte le operazioni. La sessione "World Café" ha portato ad intuizioni nuove per la città di Haarlem in merito all'imminente procedura di gara, che hanno non soltanto incoraggiato nuovi criteri di responsabilità sociale, ma anche la loro associazione ad un modello di appalti circolare.

Insegnamenti tratti

Gli eventi conoscitivi con l'acquirente hanno maggior successo quando quest'ultimo ha un obiettivo chiaro oppure ha individuato la necessità di discutere con il mercato. Ciò dovrebbe essere comunicato in anticipo per consentire ai fornitori di considerare la propria posizione. Occorre cercare di trovare un equilibrio tra la fornitura di informazioni, che può concentrare la discussione della giornata, e il non sovraccaricare i fornitori con troppe informazioni. Per ricevere approfondimenti importanti, occorre mettere a disposizione uno spazio dedicato per lo scambio diretto e non soltanto sessioni in stile plenaria.

Dialogo con i fornitori durante una procedura di gara

Sebbene sia necessario prestare attenzione alle comunicazioni con gli offerenti con la procedura formale di appalto, è comunque possibile interagire con loro in merito agli aspetti sociali delle loro offerte. Ciò è particolarmente vero per determinate procedure quali il dialogo competitivo, la procedura competitiva con negoziazione o procedure a regime alleggerito (vedere le sezioni 3.4 e 4.1.1). Nell'ambito di tali procedure, potrebbe essere possibile migliorare gli aspetti sociali delle offerte iniziali degli offerenti, fornendo un riscontro in base ai criteri di aggiudicazione per la procedura di gara.

Coinvolgimento del mercato per fornire abbigliamento da lavoro socialmente responsabile a Gand (Belgio)

Obiettivo dell'appalto

Nel 2014 la città di Gand ha aggiornato la propria politica per gli appalti al fine di integrare obiettivi sociali quali incoraggiare l'occupazione di gruppi svantaggiati, promuovere la crescita economica locale nonché integrare norme internazionali e principi del commercio equo. Nel 2016 Gand, insieme all'associazione delle città e dei comuni fiamminghi (VVSG), ha intrapreso una missione per acquistare abbigliamento da lavoro più socialmente equo. Gli obiettivi principali erano l'integrazione di garanzie relative alle convenzioni internazionali in materia di lavoro e il miglioramento della trasparenza lungo tutta la catena di approvvigionamento dei prodotti tessili.

Approccio

Gand ha effettuato l'appalto in tre fasi: inizialmente è stata effettuata un'analisi delle precedenti gare di appalto pubblico con l'obiettivo di individuare le migliori pratiche nella regione delle Fiandre in termini di integrazione della sostenibilità nelle specifiche per l'abbigliamento da lavoro. In una seconda fase, Gand e VVSG hanno condotto uno studio di mercato di ampia portata che ha valutato la disponibilità del mercato, la trasparenza delle catene di approvvigionamento e il potenziale dei marchi nel settore, nonché raccolto i punti di vista dei fornitori sulla domanda sostenibile e sull'uso di clausole sociali negli appalti pubblici. Gand si è resa conto che il mercato non era pronto a fornire il livello richiesto di prestazione ambientale e sociale, di conseguenza, nella terza fase ha creato un [toolbox per l'abbigliamento da lavoro socialmente responsabile](#) destinato ai fornitori, che offre loro orientamenti su come migliorare durante l'esecuzione degli appalti. La città ha suddiviso l'accordo quadro in cinque lotti che richiedevano vari livelli di prestazioni sociali e ambientali, definiti dall'insieme di strumenti (toolbox) di cui sopra, e le prove che ciascun offerente doveva presentare. L'insieme di strumenti comprende anche dettagli in merito al percorso da seguire per ottenere articoli di abbigliamento da lavoro più responsabili, che i fornitori si impegnano a rispettare ai sensi delle clausole contrattuali.

Risultati

Ove possibile l'abbigliamento da lavoro acquistato viene ora prodotto in cotone biologico proveniente dal commercio equo e in poliestere riciclato. La maturità delle considerazioni sociali varia a seconda della categoria di capi di abbigliamento e sono state formulate ambizioni diverse. Ai fornitori è stata chiesta la trasparenza nella catena di approvvigionamento, ma in una categoria tale trasparenza si è spinta oltre rispetto ad altre. Nel complesso, l'obiettivo era attivare il contraente affinché partecipasse a un processo di miglioramento continuo delle condizioni sociali nel corso dell'esecuzione dell'accordo quadro. Le prestazioni dei fornitori vengono verificate da terzi che lavorano in collaborazione con Gand per conseguire miglioramenti.

Insegnamenti tratti

Il mercato è disposto a collaborare per migliorare continuamente le condizioni di lavoro nella catena di approvvigionamento, tuttavia è necessario coinvolgere i fornitori, stimolarli e sostenerli a farlo. Le clausole contrattuali sono soltanto una parte della soluzione; per avere successo, il dialogo e agire in partenariato con i fornitori sono aspetti essenziali e tali attività dovrebbero essere avviate prima dell'avvio della procedura di gara e proseguire durante l'esecuzione di un contratto di appalto.

Resoconto conclusivo ai fornitori in seguito alla procedura di gara

Si raccomanda di fornire un riscontro agli offerenti non selezionati in seguito alla procedura di gara per informarli in merito ai motivi per cui la loro proposta è stata scartata e per spiegare i risultati

dell'offerta rispetto ai criteri sociali. Un riscontro conclusivo può dissipare le preoccupazioni dell'offerente, raccogliere un riscontro sulla procedura di appalto (compresi i criteri sociali) e incoraggiare i fornitori a migliorare la loro offerta sociale per la prossima opportunità di appalto. Inoltre, un riesame dell'offerta vincitrice con il fornitore aggiudicatario può comportare la discussione dei punti di forza e di debolezza degli elementi sociali dell'offerta, nonché dell'attuazione e del monitoraggio durante l'esecuzione del contratto di appalto.

3.2.4 Gestione dei rischi nel dialogo con il mercato

Occorre condurre il dialogo con il mercato con attenzione in maniera da non distorcere la concorrenza. Tra i rischi potenziali figurano:

- concedere un vantaggio sleale a un fornitore, ad esempio modellando le specifiche a favore di un potenziale fornitore o una potenziale soluzione;
- interagire in un modo che svantaggia uno o più fornitori; oppure
- non proteggere i diritti di proprietà intellettuale di un fornitore o informazioni commercialmente sensibili.

Tra le azioni che possono contribuire a gestire i rischi coinvolti nel dialogo con il mercato figurano:

- pianificare come e quando interagire con il mercato;
- rendere il processo chiaro a tutti i fornitori e gestire le aspettative;
- trattare tutti i fornitori allo stesso modo, senza operare discriminazioni;
- condividere le stesse informazioni con tutti i fornitori;
- tenere registrazioni delle riunioni;
- assicurarsi che le stesse informazioni siano rese disponibili come parte della documentazione di gara; e
- consentire un tempo sufficiente per la presentazione di offerte, anche da parte di coloro che non sono coinvolti nella consultazione di mercato.

Consultare il mercato può sembrare arduo, ma i guadagni in termini sociali possono essere significativi se il processo può modellare in modo trasparente il mercato affinché fornisca soluzioni nuove che soddisfino realmente le esigenze degli utenti.

Buone pratiche

- Assicurarsi di effettuare ricerche di mercato prima di entrare in contatto con i fornitori. Maggiori sono le conoscenze di cui l'acquirente pubblico dispone in merito alle innovazioni sociali e alle possibilità di miglioramento, più realistica apparirà la sua dichiarazione delle esigenze e ciò determinerà un dialogo produttivo e pertinente;
- condurre un dialogo efficace con il mercato può richiedere tempo e risorse, ma sono disponibili diverse opzioni. Va individuato il metodo che è proporzionato ai mezzi dell'acquirente pubblico, alle dimensioni e al valore dell'appalto nonché ai rischi sociali in questione.

3.3 Quale tipo di appalto scegliere

La progettazione dell'appalto può svolgere un ruolo cruciale nella determinazione dell'impatto sociale degli appalti.

Dimensioni e durata dell'appalto

Occorre garantire che la dimensione dell'appalto non costituisca un ostacolo alla partecipazione di organizzazioni che possono offrire valore sociale, comprese le PMI, le organizzazioni dell'economia sociale e le imprese sociali. Organizzare appalti di dimensioni inferiori, anche suddividendo gli appalti in lotti, può facilitare l'accesso di organizzazioni già attive nell'erogazione di benefici sociali, dato che tali dimensioni possono essere più adatte alle loro capacità di produzione. Tuttavia gli appalti di dimensioni troppo ridotte limitano il campo della concorrenza e riducono la possibilità di

investimento in impatti sociali. Occorre essere consapevoli del fatto che è vietato frazionare un appalto allo scopo di eludere il rispetto degli obblighi a livello UE, a meno che ragioni oggettive lo giustifichino ⁽⁷⁵⁾.

Anche la durata dell'appalto può svolgere un ruolo significativo nel determinare la portata dei rendimenti sociali. Gli appalti brevi, che durano un anno o meno, possono rendere difficile per il contraente investire e fornire impatti sociali. Ciò è particolarmente vero se vengono introdotti metodi o sistemi nuovi ad esempio per monitorare il rispetto dei diritti umani lungo la catena di approvvigionamento o per formare personale precedentemente disoccupato. Tali iniziative richiedono tempo per sedimentarsi e fornire risultati, di conseguenza va considerato questo aspetto quando si prendono decisioni in merito alla durata del contratto di appalto. Se la durata del contratto di appalto è insufficiente, può incidere negativamente anche sulla qualità e sulla continuità di un servizio. Ciò potrebbe avere effetti negativi su alcuni beneficiari dei servizi (quali le persone in situazioni di vulnerabilità). Un approccio consiste nel subordinare i rinnovi/la proroga dell'appalto al conseguimento di impatti sociali specifici, nonché a prestazioni complessivamente soddisfacenti.

Ricorso alla suddivisione in lotti

Le norme UE evidenziano la possibilità di suddividere gli appalti in lotti e impongono agli acquirenti pubblici di fornire una motivazione quando viene deciso di non operare tale suddivisione ⁽⁷⁶⁾. Il ricorso alla suddivisione in lotti nel contesto di appalti pubblici socialmente responsabili può garantire che operatori di dimensioni minori, le organizzazioni dell'economia sociale o le imprese sociali possano competere, dato che potrebbero non essere in grado di soddisfare tutti gli aspetti di un appalto di grandi dimensioni. È inoltre possibile limitare il numero di lotti aggiudicati a un solo offerente, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori, preventivamente stabiliti ⁽⁷⁷⁾. Il ricorso alla suddivisione in lotti può aiutare l'acquirente pubblico a garantire che più organizzazioni vengano coinvolte nell'erogazione di benefici sociali.

Gli acquirenti pubblici possono decidere come definire i lotti, ad esempio, in base a:

- tipo di risultati tangibili;
- dimensione dei singoli appalti; oppure
- area geografica di fornitura.

Una consultazione preliminare di mercato (vedere la sezione 3.2) potrebbe fornire informazioni su come suddividere i lotti in modo adatto per il mercato e incoraggiare il migliore rapporto qualità/prezzo.

L'acquirente pubblico può accettare offerte tanto per lotti associati quanto per lotti singoli. Nel primo caso è necessario specificare nel bando di gara quali lotti possono essere associati. Al contrario, l'acquirente pubblico può scegliere di limitare il numero di lotti per i quali un fornitore può presentare un'offerta e il numero massimo di lotti che possono essere aggiudicati a un fornitore.

⁽⁷⁵⁾ Articolo 5, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE; articolo 16, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE; articolo 8, paragrafo 4, della direttiva 2014/23/UE.

⁽⁷⁶⁾ Considerando 78 e articolo 46, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE; considerando 87 e articolo 65, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE. I governi nazionali possono inoltre scegliere di rendere obbligatoria la suddivisione degli appalti in lotti per determinati tipi di appalti.

⁽⁷⁷⁾ Articolo 46, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE; articolo 65, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE.

La decisione di non aggiudicare un appalto suddividendolo in lotti può essere appropriata quando tale suddivisione potrebbe:

- limitare la concorrenza;
- rischiare di rendere l'esecuzione dell'appalto eccessivamente difficile od onerosa dal punto di vista tecnico; oppure
- minare l'esecuzione dell'appalto a causa della necessità di coordinare contraenti diversi per i lotti.

Scelta tra accordo quadro e contratto di appalto

Un modo per aumentare l'efficienza delle gare d'appalto quando si attuano gli appalti pubblici socialmente responsabili può essere quello di aggiudicare accordi quadro. Un accordo quadro può essere concluso con uno o più operatori e consente l'aggiudicazione di più contratti di appalto senza ripetere l'intera procedura di appalto. Gli accordi quadro possono contribuire agli appalti pubblici socialmente responsabili consentendo una maggiore flessibilità nell'aggiudicazione dei contratti di appalto e possono altresì aumentare gli incentivi per i fornitori a offrire soluzioni con rendimenti sociali più elevati, in ragione della possibilità di vedersi aggiudicare più contratti di appalto e quindi recuperare eventuali spese aggiuntive legate all'attuazione di tali soluzioni.

Il capitolo 5 contiene ulteriori informazioni sull'attuazione degli appalti pubblici socialmente responsabili attraverso accordi quadro e condizioni contrattuali, compresi quelli relativi a subappaltatori.

Buona pratica

- Considerare in una fase precoce in che modo il tipo e la durata del contratto di appalto potrebbero incidere sul valore sociale dell'offerta. L'acquirente pubblico può chiedere ai fornitori, nel contesto della consultazione di mercato, quale tipo di contratto di appalto o accordo quadro consentirebbe loro di ottenere impatti sociali.

3.4 Scelta della procedura

Le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE prevedono una scelta tra cinque procedure di appalto ⁽⁷⁸⁾:

- procedura aperta: le offerte possono essere presentate da qualsiasi operatore;
- procedura ristretta: vengono selezionati almeno cinque offerenti invitati a presentare offerte in base a criteri oggettivi;
- procedura competitiva con negoziazione: vengono selezionati almeno tre offerenti invitati a presentare offerte in base a criteri oggettivi; le offerte possono essere negoziate;
- dialogo competitivo: vengono scelti almeno tre candidati invitati a fornire soluzioni sulla base di una descrizione delle esigenze dell'acquirente pubblico; e
- partenariato per l'innovazione: vengono scelti almeno tre candidati per sviluppare e fornire beni o servizi che non esistono ancora sul mercato, utilizzando una struttura di appalto per fasi.

Si noti che, ai sensi della direttiva 2014/24/UE, si può ricorrere alla procedura competitiva con negoziazione e al dialogo competitivo soltanto in situazioni specifiche ⁽⁷⁹⁾ e, in ogni caso, occorre

⁽⁷⁸⁾ Cfr. capo I della direttiva 2014/24/UE (in particolare gli articoli da 26 a 31); capo I della direttiva 2014/25/UE (in particolare gli articoli da 44 a 49).

invitare un numero di candidati tale da garantire una concorrenza effettiva. Gli appalti pubblici socialmente responsabili sono possibili nel contesto di ciascuna di tali procedure, ma l'approccio specifico può differire a seconda della procedura scelta.

In una procedura aperta, qualsiasi fornitore può presentare un'offerta, ma è possibile valutare le capacità tecniche e professionali (comprese le esperienze precedenti) in base al criterio di conformità/non conformità prima o dopo la valutazione delle offerte. Le procedure in più fasi (ossia tutte tranne la procedura aperta) offrono l'opportunità di selezionare gli offerenti in anticipo sulla base di criteri che possono comprendere la capacità di soddisfare aspetti sociali del contratto di appalto. Il capitolo 4 contiene ulteriori informazioni sulla valutazione delle capacità tecniche e professionali nel contesto degli appalti pubblici socialmente responsabili.

⁽⁷⁹⁾ Articolo 26, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE. Ai sensi della direttiva 2014/25/UE, si può ricorrere al dialogo competitivo e alla procedura negoziata con previa pubblicazione senza una giustificazione speciale.

Utilizzo del dialogo con gli offerenti: procedura di gara per l'assistenza diurna a favore di adulti con esigenze complesse

Obiettivi dell'appalto

Lo Scottish Borders Council (SBC) intendeva fare evolvere i propri servizi di assistenza diurna a favore di adulti con esigenze complesse. L'SBC ha quindi riesaminato i servizi, anche consultando gli utenti, e mirando a migliorare la personalizzazione e la flessibilità dei servizi di assistenza per soddisfare le esigenze individuali. La sfida per l'SBC consisteva nell'attrarre una serie di possibili fornitori, comprese organizzazioni quali le imprese sociali, affinché presentassero offerte per questo nuovo tipo di appalto flessibile, dato il numero limitato di potenziali fornitori.

Approccio

L'SBC ha utilizzato inizialmente una procedura di appalto standard, ma nessuna offerta pervenuta soddisfaceva i requisiti per la fornitura flessibile di servizi adeguati. Di conseguenza ha sviluppato un approccio che prevedeva sessioni di dialogo con diversi fornitori del terzo settore. La squadra incaricata dell'appalto ha preparato un fascicolo informativo che spiegava il processo e forniva una base per più sessioni di dialogo con ciascun fornitore svolte nell'arco di un mese. I fornitori hanno avuto la possibilità di presentare i loro piani agli utenti del servizio e ai loro prestatori di assistenza. Tale dialogo ha consentito alle parti interessate di interagire con i potenziali fornitori per comprendere e fornire contributi in merito al capitolato d'oneri finale. Il modello finale coprodotto è stato discusso con tutti i soggetti coinvolti ed è stato quindi proposto nell'ultima parte della procedura di appalto. Le offerte risultanti sono state valutate ed è stato aggiudicato un contratto di appalto.

Risultati

Il modello di coproduzione ha portato a un numero maggiore di offerte così come a offerte di qualità superiore, con una risposta migliore rispetto a quanto inizialmente previsto. La procedura di gara ha comportato una riduzione del numero di persone che si spostavano fuori dalla loro zona per accedere ai servizi di assistenza e un guadagno in termini di efficienza pari a 200 000 GBP in cinque anni, ottenuto attraverso il modello di appalto in questione. Il contratto di appalto ha inoltre definito l'obbligo per i contraenti di fornire i servizi in un modo che si applichi a tutti gli utenti finali, garantendo il soddisfacimento tanto delle esigenze individuali quanto dei requisiti fissati dall'SBC.

Insegnamenti tratti

Il coinvolgimento collettivo dei fornitori, delle parti interessate e dell'acquirente pubblico ha creato benefici positivi che sono andati oltre le aspettative. In particolare ha assicurato il coinvolgimento delle persone con difficoltà di apprendimento e dei loro prestatori di assistenza durante tutto il processo e ha creato un senso di titolarità del nuovo servizio. Il processo flessibile e di coproduzione ha fornito opportunità significative al fornitore del terzo settore di interagire con le persone che utilizzano il servizio e ha contribuito a informare la presentazione delle offerte. Come ha affermato il fornitore: "l'opportunità di incontrare in una fase precoce famiglie e committenti ci ha consentito di soddisfare meglio le esigenze specifiche del gruppo di clienti individuato".

Anche aspetti quali la dimensione del mercato rilevante che offre soluzioni socialmente responsabili, l'oggetto specifico e la portata dell'appalto previsto, nonché la sua complessità, possono incidere sulla scelta della procedura. Se si tratta di un appalto piuttosto semplice e standard e soltanto un numero esiguo di fornitori è in grado di fornire il prodotto/servizio, allora può essere efficiente optare per una procedura aperta. Viceversa, la procedura ristretta può essere più conveniente nel

caso in cui il prodotto/servizio richieda importanti capacità finanziarie e tecniche e possa essere fornito da un ampio numero di fornitori, dato che in tal caso si può fissare il numero massimo di candidati che saranno invitati a partecipare ⁽⁸⁰⁾. Se l'ambito specifico dell'appalto è più complesso, le specifiche tecniche non possono essere stabilite con precisione sufficiente o sono necessarie soluzioni innovative, si può preferire ricorrere alla procedura competitiva con negoziazione o al dialogo competitivo, purché le loro condizioni di accesso siano soddisfatte. I termini minimi per ciascuna procedura sono stabiliti nelle direttive e sono soggetti all'obbligo generale di consentire un tempo adeguato in base alla complessità dell'appalto ⁽⁸¹⁾. Nel fissare i termini, occorre considerare la qualità e la complessità delle risposte previste: tempi di gara brevi possono talvolta essere controproducenti se significano che è necessario dedicare più tempo a chiarire le offerte presentate.

Alcuni acquirenti pubblici possono temere che gli appalti pubblici socialmente responsabili renderanno più difficile per gli offerenti rispondere ai criteri di una gara d'appalto, e temere di non ricevere offerte valide. Un modo per risolvere tale preoccupazione consiste nel consultare il mercato, come illustrato in precedenza. Alcune procedure consentono una maggiore interazione con gli offerenti, che può essere sfruttata anche per garantire una buona risposta ai criteri sociali. Ad esempio, nel contesto di una procedura competitiva con negoziazione, si possono negoziare aspetti relativi alle prestazioni a livello sociale (al di sopra di qualsiasi requisito minimo stabilito) nonché le modalità di rendicontazione che verranno applicate. Le procedure di dialogo competitivo e di partenariato per l'innovazione possono contribuire ad affrontare problemi sociali complessi consentendo agli offerenti di sviluppare e perfezionare soluzioni nuove.

Ai sensi della direttiva 2014/24/UE, si può ricorrere al dialogo competitivo o alla procedura competitiva con negoziazione quando il mercato non è in grado di soddisfare le esigenze dell'acquirente pubblico senza adattare soluzioni prontamente disponibili oppure se sono necessarie soluzioni progettuali aggiuntive o soluzioni innovative ⁽⁸²⁾. È altresì possibile ricorrere a tali procedure per gli appalti soggetti al regime alleggerito, che può consentire una maggiore flessibilità procedurale (vedere sezione 4.2).

Tali procedure possono tradursi in innovazione sociale e una migliore comprensione delle possibilità per aumentare il valore sociale, ma la loro gestione richiede l'impegno di risorse e competenze. Una soluzione più semplice può essere quella di condurre una consultazione preliminare di mercato prima di attuare una procedura aperta o ristretta.

Infine gli appalti precommerciali ⁽⁸³⁾ possono essere utili nei casi in cui è necessario sviluppare soluzioni innovative per soddisfare le esigenze, anche laddove siano in gioco obiettivi sociali ⁽⁸⁴⁾. Gli

⁽⁸⁰⁾ Articolo 65 della direttiva 2014/24/UE, articolo 46 della direttiva 2014/25/UE.

⁽⁸¹⁾ Articolo 47 della direttiva 2014/24/UE; articolo 66 della direttiva 2014/25/UE; articolo 39 della direttiva 2014/23/UE.

⁽⁸²⁾ Articolo 26, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE. Ai sensi della direttiva sui servizi di pubblica utilità, si può ricorrere al dialogo competitivo e alla procedura negoziata con previa pubblicazione senza una giustificazione speciale.

⁽⁸³⁾ Gli appalti precommerciali non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici (vedere articolo 14 della direttiva 2014/24/UE e articolo 32 della direttiva 2014/25/UE). Gli appalti precommerciali non trattano l'adozione della produzione su larga scala per volumi commerciali di prodotti finali, un aspetto che rientra nell'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici. Per ulteriori informazioni sugli appalti precommerciali, sui loro vantaggi e i sui loro limiti, vedere <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/pre-commercial-procurement>.

appalti precommerciali consentono agli acquirenti pubblici di confrontare potenziali approcci alternativi alle soluzioni e di scegliere quello più adatto a soddisfare una specifica esigenza pubblica. Le autorità pubbliche possono ricorrere a tali appalti per acquistare ricerca e sviluppo da più fornitori concorrenti in parallelo per confrontare approcci alternativi alle soluzioni e individuare le soluzioni che presentano il migliore rapporto qualità/prezzo.

Buone pratiche

- Quando si decide la procedura da adottare, occorre prendere in considerazione i fattori degli appalti pubblici socialmente responsabili, compresa la capacità corrente del mercato di soddisfare i requisiti sociali stabiliti dall'acquirente pubblico nonché la qualità e la quantità previste per le offerte;
- procedure flessibili possono contribuire a garantire una buona risposta ai criteri sociali consentendo una maggiore interazione con gli offerenti.

3.5 Definizione e messa in discussione delle specifiche

Dato che le specifiche possono determinare l'ambito di applicazione degli appalti pubblici socialmente responsabili in un determinato appalto, oltre a incidere sul contesto della concorrenza, è fondamentale che siano corrette. Consentire alle parti interessate di commentare il progetto di specifiche nel contesto della consultazione di mercato è un modo per conseguire tale obiettivo. Può inoltre essere utile mettere in atto un processo interno di messa in discussione delle specifiche.

La sezione 4.4 esamina l'uso di specifiche per gli appalti pubblici socialmente responsabili basate sulle prestazioni o sui risultati. Andare oltre una specifica tecnica ristretta per un prodotto o un servizio ed esprimere requisiti in termini funzionali può indurre innovazioni sociali e idee nuove avanzate dal mercato. Ad esempio specificando:

- trasporti pienamente accessibili a tutte le persone, comprese quelle con disabilità, anziché scrivere autobus con accesso per sedie a rotelle;
- architettura accessibile per rispondere alle esigenze delle persone con disabilità, anziché concentrarsi su un solo tipo di disabilità facendo riferimento ad esempio soltanto a segnaletica degli edifici che utilizzi sistemi Braille o audio; oppure
- trasparenza delle catene di approvvigionamento e un processo per il monitoraggio dei diritti dei lavoratori per il prodotto offerto, anziché richiedere soltanto la conformità alle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Concentrare l'attenzione in una fase precoce sulla progettazione delle specifiche può migliorare gli impatti sociali di un appalto. I processi di valutazione delle esigenze, la consultazione del mercato e la scelta della forma del contratto di appalto e della procedura di appalto di cui sopra garantiscono il conseguimento di impatti sociali più pertinenti e realistici.

Buona pratica

- La pianificazione di appalti socialmente responsabili è importante tanto quanto la scelta delle specifiche tecniche e dei criteri di gara. Ove possibile e opportuno, occorre consultare il personale e gli utenti finali in merito alle esigenze sociali,

⁽⁸⁴⁾ Per un esempio concreto del modo in cui gli appalti precommerciali possono essere utilizzati per fornire servizi di assistenza a più utenti, vedere: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/bioservo-technologies-gives-humans-robotic-super-strength-cyborgs>.

coinvolgere il mercato per presentare i propri obiettivi e ottenere riscontro dai fornitori nonché scegliere l'approccio di appalto che è in grado di fornire potenzialmente gli impatti sociali più positivi.

3.6 Utilizzo di campi opzionali nei modelli di formulari

Dal 25 ottobre 2023 gli acquirenti pubblici dovranno compilare modelli di formulari nuovi e aggiornati ⁽⁸⁵⁾ (formulari elettronici) che consentiranno loro di fornire informazioni sull'uso di aspetti sociali e criteri di accessibilità nei loro appalti (per gli aspetti di accessibilità, anche nei modelli di formulari, vedere la sezione 4.4.1). I modelli di formulari aggiornati comprenderanno un campo facoltativo nel quale sarà possibile indicare che si persegue un obiettivo sociale attraverso la procedura di appalto. Utilizzando tale opzione si contribuirà a una raccolta e un'analisi dei dati più accurate in merito all'uso degli appalti pubblici socialmente responsabili nel proprio paese e in tutta l'UE.

Una buona applicazione dei formulari elettronici costituisce un investimento. Richiede tempo e risorse sufficienti, ma consentirà un notevole risparmio nel tempo per tutti coloro che li applicano e li usano. In particolare, contrariamente ai precedenti modelli di formulari, i formulari elettronici sono destinati in larga misura a essere compilati automaticamente dai sistemi per gli appalti elettronici, non dagli utenti, riducendo così in modo significativo gli oneri amministrativi. I formulari elettronici possono essere adattati alle esigenze nazionali. Per comprendere meglio il processo e le opzioni, consultare il Manuale di implementazione dei criteri relativi ai formulari elettronici ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁵⁾ Regolamento di Esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione, del 23 settembre 2019, che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 (formulari elettronici).

⁽⁸⁶⁾ Vedere https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/eforms_it.

Capitolo 4 – La procedura di appalto

Questo capitolo esamina più da vicino come attuare gli appalti pubblici socialmente responsabili durante il processo di aggiudicazione del contratto di appalto. Si concentra sulle opportunità previste dalle direttive sugli appalti pubblici e segue le fasi della procedura di gara, dalla definizione dell'oggetto fino all'individuazione dell'offerta aggiudicataria. Sulla base della valutazione delle esigenze e della pianificazione trattate nel capitolo 3, l'acquirente pubblico può scegliere quale degli approcci illustrati qui è appropriato per il suo appalto. Tale scelta implica spesso l'utilizzo di più di una misura di appalto pubblico socialmente responsabile, ad esempio associando criteri di esclusione e di aggiudicazione.

Ogni sezione comprende esempi forniti da acquirenti pubblici effettivi e raccomandazioni per le azioni da intraprendere.

4.1 Definizione dell'oggetto e individuazione delle norme pertinenti

Le direttive sugli appalti pubblici non prescrivono un unico approccio adatto per tutti gli appalti pubblici. Gli acquirenti pubblici possono scegliere tra una serie di procedure e tecniche e alcuni contratti o accordi finanziari non rientrano nell'ambito di applicazione delle norme in materia di appalti, ad esempio i contratti di lavoro o i servizi non economici di interesse generale ⁽⁸⁷⁾. Per gli appalti soggetti alle direttive sugli appalti pubblici, la determinazione dell'oggetto dell'appalto è fondamentale.

L'oggetto assume di norma la forma di una breve descrizione dei beni, servizi o lavori che si intende acquistare. Per le procedure di valore superiore alle soglie UE, tale informazione è riportata nel bando di gara insieme ai codici pertinenti del vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV). Questi ultimi consentono al mercato di sapere esattamente cosa l'acquirente pubblico intende acquistare e garantiscono che gli operatori interessati possano reperire il bando di gara in questione. I codici del vocabolario comune per gli appalti pubblici sono importanti anche perché determinano quale regime giuridico stabilito dalle direttive si applica all'appalto. Per i servizi sociali e

Il collegamento con l'oggetto

L'articolo 67, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 82, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE spiegano cosa si intende per "collegamento con l'oggetto". I criteri saranno considerati connessi all'oggetto ove riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi fattori coinvolti:

- a) nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi; oppure
 - b) in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita,
- anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale.

Un'esemplificazione di questo concetto potrebbe essere che se si intende acquistare mele, non si può richiedere agli offerenti di produrre anche arance. Tuttavia si possono chiedere informazioni sulle condizioni di produzione delle mele, compresi fattori che potrebbero non essere evidenti considerando il prodotto finale (ad esempio le condizioni di lavoro).

Ulteriori esempi in questo capitolo illustrano come il collegamento con l'oggetto si applica ai criteri degli appalti pubblici socialmente responsabili in ciascuna fase di una procedura di gara e quali approcci non soddisfano tale requisito.

⁽⁸⁷⁾ Servizi quali la polizia, la giustizia e i regimi obbligatori di sicurezza sociale non sono soggetti a una specifica legislazione europea o alle norme in materia di mercato interno e di concorrenza.

per altri servizi specifici acquistati sotto forma di un contratto di appalto pubblico, le direttive sugli appalti pubblici prevedono un "regime alleggerito" che consente una maggiore flessibilità nel processo di aggiudicazione dell'appalto ⁽⁸⁸⁾. Il vocabolario comune per gli appalti pubblici stabilisce se l'appalto in questione rientra nell'ambito di applicazione del regime alleggerito e se può essere riservato alle organizzazioni aventi una missione di servizio pubblico (vedere sezione 4.3).

Decidere quale sia l'oggetto dell'appalto è altresì fondamentale per individuare le opportunità pertinenti di applicare criteri sociali nel contesto della procedura di gara. In effetti le direttive sugli appalti pubblici indicano chiaramente che gli acquirenti pubblici possono applicare criteri sociali durante tutta la procedura di appalto, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto (vedere il riquadro che precede per maggiori informazioni sul significato di tale affermazione). La tabella che segue fornisce alcuni esempi di diversi tipi di appalto, le norme applicabili e i potenziali approcci agli appalti pubblici socialmente responsabili.

Oggetto	Norme applicabili	Esempio di approccio agli appalti pubblici socialmente responsabili
Fornitura di divise ospedaliere (valore stimato: 300 000 EUR)	Direttiva 2014/24/UE (pienamente applicabile)	<ul style="list-style-type: none"> • Criteri di esclusione e di selezione per garantire pratiche di lavoro etiche lungo la catena di approvvigionamento; • i criteri di aggiudicazione comprendono un riferimento a marchi o etichette di terze parti che certificano la produzione etica; • le clausole contrattuali rafforzano gli impegni e consentono il monitoraggio della catena di approvvigionamento; • le specifiche tecniche richiedono l'accessibilità e l'inclusione delle disabilità.
Servizi di assistenza a favore di giovani vulnerabili (valore stimato: 1 milione di EUR)	Direttiva 2014/24/UE (regime alleggerito)	<ul style="list-style-type: none"> • Consultazione preliminare di mercato per individuare il modo più efficace per fornire il servizio; • consultazione con utenti ed esperti per individuare le esigenze degli utenti, anche in materia di accessibilità; • l'appalto può essere riservato a organizzazioni aventi una missione di servizio pubblico (appalti riservati per servizi sociali); • i criteri di aggiudicazione si concentrano sulla qualità e sull'inclusione sociale (ad esempio dando la priorità a caratteristiche di inclusione delle disabilità e ad elementi di accessibilità); • le clausole contrattuali possono collegare il pagamento ai risultati, ad esempio impatti positivi definiti per i giovani.

⁽⁸⁸⁾ Titolo III (articoli da 74 a 77) della direttiva 2014/24/UE; articoli da 91 a 94 della direttiva 2014/25/UE; articolo 19 della direttiva 2014/23/UE. Cfr. sezione 4.2.

Partenariato pubblico-privato per lo sviluppo di una zona urbana che comprenda case popolari e servizi a favore della collettività (valore stimato: 25 milioni di EUR)	Direttiva 2014/23/UE (direttiva sulle concessioni)	<ul style="list-style-type: none"> • Tra i criteri di selezione figura l'esperienza nella realizzazione di progetti precedenti in modo socialmente inclusivo; • le specifiche tecniche devono comprendere criteri di accessibilità per tutti gli edifici, tutte le zone pubbliche e tutte le strutture; • le clausole contrattuali comprendono l'assunzione e la formazione di un certo numero di lavoratori svantaggiati.
--	--	---

Tabella 4.1 Esempi di approcci agli appalti pubblici socialmente responsabili collegati all'oggetto di un appalto.

Sebbene presenti soltanto una ridotta selezione dei tipi di appalto nel contesto dei quali gli aspetti sociali possono essere di primaria importanza, la tabella che precede illustra la serie di approcci disponibili ai sensi del diritto dell'Unione. Gli approcci agli appalti pubblici socialmente responsabili di cui sopra sono tutti collegati all'oggetto dell'appalto. Alcuni esempi di approcci che non sarebbero collegati all'oggetto sono:

- l'obbligo per gli offerenti di disporre di etichette/ marchi/certificazioni di terze parti per tutti i loro prodotti (compresi quelli non acquistati) oppure di assumere lavoratori svantaggiati in tutte le loro operazioni (piuttosto che soltanto per lo specifico appalto in questione);
- l'aggiudicazione di punti aggiuntivi agli offerenti che accettano di effettuare una donazione in beneficenza o di sostenere un progetto non collegato all'appalto in corso di aggiudicazione;
- l'obbligo per gli offerenti di disporre di una politica generale in materia di responsabilità sociale dell'impresa, piuttosto che definire prescrizioni specifiche relative al modo in cui essi eseguiranno l'appalto.

Il terzo esempio è rafforzato dal considerando 97 della direttiva 2014/24/UE e dal considerando 102 della direttiva 2014/25/UE. Piuttosto che richiedere la presenza di una politica applicabile a livello aziendale, l'acquirente pubblico dovrebbe concentrarsi sugli aspetti specifici della responsabilità sociale che intende affrontare nel contesto dell'appalto. In alcuni casi la presenza di una politica in materia di responsabilità sociale dell'impresa può servire come prova (parziale) in relazione a un requisito specifico. Ad esempio se l'appalto in questione comprende condizioni destinate a proteggere gli informatori lungo la catena di approvvigionamento, gli offerenti possono rinviare alla loro politica generale in materia di segnalazione di irregolarità, nonché a eventuali misure specifiche da mettere in atto per l'appalto.

4.2 Il regime alleggerito

Durante la riforma del 2014 delle direttive sugli appalti pubblici è stato riconosciuto che per alcuni servizi, in particolare quelli relativi ad attività sociali, sanitarie, educative e comunitarie, si dovrebbero applicare norme distinte. Per loro natura, tali servizi presentano in genere un interesse transfrontaliero limitato e sono inoltre organizzati in modi diversi in tutta l'UE, rispecchiando tradizioni culturali diverse. Per questi motivi, è stato stabilito un "regime alleggerito" distinto che crea opportunità uniche per gli appalti pubblici socialmente responsabili.

Il regime alleggerito per i servizi sociali e altri servizi specifici ⁽⁸⁹⁾ stabilisce una soglia più elevata per l'applicazione delle norme UE a tali servizi e consente agli Stati membri di mettere in atto norme nazionali in merito alla loro aggiudicazione. In ragione dell'ampio margine di discrezionalità lasciato agli Stati membri in questo settore, le norme procedurali applicabili ai servizi sociali e ad altri servizi specifici possono variare in modo significativo tra i diversi paesi dell'Unione. Ai sensi del diritto dell'Unione, continuano ad applicarsi soltanto i principi fondamentali del trattato della trasparenza e della parità di trattamento, nonché l'obbligo di pubblicare un avviso che pubblicizzi il bando di gara e un avviso che annunci l'aggiudicazione dell'appalto.

All'interno di questi principi di base, è possibile applicare procedure di aggiudicazione per appalti soggetti al regime alleggerito più flessibili rispetto a quelle utilizzate per gli appalti interamente assoggettati alle direttive. Ad esempio utenti e potenziali prestatori di servizi possono essere coinvolti più da vicino nella progettazione del servizio e si possono tenere negoziazioni su vari aspetti quali qualità, copertura e disposizioni in materia di personale. È inoltre possibile applicare procedure basate su quelle stabilite nelle direttive sugli appalti pubblici, ma con adattamenti specifici che le rendono più adatte ai servizi che l'acquirente pubblico intende acquistare ⁽⁹⁰⁾. Ad esempio l'acquirente pubblico potrebbe voler tenere riunioni di dialogo con gli offerenti prima di pubblicare l'invito a presentare offerte/il documento descrittivo oppure adeguare i termini o il numero di offerenti da invitare a presentare un'offerta.

Quadro europeo della qualità per i servizi sociali

Nel 2010 è stato adottato il quadro europeo volontario della qualità per i servizi sociali. Tale quadro definisce i principi di qualità per i servizi sociali e i criteri operativi per contribuire all'attuazione e al monitoraggio. Si rivolge tanto agli acquirenti pubblici incaricati di erogare servizi sociali quanto ai fornitori di servizi e ai loro dipendenti.

I principi generali di qualità affermano che i servizi sociali dovrebbero essere disponibili, accessibili (anche dal punto di vista economico), incentrati sulla persona, completi, continui e orientati ai risultati. Ulteriori spiegazioni di ciascuno di questi principi sono fornite nel quadro stesso.

I principi e i criteri sono particolarmente rilevanti per i servizi soggetti al regime alleggerito. Essi possono ad esempio contribuire a strutturare la consultazione e il coinvolgimento degli utenti nella pianificazione e nell'aggiudicazione dei servizi. Il quadro completo è disponibile a [questo indirizzo](#).

⁽⁸⁹⁾ Titolo III (articoli da 74 a 77) della direttiva 2014/24/UE; articoli da 91 a 94 della direttiva 2014/25/UE. L'articolo 19 della direttiva 2014/23/UE prevede che le concessioni per i servizi sociali e altri servizi specifici siano soggette esclusivamente alle norme in materia di pubblicazione di un avviso di preinformazione e di un avviso di aggiudicazione e alle norme in materia di ricorsi.

⁽⁹⁰⁾ È importante indicare nel bando di gara se si utilizza una delle procedure regolari o se una di tali procedure è stata adattata al fine di aggiudicare un appalto in regime alleggerito.

Ulteriori esempi del modo in cui viene utilizzato il regime alleggerito nella pratica nazionale sono riportati nei riquadri che accompagnano la presente sezione.

Esempi di diritto/orientamenti nazionali sul regime alleggerito: Francia e Scozia

Nel 2019 tre ministeri francesi hanno pubblicato congiuntamente un aggiornamento degli [orientamenti su aspetti sociali degli appalti](#). Ciò rispecchia le direttive sugli appalti pubblici, come attuate nel diritto francese tramite il [décret 2016-360 del 25 marzo 2016](#).

Oltre ad altri numerosi argomenti tali orientamenti esaminano l'uso della "procedura adattata" alla quale si può ricorrere per i servizi sociali e altri servizi specifici, come indicato negli articoli 27 e 28 del *décret*. Gli orientamenti suggeriscono modi in cui tale procedura può essere impiegata per conseguire obiettivi sociali quali l'inserimento nel mercato del lavoro di persone disoccupate. Ad esempio gli offerenti possono offrire varianti per proporre modi diversi attraverso i quali conseguire obiettivi sociali.

Gli orientamenti sottolineano inoltre che la procedura adattata non consente di riservare appalti a una specifica impresa, ma che se del caso si possono applicare riserve.

L'ente francese *Direction des Affaires Juridiques* ha inoltre pubblicato [orientamenti](#) sull'uso della procedura adattata, sottolineando che ciò dovrebbe consentire una maggiore partecipazione delle PMI e di altri offerenti "non tradizionali".

In Scozia sono stati predisposti [orientamenti](#) specifici sugli acquisti di servizi di assistenza e sostegno nel contesto del regime alleggerito. Tali orientamenti delineano le migliori pratiche in termini di coinvolgimento degli utenti di servizi e dei prestatori di assistenza, di pianificazione degli appalti, compresi i requisiti in materia di benefici a favore della comunità, se del caso, e di gestione dei contratti di appalto dopo la loro aggiudicazione. Fornisce esempi del modo in cui la continuità e la qualità dei servizi possono essere protetti in ciascuna fase della procedura di appalto.

Un numero significativo di servizi soggetti al regime alleggerito sono i servizi alla persona. Per loro natura tali servizi hanno un impatto rilevante sul benessere delle persone che li ricevono e richiedono l'esecuzione di attività ad alta intensità di lavoro. Le norme dell'UE sugli appalti pubblici riconoscono l'importanza di tenere conto di un certo numero di aspetti e considerazioni qualitativi quando si acquistano tali servizi. Questo è il motivo per cui le norme nazionali per gli appalti in regime alleggerito devono garantire che gli acquirenti pubblici possano tenere conto dei seguenti aspetti: qualità; continuità; accessibilità; accessibilità economica; disponibilità e completezza dei servizi; esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi gruppi svantaggiati e vulnerabili; coinvolgimento e responsabilizzazione degli utenti; ed innovazione. Le norme nazionali possono specificare inoltre che i criteri di aggiudicazione per tali appalti comprendono qualità e sostenibilità dei servizi.

Vale la pena ricordare che potrebbero esserci modi diversi per organizzare l'erogazione di un servizio, compresi i servizi sociali. Alcuni non sono soggetti affatto alle norme in materia di appalti. Ad esempio:

- l'acquirente pubblico può aggiudicare una sovvenzione a una o più organizzazioni che sostengono la comunità ⁽⁹¹⁾;
- l'acquirente pubblico può decidere di erogare il servizio utilizzando risorse proprie; oppure
- l'acquirente pubblico può utilizzare un prestatore interno o collaborare con altri acquirenti pubblici per erogare il servizio ⁽⁹²⁾.

Occorre considerare le norme in materia di aiuti di Stato di cui agli articoli 107 e 108 del trattato qualora vi sia il rischio di conferire un vantaggio selettivo a qualsiasi impresa ⁽⁹³⁾.

L'elenco completo dei servizi rientranti nell'ambito di applicazione del regime alleggerito è riportato nelle direttive sugli appalti pubblici ⁽⁹⁴⁾; una selezione di quelli più rilevanti per gli appalti pubblici socialmente responsabili è riportata nella pagina che segue. Quelli elencati in grassetto possono essere riservati alle organizzazioni aventi una missione di servizio pubblico (vedere sezione 4.3).

Buone pratiche

- In sede di definizione dell'oggetto dell'appalto, occorre considerare che da esso dipende quali norme giuridiche si applicano, ad esempio, se rientra nell'ambito di applicazione del regime alleggerito;
- l'oggetto del', unitamente ai codici pertinenti del vocabolario comune per gli appalti pubblici, stabilisce inoltre la portata dei criteri per gli appalti pubblici socialmente responsabili che è possibile applicare, in maniera da essere certi di includere tutti gli aspetti pertinenti (ad esempio lo sviluppo di una zona urbana, compresi case popolari e servizi a favore della collettività);
- se si applica il regime alleggerito, è necessario consultare norme e orientamenti nazionali; inoltre si dovrebbe valutare come organizzare la procedura per massimizzare il valore sociale, ad esempio coinvolgendo gli utenti nella procedura di appalto.

⁽⁹¹⁾ Come previsto al considerando 4 della direttiva 2014/24/UE: "[...] il semplice finanziamento, in particolare tramite sovvenzioni, di un'attività che è spesso legata all'obbligo di rimborsare gli importi percepiti qualora essi non siano utilizzati per gli scopi previsti, generalmente non rientra nell'ambito di applicazione delle norme che disciplinano gli appalti pubblici". Vedere anche il considerando 114 della direttiva 2014/24/UE e il considerando 120 della direttiva 2014/25/UE.

⁽⁹²⁾ In questo caso si applicano le norme sugli appalti pubblici e sulle concessioni tra persone giuridiche di diritto pubblico, di cui all'articolo 12 della direttiva 2014/24/UE e all'articolo 17 della direttiva 2014/23/UE. Gli articoli da 28 a 30 della direttiva 2014/25/UE stabiliscono norme applicabili a relazioni speciali per gli appalti di enti erogatori.

⁽⁹³⁾ Per ulteriori informazioni, vedere http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

⁽⁹⁴⁾ Allegato XIV della direttiva 2014/24/UE, allegato XVII della direttiva 2014/25/UE e allegato IV della direttiva 2014/23/UE.

Esempi di appalti aggiudicati con il regime alleggerito

Gli avvisi pubblicati nella Gazzetta ufficiale mostrano alcuni dei modi in cui il regime alleggerito viene utilizzato per conseguire obiettivi sociali. Ad esempio in un appalto per "servizi di prevenzione e benessere a favore della collettività", un acquirente pubblico ha scelto di utilizzare una procedura competitiva con negoziazione. L'obiettivo era quello di attuare una coprogettazione collaborativa e successivamente dare esecuzione a una rete di servizi.

L'avviso specificava gli impatti attesi dall'appalto tra i quali:

- miglioramento della qualità di vita per le persone e le comunità;
- miglioramento della salute generale e del benessere delle persone dalla nascita e per tutta la loro vita, nonché sostegno a favore delle persone affinché mantengano la loro indipendenza;
- le persone dispongono di una scelta e di controllo sui servizi e sul sostegno ai quali accedono.

I criteri di aggiudicazione si concentrano sul valore sociale e su altri aspetti qualitativi del servizio.

Un altro esempio è un accordo quadro per la fornitura di servizi di assistenza a persone anziane. Anche tale appalto è stato aggiudicato sulla base di una procedura competitiva con negoziazione. Ai fornitori interessati è stato chiesto di presentare concetti per sostenere le persone fragili che vivono a casa, compresa la fornitura di attrezzature per l'assistenza remota.

I criteri di aggiudicazione si sono concentrati principalmente sulla qualità del servizio erogato, comprese le competenze e le risorse impiegate, nonché sui metodi utilizzati per consentire ai destinatari di rimanere a casa. Sono pervenute complessivamente quattro offerte e l'aggiudicatario era una PMI.

Tabella 4.2 Estratto dell'allegato XIV della direttiva 2014/24/UE - Servizi selezionati soggetti al regime alleggerito e dell'articolo 77 della direttiva 2014/24/UE o dell'articolo 94 della direttiva 2014/25/UE appalti riservati (in grassetto)

Descrizione	Codice CPV
Servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi	75200000-8; 75231200-6; 75231240-8; 79611000-0; 79622000-0 [Servizi di fornitura di personale domestico]; 79624000-4 [Servizi di fornitura di personale infermieristico] e 79625000-1 [Servizi di fornitura di personale medico], da 85000000-9 a 85323000-9 [Servizi sanitari e sociali]; 98133100-5, 98133000-4 [Servizi prestati da organizzazioni associative di carattere sociale]; 98200000-5; 98500000-8 [Servizi domestici presso famiglie e convivenze] e da 98513000-2 a 98514000-9 [Servizi di manodopera per privati, servizi di personale di agenzia per privati, servizi di personale impiegatizio per privati, personale temporaneo per privati, servizi di assistenza domestica e servizi domestici]
Servizi amministrativi, sociali, in materia di istruzione, assistenza sanitaria e cultura	85321000-5 e 85322000-2, 75000000-6 [Servizi di pubblica amministrazione e difesa e servizi di previdenza sociale], 75121000-0 [Servizi amministrativi nel settore dell'istruzione], 75122000-7 [Servizi amministrativi in campo sanitario], 75124000-1; da

	79995000-5 a 79995200-7; da 80000000-4 Servizi di istruzione e formazione a 80660000-8 compresi 80110000-8 [Servizi di istruzione prescolastica] , 80300000-7 [Servizi di istruzione superiore] , 80420000-4 [Servizi di e-learning] , 80430000-7 [Servizi di istruzione universitaria per adulti] , 80511000-9 [Servizi di formazione dei dipendenti] , 80520000-5 [Attrezzature per la formazione] e 80590000-6 [Servizi di tutorato] ; da 92000000-1 a 92700000-8 compresi 92500000-6 [Biblioteche, archivi, musei e altri servizi culturali] , 92600000-7 [Servizi sportivi] 79950000-8 [Servizi di organizzazione di mostre, fiere e congressi], 79951000-5 [Servizi di organizzazione di seminari], 79952000-2 [Servizi di organizzazione di eventi], 79952100-3 [Servizi di organizzazione di eventi culturali], 79953000-9 [Servizi di organizzazione di festival], 79954000-6 [Servizi di organizzazione di feste], 79955000-3 [Servizi di organizzazione di sfilate di moda], 79956000-0 [Servizi di organizzazione di fiere ed esposizioni]
Servizi di sicurezza sociale obbligatoria ⁽⁹⁵⁾	75300000-9
Servizi di prestazioni sociali	75310000-2, 75311000-9, 75312000-6 75313000-3, 75313100-4, 75314000-0, 75320000-5, 75330000-8, 75340000-1
Altri servizi pubblici, sociali e personali, inclusi servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative	98000000-3; 98120000-0; 98132000-7; 98133110-8 [Servizi forniti da associazioni giovanili] e 98130000-3
Servizi religiosi	98131000-0
Altri servizi amministrativi e delle amministrazioni pubbliche	da 75100000-7 a 75120000-3; 75123000-4 [Servizi amministrativi per l'edilizia] ; da 75125000-8 a 75131000-3
Servizi della pubblica amministrazione forniti alla collettività	da 75200000-8 a 75231000-4
Servizi penitenziari, di pubblica sicurezza e di soccorso, nella misura in cui non siano esclusi a norma dell'articolo 10, lettera h)	da 75231210-9 a 75231230-5; da 75240000-0 a 75252000-7; 794300000-7; 98113100-9
Servizi internazionali	98900000-2 [Servizi prestati da organizzazioni o enti extraterritoriali] e 98910000-5 [Servizi specifici di organizzazioni ed enti internazionali]

⁽⁹⁵⁾ Tali servizi non rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva se sono organizzati in quanto servizi non economici di interesse generale. Gli Stati membri sono liberi di organizzare la prestazione di servizi sociali obbligatori o di altri servizi in quanto servizi di interesse economico generale o in quanto servizi non economici di interesse generale.

4.3 Riserve

In numerosi Stati membri dell'UE, i laboratori protetti e i programmi di lavoro svolgono un ruolo importante nel contribuire a integrare nella forza lavoro persone con disabilità o altrimenti svantaggiate. Tali laboratori erogano spesso servizi necessari per gli acquirenti pubblici, ad esempio, manutenzione e riparazione, deposito merci o produzione e assemblaggio. Inoltre, all'interno di imprese impegnate in una vasta gamma di attività, come nel turismo o nei servizi informatici, esistono programmi di lavoro protetti. Tali laboratori e programmi offrono lavoro a persone con disabilità e possono inoltre impiegare altri lavoratori svantaggiati.

Ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici ⁽⁹⁶⁾, gli Stati membri possono riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto a laboratori protetti e ad operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone disabili o svantaggiate. È inoltre possibile prevedere che gli appalti siano eseguiti nel contesto di programmi di lavoro protetti strutturati e stabili. Per beneficiare di tale riserva, almeno il 30 % dei dipendenti di tali laboratori, operatori economici o programmi di lavoro protetti deve essere costituito da persone con disabilità o svantaggiate. È altresì possibile riservare soltanto alcuni lotti di un determinato appalto.

Cosa si intende con "persona con disabilità" o "persona svantaggiata"? Sebbene la definizione esatta dipenda dallo Stato membro o dagli Stati membri che ha/hanno deciso di agire secondo le disposizioni dell'UE in materia di appalti riservati e ciò si rifletterà quindi nel diritto nazionale, il riquadro che segue individua le categorie tipiche di persone che possono essere considerate quando si utilizzano tali appellativi ⁽⁹⁷⁾. Si noti che le categorie di persone con disabilità e i lavoratori svantaggiati non si escludono reciprocamente.

⁽⁹⁶⁾ Articolo 20 della direttiva 2014/24/UE, articolo 38 della direttiva 2014/25/UE e articolo 24 della direttiva 2014/23/UE.

⁽⁹⁷⁾ Gli elenchi che seguono sono indicativi e ispirati, rispettivamente, all'articolo 1 della convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e (con alcune aggiunte) all'articolo 2 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione (regolamento generale di esenzione per categoria).

Chi sono le persone con disabilità e le persone svantaggiate?

Conformemente alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, tra le **persone con disabilità** figurano quanti hanno deficit fisici, mentali, intellettuali o sensoriali a lungo termine che in interazione con varie barriere possono impedire la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su una base di eguaglianza con gli altri.

Talvolta le persone con disabilità ottengono un riconoscimento ufficiale quando:

- a) sono riconosciute avere una disabilità ai sensi del quadro giuridico nazionale; oppure
- b) dispongono di una tessera di invalidità dell'UE.

Le persone svantaggiate possono comprendere qualsiasi persona che rientri in una o più delle seguenti categorie:

- a) disoccupati di lunga durata (il periodo può variare; può trattarsi ad esempio di persone che non hanno avuto un impiego regolarmente retribuito negli ultimi 6-24 mesi);
- b) giovani (ad esempio di età compresa tra i 15 e i 24 anni);
- c) persone che non possiedono un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o che hanno completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non hanno ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito;
- d) persone che hanno superato i 50 anni di età;
- e) un adulto che vive solo con una o più persone a carico;
- f) persone occupate in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera (ad esempio del 25 %) la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se la persona in questione appartiene al genere sottorappresentato;
- g) persone appartenenti a una minoranza etnica di uno Stato membro o/e che hanno la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile;
- h) persone che possono essere considerate a rischio di povertà o gravemente deprivate (ad esempio le persone in una condizione di deprivazione materiale, le persone che vivono in nuclei familiari con intensità di lavoro molto bassa, senz'altro, ecc.); oppure
- i) persone soggette ad altre condizioni che causano una situazione di vulnerabilità (ad esempio violenza domestica, persone che soffrono di dipendenze, ecc.).

Oltre alla disposizione generale in materia di riserve di cui sopra, gli Stati membri possono disporre di una riserva distinta per taluni servizi rientranti nell'ambito di applicazione del regime alleggerito⁽⁹⁸⁾. Tale riserva si concentra su organizzazioni che perseguono una missione di servizio pubblico legata all'appalto da aggiudicare, ad esempio, una fondazione senza scopo di lucro che promuove l'alfabetizzazione e che desidera presentare un'offerta per l'erogazione di lezioni di alfabetizzazione per adulti. La partecipazione a una procedura di gara può essere riservata a tali organizzazioni se soddisfano una serie di condizioni relative ai loro obiettivi, al reinvestimento di profitti, nonché all'azionariato dei dipendenti o alla governance partecipativa⁽⁹⁹⁾. Tra le organizzazioni che beneficiano di tale riserva possono figurare imprese sociali, mutue dirette da dipendenti ed enti di beneficenza.

⁽⁹⁸⁾ Articolo 77 della direttiva 2014/24/UE, articolo 94 della direttiva 2014/25/UE. I servizi pertinenti sono elencati in grassetto nella tabella 4.2.

⁽⁹⁹⁾ Tali condizioni sono specificate nell'articolo 77, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE e nell'articolo 94, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE.

L'elenco dei servizi ai quali tale riserva può essere applicata è esaustivo, il che significa che non può essere applicata ad altri servizi. Inoltre un'organizzazione aggiudicataria di un appalto ai sensi di tale riserva non può aver beneficiato dell'aggiudicazione di un appalto per i medesimi servizi dal medesimo acquirente pubblico ai sensi di tale riserva nei tre anni precedenti. Se durante tale termine triennale a un'organizzazione è stato aggiudicato un appalto per i servizi interessati dal medesimo acquirente pubblico nel contesto di un appalto non riservato, tale organizzazione non sarà soggetta a detta limitazione. Infine la durata massima degli appalti aggiudicati ai sensi di una riserva è pari a tre anni.

Queste norme mirano a garantire che la riserva non provochi distorsioni indebite della concorrenza. È importante tenere presente che il ricorso a riserve è facoltativo. Il fatto che un determinato servizio sia elencato tra quelli per i quali è possibile applicare una riserva non impedisce all'acquirente pubblico di aggiudicare un appalto per tale servizio in base a una procedura non riservata in conformità con le norme del regime alleggerito.

Gara d'appalto riservata per la trasformazione di prodotti alimentari in Vandea (Francia)

Obiettivo dell'appalto

Nel 2011 il dipartimento della Vandea ha aggiudicato un appalto a un'impresa sociale che lavorava con persone con disabilità per la gestione di un centro di consolidamento per prodotti agricoli biologici. Tale centro sostiene l'immagazzinamento, la trasformazione, l'imballaggio e la consegna di pasti a scuole secondarie. L'obiettivo era acquistare prodotti sostenibili e di qualità a un costo inferiore e facilitare l'accesso ai produttori locali.

Approccio

L'appalto è stato concepito come una gara d'appalto riservata. L'aggiudicatario è stato l'organizzazione ADAPEI-ARIA 85. Tale impresa sociale opera impiegando persone con disabilità e offre loro non soltanto un posto di lavoro ma anche sostegno medico e sociale. Complessivamente l'organizzazione occupa oltre 1 400 persone. È stato istituito un gruppo di acquirenti per l'acquisto congiunto di prodotti alimentari, incoraggiando l'uso del centro di consolidamento. L'appalto per la gestione di un centro di consolidamento è stato rinnovato nel 2015.

Risultati

Aggiudicando un appalto riservato a un'impresa sociale che lavora con persone con disabilità, il dipartimento ha assicurato un impatto sociale positivo così come l'uso di alimenti biologici prodotti localmente. Ogni anno sono più di 1 800 000 i pasti consegnati a 31 scuole secondarie.

Insegnamenti tratti

Questo è stato un modello di successo nella creazione di un approccio di acquisto condiviso e globale al settore dei prodotti alimentari e della ristorazione, che interessa i tre pilastri dello sviluppo sostenibile: ambientale, sociale ed economico. L'approccio ha collegato in maniera efficace le esigenze dei fornitori di servizi agroalimentari a quelle di approvvigionamento di vari acquirenti, attraverso l'aggiudicazione di un appalto riservato a un'impresa sociale. Il dipartimento sta attualmente valutando la possibilità di ampliare il programma per includere altri acquirenti (case di riposo, scuole, comuni) e potenzialmente di adottare un approccio analogo ai prodotti della pesca, attuando attività di coinvolgimento del mercato attualmente in corso.

Buone pratiche

- Assoggettare un appalto a riserva per consentire la concorrenza tra organizzazioni o programmi con una finalità sociale può essere un modo efficace per fornire valore sociale attraverso gli appalti;
- la consultazione del mercato può contribuire a individuare le organizzazioni pertinenti che soddisfano i criteri stabiliti nelle disposizioni sugli appalti riservati e che dispongono delle capacità per eseguire gli appalti (vedere la sezione 2.3 - Consultazione delle parti interessate);
- se le imprese sociali non dispongono autonomamente della capacità per partecipare a una procedura di gara per appalti riservati, l'acquirente pubblico può valutare la possibilità di suddividere l'appalto in lotti oppure si può valutare se sia possibile costituire partenariati o consorzi che soddisfino i requisiti. Occorre tenere presente che è possibile riservare lotti specifici all'interno di un appalto di dimensioni maggiori affinché sia eseguito da imprese sociali.

➤ 4.4 Specifiche tecniche

Dopo aver deciso l'oggetto di un appalto, è necessario svilupparlo definendo requisiti più dettagliati. Le specifiche tecniche indicano al mercato con precisione ciò che l'acquirente pubblico intende acquistare e possono comprendere aspetti sociali laddove ciò costituisca una parte essenziale di ciò che deve essere fornito. Le offerte che non rispettano le specifiche tecniche devono essere respinte ⁽¹⁰⁰⁾, di conseguenza è importante includere soltanto i requisiti essenziali ⁽¹⁰¹⁾. Le preferenze dovrebbero influire sui criteri di aggiudicazione, come discusso nella sezione 4.7.

Le specifiche possono essere formulate in modi diversi: utilizzando norme europee, internazionali o nazionali riconosciute,

Il collegamento con l'oggetto e le specifiche tecniche

Le direttive sugli appalti pubblici affermano che le specifiche tecniche possono fare riferimento al processo o al metodo specifico di produzione oppure alla fornitura dei lavori, dei beni o dei servizi richiesti oppure ad un processo specifico per un'altra fase del suo ciclo di vita. Ciò vale anche quando tali elementi non fanno parte del contenuto sostanziale dell'appalto, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e siano proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi.

Ciò significa che non è necessario che tutte le specifiche facciano riferimento a fattori visibili o riconoscibili nel prodotto o nel servizio finale. Ad esempio i prodotti tessili che vengono prodotti con coloranti tossici (che pongono un grave rischio per la salute dei lavoratori) possono essere identici a quelli che vengono prodotti in modo più sicuro.

Nelle specifiche tecniche, si può richiedere l'uso di coloranti non tossici nei prodotti specifici acquistati. Requisiti più generali relativi alla sicurezza dei lavoratori possono far parte dei criteri di selezione e/o delle clausole concernenti l'esecuzione del contratto di appalto.

⁽¹⁰⁰⁾ L'obbligo di respingere le offerte che non soddisfano le specifiche è stato evidenziato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sua sentenza relativa alla causa C-243/89 *Commissione/Regno della Danimarca (Storebaelt)* e in quella relativa alla causa C-561/12 *Nordecon AS e Ramboll Eesti AS/Rahandusministerium (Nordecon)*.

⁽¹⁰¹⁾ Ove necessario si può ricorrere a varianti per consentire una maggiore flessibilità nelle specifiche. Le norme in materia di varianti sono stabilite nell'articolo 45 della direttiva 2014/24/UE e nell'articolo 64 della direttiva 2014/25/UE.

requisiti di prestazione o funzionali oppure una qualche combinazione di tali approcci. Le specifiche basate sulle prestazioni possono essere particolarmente appropriate per i servizi, compresi quelli che presentano un elemento sociale. Ad esempio se si intende acquistare servizi di assistenza domiciliare a favore di persone anziane, le specifiche possono richiedere determinati impatti in termini di indipendenza e benessere dei destinatari del servizio. Occorre formulare tali risultati in modo obiettivo e trasparente affinché possano essere compresi da tutti gli offerenti. È necessario altresì pensare a come valutare la conformità; ad esempio una dichiarazione presentata dagli offerenti riguardante il loro approccio alle visite a domicilio, alla formazione del personale e al controllo della qualità.

Un requisito globale per le specifiche tecniche prevede che esse consentano pari accesso a tutti gli offerenti; di conseguenza è necessario considerare il modo in cui i requisiti incidono sulla capacità dei diversi operatori (comprese ad esempio organizzazioni dell'economia sociale e imprese sociali) di competere. Un modo per conseguire tale risultato consiste nel preparare un progetto di versione delle specifiche nella fase antecedente l'appalto e richiedere un riscontro da tutti gli operatori interessati nel contesto di una consultazione del mercato. Ciò può contribuire ad assicurare che non vengano inclusi aspetti che possano costituire un ostacolo alla partecipazione o che favoriscano o svantaggino indebitamente qualsiasi operatore.

Anche la consultazione degli utenti può contribuire a garantire che le specifiche riflettano le esigenze effettive e non contengano elementi non necessari. Ad esempio gli utenti di una biblioteca possono essere in grado di fornire consigli sulla varietà e sul formato dei materiali da fornire, nonché sulle strutture e sui servizi desiderati. Il capitolo 3 esamina in dettaglio il ruolo della valutazione delle esigenze e della consultazione degli utenti negli appalti pubblici socialmente responsabili.

4.4.1 Requisiti di accessibilità nelle specifiche tecniche

L'articolo 42, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 60, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE affermano che:

per tutti gli appalti destinati all'uso da parte di persone fisiche, sia che si tratti del pubblico che del personale di un'amministrazione aggiudicatrice, è necessario che le specifiche tecniche, salvo in casi debitamente giustificati, siano elaborate in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per le persone con disabilità o di progettazione adeguata per tutti gli utenti ⁽¹⁰²⁾.

Ciò significa che non è facoltativo per gli acquirenti pubblici (o del settore dei servizi pubblici) fornire beni, servizi e lavori accessibili a tutti gli utenti; si tratta di un obbligo giuridico. Sarà possibile utilizzare campi facoltativi specifici nei modelli di formulari aggiornati (per ulteriori informazioni sui nuovi modelli di formulari vedere la sezione 3.6) per indicare se si stanno introducendo criteri di accessibilità nel proprio appalto e per fornire una giustificazione nei casi in cui ciò non si verifichi.

Quando il diritto dell'Unione definisce requisiti di accessibilità obbligatori, questi devono essere indicati nelle specifiche tecniche.

Ciò si verifica in relazione alla direttiva (UE) 2019/882 *sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi*, nota come atto europeo sull'accessibilità, che fissa i requisiti di accessibilità comuni per

⁽¹⁰²⁾ Non esiste una disposizione corrispondente applicabile alle concessioni disciplinata ai sensi della direttiva 2014/23/UE.

garantire che le persone con disabilità e le persone anziane possano accedere a prodotti e servizi a parità di condizioni rispetto ad altre persone. Tale direttiva riflette inoltre l'obbligo previsto per gli Stati parti a norma della *convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* di fornire prodotti, servizi e infrastrutture accessibili.

Sebbene i requisiti di accessibilità dell'atto europeo sull'accessibilità si applichino soltanto a partire dal 2025 (¹⁰³), dato l'obbligo applicabile ai sensi della direttiva 2014/24/UE e della direttiva 2014/25/UE, vi sono ottimi motivi per fare riferimento agli stessi nei documenti di gara pubblicati prima di tale data. Ciò può contribuire a rispettare le norme UE in materia di specifiche tecniche e garantire che il mercato sia pronto a fornire un'accessibilità completa a partire dal 2025.

L'atto europeo sull'accessibilità riguarda i seguenti prodotti e servizi:

- computer e sistemi operativi informatici;
- terminali di pagamento e sportelli automatici;
- macchine per l'emissione di biglietti e terminali per il check-in;
- terminali self-service interattivi destinati alla fornitura di informazioni;
- smartphone;
- apparecchiature televisive relative a servizi televisivi digitali;
- servizi di telefonia e apparecchiature correlate;
- accesso a servizi di media audiovisivi quali le trasmissioni televisive e le relative apparecchiature di consumo;
- alcuni servizi di trasporto passeggeri aerei, su autobus, ferroviari e per vie navigabili;
- servizi bancari per consumatori;
- libri elettronici (*e-book*);
- commercio elettronico;
- il numero unico di emergenza europeo "112".

Requisiti di accessibilità per i servizi di consulenza online a Espoo, Finlandia

Obiettivo dell'appalto

La città di Espoo ha incluso un requisito di accessibilità nelle specifiche tecniche dei suoi bandi di gara per servizi di consulenza online al fine di rendere i contenuti accessibili alle persone con disabilità o deficit.

Approccio

Il servizio offerto deve essere accessibile e conforme ai livelli A e AA delle Linee guida G per l'accessibilità dei contenuti web (WCAG), versione 2.0. Rientrano in tale contesto ad esempio la cecità e i deficit visivi, la sordità e i deficit uditivi, le difficoltà di apprendimento, le limitazioni cognitive, la mobilità ridotta, i disturbi del linguaggio, la sensibilità alla luce e le combinazioni di tali aspetti. Nelle linee guida WCAG 2.0 i criteri di riuscita sono definiti come dichiarazioni che possono essere testate e quindi non dipendono dalle singole tecnologie.

Risultati

Il sito web risultante ha migliorato l'accessibilità dei servizi di consulenza online della città, aiutando Espoo a fornire un sostegno migliore ai suoi cittadini con disabilità o deficit.

Insegnamenti tratti

Includere requisiti di accessibilità nei bandi di gara aumenta l'usabilità del servizio fornito e consente ai cittadini di effettuare un uso ottimale dei servizi pubblici.

Fonte: ministero dell'Economia e dell'occupazione della Finlandia, [Guide to Socially Responsible Public Procurement](#) (2017).

I requisiti obbligatori di accessibilità assicurano che i prodotti e i servizi siano progettati e realizzati in maniera tale da massimizzarne l'uso prevedibile da parte di persone con disabilità e sono accompagnati ove possibile, all'interno del prodotto o sullo stesso, da informazioni accessibili sulle loro **caratteristiche** di funzionamento e accessibilità. **Inoltre l'allegato III dell'atto europeo sull'accessibilità stabilisce i requisiti di accessibilità per l'ambiente costruito**, che possono essere applicati dagli Stati membri. Dato che l'obbligo di includere requisiti di accessibilità nelle specifiche tecniche si applica anche agli appalti di lavori, l'allegato può fornire un punto di partenza utile per gli appalti di progettazione e costruzione.

Nei documenti di gara è possibile fare direttamente riferimento a norme armonizzate o specifiche tecniche per i requisiti di accessibilità di prodotti o servizi sviluppati da organizzazioni europee di normazione, comprese quelle sviluppate nell'ambito dell'atto europeo sull'accessibilità. Ad esempio la norma EN 301 549 ⁽¹⁰⁴⁾ contiene requisiti di accessibilità per prodotti e servizi TIC mentre la norma EN 17210 ⁽¹⁰⁵⁾ comprende requisiti di accessibilità per un'ampia varietà di edifici e infrastrutture.

Anche altre normative UE possono stabilire requisiti di accessibilità per prodotti o servizi e il rispetto dell'atto europeo sull'accessibilità può contribuire a stabilire il rispetto di tali normative.

Buone pratiche

- Le specifiche tecniche dovrebbero essere redatte con cura in maniera da comprendere qualsiasi aspetto sociale essenziale senza introdurre restrizioni alla concorrenza non necessarie;
- specifiche funzionali o basate sulle prestazioni possono essere particolarmente appropriate per gli appalti di servizi che comprendono aspetti sociali, ad esempio per definire gli impatti auspicati del servizio;
- le specifiche tecniche possono fare riferimento al processo di produzione, che non sarà necessariamente ovvio nel prodotto finale. Tuttavia devono essere collegate all'oggetto dell'appalto e proporzionate al valore e agli obiettivi dell'appalto;
- è obbligatorio includere requisiti di accessibilità nelle specifiche tecniche per tutti gli appalti che saranno utilizzati da persone. L'atto europeo sull'accessibilità definisce alcuni di tali requisiti per numerosi prodotti e servizi comunemente acquistati;
- quando diventeranno disponibili, si raccomanda di utilizzare i campi facoltativi specifici nei nuovi modelli di formulari per chiarire se si stanno utilizzando criteri di accessibilità e spiegare perché ciò non è stato possibile in casi debitamente giustificati.

⁽¹⁰⁴⁾

https://www.etsi.org/deliver/etsi_en/301500_301599/301549/03.01.01_60/en_301549v030101p.pdf

⁽¹⁰⁵⁾

Vedere <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/mandates/index.cfm?fuseaction=search.detail&id=392> e https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=204:110:0::::FSP_PROJECT,FSP_LANG_ID:65077,25&cs=1B1F504D7DC F7711690E22BAE7CED456A.

4.5 Rispetto del diritto sociale e del lavoro nonché dei contratti collettivi

Le direttive sugli appalti pubblici comprendono una clausola in materia di diritto sociale e ambientale ⁽¹⁰⁶⁾ secondo la quale gli Stati membri devono adottare 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".

Gli accordi internazionali menzionati in tale disposizione sono elencati in un allegato ⁽¹⁰⁷⁾ e comprendono le 8 convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO):

- convenzione 87 sulla libertà d'associazione e la tutela del diritto di organizzazione;
- convenzione 98 sul diritto di organizzazione e di negoziato collettivo;
- convenzione 29 sul lavoro forzato;
- convenzione 105 sull'abolizione del lavoro forzato;
- convenzione 138 sull'età minima;
- convenzione 111 sulla discriminazione nell'ambito del lavoro e dell'occupazione;
- convenzione 100 sulla parità di retribuzione;
- convenzione 182 sulle peggiori forme di lavoro infantile.

Oltre all'obbligo generale imposto agli Stati membri di garantire il rispetto di tali disposizioni nell'esecuzione degli appalti pubblici, tale "clausola in materia di diritto sociale e ambientale" presenta numerose applicazioni più specifiche. Prove attestanti che l'offerente non ha rispettato il diritto applicabile in materia sociale o del lavoro oppure i contratti collettivi possono avere gravi conseguenze quali:

- respingimento dell'offerta economicamente più vantaggiosa ⁽¹⁰⁸⁾;
- esclusione dalla procedura di appalto ⁽¹⁰⁹⁾;
- respingimento di un'offerta anormalmente bassa ⁽¹¹⁰⁾; e/o
- responsabilità congiunta di subappaltatori e contraenti principali per qualsiasi violazione degli obblighi di legge in materia ambientale, sociale e del lavoro ⁽¹¹¹⁾.

La clausola in materia di diritto sociale e ambientale costituisce uno strumento forte per sostenere gli appalti pubblici socialmente responsabili. Le autorità nazionali possono disporre di misure specifiche destinate a garantire il rispetto degli obblighi di cui nella clausola in materia di diritto sociale e ambientale oppure possono fare affidamento sugli acquirenti pubblici per verificare tale rispetto caso per caso. Un modo per contribuire a garantire la sua efficacia consiste nel fare

⁽¹⁰⁶⁾ Articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, articolo 36, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE e articolo 30, paragrafo 3, della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹⁰⁷⁾ Allegato X della direttiva 2014/24/UE, allegato XIV della direttiva 2014/25/UE, allegato X della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹⁰⁸⁾ Articolo 56, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE; articolo 76, paragrafo 6, della direttiva 2014/25/UE.

⁽¹⁰⁹⁾ Articolo 57, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE; articolo 80, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE; articolo 38, paragrafo 7, lettera a), della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹¹⁰⁾ Articolo 69, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE; articolo 84, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE.

⁽¹¹¹⁾ Articolo 71, paragrafo 6, della direttiva 2014/24/UE; articolo 88, paragrafo 6, della direttiva 2014/25/UE; articolo 42, paragrafo 4, della direttiva 2014/23/UE.

riferimento nei documenti di gara a obblighi specifici ai sensi del diritto sociale e del lavoro nonché di contratti collettivi che si applicano all'appalto, così come nel richiedere agli offerenti di confermare la propria conformità a tali norme. A tal fine gli acquirenti pubblici possono chiedere agli offerenti di presentare prove di conformità o autodichiarazioni. Tali documenti dovrebbero successivamente essere rafforzati da condizioni contrattuali che impongano il rispetto degli obblighi pertinenti durante l'esecuzione del contratto di appalto e accompagnati da misure di monitoraggio efficaci (vedere le sezioni 5.2 e 5.4).

Gli obblighi nazionali nel settore del diritto sociale e del lavoro devono sempre essere applicati coerentemente con il diritto dell'Unione e con i principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento. Di conseguenza qualsiasi requisito imposto agli offerenti sulla base del diritto sociale e del lavoro nazionale o di contratti collettivi non dovrebbe determinare discriminazioni dirette o indirette nei confronti di offerenti o lavoratori provenienti da altri Stati membri.

Allo stesso modo, i requisiti di gara basati sul diritto sociale e del lavoro nazionale o su contratti collettivi non dovrebbero determinare discriminazioni contro lavori, forniture, servizi ed operatori economici appartenenti a paesi aderenti all'accordo sugli appalti pubblici o a paesi aventi un accordo bilaterale con l'UE che comprende un capitolo concernente gli appalti, nella misura in cui tali lavori, forniture e servizi siano contemplati da detti accordi.

Ad esempio non è possibile applicare le condizioni del lavoro del proprio Stato nel caso in cui un appalto venga eseguito a distanza in un altro Stato membro, in paesi aderenti all'accordo sugli appalti pubblici o in paesi che dispongono di un accordo bilaterale con l'UE che comprende un capitolo concernente gli appalti.

La sezione 5.2 contiene ulteriori informazioni sull'applicazione del diritto sociale e del lavoro e dei contratti collettivi negli appalti pubblici.

Ricorso agli appalti in Catalogna (Spagna) per rafforzare i diritti dei lavoratori nelle catene di approvvigionamento di prodotti elettronici

Obiettivo dell'appalto

L'Associazione catalana delle autorità locali (L'Associació Catalana de Municipis – ACM) rappresenta oltre 1 000 enti locali ossia il 95 % dei comuni della regione. Una delle sue funzioni è quella di agire in veste di centrale di committenza, combinando le esigenze e fornendo risparmi amministrativi ai suoi membri. Nel 2018 l'ACM è diventata membro di [Electronics Watch](#), le cui clausole sociali vengono attualmente aggiunte alle offerte, compreso un recente quadro per le stampanti al quale partecipano 80 comuni.

Approccio

Le clausole di Electronics Watch impongono ai contraenti di esercitare la dovuta diligenza per conseguire la trasparenza nella catena di approvvigionamento, collaborare con ispettori indipendenti e porre rimedio alle violazioni dei diritti dei lavoratori e delle norme in materia di sicurezza. Tali clausole sono coerenti con la direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e riflettono i principi guida delle Nazioni Unite sulle imprese e sui diritti umani e le linee guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali. Le clausole contengono un codice di norme in materia di lavoro che fanno riferimento alle leggi nazionali e alle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Risultati

La richiesta di divulgazione iniziale ha ottenuto una risposta positiva da parte dei contraenti, i quali hanno fornito informazioni dettagliate sulla catena di approvvigionamento in merito a specifici modelli di prodotti e luoghi di produzione utilizzati nel contesto dell'appalto. Sulla base dei risultati di monitoraggio esistenti per tali modelli e luoghi, Electronics Watch è stata in grado di preparare una valutazione dei rischi per l'ACM. I dettagli divulgati da un fornitore hanno rafforzato un processo di coinvolgimento continuo presso una fabbrica di stampanti in Asia meridionale. Sulla base dei dettagli forniti in merito al luogo di produzione, verrà attuato un piano di monitoraggio, facendo uso di competenze locali per monitorare i diritti dei lavoratori. L'ACM sta già pianificando di includere le condizioni contrattuali di Electronics Watch in altri due accordi quadro, per apparecchiature informatiche e relazioni video concernenti le plenarie.

Insegnamenti tratti

Il settore (tanto i rivenditori quanto i marchi e i loro fornitori) ha la necessità di sviluppare ulteriormente la trasparenza della catena di approvvigionamento. Attualmente la divulgazione di informazioni a livello di componenti è ancora impegnativa per il settore, ma è comunque fondamentale per consentire la trasparenza della catena di approvvigionamento che è collegata all'oggetto, come richiesto dalle direttive sugli appalti pubblici. Se ulteriori acquirenti pubblici richiedono la divulgazione dei luoghi di produzione, ciò contribuirà a stabilire tale elemento come pratica usuale nel settore.

4.6 Criteri di esclusione e di selezione

4.6.1 Motivi di esclusione

Le direttive sugli appalti pubblici riconoscono che alcuni operatori non dovrebbero potersi vedere aggiudicare appalti pubblici, in ragione di gravi pratiche criminali o non etiche. Inoltre esse riconoscono che le violazioni documentate della responsabilità di impresa o scarse prestazioni precedenti possono costituire motivo di esclusione. I motivi di esclusione si suddividono in due categorie: obbligatori (che devono essere applicati in tutte le procedure di gara) e discrezionali (che gli acquirenti pubblici possono scegliere di applicare o che possono essere resi obbligatori ai sensi del diritto nazionale). La tabella che segue mostra i motivi di esclusione obbligatori e discrezionali più rilevanti per gli appalti pubblici socialmente responsabili; motivi aggiuntivi sono indicati nelle direttive sugli appalti pubblici ⁽¹¹²⁾.

Motivi di esclusione obbligatori ⁽¹¹³⁾	Motivi di esclusione discrezionali ⁽¹¹⁴⁾
Condanna con sentenza definitiva per lavoro minorile o altre forme di tratta di esseri umani.	Violazione di obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali – dimostrata con qualsiasi mezzo adeguato.
	Violazione degli obblighi applicabili ai sensi della clausola in materia di diritto sociale e ambientale, ossia obblighi relativi al diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'UE, o nazionale, in contratti collettivi o nelle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro.
Violazione di obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali – stabilita da una decisione giudiziaria o amministrativa passata in giudicato e vincolante.	Grave violazione dei doveri professionali che mette in dubbio l'integrità.
	Significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un requisito sostanziale nel quadro di un precedente contratto di appalto.
	Colpa grave consistente nella presentazione di dichiarazioni false o incapacità di presentare documenti giustificativi.

Tabella 4. 3 Motivi di esclusione legati agli appalti pubblici socialmente responsabili.

Tutti gli offerenti devono essere invitati a confermare di non essere colpiti da nessuno dei motivi di esclusione obbligatoria e da nessuno dei motivi di esclusione discrezionale applicabili alla procedura di appalto. La prova preliminare della conformità è fornita tramite il documento di gara unico europeo (DGUE) o può essere fornita tramite un'altra forma di autodichiarazione a seconda dell'appalto specifico in questione; tuttavia è possibile richiedere documenti giustificativi in qualsiasi momento laddove ciò sia necessario per il corretto svolgimento della procedura ⁽¹¹⁵⁾.

⁽¹¹²⁾ Articolo 57 della direttiva 2014/24/UE; articolo 80 della direttiva 2014/25/UE; articolo 38 della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹¹³⁾ Articolo 57, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/24/UE. Vedere anche l'articolo 80, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE e l'articolo 38, paragrafi 4 e 5, per le concessioni regolamentate dalla direttiva 2014/23/UE.

⁽¹¹⁴⁾ Articolo 57, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2014/24/UE e articolo 38, paragrafo 7, della direttiva 2014/23/UE. Per gli appalti concernenti servizi pubblici l'applicabilità dei motivi discrezionali può variare a seconda delle norme nazionali (vedere articolo 80, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE).

⁽¹¹⁵⁾ Articolo 59, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE. È altresì possibile risolvere un contratto di appalto se un contraente si trovava in una delle situazioni di esclusione obbligatoria al momento dell'aggiudicazione (articolo 73, lettera b), della direttiva 2014/24/UE; articolo 90, lettera b), della direttiva 2014/25/UE; articolo 44, lettera b), della direttiva 2014/23/UE).

Per i casi di esclusione obbligatoria, il periodo massimo di esclusione è di cinque anni dalla data della condanna definitiva, fatto salvo il caso in cui sia stato specificato un periodo più lungo nella sentenza. Per i casi di esclusione discrezionali, il periodo massimo di esclusione è di tre anni a decorrere dall'evento pertinente ⁽¹¹⁶⁾. In entrambi i casi gli offerenti possono cercare di stabilire la loro affidabilità nonostante l'esistenza di uno o più motivi di esclusione (pratica nota come "autodisciplina"). A tal fine tali offerenti devono fornire prove delle misure specifiche adottate per affrontare e prevenire ulteriori reati e comportamenti scorretti, quali il pagamento di un risarcimento per eventuali danni causati, la collaborazione attiva con le autorità investigative e l'adozione di provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale ⁽¹¹⁷⁾.

Spetta all'acquirente pubblico valutare tali misure e decidere se sono sufficienti per consentire all'offerente di partecipare alla procedura. In caso negativo, l'acquirente pubblico deve fornire all'offerente una motivazione per la propria decisione.

Lotta contro il lavoro minorile nelle catene di approvvigionamento – Leggi francesi e olandesi

È obbligatorio escludere dalle procedure di appalto le imprese condannate per reati legati al lavoro minorile o alla tratta di esseri umani. Dato che tali violazioni si verificano spesso all'interno di catene di approvvigionamento complesse, può essere difficile ottenere informazioni affidabili su di esse. Tanto la Francia quanto i Paesi Bassi hanno adottato leggi in materia di dovuta diligenza che impongono alle imprese l'obbligo di stabilire se vi sono rischi di lavoro minorile nelle loro catene di approvvigionamento, di agire contro tale fenomeno e di riferire pubblicamente in merito a tali azioni.

Laddove tali leggi si applichino agli offerenti per un appalto, il mancato rispetto degli obblighi di dovuta diligenza può determinare l'esclusione ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE (violazione degli obblighi applicabili ai sensi della clausola in materia di diritto sociale e ambientale). Ciò non si verificherebbe qualora la dovuta diligenza non si applicasse a un offerente, ad esempio in ragione dell'ubicazione della sua sede legale o del numero di dipendenti.

4.6.2 Criteri di selezione ⁽¹¹⁸⁾

Mentre i criteri di esclusione si concentrano su fattori negativi che potrebbero impedire all'acquirente pubblico di aggiudicare un appalto a un offerente, i criteri di selezione possono aiutare tale acquirente a individuare gli offerenti che si trovano nella posizione migliore per fornire risultati circa gli aspetti sociali dell'appalto in questione. In particolare la definizione di criteri di selezione adeguati sulla base della capacità economica e finanziaria, delle risorse tecniche e umane e dell'esperienza può contribuire a realizzare appalti pubblici socialmente responsabili, garantendo nel

⁽¹¹⁶⁾ Articolo 57, paragrafo 7, della direttiva 2014/24/UE, che può applicarsi anche ai servizi pubblici (vedere articolo 80 della direttiva 2014/25/UE); articolo 38, paragrafo 10, della direttiva 2014/23/UE. Periodi di esclusione più brevi possono inoltre essere specificati nel diritto nazionale.

⁽¹¹⁷⁾ Articolo 57, paragrafo 6, della direttiva 2014/24/UE; articolo 80 della direttiva 2014/25/UE; articolo 38, paragrafo 9, della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹¹⁸⁾ Articolo 58 della direttiva 2014/24/UE; articolo 80 della direttiva 2014/25/UE; articolo 38, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/23/UE.

contempo che un'ampia gamma di organizzazioni possa presentare un'offerta per l'appalto in esame.

Alcuni esempi di criteri di selezione che possono contribuire agli appalti pubblici socialmente responsabili sono:

- requisiti di capacità finanziaria (ad esempio fatturato, redditività), limitati a quanto necessario per garantire che l'offerente sia in grado di eseguire il contratto di appalto e tali da non limitare la partecipazione di organizzazioni dell'economia sociale, imprese sociali, organizzazioni non profit e che sostengono la comunità;
- criteri che richiedono esperienza e competenze specifiche dimostrabili delle organizzazioni e/o delle loro squadre nell'affrontare questioni sociali pertinenti per l'appalto in questione, ad esempio accessibilità, parità di genere e non discriminazione;
- capacità tecnica di monitorare le pratiche di lavoro lungo la catena di approvvigionamento ⁽¹¹⁹⁾, compresi i sistemi di gestione e i partenariati con altre organizzazioni; e/o
- prova del completamento con successo di precedenti appalti che comportano requisiti sociali analoghi, ad esempio assunzione ed opportunità di miglioramento delle competenze di apprendisti o lavoratori svantaggiati.

Prove in relazione ai criteri di selezione sono desunte innanzitutto dal documento di gara unico europeo oppure possono provenire, in alcuni casi, da un'altra forma di autodichiarazione. Come per i criteri di esclusione, è possibile richiedere documenti giustificativi in qualsiasi momento della procedura. A differenza dei criteri di esclusione, i criteri di selezione dovrebbero essere specifici per ogni appalto in maniera da garantirne la proporzionalità e il collegamento con l'oggetto.

In relazione all'accessibilità, la norma EN 17161:2019 sulla progettazione per tutti ⁽¹²⁰⁾ definisce un approccio alla progettazione dell'accessibilità per prodotti, beni e servizi che mira ad ampliare la gamma di utenti. È possibile fare riferimento a tale norma nei criteri di selezione come parte dei requisiti di capacità tecnica, al fine di stabilire se gli offerenti dispongono di procedure adeguate per fornire prodotti e servizi accessibili. In questo caso si dovrebbero prendere in considerazione

Il collegamento con l'oggetto e la proporzionalità nei criteri di selezione

Tutti i criteri di selezione devono essere attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto. Ciò significa che non si dovrebbe adottare un approccio generico alla definizione dei criteri di selezione, bensì verificare che siano adeguati per il conseguimento degli obiettivi auspicati (compresi gli obiettivi degli appalti pubblici socialmente responsabili) e non vadano oltre quanto necessario.

Se richiede prove di misure di gestione della catena di approvvigionamento, l'acquirente pubblico non può ad esempio richiedere che tali prove vadano oltre l'ambito di ciò che si intende acquistare (ad esempio includendo tutte le operazioni di un'impresa). È opportuno altresì evitare di fissare requisiti relativi a esperienze precedenti che abbiano una portata troppo ampia o siano troppo restrittivi: va tenuto presente che alcuni offerenti potrebbero avere un'esperienza pertinente acquisita in altri settori o ambiti di attività. Tale approccio ai criteri di selezione contribuirà altresì a garantire che le organizzazioni dell'economia sociale, le imprese sociali e le organizzazioni non profit possano competere per aggiudicarsi l'appalto in questione.

⁽¹¹⁹⁾ Come stabilito nell'allegato XII, parte II, lettera d), della direttiva 2014/24/UE.

⁽¹²⁰⁾ Vedere http://store.uni.com/catalogo/uni-en-17161-2019?josso_back_to=http://store.uni.com/josso-security-check.php&josso_cmd=login_optional&josso_partnerapp_host=store.uni.com.

anche prove della conformità a norme equivalenti.

Buone pratiche

- Utilizzare criteri di esclusione obbligatori e facoltativi per garantire che gli offerenti non abbiano commesso alcuna violazione del diritto sociale o del lavoro applicabile o dei contratti collettivi;
- sviluppare criteri di selezione specifici per il proprio appalto e che si concentrano su aspetti sociali pertinenti legati a risorse tecniche e umane e all'esperienza precedente; evitare criteri finanziari o di altro tipo che potrebbero impedire la partecipazione delle organizzazioni dell'economia sociale e delle imprese sociali;
- considerare anticipatamente il tipo di prove da richiedere agli offerenti prima dell'aggiudicazione dell'appalto e il modo in cui tali informazioni verranno mantenute aggiornate durante l'esecuzione del contratto di appalto;
- quando si ricevono offerte da un altro Stato membro dell'UE è possibile consultare il sistema eCertis ⁽¹²¹⁾, che fornirà assistenza nel comprendere quali prove vengono fornite dall'altra parte.

⁽¹²¹⁾ eCertis è il sistema informativo che aiuta a individuare i diversi certificati utilizzati nelle procedure di appalto in tutta l'UE. La sua funzione di ricerca è supportata in tutte le lingue dell'UE. Il sistema è consultabile a questo indirizzo: <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/search>.

Applicazione delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro negli appalti per prodotti tessili del ministero ceco

Obiettivo dell'appalto

Nel 2015 il ministero ceco del Lavoro e degli affari sociali ha sviluppato la propria strategia per gli appalti socialmente responsabili, che utilizza come guida per lo sviluppo delle gare di appalto. Tale strategia è stata applicata in una gara d'appalto per indumenti che dovevano essere distribuiti da enti di beneficenza a persone bisognose. Tale acquisto è stato cofinanziato dai fondi europei.

Approccio

Per prevenire violazioni dei diritti sociali e dei lavoratori nel processo di fabbricazione dei prodotti tessili, il ministero ha richiesto agli offerenti di disporre di un sistema che garantisse che i diritti dei lavoratori protetti dalle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (lavoro minorile, lavoro forzato, ecc.) non fossero stati violati durante la fabbricazione dei beni acquistati. Tale requisito costituiva un criterio di selezione. In questa fase, il ministero si è concentrato soltanto sulle condizioni dei processi correnti di fabbricazione di prodotti tessili e non sulla produzione di materie prime. Gli offerenti potevano dimostrare la conformità rispetto a tale requisito attraverso l'adesione alla Fair Wear Foundation oppure presentare un'autodichiarazione. Nel secondo caso, gli offerenti dovevano identificare il produttore di ogni tipo di prodotto, il marchio e il luogo di fabbricazione al fine di consentire all'acquirente di disporre di un certo livello di controllo sulle condizioni di lavoro nella catena di approvvigionamento.

Risultati

Il rischio di violazione degli standard sociali e in materia di lavoro durante la fabbricazione di prodotti tessili è stato ridotto utilizzando i requisiti sociali nella fase di selezione, garantendo che le catene di approvvigionamento degli offerenti diventassero più trasparenti. Secondo le informazioni fornite dall'aggiudicatario, una parte significativa della produzione si trova all'interno dell'UE. Inoltre parte della produzione viene svolta da detenuti i quali nel corso del processo stanno sviluppando capacità lavorative e referenze che sosterranno il loro reinserimento nella società al momento del rilascio.

Insegnamenti tratti

Semplici richieste di trasparenza in relazione alla catena di approvvigionamento possono portare a vantaggi inaspettati che vanno oltre i requisiti dell'appalto. Tale procedura di gara ha stabilito la capacità di applicare la trasparenza della catena di approvvigionamento come condizione per la partecipazione. Il monitoraggio delle condizioni durante l'esecuzione del contratto di appalto rimane una sfida.

Operare per i diritti umani attraverso gli appalti presso il comune di Stavanger (Norvegia)

Obiettivo dell'appalto

Il comune norvegese di Stavanger è un precursore nell'applicazione di criteri etici negli appalti, compreso l'uso di criteri di selezione mirati. Dal 2010 impone agli offerenti di documentare le proprie catene di approvvigionamento concentrandosi su quegli appalti che presentano i maggiori rischi di violazione dei diritti umani.

Approccio

Viene effettuata una valutazione annuale dei rischi per tutti gli appalti imminenti. Per gli appalti soggetti a rischi elevati, quali i prodotti tessili, le apparecchiature TIC e le apparecchiature mediche, vengono applicati criteri di selezione completi concernenti il commercio etico. Tra tali criteri figura la richiesta ai fornitori di disporre di sistemi per la rintracciabilità della catena di approvvigionamento, di un processo di valutazione dei rischi e di un codice di condotta per i fornitori. Il codice di condotta deve essere conforme al contratto etico di Stavanger (che si basano sulle principali convenzioni delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione internazionale del lavoro nonché sulla legislazione nazionale del luogo di fabbricazione). Si tengono seminari per i fornitori per preparare il mercato. Durante la fase di esecuzione del contratto di appalto, vengono utilizzate informazioni provenienti da sistemi di terze parti quali Ethical Trading Initiative, nonché riunioni con i singoli fornitori e questionari.

Risultati

L'uso di criteri etici e gli sforzi per garantire il rispetto dei termini stabiliti nei contratti di appalto mirati stanno lentamente ma sicuramente producendo un impatto. Si ritiene che la continua attenzione ai diritti umani, alla sostenibilità e alla responsabilità sociale negli appalti abbia imposto queste questioni all'attenzione dei fornitori e anche di altre parti del settore pubblico e privato. Attraverso il dialogo con i fornitori e con reti diverse, audit documentali, ispezioni presso stabilimenti, ecc., Stavanger sta aumentando la propria esperienza interna nel contesto di questo settore. Il comune spera di essere pronto a breve per testare metodi ancora più approfonditi, quali l'integrazione dei criteri di selezione con criteri di aggiudicazione nuovi, al fine di garantire il rispetto dei diritti umani e la sostenibilità negli appalti. Attualmente i criteri utilizzati sono collegati al processo di qualificazione. L'uso dei criteri di aggiudicazione rappresenta pertanto l'ovvio passo successivo.

Insegnamenti tratti

Sono necessarie procedure più integrate per garantire il rispetto del contratto etico. Il comune sta pertanto partecipando a un comitato di esperti con altri comuni, agenzie governative e università in Norvegia. Stavanger è a capo di un gruppo focalizzato sul settore tessile e partecipa anche a un gruppo focalizzato sui materiali da costruzione e per l'edilizia. Inoltre Stavanger sta partecipando al gruppo di interesse Procura+ sugli appalti pubblici socialmente responsabili relativi alle TIC. Tali reti offrono al comune casi pertinenti e contributi per i documenti di gara e il lavoro concernente la conformità.

4.7 Criteri di aggiudicazione

Gli appalti soggetti alle direttive sugli appalti pubblici dell'UE vengono aggiudicati sulla base dell'"offerta economicamente più vantaggiosa"; in tale contesto gli acquirenti pubblici possono applicare un'ampia gamma di criteri qualitativi e relativi ai costi. Le direttive menzionano specificamente gli aspetti sociali tra i fattori che possono essere inclusi nei criteri di aggiudicazione,

unitamente all'accessibilità, alla progettazione adeguata per tutti gli utenti, alla commercializzazione e alle relative condizioni ⁽¹²²⁾. I criteri di aggiudicazione di natura sociale possono inviare un messaggio forte al mercato sull'importanza di tali aspetti dell'appalto. Alcuni esempi di criteri di aggiudicazione aventi natura sociale potrebbero essere:

- *metodologia per garantire l'inclusione sociale nell'erogazione del servizio.* Gli offerenti devono presentare un piano dettagliato per raggiungere ciascuno dei gruppi destinatari specificati nei documenti di gara;
- *numero e qualità delle opportunità di apprendistato/formazione create nell'esecuzione del contratto di appalto.* Gli offerenti devono dettagliare il loro approccio all'assunzione e alla formazione, fornire una specifica di lavoro di esempio per gli apprendistati e descrivere le strutture di sostegno da mettere in atto;
- *certificazione di terze parti per l'approvvigionamento etico dei prodotti forniti ai sensi dell'appalto.* Si assegnano punti sulla base della percentuale di prodotti dotati di certificazione Fairtrade o equivalente. Qualora non si disponga di una certificazione di terze parti, occorre indicarne la motivazione e descrivere eventuali misure interne adottate per garantire l'approvvigionamento etico dei prodotti ⁽¹²³⁾;
- *misure per garantire la parità di genere.* Si assegnano punti sulla base di misure specifiche destinate a contrastare le discriminazioni e sostenere la parità di genere (ad esempio formazione del personale, equilibrio tra vita professionale e vita privata, orari di lavoro flessibili, ecc.);
- *requisiti di accessibilità supplementari.* Si assegnano punti sulla base di misure specifiche destinate a migliorare l'accessibilità oltre i requisiti inclusi nelle specifiche tecniche ⁽¹²⁴⁾.

Il collegamento con l'oggetto e i criteri di aggiudicazione

I criteri di aggiudicazione devono fare riferimento ai beni, ai servizi o ai lavori specifici acquistati. Ciò significa che i punteggi non dovrebbero essere assegnati (o detratti) semplicemente in ragione della presenza (o dell'assenza) di una politica aziendale in materia di responsabilità sociale. Tuttavia tale politica può fungere da prova di un impegno specifico assunto dagli offerenti in risposta ai criteri di aggiudicazione.

Ad esempio se un criterio di aggiudicazione esamina come il benessere degli anziani sarà migliorato nel quadro di un appalto, gli offerenti possono fare affidamento in parte su una politica che definisce il loro approccio al coinvolgimento degli utenti del servizio e del personale di formazione. Non sarebbe tuttavia opportuno attribuire punteggi sulla base di attività che gli offerenti svolgono nell'ambito di altri appalti.

⁽¹²²⁾ Articolo 67, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2014/24/UE; articolo 82, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2014/25/UE; articolo 41, paragrafo 2, della direttiva 2014/23/UE. Il concetto di "commercializzazione e relative condizioni" può comprendere considerazioni in merito al commercio equo, come stabilito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-368/10 (vedere riquadro).

⁽¹²³⁾ Vedere la sezione 4.8 per la discussione dei requisiti relativi a etichette e marchi/alla certificazione di terze parti.

⁽¹²⁴⁾ Ad esempio laddove le specifiche tecniche richiedono che i contenuti web siano conformi alle Linee guida per l'accessibilità dei contenuti web (WCAG) versione 2.1 con un livello di conformità AA, è possibile assegnare punti aggiuntivi a qualsiasi offerta che offra un livello di conformità AAA.

Per utilizzare criteri di aggiudicazione sociali in maniera efficace, occorre valutare come formularli, quale ponderazione assegnare loro e come valutarli.

Per quanto concerne la formulazione dei criteri di aggiudicazione sociali, si applicano gli stessi requisiti di trasparenza degli altri criteri di aggiudicazione. Devono essere indicati nel bando di gara o nei documenti di gara, unitamente alla loro ponderazione e agli eventuali sottocriteri. Devono essere sufficientemente chiari da garantire che tutti gli offerenti "ragionevolmente informati e normalmente diligenti" possano comprenderli ⁽¹²⁵⁾. Devono garantire la possibilità di una concorrenza effettiva e consentire la verifica delle informazioni presentate dagli offerenti ⁽¹²⁶⁾. Infine, devono essere collegati all'oggetto dell'appalto, come spiegato nel riquadro.

Per quanto concerne la ponderazione, non esiste una percentuale massima o minima di punti che è possibile assegnare ai criteri di aggiudicazione sociali. Per gli appalti nel contesto dei quali i rischi sociali (ad esempio violazioni dei diritti umani) o i benefici sociali potenziali (ad esempio miglioramenti misurabili del benessere di un gruppo vulnerabile o partecipazione di persone con disabilità) sono elevati, può essere sensato attribuire ai criteri di aggiudicazione sociali una ponderazione elevata. Ciò dipende anche dal fatto che gli aspetti sociali siano affrontati nelle specifiche tecniche o altrove nella documentazione di gara.

Esempi di criteri di aggiudicazione sociali associati ad altri criteri

Esempio 1 - Creazione di opportunità di occupazione per lavoratori svantaggiati

Criteri di selezione: gli offerenti devono fornire prova della loro capacità di assumere, formare e trattenere i lavoratori di uno o più dei gruppi svantaggiati definiti. Tale esperienza può riferirsi ad appalti precedenti eseguiti in qualsiasi settore. Deve essere dimostrato che l'offerente e/o i suoi subappaltatori hanno la capacità di assumere, formare e trattenere tali lavoratori per un periodo analogo a quello oggetto del presente appalto.

Criteri di aggiudicazione: fino al 15 % dei punti disponibili sarà assegnato alle offerte in base al numero e alla qualità delle opportunità di occupazione da mettere a disposizione di lavoratori svantaggiati. Tali punti saranno assegnati sulla base di piani specifici presentati per assumere, formare e trattenere i lavoratori svantaggiati.

Esempio 2 - Prodotti alimentari certificati come conformi alle condizioni del commercio equo

Criteri di aggiudicazione: fino al 10 % dei punti disponibili sarà assegnato a offerte che integrano uno o più prodotti certificati da Fairtrade International o da un marchio equivalente. Ai fini del confronto delle offerte, verranno presi in considerazione il valore e il volume dei prodotti che recano tale certificazione da fornire nel quadro dell'appalto. Se non dispongono di una certificazione relativa al commercio equo per motivi a loro non imputabili, nella loro offerta gli offerenti devono fornire una spiegazione in merito.

Condizioni di esecuzione dell'appalto: durante il periodo contrattuale, il fornitore lavorerà per integrare nella propria offerta prodotti aggiuntivi con certificazione Fairtrade o equivalente. Una parte del prezzo del contratto di appalto viene riservata sulla base del rispetto di tale condizione, con un pagamento pari al costo aggiuntivo all'ingrosso per la fornitura di prodotti commercializzati in modo equo da rendere disponibili una volta che tali prodotti saranno integrati nell'offerta.

⁽¹²⁵⁾ Causa C-19/00 *SIAC Construction Ltd/County Council of the County of Mayo*, punto 42.

⁽¹²⁶⁾ Articolo 67, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE; articolo 82, paragrafo 4, della direttiva 2014/25/UE; articolo 41, paragrafo 2, della direttiva 2014/23/UE.

Infine l'approccio alla valutazione stabilisce quanto possono essere efficaci i criteri di aggiudicazione sociali. Anche se un criterio di aggiudicazione sociale non presenta una ponderazione particolarmente elevata, è possibile fissare una soglia (ad esempio il 60 % dei punti disponibili per tale criterio) che l'offerente deve conseguire affinché l'offerta sia ammissibile a un'ulteriore valutazione ⁽¹²⁷⁾. È inoltre importante utilizzare l'intera scala di punti disponibili per il criterio in maniera da poter operare distinzioni adeguate tra le prestazioni sociali di ciascuna offerta.

I criteri di aggiudicazione possono essere più efficaci se combinati con altre misure degli appalti pubblici socialmente responsabili nei criteri di selezione, nelle specifiche tecniche e nelle condizioni di esecuzione dell'appalto, come illustrato dagli esempi che seguono.

Buone pratiche

- I criteri di aggiudicazione sociale possono stimolare il mercato a fornire risultati socialmente più responsabili e dovrebbero essere formulati con attenzione e ponderati per massimizzarne l'impatto;
- è necessario considerare come valutare e verificare le affermazioni fatte dagli offerenti in risposta ai criteri di aggiudicazione, incluso l'uso di certificazioni e marchi di terzi, ove opportuno;
- è necessario combinare i criteri di aggiudicazione con le specifiche tecniche, i criteri di selezione e le clausole sull'esecuzione dell'appalto per affrontare i rischi sociali e migliorare gli impatti sociali.

Causa C-368/10 Commissione/Regno dei Paesi Bassi

Questo caso riguardava l'aggiudicazione di un appalto per tè e caffè da parte di un acquirente pubblico dei Paesi Bassi, che includeva una serie di criteri relativi alla responsabilità ambientale e sociale. La Corte di giustizia ha riesaminato tali criteri nel dettaglio e ha riscontrato che alcuni di essi mancavano della necessaria trasparenza (richiedendo ad esempio agli offerenti di impegnarsi in "acquisti sostenibili e attività socialmente responsabili" senza fornire ulteriori dettagli).

Tuttavia la Corte ha ritenuto altresì che i marchi legati ad aspetti del commercio equo potevano essere collegati all'oggetto dell'appalto. L'articolo 43 della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 61 della direttiva 2014/25/UE hanno codificato e chiarito i principi formulati in tale sentenza. Per ulteriori informazioni sull'uso di marchi vedere la sezione 4.8.

⁽¹²⁷⁾ La Corte di giustizia dell'Unione europea ha approvato tale approccio nella causa C-546/16 *Montte SL/Musikene*.

Sviluppo di criteri di aggiudicazione sociali per l'approvvigionamento di hardware e servizi informatici in Germania

Obiettivo dell'appalto

Dataport acquista hardware e servizi informativi per acquirenti pubblici negli stati federali tedeschi di Schleswig-Holstein, Amburgo e Brema, nonché servizi informatici per l'amministrazione fiscale degli stati federali di Meclemburgo-Pomerania occidentale e Bassa Sassonia. L'appalto comprendeva la fornitura di hardware informatico (PC e portatili, monitor, tastiere, mouse per PC e componenti) per 60 000 postazioni di lavoro e servizi informatici per 30 000 postazioni di lavoro. L'obiettivo era quello di acquistare esclusivamente hardware e servizi informatici prodotti e forniti nel rispetto delle norme fissate dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

Approccio

L'appalto è stato aggiudicato nel 2013. Agli offerenti è stato chiesto di presentare un documento concettuale sui criteri sociali, comprese misure per garantire la conformità dei loro fornitori e subfornitori alle otto convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Per affrontare questioni sociali specifiche nella produzione informatica globale, i criteri di aggiudicazione facevano riferimento anche alle convenzioni aggiuntive dell'Organizzazione internazionale del lavoro 1, 30, 102, 115, 131, 135, 155, 158, 169, 170. I punti sono stati assegnati in base a tre aspetti del documento concettuale:

- *portata degli standard sociali e in materia di lavoro trattati;*
- *plausibilità del concetto in termini di rispetto degli standard sociali;*
- *la verifica fornita.*

Dato che gli offerenti offrivano un'ampia gamma di scelte, sono state adottate due misure per garantire la qualità del meccanismo di controllo. Innanzitutto la documentazione di gara delineava un possibile sistema di verifica, una serie di esempi di misure che potevano essere adottate dagli offerenti e le possibili domande a cui rispondere in una relazione. In secondo luogo la plausibilità del concetto (che rappresentava il 50 % del punteggio) e la verifica offerta (40 % del punteggio) avevano una priorità particolarmente elevata nei criteri di aggiudicazione. Gli offerenti dovevano concordare in merito a un riesame regolare delle misure presentate nel loro concetto durante la durata del contratto di appalto. Il concetto e gli obblighi enunciati nel documento concettuale sono diventati parte del nuovo accordo quadro.

Risultati

Tutti gli offerenti hanno presentato un documento concettuale sulle modalità per garantire condizioni di lavoro eque nella loro catena di approvvigionamento. Tale attività era incentrata sull'obiettivo di creare consapevolezza nel settore dell'informatica in merito a condizioni di lavoro eque lungo la catena di approvvigionamento (compresa l'estrazione di materie prime). Uno specialista dedicato ha valutato i concetti di acquisto socialmente responsabile in base alla misura in cui l'offerente poteva dimostrare che le sue procedure rispettassero ampiamente le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro di cui sopra, nonché al fatto che il metodo dell'offerente fosse della qualità richiesta. I criteri del concetto sociale erano importanti ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto, dato che rappresentavano il 10 % dei punti assegnati per la qualità. L'aggiudicatario ha sviluppato un codice di condotta per i fornitori e ha acconsentito a riferire due volte l'anno a un gruppo di lavoro in materia di rispetto delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Insegnamenti tratti

Nonostante una situazione di mercato difficile e catene di approvvigionamento globali complesse, la reazione degli offerenti è stata positiva. I criteri di sostenibilità stanno diventando sempre più importanti per gli offerenti nelle gare d'appalto, in ragione di prezzi e prestazioni simili dei loro prodotti. Sta aumentando la trasparenza sulle condizioni di lavoro lungo la catena di approvvigionamento, sugli audit effettuati sui siti produttivi, sulle carenze rilevate e sulle misure correttive adottate. Ad oggi non è disponibile alcun dispositivo informatico che sia interamente prodotto in condizioni di commercio equo. Dataport si concentra sul dialogo tra clienti, prestatori di servizi e fabbricanti durante e dopo la procedura di gara. Ciò richiede un impegno intenso in relazione a questo aspetto.

4.8 Valutazione delle offerte e verifica degli impegni

L'approccio adottato per valutare e verificare gli impegni in relazione agli appalti pubblici socialmente responsabili è importante tanto quanto i criteri scelti. È necessario riflettere attentamente sulle modalità per valutare le affermazioni formulate dagli offerenti e su quelle per valutare le offerte. Le direttive sugli appalti pubblici non prescrivono alcun metodo di valutazione specifico, sebbene debbano essere applicati i principi di trasparenza e parità di trattamento. Per gli appalti con rischi sociali o benefici sociali previsti particolari, può essere sensato adottare un approccio diverso alla valutazione rispetto a quanto si applica agli appalti più "standard". Ad esempio l'acquirente pubblico potrebbe voler includere parti sociali, rappresentanti degli utenti o altri esperti nel comitato di valutazione (a condizione che non vi siano conflitti di interessi).

Cork (Irlanda) mette a disposizione case popolari a prezzi accessibili attraverso un dialogo competitivo

Obiettivo dell'appalto

Al fine di aumentare l'offerta di case popolari a prezzi accessibili, il consiglio comunale di Cork (Irlanda) è ricorso a una procedura di dialogo competitivo che ha fatto scaturire l'innovazione e ha ampliato le opzioni del consiglio in merito alle ubicazioni e alla progettazione di tali alloggi.

Approccio

La procedura del dialogo competitivo ha seguito una serie di fasi. Innanzitutto è stato chiesto a sviluppatori di edilizia residenziale di presentare proposte di progetto che sono state valutate in base, ad esempio, all'ubicazione, all'accesso a servizi e ai trasporti pubblici, alla combinazione dell'occupazione abitativa esistente e alla probabilità di ottenere i permessi di costruire. Cork ha utilizzato il dialogo competitivo per migliorare e coprodurre soluzioni che soddisfacessero al meglio le esigenze della città in termini di edilizia sociale. Dopo diversi cicli di discussioni sempre più dettagliate, il dialogo è stato chiuso e i progetti selezionati sono stati invitati a presentare un'offerta per la valutazione.

Risultati

La procedura di dialogo competitivo ha portato all'acquisto di 11 progetti per alloggi sociali a densità e occupazione mista che hanno messo a disposizione 215 nuove abitazioni. Sbloccando siti dismessi, i nuovi progetti stanno contribuendo alla rigenerazione urbana e le famiglie e le persone in lista d'attesa per gli alloggi hanno ricevuto alloggi adeguati.

Insegnamenti tratti

Sebbene richieda maggiori risorse iniziali, l'approccio collaborativo sostenuto dal dialogo competitivo ha contribuito a mantenere una migliore informazione dei costruttori in merito alle esigenze della città, ha fornito maggiore certezza alle soluzioni ed evitato controversie, oltre ad aver creato la possibilità di ottenere un miglior rapporto qualità-prezzo e una migliore distribuzione dei rischi.

Anche ricorrere a procedure che consentono un'interazione più diretta con gli offerenti, quando sono soddisfatte le condizioni per utilizzarle ⁽¹²⁸⁾, può contribuire al conseguimento di appalti pubblici socialmente responsabili. Ad esempio il dialogo competitivo consente all'acquirente pubblico di incontrare gli offerenti e affinare progressivamente le soluzioni, migliorando potenzialmente il contenuto sociale delle offerte. Per gli appalti che mirano alla fornitura di un prodotto o servizio completamente nuovo, può essere opportuno optare per un partenariato per l'innovazione. Occorre tenere presente che queste procedure richiedono tempo e risorse in termini di gestione da parte dell'acquirente pubblico e di partecipazione da parte degli offerenti. Può trattarsi di tempo ben speso se si traduce in un appalto che fornisce benefici sociali misurabili.

Per tutte le procedure nelle quali sono stati inclusi criteri sociali, occorre pensare a come verificare le affermazioni formulate dagli offerenti. Un modo per farlo consiste nel fare riferimento a certificazioni o marchi o etichettature di terze parti. Ai sensi delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, si può fare riferimento a tali certificazioni o marchi nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione e nelle clausole sull'esecuzione dell'appalto ⁽¹²⁹⁾. Esempi di marchi di terze parti che trattano aspetti sociali sono:

- le certificazioni di Fairtrade International;
- la certificazione TCO;
- SA 8000;
- *Fair for Life*;
- l'Organizzazione mondiale del commercio equo e solidale;
- il marchio AAA WAI WCAG 2.1 e/o altri marchi di organizzazioni per la disabilità;
- i requisiti di accessibilità DALCO per la norma UNE 170001-1:2007 sull'ambiente costruito.

Perché si possano richiedere marchi specifici nei documenti di gara, tali etichettature devono soddisfare diverse condizioni destinate a garantire che siano oggettive e accessibili a tutti gli operatori interessati. I marchi devono:

1. riguardare soltanto criteri collegati all'oggetto dell'appalto;
2. essere basati su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori;
3. essere stabiliti nel quadro di un processo aperto e trasparente al quale possano partecipare tutte le parti interessate, compresi gli enti governativi, i consumatori, le parti sociali, i produttori, i distributori e le organizzazioni non governative;
4. essere accessibili a tutte le parti interessate; e
5. essere stabiliti da terzi sui quali l'operatore economico che richiede l'etichettatura non può esercitare un'influenza determinante ⁽¹³⁰⁾.

Se tutti i criteri del marchio sono conformi a tali requisiti e si sceglie di fare riferimento al marchio nel suo complesso nel proprio appalto, i documenti di gara dovrebbero comprendere un riferimento preciso e inequivocabile al marchio in questione (ad esempio facendo riferimento all'atto pertinente che adotta il marchio o alla relativa documentazione) in modo da garantire la piena trasparenza. Anche quando si fa riferimento a un marchio che soddisfa tutti i requisiti di cui sopra, è comunque necessario considerare marchi che soddisfano criteri equivalenti. L'equivalenza va valutata caso per

⁽¹²⁸⁾ Vedere sezione 3.4.

⁽¹²⁹⁾ Articoli 43 e 44 della direttiva 2014/24/UE; articoli 61 e 62 della direttiva 2014/25/UE.

⁽¹³⁰⁾ Articolo 43, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE; articolo 61, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE.

caso, ma in genere i requisiti si possono considerare equivalenti se sono ambiziosi almeno quanto quelli specificati nella documentazione di gara. Nei casi in cui gli offerenti non possano ottenere un marchio entro i termini pertinenti per motivi a loro non imputabili, occorre prendere in considerazione altre forme adeguate di prova (ad esempio fascicolo tecnico).

Per i marchi che non soddisfano uno o più dei requisiti di cui sopra, è possibile fare riferimento a criteri di etichettatura singoli collegati all'oggetto dell'appalto ma senza richiedere il marchio in

Prodotti alimentari del commercio equo per le scuole di Monaco (Germania)

Obiettivo dell'appalto

Nel 2017 Monaco ha organizzato una gara d'appalto per un accordo quadro per fornire pasti a oltre 300 scuole. Monaco vanta una lunga tradizione in termini di lavoro sugli appalti socialmente responsabili. Già nel 2002 la città ha deciso di non acquistare alcun prodotto che implicasse l'uso di lavoro minorile (o violasse la convenzione 182 dell'Organizzazione internazionale del lavoro), e da allora la città ha adottato misure per promuovere il commercio equo nei suoi appalti per prodotti tessili e prodotti alimentari.

Approccio

L'appalto è stato suddiviso in quattro lotti e conteneva requisiti riguardanti la percentuale di alimenti biologici da fornire così come requisiti di formazione per il personale di cucina. Inoltre il 5 % dei criteri di aggiudicazione è stato riservato ad ulteriori aspetti sociali e ambientali, quali la presenza di materie prime certificate tramite Fairtrade International, World Fairtrade Organization o sistemi equivalenti.

Risultati

Per ogni lotto sono pervenute tre offerte, tutte da PMI. Complessivamente sono stati tre i fornitori che si sono aggiudicati contratti di appalto nei quattro lotti. In totale tali contratti riguardano oltre 300 strutture e forniranno i pasti a oltre 490 000 bambini in età scolare.

Insegnamenti tratti

È importante garantire l'impegno di tutte le parti coinvolte (ossia la direzione, i dipendenti, i genitori, i bambini, ecc.) per promuovere un senso di titolarità che garantisca la riuscita del progetto, nonché per raccogliere buone idee.

quanto tale. Se un'etichetta contiene alcuni requisiti che sono pertinenti per l'appalto in questione ma altri che non sono collegati all'oggetto, come quelli relativi a pratiche di gestione generale, si può fare riferimento soltanto ai criteri specifici del marchio che sono collegati all'oggetto e non richiedere il marchio in sé ⁽¹³¹⁾. Indicare chiaramente i criteri relativi ai marchi pertinenti nei documenti di gara (ad esempio copiandoli) aiuterà i potenziali offerenti e faciliterà la comprensione e la trasparenza dei requisiti di gara.

Buone pratiche

- Considerare il modo in cui si valuteranno le affermazioni degli offerenti in merito agli appalti pubblici socialmente responsabili includendo esperti pertinenti nel comitato di valutazione e richiedendo marchi o certificazioni di terze parti;

⁽¹³¹⁾ Articolo 43, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE; articolo 61, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE.

- laddove esistano le condizioni per avviarle, procedure che consentono l'interazione diretta con gli offerenti, quali il dialogo competitivo, possono contribuire a sviluppare e perfezionare approcci efficaci agli obiettivi sociali;
- riesaminare i criteri e i requisiti alla base di qualsiasi marchio al quale si desidera fare riferimento nei documenti di gara, per assicurarsi che siano collegati all'oggetto dell'appalto, così come che siano oggettivi e non discriminatori;
- occorre accettare marchi o certificazioni equivalenti che rispondano agli stessi criteri e, nei casi in cui l'offerente non sia in grado di ottenere un marchio o una certificazione entro i termini previsti, per motivi che non dipendono da lui, è necessario accettare altre forme di prova adeguate.

4.9 Offerte anormalmente basse

In alcuni casi la fissazione del prezzo di una gara d'appalto desta preoccupazioni circa il fatto che l'offerente non sarà in grado di soddisfare i requisiti sociali, ad esempio garantire il rispetto delle norme di sicurezza sul lavoro applicabili. Tali situazioni sono trattate nelle norme concernenti le offerte anormalmente basse ⁽¹³²⁾. Tali norme impongono agli acquirenti pubblici di esaminare da vicino qualsiasi offerta che sembri essere anormalmente bassa e di chiedere una spiegazione all'offerente in merito al prezzo offerto. Alcuni esempi di fattori che possono indicare che un'offerta richiede un esame più attento sono:

- la fissazione di prezzi che non sembrano coprire i costi di base per il soddisfacimento dei requisiti di gara;
- la fissazione di prezzi notevolmente inferiori al costo medio di altre offerte; oppure
- la fissazione di prezzi notevolmente inferiori rispetto all'offerta successiva con il prezzo più basso.

Le spiegazioni fornite dall'offerente possono riguardare il suo particolare processo di produzione o fornitura oppure condizioni favorevoli di cui dispone, nel qual caso l'offerta non dovrebbe essere respinta se rispetta tutte le prescrizioni di legge. Tuttavia all'offerente dovrebbe essere altresì chiesto di confermare il rispetto da parte sua della legislazione in materia sociale e del lavoro applicabile e dei contratti collettivi come stabilito nella "clausola in materia di diritto sociale e ambientale" ⁽¹³³⁾. In caso di non conformità, l'offerta deve essere respinta ⁽¹³⁴⁾. Qualora si accerti che un'offerta è anormalmente bassa perché l'offerente ha ottenuto un aiuto di Stato, l'offerta può essere respinta soltanto sulla base di tale motivazione. Si può procedere in tal senso soltanto dopo aver consultato l'offerente, se quest'ultimo non è in grado di dimostrare, entro un termine sufficiente, che l'aiuto in questione era compatibile con il mercato interno ⁽¹³⁵⁾.

⁽¹³²⁾ Articolo 69 della direttiva 2014/24/UE; articolo 84 della direttiva 2014/25/UE.

⁽¹³³⁾ Articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, articolo 36, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE e articolo 30, paragrafo 3, della direttiva 2014/23/UE. Per maggiori dettagli vedere la sezione 4.5.

⁽¹³⁴⁾ Articolo 69, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE; articolo 84, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE.

⁽¹³⁵⁾ Articolo 69, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE; articolo 84, paragrafo 4, della direttiva 2014/25/UE. Ulteriori informazioni sull'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato sono disponibili all'indirizzo: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

La presenza di prezzi anormalmente bassi può verificarsi anche nelle procedure di gara nelle quali pervengono offerte da paesi al di fuori dell'UE. Si applica il principio fondamentale della parità di trattamento. Gli offerenti di paesi terzi possono legittimamente essere in grado di offrire prezzi più bassi, ma è importante verificare il rispetto di tutta la legislazione sociale e del lavoro applicabile (vedere le sezioni 4.5 e 5.2 per ulteriori informazioni sull'applicazione del diritto sociale e del lavoro e dei contratti collettivi negli appalti pubblici). Ulteriori informazioni sulla valutazione delle offerte provenienti da paesi terzi, compresa la possibilità di offerte anormalmente basse, sono disponibili in un documento di orientamento dedicato pubblicato dalla Commissione europea ⁽¹³⁶⁾.

È necessario prestare attenzione quando si esaminano offerte anormalmente basse: è fondamentale che venga applicato un approccio coerente e obiettivo e che agli offerenti sia concesso il diritto di replica. Tuttavia spetta all'acquirente pubblico decidere se le spiegazioni fornite sono sufficienti per ispirare fiducia nell'offerta o se questa deve essere respinta. Occorre tenere presente che altri offerenti che rispettano i requisiti sociali potrebbero essere svantaggiati se si consente che un'offerta anormalmente bassa sfugga allo scrutinio.

Analisi delle offerte anormalmente basse in Vallonia

Nell'ambito del suo [piano d'azione sugli appalti responsabili](#), la commissione per gli appalti pubblici della Vallonia ha creato un gruppo di lavoro per esaminare la questione delle offerte anormalmente basse. Il gruppo di lavoro riunisce rappresentanti specializzati in appalti pubblici dell'amministrazione regionale, delle autorità locali, della Federazione vallona delle imprese di costruzione, dei sindacati, nonché di organismi di controllo esterno come la Corte dei conti e l'ispettore finanziario.

A seguito dell'analisi della legislazione e della giurisprudenza pertinenti, il gruppo di lavoro ha proposto una metodologia per esaminare le offerte anormalmente basse. La metodologia prevede cinque fasi:

- 1. correzione di errori aritmetici;*
- 2. esame e verifica della fissazione dei prezzi;*
- 3. richiesta di giustificazione per prezzi che sembrano anormalmente bassi;*
- 4. decisione in merito alla regolarità della fissazione dei prezzi;*
- 5. fornitura di informazioni all'offerente.*

Al fine di individuare le offerte anormalmente basse è necessario prendere in considerazione informazioni quali le stime dei costi dell'acquirente pubblico, i prezzi pagati da altri dipartimenti o da altre agenzie, informazioni statistiche dal mercato, la differenza di qualità nelle offerte e le spiegazioni fornite dall'offerente. Per gli appalti di lavori e servizi suscettibili di frode, una metodologia più specifica basata sullo scostamento rispetto a un prezzo medio rettificato delle altre offerte è illustrato nella [guida](#).

⁽¹³⁶⁾ Commissione europea (2019) *Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE* C(2019) 5494 del 24.7.2019 disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/growth/content/new-guidance-participation-third-country-bidders-eu-procurement-market_it.

Buone pratiche

- Individuare e analizzare offerte anormalmente basse costituisce un aspetto essenziale degli appalti pubblici socialmente responsabili. Conoscere i costi relativi a retribuzioni, contributi previdenziali e altre spese che si applicano nel settore può aiutare;
- agli offerenti deve essere consentito di spiegare qualsiasi prezzo che sembri anormalmente basso; l'esclusione non può essere automatica.
- Laddove il prezzo anormalmente basso sia dovuto al mancato rispetto del diritto sociale, del diritto del lavoro o dei contratti collettivi applicabili, è obbligatorio respingere l'offerta.

Capitolo 5 - Definizione e applicazione dei termini del contratto di appalto

È durante l'esecuzione di un appalto che gli impegni relativi agli appalti pubblici socialmente responsabili vengono veramente messi alla prova. Senza condizioni contrattuali adeguate, e senza mezzi per monitorarle e farle rispettare, l'appalto pubblico socialmente responsabile non sarà efficace. Questo capitolo esamina nel dettaglio il modo in cui gli appalti possono essere progettati ed eseguiti per massimizzare il valore sociale. Oltre a spiegare le disposizioni pertinenti delle direttive sugli appalti pubblici, presenta una serie di approcci diversi attualmente applicati da acquirenti pubblici in tutta Europa.

5.1 Trasformare gli impegni degli appalti pubblici socialmente responsabili in realtà

Gli appalti pubblici socialmente responsabili richiedono di prestare particolare attenzione alle condizioni contrattuali dato che in genere impongono alle parti di agire al di fuori delle normali prassi. Per questo motivo, è importante richiamare l'attenzione degli offerenti sulle condizioni sociali incluse nel contratto di appalto, nonché sul monitoraggio che verrà effettuato e sulle conseguenze in caso di mancato rispetto. L'uso di termini e condizioni standard, senza l'aggiunta di clausole sociali specifiche, è raramente appropriato per gli appalti pubblici socialmente responsabili. Trattare i termini contrattuali soltanto in un secondo tempo può compromettere la riuscita degli appalti pubblici socialmente responsabili, che impone di considerare le condizioni contrattuali sin dall'inizio di una procedura pianificata.

Durante una procedura di gara, è possibile includere proposte di condizioni contrattuali nei documenti di gara. Tali proposte possono assumere la forma di un progetto, rispetto al quale gli offerenti sono invitati a formulare osservazioni sulle condizioni o ad aggiungere annotazioni in relazione alle stesse. In ogni caso, il contratto di appalto dovrebbe integrare tutti gli aspetti pertinenti dell'offerta vincente, come il prezzo e tutti gli impegni presi in risposta ai criteri di aggiudicazione, compresi quelli legati agli appalti pubblici socialmente responsabili. Se gli impegni presi nell'offerta vanno oltre le condizioni di base stabilite nel progetto di contratto di appalto, sarà necessario adattare le disposizioni contrattuali. Ad esempio se il progetto di contratto proposto prevede che debbano essere creati almeno cinque apprendistati nel primo anno di appalto e l'aggiudicatario propone di erogarne otto, è necessario inserire tale ultimo numero nel contratto d'appalto.

A differenza delle specifiche tecniche, dei criteri di selezione e di aggiudicazione, il rispetto delle condizioni contrattuali non viene solitamente valutato esplicitamente durante una procedura di gara. Sebbene le pratiche varino a seconda dei paesi e delle organizzazioni, è comune che gli offerenti indichino la loro accettazione delle condizioni contrattuali oppure indichino eventuali riserve specifiche, che possono essere oggetto di negoziazione (a seconda della procedura). Ancora una volta, gli appalti pubblici socialmente responsabili possono richiedere un approccio diverso, dato che si desidera essere certi che gli offerenti siano in grado di soddisfare qualsiasi aspetto sociale specifico dell'appalto, così come che le condizioni in questione siano estese anche ai subappaltatori, ove necessario. Ad esempio se il progetto del contratto di appalto comprende un impegno a garantire il rispetto delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro lungo l'intera catena di approvvigionamento, occorre accertare che l'aggiudicatario disponga di sistemi appropriati per monitorare i suoi subappaltatori. Per valutare appieno la capacità e gli

impegni degli offerenti in questo settore così come per garantire la trasparenza e la parità di trattamento, queste considerazioni dovrebbero riflettersi adeguatamente nei criteri di selezione o di aggiudicazione, nonché nelle condizioni contrattuali dell'appalto. Se l'offerente propone un metodo specifico per il monitoraggio dei suoi subappaltatori, è necessario assicurarsi di integrarlo nel contratto di appalto. È inoltre possibile stabilire che la clausola che richiede il rispetto delle convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro sia parte integrante di qualsiasi subappalto, sebbene spetti comunque al contraente principale garantire la conformità lungo tutta la catena di approvvigionamento.

Un ultimo passo per trasformare gli impegni degli appalti pubblici socialmente responsabili in realtà consiste nell'assicurarsi che coloro che sono direttamente coinvolti nell'esecuzione del contratto di appalto, presso entrambe le parti, siano a conoscenza delle clausole sociali. All'interno dell'organizzazione dell'acquirente pubblico, l'esecuzione del contratto di appalto può essere gestita da qualcuno non direttamente coinvolto nell'appalto. È essenziale che tale persona disponga del tempo, delle informazioni e della motivazione per vigilare in maniera efficace sul rispetto delle clausole sociali. In alternativa può essere sensato istituire un comitato composto da rappresentanti della propria organizzazione e di qualsiasi terza parte avente un interesse diretto a far rispettare gli impegni sociali, quali sindacati, organizzazioni per i diritti dei disabili, esperti di accessibilità, ONG o cittadini/utenti. Per quanto concerne il contraente, l'acquirente pubblico potrebbe chiedergli di nominare una persona responsabile direttamente di garantire che gli impegni sociali siano rispettati, così come di assicurare che tale persona partecipi alle riunioni di riesame dell'appalto.

Buone pratiche

- Le condizioni sociali dovrebbero essere incluse nel progetto dei termini contrattuali e pubblicate all'inizio della procedura di gara, attirando l'attenzione degli offerenti su di esse;
- i contratti standard potrebbero non essere adatti per gli appalti pubblici socialmente responsabili e tutti i termini dovrebbero essere riesaminati attentamente per garantire che non siano in conflitto con i requisiti dell'appalto;
- gli offerenti possono essere invitati a formulare osservazioni in merito o ad aggiungere annotazioni al progetto di contratto di appalto nel contesto della procedura di appalto. La versione finale dovrebbe riflettere tutti gli impegni specifici presenti nell'offerta aggiudicataria;
- occorre assicurarsi che la persona o le persone responsabili della gestione del contratto di appalto presso entrambe le parti siano a conoscenza delle disposizioni in materia di appalto e dispongano della capacità di garantirne l'applicazione;
- i contratti e i documenti dovrebbero essere disponibili in formati accessibili.

5.2 Condizioni di esecuzione dell'appalto

Le condizioni di esecuzione dell'appalto descrivono il modo in cui deve essere eseguito un appalto. Le direttive sugli appalti pubblici prevedono che le condizioni contrattuali possano comprendere considerazioni economiche, legate all'innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all'occupazione⁽¹³⁷⁾. Come per i criteri di selezione e di aggiudicazione, è necessario che tali condizioni siano collegate all'oggetto dell'appalto e incluse nell'avviso o nei documenti di gara. Il significato dell'obbligo del collegamento con l'oggetto è spiegato nel riquadro (a destra). Le clausole sull'esecuzione dell'appalto devono essere conformi al diritto dell'Unione, compresa la legislazione concernente il pilastro sociale di cui al capitolo 1.

Per essere efficaci, le condizioni di esecuzione dell'appalto dovrebbero essere:

- redatte in modo chiaro, evitando ogni inutile gergo legale;
- specificate in modo adeguato, con scadenze e risultati concreti definiti;
- assegnate a una parte o una persona specifica;
- accompagnate da ricorsi idonei in caso di inadempimento, quali sanzioni pecuniarie o azioni correttive.

La sezione 5.6 esamina ulteriormente il ruolo delle sanzioni e degli incentivi nell'erogazione di appalti pubblici socialmente responsabili. Esempi di condizioni sociali che soddisfano i criteri di cui sopra e che affrontano diversi aspetti degli appalti pubblici socialmente responsabili sono riportati nella tabella 5.1. Tali termini non sono completi di per sé; richiederebbero definizioni e clausole di monitoraggio e applicazione per essere efficaci.

Condizioni contrattuali e obbligo di collegamento con l'oggetto

Le condizioni contrattuali saranno considerate collegate all'oggetto dell'appalto ove riguardino lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito di tale appalto sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi fattori coinvolti:

- a) nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio di questi lavori, forniture o servizi; oppure
- b) in un processo specifico per una fase successiva del loro ciclo di vita,

anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale (articolo 67, paragrafo 3). Ciò significa che è possibile includere condizioni come il rispetto dei diritti umani lungo la catena di approvvigionamento, il commercio equo o impatti sociali specifici dell'appalto. Non è possibile includere requisiti generali di responsabilità sociale d'impresa, salvo che si tratti di obblighi giuridici che si applicano al contraente. Un esempio di una condizione contrattuale che non sarebbe collegata all'oggetto è l'obbligo per un'impresa di devolvere una determinata percentuale dei suoi profitti in beneficenza ogni anno.

Tema	Esempio di progetto di condizione contrattuale ⁽¹³⁸⁾
Accessibilità (in un appalto per apparecchiature TIC per ufficio)	Il contraente è tenuto a fornire le apparecchiature accessibili specificate configurate per l'uso da parte di persone con disabilità. Saranno messe a disposizione sessioni di formazione per utenti con disabilità in date da concordare con l'acquirente pubblico così come assistenza post fornitura tramite un servizio dedicato, fornita per tutta la durata dell'appalto.

⁽¹³⁷⁾ Articolo 70 della direttiva 2014/24/UE; articolo 87 della direttiva 2014/25/UE; vedere anche i considerando da 64 a 66 della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹³⁸⁾ Questi progetti di condizioni contrattuali sono puramente indicativi e dovrebbero tener conto delle circostanze specifiche ed essere adattati in base a queste ultime.

Inclusione sociale (in un appalto per la pubblicizzazione di servizi statali)	Il contraente è responsabile di raggiungere ciascuno dei gruppi destinatari indicati nelle specifiche e di attuare le misure speciali incluse nella sua offerta per raggiungere gli utenti più anziani, coloro che soffrono di isolamento sociale e coloro che non hanno accesso a internet. Un riesame dell'efficacia di tali misure sarà effettuato dopo tre mesi e il contraente sarà tenuto ad attuare qualsiasi misura correttiva specificata dall'acquirente pubblico.
Occupazione (in un appalto per lavori edili)	Il contraente è responsabile dell'assunzione, della formazione e della fornitura di impiego nel corso del presente appalto ad almeno X [numero specificato nell'offerta] persone che rientrano in una o più delle categorie definite di lavoratore svantaggiato. I termini di tale rapporto di lavoro sono specificati in un allegato al contratto dell'appalto. Devono essere presentate relazioni mensili che specifichino il numero di lavoratori svantaggiati occupati, la formazione fornita, le ore lavorate e le retribuzioni.
Parità di genere	Il contraente garantirà che tutti i responsabili di linea del personale che esegue il contratto di appalto completino la formazione sugli aspetti relativi alla parità di genere nell'assunzione e nell'occupazione, compresi temi quali la gravidanza e la maternità; la menopausa; le molestie sessuali; i congedi per motivi familiari, quali il congedo parentale e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, ecc.
Tariffe minime salariali	Il contraente e tutti i subappaltatori che operano all'interno della giurisdizione nella quale verrà eseguito l'appalto rispetteranno le tariffe minime salariali stabilite [nella legge o nel contratto collettivo pertinente] e terranno registrazioni di tutte le ore lavorare e delle retribuzioni corrisposte. L'acquirente pubblico può richiedere in qualsiasi momento accesso a tali registrazioni e alle prove delle retribuzioni corrisposte.
Diritti umani e dei lavoratori (in un appalto per uniformi)	Il contraente garantirà che nell'esecuzione del presente contratto di appalto non si verifichi alcuna violazione dei diritti umani e delle otto convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro. I nomi e le sedi di attività di tutti i subappaltatori e dei loro subappaltatori ai sensi del presente contratto di appalto sono indicati in un allegato a detto contratto e il contraente conferma di aver messo in atto un sistema adeguato, sottoposto a verifica da una terza parte indipendente, per garantire che informazioni accurate sulle condizioni di lavoro di tutte le persone coinvolte nell'esecuzione dell'appalto siano disponibili per tutta la durata dell'appalto.
Commercio etico (in un appalto nel settore della ristorazione)	Prodotti alimentari e bevande di valore pari ad almeno il 5 % del prezzo contrattuale annuo verranno forniti con una certificazione del commercio equo o equivalente. Nell'ambito del ciclo di pianificazione trimestrale del menu, il contraente specificherà quali prodotti del commercio equo propone di includere nel menu e il valore stimato di tali prodotti. Alla fine di ogni anno contrattuale, il valore dei prodotti del commercio equo sarà rivisto e ulteriori prodotti certificati saranno inclusi per l'anno contrattuale successivo.

Tabella 5. 1 Esempi di clausole contrattuali per appalti pubblici socialmente responsabili.

Rispetto continuo dei motivi di esclusione

Il ruolo di alcuni motivi di esclusione obbligatori e discrezionali (quali quelli relativi al lavoro minorile/alla tratta di esseri umani e al rispetto del diritto sociale e del lavoro) nel contesto degli appalti pubblici socialmente responsabili è spiegato nella sezione 4.6. Il rispetto di tali obblighi di base non dovrebbe limitarsi a un'istantanea scattata durante la procedura di gara.

Le condizioni contrattuali dovrebbero imporre il rispetto costante, durante l'esecuzione del contratto di appalto, di tutte le condizioni che comportano motivi di esclusione obbligatoria ed eventuali motivi discrezionali della procedura di gara; in tale contesto spetta al contraente e ai subappaltatori aggiornare le dichiarazioni periodicamente. Come discusso nella sezione 5.6, deve essere possibile risolvere il contratto di appalto qualora si venga a conoscenza di informazioni nuove in merito al rispetto delle condizioni che comportano motivi di esclusione obbligatori.

Le condizioni di esecuzione dell'appalto possono essere soggette a revisione durante la durata del contratto di appalto; l'opportunità di aumentare il livello di ambizione nel tempo rientra in tale contesto ⁽¹³⁹⁾. Man mano che il contraente acquisisce esperienza e confidenza nel soddisfare le condizioni sociali, dovrebbe aumentare anche la sua capacità di fornire risultati. Occorre valutare quale sia il modo migliore per incentivare il contraente a fornire un valore sociale ancora maggiore, collegando tale risultato a pagamenti aggiuntivi nel quadro dell'appalto ⁽¹⁴⁰⁾, acconsentendo a pubblicizzare i risultati positivi oppure collegando le prestazioni sociali a rinnovi o estensioni del contratto di appalto come stabilito nel bando di gara.

Buone pratiche

- Includere condizioni di esecuzione dell'appalto concernenti considerazioni sociali e legate all'occupazione e che sono collegate all'oggetto dell'appalto;
- redigere attentamente le clausole contrattuali per evitare qualsiasi gergo non necessario, specificare scadenze e risultati concreti, attribuire competenze e includere ricorsi adeguati in caso di inadempimento;
- valutare se il livello di ambizione per gli impegni sociali debba aumentare durante l'esecuzione dell'appalto e come incentivare il contraente ad aumentare le ambizioni.

⁽¹³⁹⁾ Eventuali modifiche dei contratti di appalto dopo la loro aggiudicazione devono essere conformi alle disposizioni sulle modifiche di contratti (articolo 72 della direttiva 2014/24/UE, articolo 89 della direttiva 2014/25/UE e articolo 43 della direttiva 2014/23/UE).

⁽¹⁴⁰⁾ Tale possibilità dovrebbe ovviamente essere inclusa già nei documenti di gara iniziali; in caso contrario, qualsiasi modifica contrattuale di questo tipo dovrebbe soddisfare le condizioni di cui alle norme sulle modifiche di contratti di appalto (vedere nota a piè di pagina 148).

Regione della Vallonia: utilizzo di clausole contrattuali di integrazione professionale

Obiettivi dell'appalto

La regione della Vallonia mira a realizzare appalti pubblici responsabili al 100 % entro il 2020. A tal fine ha attuato una serie di azioni di appalto concepite per promuovere l'integrazione professionale, evitare il dumping sociale, sostenere le PMI, migliorare l'efficienza delle risorse e ridurre l'impatto ambientale.

Approccio

Al fine di sostenere l'integrazione professionale, la Vallonia ha sviluppato clausole sociali standard da inserire nelle procedure di gara, che impegnano le imprese a sostenere le opportunità di formazione per disoccupati nello svolgimento di lavori pubblici. Tali clausole sono state pensate per essere flessibili, il che significa che l'impresa può decidere se fornire posti destinati a tirocinanti direttamente all'interno della propria forza lavoro o se invece subappaltare lavori specifici (quali quelli di falegnameria, pittura, demolizione, ecc.) ad imprese sociali presso le quali almeno il 50 % dei dipendenti è classificato come persona con disabilità o svantaggiata (ad esempio disoccupati di lunga durata). Il risultato è un approccio di partenariato all'integrazione professionale tra acquirente pubblico, imprese, imprese sociali e organizzazioni di formazione. La Vallonia ha inoltre creato un servizio per assistere gli acquirenti pubblici a integrare le clausole nelle gare e le imprese a dare esecuzione a tali clausole. Diversi documenti e strumenti di orientamento sono inoltre disponibili online.

Risultati

A dicembre del 2018 le clausole sociali erano incluse in 442 contratti di appalto (per un valore complessivo di quasi 400 milioni di EUR). Il risultato è la creazione di 410 posti per tirocinanti, nonché di 70 contratti di appalto con imprese sociali subappaltatrici. A fronte di 129 contratti contenenti clausole sociali, il 78 % è stato completamente eseguito, il 9 % è stato parzialmente eseguito e il 13 % non è stato eseguito. In relazione ai posti per tirocinanti creati, l'83 % ha riguardato professioni con carenza di competenze (tra cui ingegneria elettrica, falegnameria ed edilizia). Dopo la formazione, il 60 % dei tirocinanti a lungo termine ha stipulato contratti a tempo indeterminato o a tempo determinato (rispettivamente il 29 % e il 31 %). Infine 30 imprese sociali subappaltatrici hanno ricevuto oltre 3,5 milioni di EUR per servizi in subappalto.

Insegnamenti tratti

A cinque anni dalla pubblicazione dei primi appalti con clausole sociali, i risultati sono positivi: gli appalti pubblici si sono rivelati un valido strumento per promuovere la formazione professionale e per creare partenariati tra imprese e imprese sociali. Un forte impegno politico e il coinvolgimento di tutte le parti interessate nel progetto sono stati la chiave del successo. In futuro la Vallonia farà di più per semplificare le procedure al fine di ridurre gli oneri amministrativi legati all'attuazione e al monitoraggio delle clausole sociali.

5.3 Appaltare in funzione degli impatti sociali

Negli appalti tradizionali, il pagamento si basa sull'esecuzione di un'attività specifica da parte del contraente. Indipendentemente dal fatto che l'attività in questione riguardi la consegna di forniture per ufficio, la costruzione di una strada o l'erogazione di servizi di assistenza sociale, i contraenti ricevono il pagamento in base al completamento dell'attività definita. Tuttavia per numerosi tipi di

appalti pubblici, l'acquirente pubblico è più interessato all'esito di un'attività che all'attività in sé. Ciò può essere particolarmente vero per gli appalti aventi una dimensione sociale. Ad esempio se si sta organizzando un appalto che vede prestatori di servizi collaborare con ex detenuti, l'acquirente pubblico potrebbe essere interessato a ridurre i tassi di recidiva. Un appalto con impatti sociali potrebbe definire un tasso obiettivo di recidiva (inferiore al valore di base di riferimento) e riservare parte del pagamento dell'appalto al conseguimento di tale obiettivo.

Negli appalti pubblici in Europa e nel mondo si possono osservare varie forme di "pagamento in base ai risultati" che si evolvono in risposta alla necessità di una maggiore efficacia nell'erogazione di servizi e nella dimostrazione di un buon rapporto qualità/prezzo. Talvolta tali appalti sono stati criticati per aver esposto i prestatori di servizi a rischi eccessivi, soprattutto quando il servizio era fornito da piccole imprese, enti di beneficenza o imprese sociali che dispongono di una capacità limitata di assumersi rischi finanziari. Per questo motivo sono stati sviluppati diversi modelli di appalti con impatti sociali destinati a ridurre i rischi per il prestatore di servizi. Un modello prevede il pagamento di un premio al prestatore di servizi per impatti sociali che superano le aspettative di base dell'acquirente pubblico, ad esempio quando un numero di disoccupati superiore al previsto viene collocato nel mondo del lavoro. Questi tipi di appalto richiedono un lavoro accurato per definire gli impatti auspicati adeguati, valori di riferimento di base e livelli per pagamenti aggiuntivi, ma possono costituire un modo efficace per incentivare le prestazioni. Per il successo degli appalti con impatti sociali sono spesso necessari partenariati con imprese sociali e la progettazione congiunta di servizi ⁽¹⁴¹⁾.

Un altro modello è rappresentato dalle obbligazioni a impatto sociale, note anche come obbligazioni aventi un impatto sullo sviluppo quando vengono impiegate nel contesto di un paese in via di sviluppo. Le obbligazioni a impatto sociale coinvolgono almeno tre parti: un acquirente pubblico (a volte noto come "finanziatore dell'impatto"), un prestatore di servizi e un investitore privato (soggetto che assume il rischio). L'acquirente pubblico individua un settore adatto per un'obbligazione a impatto sociale (tra gli esempi figurano campagne di salute pubblica, formazione, misure attive a favore del mercato del lavoro) e definisce gli impatti che si auspica di conseguire (ad esempio numero di persone in situazioni vulnerabili o con disabilità che ottengono un lavoro, impatti sulla salute, permanenza nel mondo dell'istruzione). L'investitore privato mette a disposizione il capitale finanziario per pagare il prestatore di servizi e viene rimborsato dall'acquirente pubblico soltanto se vengono conseguiti gli impatti definiti. Il prestatore di servizi eroga il servizio e può ricevere pagamenti aggiuntivi in base agli impatti. Una domanda chiave per le obbligazioni a impatto sociale è in che modo valutare gli impatti e tale attività a volte è svolta da una terza parte indipendente. A seconda della struttura degli appalti e del processo di selezione del prestatore di servizi, un'obbligazione a impatto sociale può rientrare o meno nell'ambito di applicazione delle direttive sugli appalti pubblici.

⁽¹⁴¹⁾ Per ulteriori informazioni sugli appalti basati su impatti sociali e sulle obbligazioni a impatto sociale, vedere <https://golab.bsg.ox.ac.uk/the-basics>.

Utilizzo di obbligazioni a impatto sociale per migliorare gli impatti sull'apprendimento a Lisbona

Obiettivo dell'appalto

Nel 2015 il comune di Lisbona ha istituito un'obbligazione a impatto sociale per il progetto "Junior Code Academy" destinato a ridurre il numero di alunni ripetenti o che abbandonano gli studi. Si tratta di un progetto che mira anche a generare evidenze sull'effetto della programmazione informatica sulle capacità cognitive, comprese le prestazioni scolastiche e la capacità di risoluzione dei problemi, al fine di informare le politiche pubbliche (1).

Approccio

L'obbligazione a impatto sociale si è concentrata su tre scuole pubbliche di Lisbona. In ogni scuola è stata selezionata una classe che ha beneficiato di lezioni di programmazione informatica di due ore su base settimanale per un anno. Inoltre, presso ciascuna scuola, è stato istituito un gruppo di controllo rispetto al quale è stato possibile confrontare le prestazioni degli alunni nella classe di programmazione informatica, raffrontando i miglioramenti ottenuti in portoghese, matematica, logica e risoluzione dei problemi. Al fine di ridurre il rischio di questo progetto pilota, Lisbona ha stipulato un'obbligazione a impatto sociale con la Fondazione Calouste Gulbenkian, che ha fornito un finanziamento iniziale di 120 000 EUR, che la città avrebbe rimborsato se e quando il progetto avesse raggiunto i risultati concordati (secondo un valutatore indipendente).

Risultati

Al termine del progetto pilota, è stato riscontrato che gli studenti che avevano partecipato alle lezioni di programmazione informatica avevano migliorato le proprie capacità matematiche e di ragionamento logico. Tuttavia non sono stati conseguiti tutti i parametri dell'obbligazione a impatto sociale e, di conseguenza, Lisbona ha rimborsato alla Fondazione Calouste Gulbenkian circa il 25 % del suo investimento iniziale (1).

Insegnamenti tratti

Le obbligazioni a impatto sociale possono essere utilizzate per ridurre il rischio di finanziare un progetto pilota innovativo. Tuttavia possono essere necessari tempi lunghi per conseguire risultati e i progetti pilota dovrebbero durare sufficientemente a lungo da consentire agli investitori di ottenere l'impatto auspicato. In questo caso il monitoraggio ha indicato che le prestazioni stavano migliorando nel tempo, suggerendo che gli impatti desiderati avrebbero potuto essere conseguiti avendo a disposizione più tempo.

Fonti: <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf> e <https://maze-impact.com/report-sib-junior-code-academy/>.

Si continuano a sviluppare approcci innovativi agli appalti per servizi pubblici e al finanziamento di questi ultimi e vale la pena considerarne i vantaggi e gli svantaggi in fase di pianificazione. I modelli di cui sopra possono contribuire a incentivare il conseguimento di risultati in merito agli impatti sociali, a promuovere una maggiore collaborazione all'interno e tra il settore pubblico e altre parti interessate, comprese le imprese sociali e la società civile, nonché a sbloccare risorse nuove ricorrendo a risorse finanziarie private. Tuttavia presentano costi e rischi specifici. Consultare altri acquirenti pubblici che hanno utilizzato questi modelli può aiutare gli acquirenti pubblici a stabilire se si tratta della soluzione adatta per le loro esigenze.

Buone pratiche

- Considerare se l'appalto debba comprendere pagamenti legati a impatti sociali definiti e collaborare con i prestatori di servizi per definire obiettivi, misurazioni e condizioni dei pagamenti di sostegno;
- assicurarsi che il programma sia progettato per raggiungere in modo proporzionale tutti i gruppi destinatari. Evitare situazioni nelle quali il trattamento di beneficiari con problemi sociali più facili da risolvere potrebbe respingere in secondo piano finanziariamente il trattamento dei gruppi più vulnerabili;
- se il rischio e la mancanza di finanziamenti di capitale limitano la capacità di conseguire un impatto sociale, si potrebbero prendere in considerazione le obbligazioni a impatto sociale come mezzo per coinvolgere investimenti privati;
- valutare attentamente i vantaggi e gli svantaggi di questi approcci e, ove possibile, parlare con altri acquirenti pubblici che hanno attuato modelli analoghi, prima di intraprenderli. Considerare i potenziali impatti positivi e negativi, ad esempio tenendo conto del costo potenzialmente elevato dei contributi necessari per organizzare appalti con impatti sociali e obbligazioni a impatto sociale, così come della loro efficacia in termini di costi.

5.4 Monitoraggio della conformità

Il contraente può incontrare difficoltà nell'attuazione delle clausole sociali, in particolare quando sono nuove. È prevedibile che saranno necessari tempo e risorse aggiuntivi da entrambe le parti per gestire l'appalto, di conseguenza è una buona idea mantenere una comunicazione aperta tra le parti che contribuisca ad individuare e risolvere eventuali problemi. L'appalto che si intende organizzare dovrebbe comprendere inoltre meccanismi più formali per monitorare la conformità. La forma appropriata di monitoraggio dipenderà da diversi fattori:

- la natura delle clausole sociali, ad esempio se si riferiscono alla catena di approvvigionamento o agli utenti finali.
- l'esperienza di entrambe le parti nell'applicazione di tali clausole;
- il livello di fiducia e comunicazione tra le parti;
- le risorse e la capacità necessarie a monitorare efficacemente le prestazioni; e
- la disponibilità di terze parti idonee a fornire assistenza nel monitoraggio.

In generale esistono quattro forme di monitoraggio degli appalti: da parte del cliente, del contraente, congiunto o da parte di terzi. La tabella che segue riassume le caratteristiche principali di ciascuno di questi quattro approcci.

Tipo di monitoraggio	Caratteristiche principali
Cliente	Il monitoraggio del rispetto delle clausole sociali spetta all'acquirente pubblico il quale può applicare sanzioni in caso di mancato rispetto.
Contraente	Il contraente è incaricato di raccogliere e comunicare informazioni in merito al proprio rispetto delle clausole sociali (autodichiarazione).
Congiunto	Il contraente si fa carico della raccolta e della comunicazione delle informazioni, mentre spetta all'acquirente pubblico esaminare o verificare tali informazioni. In alternativa il contraente può essere incaricato di monitorare alcuni aspetti mentre l'acquirente pubblico ne monitora altri.
Terza parte	Una terza parte, ad esempio un revisore o un ente di certificazione, è competente

	del monitoraggio del rispetto delle clausole sociali così come della fornitura di relazioni in merito.
--	--

Indipendentemente dal modello scelto, è importante che l'appalto attribuisca la responsabilità del monitoraggio, definisca le attività (ad esempio questionari, riunioni, ispezioni, relazioni, audit) da svolgere e la loro frequenza, nonché specifichi le misure di innalzamento del livello di risposta e mediazione che si applicheranno in caso di problemi. Quando si definiscono meccanismi di monitoraggio che richiedono all'offerente di riferire informazioni, occorre tenere conto della natura, del livello di dettaglio e del tipo di prove che saranno necessari per monitorare adeguatamente l'esecuzione dell'appalto. È opportuno valutare quali informazioni sono veramente rilevanti e proporzionate alla natura e ai rischi dell'appalto, nonché la capacità dell'organizzazione di valutare e verificare tali informazioni. Sarebbe utile, ad esempio per monitorare l'accessibilità di un servizio, definire i profili di coloro che effettuano il monitoraggio attraverso la richiesta di certificati pertinenti che ne dimostrino l'esperienza. La sezione 5.6 esamina i ricorsi dei quali si può disporre in caso di violazione delle clausole sociali. Tenere registrazioni precise di tutte le attività di monitoraggio è particolarmente importante per sostenere l'uso di tali ricorsi.

Buone pratiche

- Prevedere la necessità di tempo e risorse aggiuntivi per monitorare il rispetto delle clausole sociali;
- una combinazione di una comunicazione informale e aperta e di un monitoraggio più formale può essere molto efficace;
- sulla base della natura delle clausole sociali e di altri fattori, occorre valutare se per il proprio appalto sia più adatto un monitoraggio effettuato dal committente, dal contraente, congiuntamente oppure da una terza parte;
- attribuire in maniera chiara nel contratto di appalto la responsabilità del monitoraggio e specificare le attività, la frequenza, l'innalzamento del livello di risposta e le misure di mediazione che si applicheranno.

5.5 Subappalto

Il subappalto rientra in numerosi appalti pubblici e va preso in considerazione durante la stesura e l'applicazione delle disposizioni in materia di appalti pubblici socialmente responsabili. Ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici si può richiedere agli offerenti di indicare nelle loro offerte qualsiasi parte dell'appalto che intendono subappaltare e qualsiasi subappaltatore proposto ⁽¹⁴²⁾. Inoltre si può verificare o la legislazione nazionale potrebbe imporre di verificare se vi sono motivi per escludere uno qualsiasi dei subappaltatori noti ⁽¹⁴³⁾. In tal caso potrebbe essere necessario richiedere agli offerenti di sostituirli ⁽¹⁴⁴⁾.

All'atto dell'aggiudicazione dell'appalto si dovrebbe chiedere al contraente di fornire i nomi, i recapiti e i rappresentanti legali dei suoi subappaltatori, nella misura in cui questi sono noti al momento della richiesta. Se tali informazioni variano oppure viene nominato un nuovo subappaltatore, il contratto di appalto dovrebbe imporre al contraente di notificare tale circostanza all'acquirente pubblico. Tali requisiti in materia di informazione sono obbligatori ai sensi delle direttive sugli appalti pubblici per gli appalti di lavori e di servizi forniti presso l'impianto sotto la diretta supervisione di un acquirente pubblico ⁽¹⁴⁵⁾. Per altri appalti, quali quelli per la fornitura di beni, tali requisiti sono volontari ⁽¹⁴⁶⁾ ma sono altamente raccomandati ai fini degli appalti pubblici socialmente responsabili. Senza disporre di informazioni di base sull'identità e sull'ubicazione dei subappaltatori, può essere molto difficile far rispettare le clausole sociali. Tali requisiti in materia di informazione dovrebbero essere estesi anche ai subappaltatori dei subappaltatori e ad altri soggetti lungo la catena di approvvigionamento.

Oltre a richiedere informazioni sull'identità dei subappaltatori, il contratto di appalto dovrebbe garantire altresì l'applicazione a tali soggetti degli obblighi sociali di base stabiliti nelle direttive. Rientrano in tale contesto le condizioni che comportano motivi di esclusione obbligatori e discrezionali (compresi i divieti relativi al lavoro minorile e alla tratta di esseri umani; i requisiti di versare le imposte e i contributi previdenziali; ecc.) nonché l'obbligo di rispettare il diritto in materia ambientale, sociale e del lavoro applicabili nell'esecuzione dell'appalto come stabilito nella "clausola in materia di diritto sociale e ambientale" ⁽¹⁴⁷⁾ (vedere sezione 4.5). Come argomentato nella sezione 5.2, le condizioni contrattuali dovrebbero richiedere il rispetto costante di tutte le norme relative ai motivi di esclusione obbligatori e discrezionali applicati. È necessario richiedere a tutti i subappaltatori di fornire una dichiarazione di conformità e di aggiornarla regolarmente.

La responsabilità per eventuali violazioni della clausola in materia di diritto sociale e ambientale può essere congiunta (o solidale) tra il contraente e i subappaltatori laddove ciò sia previsto dal diritto nazionale. Il contratto di appalto principale può altresì stipulare che clausole sociali debbano essere

⁽¹⁴²⁾ Articolo 71, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE; articolo 88, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE; articolo 42, paragrafo 2, della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹⁴³⁾ Articolo 71, paragrafo 5, della direttiva 2014/24/UE; articolo 88, paragrafo 5, della direttiva 2014/25/UE; articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹⁴⁴⁾ Vedere nota a piè di pagina 166.

⁽¹⁴⁵⁾ Articolo 71, paragrafo 5, della direttiva 2014/24/UE; articolo 88, paragrafo 5, della direttiva 2014/25/UE; articolo 42, paragrafo 3, della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹⁴⁶⁾ Fatto salvo il caso in cui essi siano obbligatori a norma della legislazione nazionale, come previsto dall'articolo 71, paragrafo 5, della direttiva 2014/24/UE e dall'articolo 88, paragrafo 5, della direttiva 2014/25/UE.

⁽¹⁴⁷⁾ Articolo 18, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE, articolo 36, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE e articolo 30, paragrafo 3, della direttiva 2014/23/UE.

incluse in tutti i contratti di subappalto, ma che la responsabilità generale di garantire la conformità durante tutto il processo di produzione o fornitura spetta al contraente principale. Occorre tenere presente che le leggi e i contratti collettivi "applicabili" definiti nella clausola in materia di diritto sociale e ambientale differiranno a seconda dell'ubicazione del subappaltatore. È una buona idea specificare quali leggi si applicano in base alle informazioni delle quali si dispone circa l'ubicazione di tutti i subappaltatori.

Un aspetto del subappalto che ha anche conseguenze economiche e sociali è il pagamento tempestivo dei subappaltatori da parte del contraente principale. I ritardi nel pagamento dei subappaltatori possono innescare pericolosi effetti a cascata che mettono a repentaglio la resilienza dell'intera catena di approvvigionamento, poiché i ritardi di pagamento verranno trasferiti da un fornitore all'altro. Si può contribuire a prevenire tali effetti e sostenere pagamenti tempestivi. È ad esempio possibile utilizzare clausole contrattuali per imporre al contraente principale di comunicare i suoi pagamenti tempestivi ai subappaltatori, in particolare se si tratta di piccole e medie imprese. Se i pagamenti sono ritardati, il contraente principale deve dimostrare di aver corrisposto tassi di interesse legali. Le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE prevedono inoltre la possibilità di effettuare pagamenti diretti al subappaltatore su richiesta di quest'ultimo ⁽¹⁴⁸⁾. Occorre tenere presente che è necessario specificare nei documenti di gara i meccanismi di tale modalità di pagamento.

Buone pratiche

- Tenere un registro di tutti i subappaltatori e dei loro subappaltatori relativi all'appalto; l'aggiornamento di tale registro in caso di variazioni dovrebbe spettare al contraente principale;
- richiedere al contraente principale di imporre ai livelli successivi della catena di approvvigionamento gli obblighi sociali di base in tutti i subappalti, incluse le condizioni riguardanti i motivi di esclusione obbligatori e discrezionali e il rispetto delle leggi applicabili come definito nella clausola in materia di diritto sociale e ambientale;
- se un subappaltatore viola gli obblighi sociali, il contraente principale deve sostituirlo;
- considerare il modo migliore per applicare la responsabilità congiunta o la responsabilità solidale per violazioni degli obblighi sociali derivanti dall'appalto, nel rispetto dei requisiti della legislazione nazionale.

⁽¹⁴⁸⁾ Articolo 71, paragrafo 3, della direttiva 2014/24/UE; articolo 88, paragrafo 3, della direttiva 2014/25/UE.

Appalti pubblici e diritti umani – Applicazione della dovuta diligenza ai subappaltatori in Svezia

Obiettivo dell'appalto

La regione di Stoccolma (formalmente denominata consiglio della contea di Stoccolma) è stata pioniera nell'inclusione di criteri ambientali e sociali nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) sin dal settembre del 2010, quando ha stipulato per la prima volta un contratto di appalto con Dell per la fornitura di computer fissi e portatili ai propri dipendenti pubblici. Nel settembre del 2014 la regione ha firmato un nuovo accordo quadro quadriennale per computer del valore di 156 milioni di SEK (17 milioni di EUR) con il rivenditore Atea, che fornisce anche computer Dell. Dell era un subappaltatore di tale appalto.

Approccio

Nel novembre del 2013 l'ONG danese DanWatch ha pubblicato una relazione sui diritti dei lavoratori e sulle violazioni della sicurezza in quattro stabilimenti per la fabbricazione di prodotti elettronici in Cina, che forniscono diversi marchi di elettronica, tra i quali Dell. La relazione presentava prove di gravi violazioni dei diritti dei lavoratori e della sicurezza, tra le quali: orario di lavoro eccessivo (fino a 74 ore settimanali); straordinari forzati e salari inferiori al salario minimo stabilito dalla legge locale; nonché condizioni di salute e sicurezza sul lavoro inadeguate. Quando la rete svedese per la responsabilità sociale negli appalti pubblici dei consigli di contea è venuta a conoscenza della relazione all'inizio del 2014, ha contattato Dell e ha avviato un processo di coinvolgimento a lungo termine per garantire che l'impresa utilizzasse tutta la sua influenza e tutte le sue capacità per porre rimedio alle violazioni dei diritti dei lavoratori e per prevenirne la reiterazione.

Risultati

Al fine di rafforzare la dovuta diligenza di Atea e del subappaltatore Dell per garantire il rispetto del codice degli standard del lavoro del consiglio di contea in materia di condizioni di lavoro nella catena di approvvigionamento collegata al rispettivo appalto, Stoccolma ha aggiunto le seguenti quattro condizioni di conformità. Tali condizioni hanno imposto al contraente Atea di: migliorare l'identificazione e l'attenuazione dei rischi; aumentare la trasparenza della catena di approvvigionamento; migliorare la qualità dell'audit sociale; e sviluppare un piano di conformità a breve e lungo termine. I consigli di contea svedesi hanno contribuito significativamente alla dovuta diligenza sui diritti umani nelle catene di approvvigionamento globali così come all'aumento delle capacità tanto del contraente principale, un rivenditore di prodotti informatici, quanto di un marchio globale di computer, di gestire le proprie catene di approvvigionamento in maniera responsabile.

Insegnamenti tratti

Sono necessarie clausole sull'esecuzione dell'appalto legalmente vincolanti per fare in modo che contraenti e subappaltatori rispondano in caso di mancata esecuzione di una dovuta diligenza efficace in materia di diritti umani. L'efficacia delle clausole può essere migliorata attraverso l'impegno a lungo termine di contraente e subappaltatori nonché attraverso la collaborazione con altri acquirenti pubblici per aumentare l'influenza di questi ultimi. L'esperienza di Stoccolma dimostra che rivenditori e distributori sono in grado di esercitare una dovuta diligenza efficace e gli acquirenti pubblici dovrebbero sviluppare la capacità interna per poter rendere i contraenti responsabili di tali aspetti. La trasparenza è necessaria per migliorare la dovuta diligenza sui diritti umani e gli acquirenti pubblici dovrebbero cercare di verificare in modo indipendente il rispetto dei diritti umani e dei diritti dei lavoratori, ad esempio attraverso il coinvolgimento dei lavoratori (facilitato in questo caso da un partner ONG).

Fonte: [Public Procurement and Human Rights Due Diligence to Achieve Respect for Labour Rights Standards in Electronics Factories: A Case Study of the Swedish County Councils and the Dell Computer Corporation.](#)

5.6 Gestione di problemi

A volte anche l'appalto meglio gestito può incorrere in problemi durante la fase di esecuzione. Laddove questi ultimi riguardino clausole concernenti gli appalti pubblici socialmente responsabili, si consiglia di avere a disposizione alcuni strumenti di risoluzione dei problemi. Sebbene le norme precise riguardanti le sanzioni contrattuali e i ricorsi varino in base alla competenza giurisdizionale, si applicano principi di base analoghi. Si raccomanda innanzitutto di consentire la possibilità di segnalare problemi al contraente e di concedere a quest'ultimo possibilità di replica entro un termine stabilito. Tale termine può variare a seconda della gravità del problema: ad esempio, una segnalazione di lavoro illegale utilizzato nel contesto di un appalto potrebbe richiedere una risposta entro uno o due giorni, mentre problemi relativi a una banca dati online che mostra le ubicazioni dei subappaltatori potrebbero richiedere più tempo. Sebbene non sia possibile prevedere ogni possibile problema, è opportuno provare a riflettere sui principali scenari potenziali e redigere le clausole di conseguenza.

Se un problema non viene risolto entro il termine definito, sarà necessario innalzare il livello di risposta inoltrando la questione a un livello dirigenziale superiore, a un consiglio che gestisce l'appalto oppure a una terza parte obiettiva che agisca da mediatore. La mancata risoluzione dei problemi a questo livello può portare a sanzioni concrete, quali sanzioni pecuniarie, riduzione della durata dell'appalto o persino risoluzione dello stesso. Le direttive sugli appalti pubblici richiedono che gli acquirenti pubblici abbiano la possibilità di risolvere un contratto di appalto pubblico qualora esistano riscontri del fatto che uno dei motivi di esclusione obbligatori si applicava al contraente al momento dell'aggiudicazione dell'appalto ⁽¹⁴⁹⁾. Si potrebbe desiderare estendere tale possibilità in maniera da includere violazioni di altre clausole sociali nonché da consentire il trasferimento dell'appalto a un altro offerente qualificato oppure da consentire all'acquirente pubblico di "intervenire" e gestire direttamente i subappalti ⁽¹⁵⁰⁾. Tali clausole non dovrebbero impedire all'acquirente pubblico di accedere ad altri ricorsi che potrebbero essere disponibili ai sensi della legislazione nazionale.

Buone pratiche

- Gli appalti dovrebbero includere diversi strumenti e procedure per affrontare problemi nell'attuazione delle clausole sociali;
- si dovrebbe includere una clausola che consenta di risolvere il contratto di appalto nel caso in cui il contraente fosse stato soggetto a uno dei motivi di esclusione obbligatori al momento dell'aggiudicazione.

⁽¹⁴⁹⁾ Articolo 73, lettera b), della direttiva 2014/24/UE; articolo 90, lettera b), della direttiva 2014/25/UE; articolo 44, lettera b), della direttiva 2014/23/UE.

⁽¹⁵⁰⁾ Il trasferimento dell'appalto a un altro offerente qualificato o l'intervento dell'acquirente pubblico nella gestione diretta dei subappalti costituiscono modifiche contrattuali che devono rispettare i termini fissati nelle norme sulle modifiche di contratti di appalto (articolo 72, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2014/24/UE; articolo 89, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2014/25/UE; articolo 43, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2014/23/UE).

Regolamento del consiglio comunale di Oslo contro il lavoro minorile (Norvegia)

Obiettivo dell'appalto

Il regolamento del consiglio comunale di Oslo contro il lavoro minorile¹ è stato utilizzato per un numero limitato di appalti dal 1996 ed è stato esteso a tutti gli appalti standard nel 2005. Una politica in merito è stata sviluppata dal consiglio comunale di Oslo in collaborazione con il dipartimento Acquisti istituzionali. Da allora il consiglio comunale ha adottato nuove linee guida e clausole contrattuali in materia di appalti pubblici socialmente responsabili per quanto concerne i diritti umani e il lavoro minorile in particolare, note come Modello di Oslo.

Approccio

I fornitori devono garantire che tutti i prodotti forniti siano fabbricati in conformità con la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e con la convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro 138 sull'età minima, così come con le altre convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro.

Risultati

Le autorità nazionali e locali nei paesi produttori sono incentivate ad assumere un ruolo attivo contro il lavoro minorile attuando il regolamento del consiglio comunale contro il lavoro minorile. Una violazione dei regolamenti contro il lavoro minorile che si manifesti durante il periodo dell'appalto sarà considerata una violazione grave del contratto di appalto e può portare alla risoluzione del contratto.

Insegnamenti tratti

Secondo le precedenti clausole contrattuali, l'amministrazione cittadina ha emesso un avvertimento di cessazione di un appalto due volte. Nel primo caso ciò è avvenuto in seguito a un audit di terza parte presso un sito di produzione di abbigliamento da lavoro in Cina. Nel secondo caso l'avvertimento è stato emesso dopo un audit di terza parte presso l'ufficio principale di un ex fornitore di attrezzature mediche in Norvegia. Tuttavia in entrambi i casi i fornitori hanno applicato misure correttive, che sono state ben documentate e sono state approvate dall'amministrazione. Di conseguenza non è mai stato necessario risolvere alcun contratto di appalto esclusivamente in ragione di una violazione delle clausole contrattuali sociali relative alle catene di approvvigionamento globali. Detto ciò, le clausole contrattuali sociali consentono all'amministrazione della città di risolvere un contratto di appalto in ragione di una violazione delle leggi in materia di lavoro minorile o di altri diritti umani e del lavoro fondamentali, anche se i fornitori applicano misure correttive.

5.7 Trarre insegnamenti per appalti futuri

Per assicurare la riuscita degli appalti pubblici socialmente responsabili, gli acquirenti pubblici devono imparare dalla propria esperienza e da quella di altri. È possibile conseguire tale obiettivo soltanto se i risultati degli appalti pubblici socialmente responsabili, compresi quelli nei quali sono sorti i problemi, vengono documentati e comunicati. La presente guida ha presentato numerosi esempi e ognuno di essi comprende insegnamenti tratti dall'acquirente pubblico. È quindi opportuno valutare, all'interno della propria organizzazione, le modalità di raccolta di informazioni riguardanti l'attuazione delle misure relative agli appalti pubblici socialmente responsabili e in che modo tali informazioni possono essere condivise. Alcune possibilità consistono nell'organizzare eventi per altri acquirenti e fornitori, nel partecipare a reti e progetti nazionali od europei oppure nel pubblicare relazioni o studi di casi. È possibile altresì chiedere un riscontro agli utenti e alle associazioni di utenti

Audit su fornitori di servizi di pulizia per verificare il rispetto dei criteri sociali in Catalogna (Spagna)

Obiettivi dell'appalto

Nel 2018 il governo regionale catalano ha aggiudicato un accordo quadro di 75 milioni di EUR per servizi di pulizia per tutti gli edifici, tutti i locali e tutte le strutture. Il bando di gara comprendeva criteri e clausole sociali e ambientali. Al fine di migliorare l'accesso alla procedura di gara da parte di piccole e medie imprese e imprese sociali, il governo regionale catalano ha suddiviso l'appalto in nove lotti, con un lotto riservato a centri speciali per l'impiego e imprese attive nella reintegrazione che avevano la possibilità di presentare offerte anche negli altri lotti.

Approccio

Dopo un ampio processo di coinvolgimento del mercato, il governo regionale catalano ha definito una serie di criteri sociali nel bando di gara, compresi aspetti relativi a salute e sicurezza sul luogo di lavoro, misure di parità di genere, misure per la riconciliazione tra vita personale e familiare e sfera professionale, una procedura per la risoluzione di incidenti e limitazioni relative alle sostanze pericolose nei prodotti tessili delle uniformi. Gli offerenti sono stati invitati a presentare un piano di monitoraggio per garantire la loro capacità di soddisfare i requisiti di sostenibilità.

Risultati

Delle 39 imprese ammesse all'accordo quadro, 16 (ossia tutte le imprese con contratti di appalto attualmente in essere) sono state sottoposte ad audit per verificarne il rispetto dei criteri sociali. La squadra di audit, composta da tecnici della direzione generale per i rapporti di lavoro e la qualità sul luogo di lavoro (ministero dell'Occupazione, degli affari sociali e delle famiglie), ha analizzato pareri ed opinioni di dipendenti, buste paga, contratti di lavoro e registrazioni degli orari di lavoro per verificare il rispetto dei criteri. Sono stati rilevati alcuni casi di non conformità e il governo regionale catalano è stato in grado di collaborare con i fornitori per migliorare le prestazioni sociali dei servizi. I risultati di tale audit associati a una nuova tornata di consultazione del mercato sono stati utilizzati per informare il quadro successivo che sarà attuato tra il gennaio del 2018 e il gennaio del 2020.

Insegnamenti tratti

Una ricerca di mercato esaustiva e una preventiva consultazione del mercato dovrebbero costituire una priorità. Se si includono clausole sociali e ambientali, è necessario avvisare i contraenti in anticipo per garantire che siano fattibili e progettare un piano di monitoraggio comprensivo di risorse umane ed economiche per la sua attuazione. Inoltre nel contratto di appalto dovrebbero essere incluse sanzioni adeguate in caso di non conformità.

per acquisire maggiori informazioni su come l'appalto ha soddisfatto le loro esigenze nel complesso e se le misure adottate sono state sufficienti. Oltre ad aiutare gli altri, tali attività promuovono i risultati dei propri sforzi internamente all'acquirente pubblico e sviluppano una comprensione di ciò che ha funzionato e cosa no. Ove possibile è opportuno coinvolgere attivamente il contraente in tali sforzi in modo da riconoscere la sua parte nell'esecuzione di appalti pubblici socialmente responsabili.

Valutare gli appalti pubblici socialmente responsabili, formalmente o informalmente, crea uno scenario di base di riferimento per gli appalti futuri. Nel corso del tempo gli acquirenti pubblici dovrebbero essere in grado di aumentare il livello di ambizione e registrare risultati incoraggianti.

Buone pratiche

- Documentare i risultati degli appalti pubblici socialmente responsabili e utilizzare tali informazioni per creare uno scenario di base per aumentare progressivamente i livelli di ambizione all'interno della propria organizzazione;
- i risultati degli appalti pubblici socialmente responsabili possono fornire informazioni preziose per altre organizzazioni, anche nel caso in cui un acquirente pubblico non consegua i propri obiettivi. Condividere il proprio approccio e i risultati attraverso eventi, studi di casi e i media sociali contribuisce a sviluppare riconoscimento, comprensione e adozione nei confronti degli appalti pubblici socialmente responsabili.