

DAL GPP ALL'SPP: I CRITERI SOCIALI NEGLI APPALTI PUBBLICI

A PARTIRE DAL 2010 LE ISTITUZIONI EUROPEE E INTERNAZIONALI SONO IMPEGNATE NELLA COSTRUZIONE DI UNA CORNICE POLITICA DI ORIENTAMENTO PER L'INTEGRAZIONE DI CRITERI SOCIALI NEGLI APPALTI PUBBLICI. LA GUIDA REALIZZATA DAL MINISTERO PER L'AMBIENTE (DM 6 GIUGNO 2012) È IL RIFERIMENTO PER LE ESPERIENZE IN CORSO IN ITALIA.

Dalla metà degli anni 2000 è andata diffondendosi, a partire dai paesi nord europei e Stati Uniti, una particolare attenzione all'integrazione di criteri sociali, oltre che ambientali, negli appalti pubblici. All'acronimo GPP (*Green Public Procurement*, acquisti pubblici verdi) si è quindi affiancato, e in qualche caso sostituito, un secondo acronimo: SPP (*Sustainable Public Procurement*). SPP significa che le autorità pubbliche cercano di realizzare un equilibrio appropriato tra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – economica, ambientale e sociale – quando acquisiscono beni, servizi o lavori in tutte le fasi del processo di acquisizione, dalla preliminare definizione dell'oggetto dell'appalto alle clausole della sua esecuzione.

In particolare, a partire dal 2010 circa, le istituzioni europee e internazionali stanno contribuendo a costruire una cornice politica di orientamento verso l'integrazione di "criteri sociali" negli appalti pubblici.

La Commissione europea ha pubblicato nei primi mesi del 2011 la guida *Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, coniando il termine "appalti pubblici socialmente responsabili" (*Socially Responsible Public Procurement*, SRPP) e facendo riferimento a nove diversi aspetti, talvolta sovrapponibili, che possono essere considerati come "criteri sociali" negli appalti pubblici:

- opportunità di occupazione (es. occupazione giovanile)
- il lavoro dignitoso (orario di lavoro, salario ecc.)
- la conformità con il diritto del lavoro (es. conformità con i contratti collettivi di lavoro)
- l'inclusione sociale (il favor verso cooperative sociali)
- l'accessibilità per tutti (es. progettazione che elimina le barriere architettoniche)

"Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia un'esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, ad altri mezzi di protezione sociale. Ogni individuo ha il diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi..."

Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art.23
 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 10/12/1948



- il “commercio equo e solidale”
- la “responsabilità sociale d’impresa”
- i diritti umani
- la promozione delle Pmi.

Il riconoscimento del diritto a un lavoro dignitoso

Nel giugno 2011, il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite ha adottato all’unanimità il documento *Principi guida su imprese e diritti umani*, che attua il documento più generale *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, precedentemente adottato dal Consiglio dei diritti umani, che sancisce il dovere degli stati di garantire la protezione dei diritti umani dall’attività imprenditoriale (*protect*), la responsabilità delle imprese di rispettare i diritti umani (*respect*) e la necessità di assicurare alle vittime degli abusi imprenditoriali l’accesso a efficaci misure di rimedio (*remedy*).

Il tema dell’integrazione dei diritti umani nelle catene di fornitura è presente in modo trasversale nei 31 principi guida del documento (es.: principi guida nn. 5, 6, 13 e 17). In particolare il principio guida n. 6 è espressamente dedicato ai contratti pubblici: “*Gli Stati dovrebbero promuovere il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese con le quali concludono contratti di tipo commerciale*”.

La Comunicazione della Commissione europea n. 681/2011 *Strategia rinnovata dell’UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese* dedica un paragrafo specifico all’integrazione di criteri ambientali e sociali negli appalti pubblici e invita gli stati membri dell’Ue a sviluppare, entro la fine del 2012, Piani nazionali per l’attuazione dei *Principi guida su imprese e diritti umani* dell’Onu.

L’integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici in Italia

Il Governo italiano, tra i primi in Europa, si è adoperato per rispondere a questo invito, elaborando nel marzo 2014 il documento *Le fondamenta del Piano di azione italiano sui “Principi guida delle nazioni unite sulle imprese e i diritti umani*. Il documento dedica un capitolo intero alla dimensione dei diritti umani negli appalti pubblici (6. *Politiche per gli appalti pubblici*) e cita la Guida ai “criteri sociali” del ministero dell’Ambiente. Infatti il ministero, con il supporto del Comitato di gestione del Piano d’azione nazionale

per il GPP, ha sviluppato la *Guida per l’integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, adottata con il Dm Ambiente 6 giugno 2012, GURI n. 159/2012.

Il documento fa riferimento alle esperienze di integrazione di criteri sociali negli appalti pubblici che si sono sviluppate in vari paesi europei, che si sono concentrate su alcuni degli aspetti sociali compresi nella definizione dell’SRPP, ossia la promozione del “lavoro dignitoso”, con particolare attenzione alle principali condizioni di lavoro che si verificano lungo le intere catene globali di fornitura. È infatti nell’internazionalizzazione delle filiere produttive che si annidano le violazioni dei diritti umani.

Nella guida per “criteri sociali” si intendono dunque i criteri tesi a promuovere l’applicazione, lungo la catena di fornitura, degli standard sociali riguardanti i diritti umani e le condizioni di lavoro, riconosciuti a livello internazionale e definiti dalle otto Convenzioni fondamentali dell’Organizzazione internazionale del lavoro (*International Labour Organization*, Ilo) che affrontano temi quali il lavoro minorile, la libertà associazione sindacale e il diritto alla contrattazione collettiva, il lavoro forzato e la discriminazione sul lavoro, nonché le Convenzioni Ilo n. 155 sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, n. 131 sulla definizione di salario minimo, n. 1 sulla durata del lavoro, n. 102 sulla sicurezza sociale, la *Dichiarazione universale dei diritti umani*, l’art. n. 32 della *Convenzione sui diritti del fanciullo* e la legislazione nazionale vigente nei paesi ove si svolgono le fasi della catena di fornitura, riguardanti la salute/sicurezza nei luoghi di lavoro e il lavoro, inclusa quella relativa al salario, all’orario di lavoro e alla sicurezza sociale (previdenza e assistenza). Quando le leggi nazionali e gli standard sopra richiamati si riferiscono alla stessa materia, dovrà essere garantita la conformità allo standard più elevato. La Guida si basa sulla realizzazione di un “dialogo strutturato” tra Pubblica amministrazione e fornitori che affronta le condizioni di lavoro nella catena di fornitura con gli obiettivi di migliorare la conoscenza delle condizioni di lavoro lungo la catena, trasmettere segnali di attenzione sugli standard sociali lungo le filiere delle sub-forniture, monitorare l’applicazione dei criteri sociali dell’appalto lungo di esse e di attivare eventuali meccanismi correttivi in caso di mancato rispetto degli standard.

Il dialogo, articolato in otto diverse fasi, si realizza attraverso l’applicazione di condizioni di esecuzione contrattuale,



ossia con l’assunzione di impegni che riguardano l’aggiudicatario dell’appalto. Alcune autorità pubbliche italiane applicano concretamente l’approccio della guida ministeriale, come l’Agenzia delle entrate e Arca (Agenzia regionale centrale acquisti della Regione Lombardia); altre invece vi si ispirano, come la Regione Toscana (gara per cartucce toner, premio miglior bando verde al Premio CompraVerde 2013) e Intercent-ER (Regione Emilia Romagna, gara per arredi scolastici e materiale igienico sanitario). Infine, meritevole di nota, è la nuova direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici che contiene alcuni aspetti interessanti per l’integrazione dei criteri sociali, tra i quali:

- l’impegno degli stati membri ad adottare misure adeguate per garantire il rispetto, da parte degli operatori economici, degli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell’Unione, dal diritto nazionale, da accordi collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell’allegato X (Convenzioni fondamentali dell’Organizzazione internazionale del lavoro, Ilo, art. 18 par. 2)
- l’esclusione dalla partecipazione agli appalti pubblici degli operatori economici nel caso di lavoro minorile (art. 57 par. 1 lettera f)
- criteri sociali tra i criteri di aggiudicazione (art. 67 par. 2).

Con il recepimento nell’ordinamento nazionale della direttiva, che dovrà avvenire entro il 18 aprile 2016, si apriranno nuove fondamentali prospettive per l’applicazione della dimensione sociale degli appalti pubblici.

Simone Ricotta

Arpa Toscana
Comitato di gestione del Piano d’azione Nazionale per il GPP