Camera di Commercio di Roma

Guida agli acquisti sociali negli appalti pubblici

Guida agli acquisti sociali negli appalti pubblici

Camera di Commercio
Roma

Guida agli acquisti sociali negli appalti pubblici

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma

La presente Guida rientra tra le iniziative
dell'Osservatorio Non profit della Camera di Commercio di Roma.
Promossa dal Forum Terzo Settore e realizzata da:
Pina Rozzo - Associazione Città Visibile Onlus
Walter Celletti - Consorzio Sociale COIN

Hanno collaborato: **Alessio Capponi** e **Lucia Martinez**

Si ringraziano per il prezioso supporto tecnico:
Prof. **Giuseppe Borgia**
Consigliere dell'Autorità per la Vigilanza sugli Appalti Pubblici di lavori, servizi e forniture

Avv. **Franco Dalla Mura**
Esperto in Diritto Amministrativo applicato al settore dei Servizi Sociali

Dott. **Riccardo Rifici**
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare: - Responsabile della "Sezione certificazione ambientale e acquisti pubblici verdi"

Un ringraziamento particolare va a
Silvana Forte e **Stefania Angius**
Camera di Commercio di Roma
Area VII - Studi e sistemi informativi
Dirigente: **Barbara Cavalli**

Si ringraziano, altresì, tutti coloro che hanno contribuito alla realizzazione delle interviste e dei questionari i cui risultati sono confluiti in un Report statistico che fa da corredo alla Guida.

ISBN 978-88-89505-14-4
© 2013 Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma
Via de' Burrò 147 - 00186 Roma
Ufficio Gestione Osservatori
Tel. 06 5208 2793 - 2627 - 2972
Fax: 06 5208 2222
e-mail: osservatori.socioeconomici@rm.camcom.it
www.rm.camcom.it

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati esclusivamente alla CCIAA di Roma.

Sommario

Presentazione *5*

Introduzione *7*

Prefazione *9*

1. Cosa si intende per acquisti sociali *11*

2. Normativa *13*
2.1 La normativa comunitaria *13*
2.2 La normativa nazionale *15*
a. Il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei Contratti Pubblici di lavori, servizi, forniture" *15*
b. Il Piano di Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione (PAN GPP) *16*
c. Il Decreto Ministeriale 6 giugno 2012 e il Dialogo Strutturato *17*
d. Il Decreto Ministeriale 10 aprile 2013 ..... *20*

3. Tipologie di acquisto sociale *23*
3.1 Promozione dell'occupazione di persone con disabilità (art. 52 D.lgs 163/2006) *23*
3.2 Le clausole sociali (art. 69 D.lgs 163/2006) *27*
3.3 Il Green Public Procurement (GPP) *29*
3.4 Soglie comunitarie e acquisti sociali *31*
a. Le soglie comunitarie *31*
b. I contratti "sotto soglia": le convenzioni con le cooperative sociali di tipo B *32*
c. I contratti "sopra soglia" comunitaria *37*
d. Le riserve pubbliche per la promozione dell'inserimento lavorativo *39*

4. L'introduzione dei criteri sociali nelle scelte d'acquisto *41*
a. La valutazione delle esigenze della Pubblica Amministrazione *42*
b. La definizione dell'oggetto dell'appalto *42*
c. La definizione dei criteri e dei requisiti *43*
d. La valutazione delle offerte *45*
e. Aggiudicazione dell'appalto *45*
f. Controllo e monitoraggio *46*

5. Modelli innovativi di collaborazione tra enti locali e territorio *49*
Il Partenariato Pubblico Privato (PPP) *49*
La Concessione di servizi *53*
Project Financing di opere e di servizi in ambito culturale e sociale *57*
Fondazioni di Partecipazione *61*

6. Glossario *67*

7. Riferimenti normativi *71*
Normativa comunitaria *71*
Normativa nazionale *72*
Normativa regionale e provinciale *73*

8. Bibliografia e sitografia *75*
Normativa *75*
Green Public Procurement (GPP) *76*
Cooperative sociali e clausole sociali *78*
Partenariato Pubblico Privato (PPP) *79*

PRESENTAZIONE

La crisi degli ultimi anni ha inevitabilmente inasprito la situazione socio-economica. Dinanzi a questa situazione occorre senz'altro rivalutare l'adeguatezza del paradigma economico tradizionale e riflettere sul nostro stesso modello di sviluppo.
Il settore *non profit*, grazie al grande dinamismo che lo caratterizza, viene sempre più riconosciuto come valido strumento per fronteggiare la crisi. E' per questo motivo che si rende necessario individuare strumenti e modelli sempre più adeguati per la crescita e il consolidamento della imprenditoria sociale.

L'azione promossa dalla Camera attraverso l'Osservatorio sul non profit va proprio in questa direzione, ponendo, in questi ultimi anni, al centro delle proprie attività l'elaborazione di un modello utile a favorire la collaborazione tra mondo *profit, non profit* e Pubblica amministrazione. Un modello i cui presupposti si fondano sulla compartecipazione e la cooperazione, sullo scambio di saperi ed esperienze e sulla partecipazione a progetti di sviluppo locale.

Sulla base di queste premesse è stata promossa la realizzazione della "Guida agli acquisti sociali negli appalti pubblici", ispirata ai principi enunciati nel Documento elaborato dalla Unione Europea nel 2011 sul tema, con l'evidente obiettivo di favorire nuovi, possibili approcci alla collaborazione per promuovere uno sviluppo locale sostenibile attraverso l'ausilio di specifiche linee guida e utili indicazioni operative.

L'impatto di un contratto pubblico finisce infatti con l'incidere a cascata su diversi aspetti e sfaccettature della vita sociale ed economica, incentivando, tra gli operatori economici, determinati comportamenti e scoraggiandone altri.
Il semplice richiamo alla sostenibilità ambientale nelle scelte operate dalla Pubblica Amministrazione non è più sufficiente: occorre, invece, che negli appalti pubblici gli aspetti sociali possano essere validamente combinati con gli aspetti ambientali. Solo agendo in questo modo si potrà veramente parlare di approccio integrato verso la sostenibilità.

La Guida si rivolge agli *stakeholder* locali dello sviluppo dell'economia sociale. Si tratta delle imprese sociali, dei funzionari e degli Amministratori della P.A. regionale e locale, delle rappresentanze datoriali e sindacati, al fine di accrescerne la sensibilità e favorire il partenariato pubblico-privato sociale, anche attraverso il cosiddetto *Social Responsible Public Procurement* (SRPP), considerato sempre più quale mezzo per promuovere modelli di impresa sociale rispondenti ai bisogni delle comunità.

Il Presidente
Giancarlo Cremonesi

INTRODUZIONE

La crescente attenzione rivolta alla dimensione sociale all'interno dell'economia globale ha portato, in questi ultimi anni, ad una progressiva sensibilizzazione della Pubblica Amministrazione verso l'impatto generato dalle scelte delle attività produttive sulla società e sull'ambiente, al fine di coniugare crescita economica e benessere della collettività.

Secondo una stima della Comunità Europea, la consistenza della spesa pubblica in acquisto di beni e servizi raggiunge, mediamente, il 18% del PIL dell'Unione. Il settore pubblico è diventato, perciò, oggetto d'interesse a livello comunitario, tanto che con il Documento *"Acquisti sociali. Una Guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti"*, pubblicato dall'U.E. nel 2011, viene richiamata l'attenzione delle Autorità competenti a garantire, nel loro operato, il rispetto del principio della sostenibilità.

A livello nazionale, con l'adozione, nel 2008, del *"PAN GPP - Piano di Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione"*, fino al recente decreto del Ministero dell'Ambiente del 6 giugno 2012, il Governo ha progressivamente condotto il settore delle amministrazioni pubbliche verso nuovi percorsi di sviluppo sostenibile. D'altro canto l'applicazione di criteri sociali negli appalti pubblici tende al raggiungimento di quegli obiettivi che sono propri dei principi della Responsabilità Sociale d'Impresa, quali: l'attenzione all'ambiente, il miglioramento delle condizioni lavorative, lo sviluppo del mercato di beni eco-sostenibili, l'aumento dell'occupazione e, al tempo stesso, dell'integrazione di personale svantaggiato.

La Guida, promossa dall'Osservatorio sul settore *non profit*, si propone di offrire, attraverso gli appalti pubblici socialmente responsabili, utili indicazioni operative alle imprese, al fine di favorire uno sviluppo ispirato al soddisfacimento dei diritti umani e delle condizioni di lavoro lungo tutta la catena di fornitura.

Per una più profonda comprensione di tale approccio innovativo nella politica degli acquisti pubblici, non si può prescindere dalla conoscenza della normativa comunitaria e nazionale al riguardo, cui infatti è dedicato il primo capitolo della Guida. I successivi capitoli ne analizzano le diverse possibilità di attuazione, che vanno dal recepimento del *Green Public Procurement*, all'inserimento lavorativo di persone con disabilità, dall'utilizzo dello strumento delle clausole sociali negli appalti, all'attuazione di modelli innovativi di collaborazione tra enti locali e imprese.

Queste linee guida intendono offrire un utile contributo alla diffusione della pratica degli acquisti sociali, con lo scopo di rendere più agevole il lavoro di amministratori e pubblici funzionari, attraverso la conoscenza degli strumenti oggi disponibili e delle *best practice* già attuate sul territorio.

Il Segretario Generale
Pietro Abate

PREFAZIONE

Le norme di legge attribuiscono alle diverse Istituzioni pubbliche il dovere e la responsabilità di perseguire determinati valori svolgendo specifiche funzioni; attraverso il *public procurement*, inteso nel senso più ampio, esse "procurano", appunto, beni, servizi, opere e lavori pubblici necessari per perseguire gli specifici valori di riferimento; ad esempio, il contratto per l'appalto relativo alla costruzione di un ponte dovrà garantire che quell'opera sia realizzata nel modo migliore al fine di perseguire lo specifico valore primario della fluidità e della sicurezza nella circolazione stradale. Si parla di "valore primario" non perché esso sia più importante di altri ma perché è tale valore che la specifica funzione deve "primariamente" perseguire.

Alla luce di ciò, e cercando di riassumere in un solo pensiero il senso complessivo di questa Guida, si potrebbe dire che essa chiarisce che quando il doveroso svolgimento delle diverse funzioni pubbliche si concretizzi in acquisti di beni, di servizi o di opere e lavori, accanto allo specifico valore primario di riferimento le Amministrazioni hanno l'onere di verificare la possibilità e la convenienza di perseguire anche valori "secondari" rispetto ad esso, e cioè quelli sociali, ambientali e dello sviluppo sostenibile.

Certo, come bene è messo in luce dalla "Guida", non si tratta di invertire utopisticamente i valori primari in funzione dei quali i contratti vengono definiti con quelli "secondari" che possono, e devono, essere parallelamente tutelati.

La "Guida" si propone, realisticamente, di dimostrare che l'ordinamento nazionale e quello comunitario offrono indicazioni numerose e chiare circa gli strumenti utilizzabili e le modalità del loro impiego. Indicazioni, che per poter trovare attuazione devono, ovviamente, essere conosciute; ma, ancor prima della conoscenza è l'atteggiamento culturale che conta e che deve evolversi in modo adeguato, ed anche in tal senso questa "Guida" rappresenta un utile strumento; spingendosi anche, nel Capitolo quinto, ad esaminare strumenti di relazione pubblico - privato innovativi e tali da favorire quell'assunzione di responsabilità pubbliche da parte dei Cittadini e delle formazioni sociali di cui parla l'articolo 118 della Costituzione: il principio di sussidiarietà.

La “Guida” - proprio in funzione del duplice fine scientifico e culturale che si propone in una logica promozionale - si conclude con un utile glossario e con altrettanto utili riferimenti normativi, bibliografici e sitografici.

Avv. **Franco Dalla Mura**

1. COSA SI INTENDE PER ACQUISTI SOCIALI

Per acquisti sociali, o Socially Responsible Public Procurement (SRPP), si intende la pratica di scelta delle Pubbliche Amministrazioni attraverso la quale, nelle decisioni d'acquisto, si supera l'approccio basato esclusivamente sui requisiti economici e si considera anche l'impatto sociale, economico e ambientale.
Il SRPP affianca e integra le politiche di acquisto verde (Green Public Procurement, GPP), spingendo le istituzioni pubbliche ad assumere un ruolo di promozione e supporto dello sviluppo sostenibile del territorio.
La Commissione europea, nella recente pubblicazione *Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, definisce gli appalti pubblici socialmente responsabili come quelle "operazioni di appalto che tengono conto di uno o più dei seguenti aspetti sociali: opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale (inclusione delle persone con disabilità), pari opportunità, accessibilità, progettazione per tutti, considerazione dei criteri di sostenibilità tra cui gli aspetti legati al commercio etico, e una più ampia conformità di natura volontaristica con la responsabilità sociale di impresa (RSI), nel rispetto dei principi sanciti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dalle direttive sugli appalti".

Ciò significa che, attraverso le proprie politiche di acquisto, le Amministrazioni possono influire in modo determinante sia sullo sviluppo dei mercati, sia sul raggiungimento di importanti obiettivi di carattere socio-economico.
Temi centrali sono le pari opportunità di accesso e di impiego, la protezione delle condizioni di lavoro, l'inclusione dei gruppi svantaggiati e dei disabili, l'ambiente, la sostenibilità, la trasparenza.

Oggi la pratica del SRPP può, se guidata e governata, rappresentare soprattutto una *leva anticiclica*, perché andrebbe a connettere un mercato pubblico riqualificato - in una fase in cui quello privato è stagnante per effetto della crisi economica e finanziaria - con nuovi bacini imprenditoriali costituiti dalla generazione di nuove imprese e dalla riqualificazione e riconversione di quelle esistenti.
Imprese operanti sia sui mercati tradizionali che su quelli innovativi, ma con processi produttivi rivisitati in chiave di sostenibilità sociale, economica e ambientale.
Tramite programmi di SRPP le amministrazioni pubbliche possono implementare l'impatto della propria funzione istituzionale, innescare filiere virtuose di policy con altre amministrazioni, raggiungere un equilibrio economicamente sostenibile creando allo stesso tempo valore sociale a beneficio del territorio e della cittadinanza.

2. NORMATIVA

2.1 La normativa comunitaria

La possibilità di integrare nel Public Procurement criteri a evidenza sociale - intendendo il sociale nella sua valenza più ampia - è stata introdotta dalla normativa comunitaria già a partire dalla fine degli anni '90.
La Commissione, nella comunicazione **COM(2001) 566 Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario degli appalti pubblici,** ha progressivamente chiarito e illustrato l'insieme delle possibilità offerte dal diritto comunitario per integrare gli aspetti sociali negli appalti pubblici, in modo da contribuire allo sviluppo sostenibile, concetto che coniuga la crescita economica, il progresso sociale e il rispetto dell'ambiente.
Secondo Bruxelles la politica del mercato interno può essere attuata perseguendo al contempo più obiettivi, tra cui quelli che attengono alla politica dell'integrazione e dell'inclusione. Pertanto le amministrazioni dovrebbero non solo considerare il miglior rapporto qualità/prezzo nell'acquisizione di forniture di beni e servizi, ma anche aspetti sociali collegati all'oggetto, alla modalità di selezione delle proposte, all'esecuzione dell'appalto.

Con le **Direttive 17 e 18 del 2004** si chiarisce che le amministrazioni hanno la possibilità di soddisfare esigenze pubbliche con criteri di aggiudicazione di tipo ambientale e sociale; possono utilizzare criteri sociali che soddisfano bisogni propri di categorie di popolazione particolarmente svantaggiate e possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. Le condizioni di esecuzione di un appalto possono pertanto anche basarsi su considerazioni sociali e ambientali[1].
Più precisamente la Direttiva 17 prevede anche che si possa "riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici a laboratori protetti o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetto quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali"[2], immaginando una specifica riserva a supporto di particolari tipologie di imprese orientate all'inserimento lavorativo dei disabili.

La novità maggiore è intervenuta con il documento elaborato dalla Commissione Europea nel 2011: *Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici,* nel quale sono presi in considerazione i molteplici aspetti afferenti all'ampia definizione di appalti pubblici socialmente responsabili.

1) 55° considerando direttiva 17/2004 CE; 46° considerando direttiva 18/2004 CE
2) 39° considerando direttiva 17/2004 CE

Sotto questo profilo, sono diversi gli ambiti di rilievo: la promozione delle opportunità di occupazione, la retribuzione dignitosa, l'accesso alla formazione, la parità di trattamento tra uomini e donne, la promozione dell'occupazione per persone con disabilità, le specifiche tecniche per garantire alle persone con disabilità l'accesso ai servizi e agli edifici pubblici, ai trasporti pubblici, la promozione delle piccole e medie imprese, una maggiore visibilità delle opportunità di subappalto.

Nella **COM (2011) 206 - Single Market Act. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia** sono individuate alcune azioni chiave per giungere a una politica equilibrata che sostenga una domanda di beni, opere e servizi rispettosi dell'ambiente, socialmente responsabili e innovativi.
Nell'Atto si specifica come le autorità pubbliche spendano circa il 18% del PIL dell'UE per beni, servizi e opere. Gli appalti pubblici possono divenire un utile strumento quindi per incoraggiare lo sviluppo di un mercato interno più ecologico, sociale e innovativo[3].

Il 20 dicembre 2011 la Commissione Europea ha presentato la proposta di riforma della Direttiva 2004/18 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (**COM(2011) 896**).
L'atto si iscrive nel quadro di un insieme di iniziative legislative volte a un'organica ridefinizione delle norme europee in materia di appalti, secondo quanto annunciato nel *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici* del 27 gennaio dello stesso anno.
La proposta, oltre a contenere novità interessanti in materia di appalti sociali (come la ridefinizione dell'istituto del laboratorio protetto) rappresenta, fra l'altro, l'occasione per far chiarezza sullo spazio che il diritto dell'Unione Europea riconosce ai vincoli di natura sociale e lavoristica cui gli Stati possono condizionare l'aggiudicazione e l'esecuzione degli appalti pubblici sul loro territorio.

Nel gennaio 2012, la Commissione pubblica la seconda edizione del manuale *Buy Green: A handbook on green public procurement*[4]. Il documento intende guidare le pubbliche amministrazioni ad agire nella logica degli acquisti verdi (GPP): acquistare prodotti e servizi con un più basso impatto ambientale.
Viene dato ampio spazio ad alcuni settori per i quali la legislazione dell'UE ha stabilito in materia ambientale nuovi obblighi vincolanti per gli appalti: il controllo delle sostanze pericolose, i rifiuti e il riciclaggio, l'acquisto di veicoli puliti, le apparecchiature informatiche per ufficio e il rendimento energetico nell'edilizia.
Il manuale fornisce, inoltre, orientamenti dettagliati su come valutare il miglior rapporto qualità/prezzo basato sul costo del ciclo di vita, considerando così non solo

3) Punto 2.12 relativo agli appalti pubblici dell'Atto per il Mercato Unico. COM(2011) 206. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:IT:PDF
4) Il manuale è disponibile sul sito della Commissione http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook.pdf

il prezzo di acquisto, ma tutti i costi sostenuti nel ciclo di vita del prodotto, dell'opera o del servizio, attribuendo un costo anche a specifiche esternalità ambientali come le emissioni di CO2.

2.2 La normativa nazionale

a. Il Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 "Codice dei Contratti Pubblici di lavori, servizi, forniture"

Nel recepire le Direttive comunitarie 17 e 18, il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei Contratti Pubblici), ha in primo luogo stabilito (art. 2) che "il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dallo stesso codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile".

Le stazioni appaltanti possono quindi vincolare l'aggiudicazione della gara e l'esecuzione del contratto al rispetto di particolari condizioni in tema di esigenze sociali, salute, ambiente.
Tali condizioni sono previste:

- nell'art. 42, comma 1, lett. f), alla luce del quale, ai fini della dimostrazione della capacità tecnica e professionale, si può prevedere l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore dovrà applicare durante la realizzazione dell'appalto;
- nell'art. 44 sulle norme di gestione ambientale, ove è previsto che per gli appalti di lavori e di servizi, unicamente nei casi appropriati, le stazioni appaltanti possano richiedere la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto, da parte dell'operatore economico, di determinate norme di gestione ambientale;
- nell'art. 52, ai sensi del quale le stazioni appaltanti, in presenza di apposita menzione nel bando di gara, possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, a laboratori protetti, o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetto quando la maggioranza dei lavoratori interessati sia composta di disabili;
- nell'art. 68, comma 3, lett. b), ai sensi del quale, fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie nei limiti in cui sono compatibili con la normativa comunitaria, le specifiche tecniche sono formulate in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali. Questi devono tuttavia essere sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle stazioni appaltanti di aggiudicare

l'appalto;

- nell'art. 69, commi 1 e 2, in merito alla possibilità per le stazioni appaltanti di esigere condizioni particolari, che possono attenere ad esigenze sociali o ambientali (cd. *clausole sociali*), per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito, in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'oneri;
- nell'art. 83, comma 1, lett. e), che contempla la previsione, tra i criteri di valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose, le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto.

b. Il Piano di Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)

Accogliendo l'indicazione contenuta nella Comunicazione della Commissione europea **Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale - COM(2003) 302**, e in ottemperanza dell'articolo 1, comma 1126, della Legge 296/2006 (Legge finanziaria 2007), il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha elaborato, attraverso un ampio processo di consultazione con enti locali e parti interessate e con la collaborazione degli altri Ministeri competenti (Economia e Finanze e Sviluppo Economico) e degli enti e strutture tecniche di supporto (CONSIP, ENEA, ISPRA, ARPA), *il Piano di Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione* (PAN GPP).
Il Piano, adottato con il Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008, ha l'obiettivo di massimizzare la diffusione del *Green Public Procurement* (GPP) presso gli enti pubblici in modo da farne dispiegare in pieno le potenzialità in termini di miglioramento ambientale, economico e industriale.
Il PAN fornisce un quadro generale sul GPP, definisce degli obiettivi nazionali, identifica le categorie di beni, servizi e lavori di intervento prioritarie per gli impatti ambientali e i volumi di spesa, su cui definire i Criteri Ambientali Minimi.
Obiettivi della gestione del PAN GPP sono:

- individuare i requisiti ambientali da introdurre nelle procedure di acquisto per le categorie di prodotti, servizi e lavori oggetto del piano stesso (CAM)
- programmare e realizzare le attività relative alla formazione e alla comunicazione
- impostare e svolgere il monitoraggio utile a verificare l'efficacia del piano d'azione, e controllare l'andamento degli obiettivi da perseguire.

I Criteri Ambientali Minimi

I "Criteri Ambientali Minimi" o "CAM", adottati con Decreto Ministeriale, riportano delle indicazioni generali volte a indirizzare l'ente verso una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti e forniscono delle "considerazioni ambientali", collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegate alla modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) volte a qualificare ambientalmente sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita del servizio/prodotto.
La struttura dei CAM consente di facilitare al massimo il compito delle stazioni appaltanti che vogliono adottare o implementare pratiche di GPP ed essere in linea con i principi del Piano Nazionale. Con un semplice copia e incolla infatti, si possono trasferire nei propri capitolati le caratteristiche ambientali utili a classificare come "verde" la fornitura o l'affidamento cui si riferiscono e i relativi mezzi di prova per verificare la conformità delle offerte pervenute ai requisiti ambientali richiesti.
I CAM sono individuati con riferimento a 11 settori prioritari:

1. arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura)
2. edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade)
3. gestione dei rifiuti
4. servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano)
5. servizi energetici (illuminazione pubblica, riscaldamento e raffrescamento edifici, segnaletica)
6. elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, materiali di consumo, telecomunicazioni)
7. prodotti tessili e calzature
8. cancelleria(carta e materiali di consumo)
9. ristorazione(servizio mensa e forniture alimenti)
10. servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene)
11. trasporti (mezzi e servizi di trasporto, Sistemi di mobilità sostenibile)

c. Il Decreto Ministeriale 6 giugno 2012 e il Dialogo Strutturato

Il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione - PAN GPP è stato recentemente implementato dal Decreto del Ministero dell'Ambiente del 6 giugno 2012.
Questo consiste in otto articoli, che forniscono indicazioni operative per tener conto degli aspetti sociali nella definizione dei bandi di gara della Pubblica Amministrazione, per l'acquisto di beni e di servizi e per l'esecuzione di lavori.
Si tratta di linee guida a supporto del principio che l'attenzione agli aspetti sociali da parte delle amministrazioni pubbliche sia indispensabile per garantire una sostenibilità ambientale, sociale, economica.

Istruzioni per l'uso

Il processo del dialogo strutturato
Si tratta di una relazione strutturata e di scambio informativo continuativo tra la stazione appaltante e i fornitori e sub-fornitori

Gli obiettivi:
1. Migliorare la conoscenza delle condizioni di lavoro lungo la catena
2. Trasmettere segnali di attenzione sugli standard sociali lungo la catena
3. Monitorare l'applicazione dei criteri sociali dell'appalto lungo la catena
4. Attivare eventuali meccanismi correttivi in caso di mancato rispetto degli standard

Il dialogo si realizza attraverso l'applicazione di condizioni di esecuzione contrattuale, ossia con l'assunzione di impegni che riguardano l'aggiudicatario dell'appalto. Con il dialogo strutturato si sviluppa la dimensione della Responsabilità Sociale d'Impresa nell'ambito degli appalti pubblici.

Le fasi del dialogo:
1. Informazione agli operatori economici: l'Amministrazione aggiudicatrice, con adeguato anticipo rispetto alla prevista applicazione dei criteri sociali, informa gli operatori economici circa la volontà di integrare i criteri sociali nelle proprie attività contrattuali; l'informazione avviene attraverso l'organizzazione di specifici incontri e altre eventuali forme, dandone pubblica comunicazione;
2. Inserimento di clausole di conformità a standard sociali minimi tra le condizioni di esecuzione contrattuale: clausole da inserire nel capitolato speciale e nel contratto di fornitura, riguardano gli impegni assunti dall'aggiudicatario relativi alla conformità a standard sociali minimi e al monitoraggio degli stessi;
3. Sottoscrizione di una "Dichiarazione di conformità a standard sociali minimi": la dichiarazione (da allegare al capitolato e al contratto di fornitura) riporta l'assunzione di impegni dell'aggiudicatario verso il rispetto di standard sociali minimi lungo la catena di fornitura secondo le Convenzioni fondamentali dell'International Labour Organization (ILO), e la collaborazione con l'Amministrazione aggiudicatrice per il monitoraggio degli impegni assunti;
4. Compilazione di un questionario di monitoraggio della conformità agli standard sociali minimi: l'Amministrazione invia all'aggiudicatario un questionario finalizzato a monitorare le modalità con le quali lo stesso gestisce le attività connesse agli standard sociali minimi. Il questionario ha rilevanza contrattuale e integra la documentazione relativa all'applicazione del contratto;
5. Richieste di chiarimenti e incontri: l'Amministrazione richiede chiarimenti all'aggiudicatario sulla base delle informazioni contenute nel questionario, nonché organizza incontri tesi a soddisfare necessità informative dell'aggiudicatario, ecc.;
6. Verifiche ispettive: l'Amministrazione effettua verifiche ispettive o le fa effettuare per proprio conto da soggetti specificatamente incaricati, finalizzate a monitorare il rispetto delle clausole contrattuali;
7. Azioni correttive: l'aggiudicatario potrà essere tenuto a effettuare adeguate azioni correttive, che possono coinvolgere i sub-fornitori; l'aggiudicatario sarà tenuto a dimostrare che le clausole sono rispettate e a documentare l'esito delle eventuali azioni correttive effettuate;
8. Penalità: l'Amministrazione stabilisce penalità proporzionali alla gravità delle violazioni contrattuali inerenti la non conformità agli standard sociali minimi lungo la catena di fornitura, fino alla risoluzione del contratto.

Nel documento sono presi a fondamento i principi evidenziati dalla Commissione Europea nella pubblicazione del 2010 *Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, da integrare nel contesto degli appalti pubblici socialmente responsabili, quali: la promozione delle opportunità di occupazione, del lavoro dignitoso, la conformità con i diritti sociali, l'inclusione sociale e promozione dell'economia sociale, accessibilità, progettazione per tutti, diffusione della Responsabilità Sociale di Impresa, ecc.
L'applicazione della Guida è suggerita alle stazioni appaltanti anche in ragione del grado di rischio di violazione dei diritti umani che si possono verificare nelle diverse catene di fornitura delle varie merceologie oggetto di appalto pubblico (ad esempio il settore tessile e il settore agro-alimentare, possono considerarsi tra i settori a maggior rischio).
Proprio per limitare tale fenomeno, si evidenzia come le pubbliche amministrazioni, integrando i criteri sociali negli appalti pubblici, possano contribuire a migliorare il rispetto dei diritti umani e delle condizioni di lavoro lungo tutta la catena della fornitura, favorendo al contempo lo sviluppo del mercato dei prodotti realizzati con il rispetto di tali diritti e condizioni.

Secondo le indicazioni ministeriali, tale approccio può essere conseguito attraverso un *dialogo strutturato* tra le Amministrazioni aggiudicatici e i relativi fornitori. Un flusso informativo con i soggetti economici che deve attivarsi già dalla volontà di inserire nel bando specifici criteri sociali, per proseguire con la definizione e l'inserimento delle relative clausole, la sottoscrizione di una dichiarazione di conformità a standard sociali minimi (da allegare al capitolato e al contratto di fornitura), il monitoraggio della conformità agli standard sociali minimi in fase di esecuzione e soprattutto con il controllo dell'effettiva applicazione delle clausole sociali.

Sebbene la normativa nazionale ed europea impongano l'adozione di misure idonee a valorizzare e rispettare principi di sostenibilità sociale e ambientale, molto spesso i beni oggetto di forniture, soprattutto per effetto dell'internazionalizzazione dei mercati, derivano da un processo di produzione che si sottrae a questi parametri "sociali", perché in tutto o in parte prodotti in territori nei quali i diritti umani (in particolare quelli a tutela dei minori e dei lavoratori) sono violati o elusi.
Allo scopo di contrastare questo fenomeno e favorire lo sviluppo concreto nel mercato di prodotti realizzati nel rispetto dei richiamati diritti e condizioni, le Pubbliche Amministrazioni sono invitate a promuovere il cosiddetto *dialogo strutturato*, che consiste nella "costruzione di un processo di facilitazione tra le Amministrazioni aggiudicatrici e i relativi fornitori, attraverso il quale si sviluppa la dimensione della responsabilità sociale nell'ambito del settore degli approvvigionamenti pubblici".
Il *dialogo strutturato* ha l'obiettivo di migliorare la conoscenza delle condizioni di lavoro e del rispetto dei diritti umani lungo la catena di fornitura, di trasmettere segnali di attenzione sugli standard sociali lungo la stessa catena e di permettere il

monitoraggio dell'applicazione dei criteri sociali dell'appalto, compresa l'attivazione di eventuali meccanismi correttivi in caso di mancato rispetto degli stessi.
Per facilitare la realizzazione del *dialogo strutturato*, il Decreto del 6 giugno 2012 prevede il ricorso a criteri ad evidenza sociale che vadano oltre la definizione dell'oggetto dell'appalto. Le clausole contrattuali dovranno prevedere un dialogo con l'aggiudicatario dell'appalto, l'attivazione del flusso di informazioni e strumenti di monitoraggio del rispetto delle condizioni apposte in clausola.
L'approccio adottato dovrà basarsi sulla trasparenza e sulla tracciabilità della catena di fornitura e prevedere la costruzione di un dialogo attivo tra le Amministrazioni aggiudicatrici e i relativi fornitori, articolato in due fasi :

1. informazione e confronto con gli operatori economici interessati circa la definizione dei criteri sociali che saranno considerati e integrati gradualmente nelle procedure a evidenza pubblica;
2. inserimento nelle procedure a evidenza pubblica delle condizioni di esecuzione contrattuale attinenti ad esigenze di carattere sociale. Questa fase si articola nella previsione di clausole e dichiarazioni contrattuali, nel monitoraggio e nella verifica della conformità ai criteri sociali, nella previsione di strumenti contrattuali volti a sanzionare la non conformità a detti criteri.

d. Il Decreto Ministeriale 10 aprile 2013

Una sensibile revisione del PAN GPP è intervenuta con Decreto del Ministero dell'Ambiente 10 aprile 2013. Il Piano è stato aggiornato avendo a riferimento le evoluzioni del contesto normativo, le recenti Comunicazioni della Commissione Europea che sottolineano, tra l'altro, l'importanza dell'uso strategico degli appalti pubblici per finalità non solo di tutela ambientale, ma anche di tutela sociale e di stimolo all'innovazione, nonché l'esperienza maturata in questi anni.
Sotto il profilo ambientale, le principali novità sono:

- raggiungere entro il 2014 un livello di appalti verdi (ovvero conformi ai Criteri Ambientali Minimi - CAM) non inferiore al 50% del totale degli appalti stipulati dalle pubbliche amministrazioni;
- impiego di metodologie Life Cycle Costing (LCC) per poter aggiudicare l'appalto tenendo conto di tutti i costi interni (acquisizione, uso, fine vita) e dei costi ambientali esterni trasformati in valore monetario (es. costi delle emissioni di gas serra, costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici);
- revisione della procedura di definizione dei CAM per renderla più snella e partecipata;
- perfezionamento del sistema di monitoraggio attraverso il coinvolgimento dell'Osservatorio sui contratti pubblici (AVCP); maggior coinvolgimento e comunicazione con il mondo degli operatori economici.

Sotto il profilo della *sostenibilità sociale* si riconosce la necessità di fornire un maggior

supporto alle stazioni appaltanti per l'integrazione degli aspetti sociali, specie sulle categorie di appalto a maggio rischio di lesione dei diritti dei lavoratori.
Inoltre si sottolinea l'importanza di aggiungere, nei Criteri Ambientali Minimi, considerazioni e aspetti di natura sociale che siano finalizzate a promuovere inclusione, occupazione di persone disabili o svantaggiate, pratiche di commercio etico, accessibilità dei servizi, pari opportunità, ecc.

Le clausole sociali nel DM 10 aprile 2013

A supporto della diffusione di pratiche di appalto sostenibili, nelle relazioni di accompagnamento dei CAM è inserito, ove opportuno, un capitolo dedicato ad aspetti sociali su profili critici della categoria di appalti di cui è oggetto, ulteriori criteri rispetto alle finalità di verifica del rispetto di determinate condizioni di lavoro nelle catene di fornitura.
Tali considerazioni sociali possono riguardare opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale (inclusione delle persone con disabilità o dei lavoratori svantaggiati), pari opportunità, accessibilità, progettazione per tutti, considerazione dei criteri di sostenibilità tra cui gli aspetti legati al commercio etico, ecc.
L'introduzione dei soli aspetti sociali, uno o più di quelli sopra elencati a titolo esemplificativo, consente di definire le pratiche di appalto "socialmente responsabili".
In tale contesto si promuove l'introduzione, nei documenti di gara specie per i contratti di durata superiore ai tre anni, di una clausola contrattuale che preveda la richiesta agli aggiudicatari dell'appalto di assumere una quota di lavoratori svantaggiati così come definiti dal Regolamento CE n. 800/2008, privilegiando lavoratori inoccupati da lungo periodo e i giovani in attesa di prima occupazione.

Le considerazioni etico sociali sviluppate nell'ambito dei lavori di definizione dei CAM, potranno essere introdotte direttamente nei prossimi documenti "Criteri Ambientali Minimi".

3. TIPOLOGIE DI ACQUISTO SOCIALE

3.1 Promozione dell'occupazione di persone con disabilità (art. 52 D.lgs 163/2006)

Il Codice dei Contratti Pubblici - D.Lgs 163/2006 - prevede la facoltà della stazione appaltante di circoscrivere l'ambito soggettivo di partecipazione o di esecuzione dei contratti in favore di particolari categorie di operatori, al fine di tutelare specifiche esigenze di carattere sociale.
L'art. 52 del Codice stabilisce espressamente che la stazione appaltante, previa menzione nel bando di gara, fatte salve le norme vigenti sulle cooperative sociali e sulle imprese sociali, possa:

- riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici a *laboratori protetti* nel rispetto della normativa vigente in relazione a singoli appalti o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti;
- riservarne l'esecuzione nel contesto di *programmi di lavoro protetto* quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali.

Con il ricorso all'art. 52 le autorità pubbliche possono incentivare l'occupazione delle persone con disabilità ai sensi della Legge 68/99, rendendo esclusiva la partecipazione all'esecuzione del contratto a imprese costituite da una maggioranza di persone disabili o che impieghino nell'esecuzione del contratto una maggioranza di addetti disabili.

Poiché gli istituti del laboratorio protetto e del programma di lavoro protetto non trovano diffusione nell'ordinamento italiano, ma rappresentano per lo più realtà diffuse in altri stati dell'Unione, si è reso necessario un collegamento esplicativo rispetto alla normativa riguardante le imprese sociali e le cooperative sociali, che nel nostro paese rappresentano i soggetti più vicini e maggiormente in grado di rispondere agli obiettivi dell'inserimento lavorativo e dell'occupazione delle persone con disabilità.
L'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP), con la determinazione numero 2 del 23 gennaio 2008, ha chiarito questi aspetti stabilendo che le cooperative sociali (così come qualunque altra tipologia di impresa) possono essere comunque riconosciute come *laboratori protetti* - e quindi beneficiare della riserva di cui all'art. 52 - soltanto laddove la base sociale sia composta in maggioranza da lavoratori disabili. Nel caso dei programmi di lavoro protetto vi è invece la condizione che nello svolgimento dell'appalto vi sia l'impiego di un numero maggioritario di lavoratori disabili che, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali. La partecipazione alla gara deve comunque intendersi aperta a tutti i soggetti previsti dal Codice, anche privi dei requisiti necessari ai fini del riconoscimento come laboratori protetti.

Di fatto, il requisito dell'occupazione di persone con disabilità, limita l'applicabilità della riserva prevalentemente alle cooperative sociali di tipo B in quanto, allo stato della legislazione vigente, sono le sole imprese ad avere quale fine istituzionale, statutario e obbligatorio, l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (ivi comprese le persone con disabilità).

I Laboratori protetti

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che possono essere riconosciuti come laboratori protetti, ai sensi dell'articolo 52 del Codice, i soggetti che possiedono cumulativamente i seguenti requisiti:

1. essere un soggetto giuridico, costituito nel rispetto della vigente normativa, che esercita in via stabile e principale un'attività economica organizzata;
2. prevedere nei documenti sociali, tra le finalità dell'ente, quella dell'inserimento lavorativo delle persone disabili;
3. avere nel proprio ambito una maggioranza di lavoratori disabili che, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali.

La possibilità che le cooperative sociali siano composte in maggioranza da persone con disabilità (caso non raro) o che possano realizzare lavorazioni con l'apporto preponderante di disabili (nella fase di esecuzione del contratto d'appalto), ha favorito la diffusione di forme di convenzionamento pubblico con questa tipologia di imprese.
Resta comunque ferma la possibilità che altri soggetti - anche con forme giuridiche diverse - possano connotarsi in equivalenza ai laboratori protetti o ai programmi di lavoro protetto, rispettandone i requisiti sociali e occupazionali e concorrere alle medesime condizioni delle cooperative sociali.
Attualmente, la riserva stabilita dall'art. 52 è utilizzata per diverse tipologie di servizi, caratterizzati dalla compatibilità tra il tipo di disabilità e le modalità lavorative richieste dall'appalto.
Esperienze significative si possono evidenziare nella gestione di servizi alla sanità (gare per la gestione dei CUP), nella gestione dei rifiuti, nelle lavorazioni definite "conservative o ordinarie" quali ad esempio le pulizie, le bonifiche e le manutenzioni.
Un campo in grande espansione è anche quello dei servizi informatici, ad esempio nel settore dei contratti per la digitalizzazione dei documenti, la catalogazione e l'archiviazione ottica delle informazioni.

Esempio di clausola sociale ai sensi dell'art.52

Art. 1 - Oggetto del servizio
L'appalto ha per oggetto il servizio, *riservato ai sensi dell'art.52 del D.lgs. 12 aprile 2006 n.163 s.m.i.*, di portierato, sorveglianza, custodia e piccole manutenzioni (anche tramite strumentazione elettronica: videocamere, sistema interfonico, badge per accessi, ecc.) per le strutture residenziali del Comune di .....
2. Le Strutture e gli edifici interessati dal presente affidamento sono i seguenti:
1. .....
2. .....
3. .....

Sono parte del servizio anche gli spazi interni della casa comunale, le sale studio, emeroteca, aula associazioni, aula informatica, sala polifunzionale e gli altri spazi anche esterni adiacenti.
3. Nello specifico, il servizio comprende: segreteria, portierato, custodia e sorveglianza, servizio guardaroba e foresteria, piccole manutenzioni.
L'esecuzione delle attività oggetto dell'appalto avverranno in un contesto di programmi di lavoro protetto e finalizzate a creare posti di lavoro per persone svantaggiate che non sarebbero in grado di esercitare un'attività professionale in condizioni normali, secondo quanto previsto dall'art.52 del D.lgs. 12 aprile 2006 n.163 s.m.i.

Istruzioni per l'uso

Promozione dell'occupazione di persone con disabilità
La norma può trovare applicazione negli appalti pubblici, qualunque sia l'importo di affidamento, mentre la procedura dipende dal valore del contratto e della soglia in cui esso s'inquadra, secondo le regole previste dall'art. 28 del codice degli appalti.
In particolare la stazione appaltante potrà:

- indire una procedura (di regola aperta) per l'affidamento di lavori, servizi e forniture riservandone la partecipazione a soggetti che presentino le caratteristiche soggettive ed organizzative di laboratorio protetto
- indire una procedura di gara aperta che richieda nella fase esecutiva dell'appalto l'impiego in misura maggioritaria di lavoratori disabili, i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non potrebbero esercitare un'attività in condizioni normali.

In tutti i casi nei quali l'affidamento del lavoro, servizio o fornitura abbia luogo mediante una procedura competitiva la scelta del contraente dovrebbe essere effettuata con il sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
In questo caso sarebbe opportuno tenere conto, oltre alle caratteristiche del prezzo offerto, di elementi di merito che possono essere, ad esempio:

- qualità e personalizzazione del programma di inserimento sociale
- numero delle persone svantaggiate e natura dello svantaggio in relazione alla prestazione lavorativa richiesta, con riferimento specifico al numero delle persone disabili con handicap grave o gravissimo
- creazione di opportunità di lavoro caratterizzate da stabilità
- qualifica del personale che viene impiegato per l'assistenza, l'inserimento ed il sostegno delle persone svantaggiate.

Laboratori e Programma di lavoro protetti: evoluzione normativa

La proposta di revisione sugli appalti pubblici promossa dalla Commissione Europea (**COM(2011) 896**), attualmente oggetto di negoziato, potrebbe incidere, modificandone l'applicazione, sull'art.52 in merito agli appalti riservati a persone disabili nell'ambito di laboratori o programmi di lavoro protetto.
Nell'art. 17 della proposta di direttiva si stabilisce infatti che "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 dei lavoratori con disabilità e lavoratori svantaggiati o riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti quando oltre il 30% dei lavoratori dei suddetti laboratori, operatori economici o programmi sia composto da persone con disabilità o da lavoratori svantaggiati".
La novità risiederebbe da un lato nella modifica della quota minima di lavoratori prevista per concorrere in qualità di laboratorio protetto, di programma lavorativo protetto o di operatore economico assimilabile a queste figure; dall'altro nella possibilità che tali fattispecie non inseriscano al lavoro soltanto persone con disabilità, ma anche lavoratori svantaggiati.

A tal proposito, occorre sottolineare che il **Regolamento Comunitario 800/2008** non amplia le categorie dello svantaggio previste dall'art. 4 della Legge 381/1991 (relativa alle categorie di lavoratori svantaggiati da inserire in cooperativa sociale nella quota minima del 30%), ma definisce lo svantaggio in relazione agli aiuti di stato alle imprese, così come definito nel **Trattato di Lisbona** che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 (GUCE 306/1 17/12/07). Secondo tale interpretazione, le categorie di lavoratori svantaggiati inclusi nella proposta di direttiva (COM (2011) 896) riguarderebbero:

a. Coloro che non hanno un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi;
b. Coloro che non possiedono un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3);
c. I lavoratori che hanno superato i 50 anni di età;
d. Gli adulti che vivono soli con una o più persone a carico;
e. I lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato;
f. I membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile.

Lo stesso Regolamento definisce lavoratore molto svantaggiato colui o colei che è senza lavoro da almeno 24 mesi.

In un documento che spiega la sua posizione (Documento di posizione del 19 marzo 2012), l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) ritiene che le importanti novità contenute nelle proposte della Commissione Europea di revisione delle direttive in materia di appalti pubblici del 2004, debbano essere sostenute con convinzione dal Governo in fase di negoziato.

3.2 Le clausole sociali (art. 69 D.lgs 163/2006)

Rappresentano lo strumento principale, previsto per l'acquisto di beni e servizi, che consente di subordinare l'impresa appaltatrice - a prescindere dalla sua ragione giuridica o organizzativa - al rispetto di criteri di sostenibilità (sociale, occupazionale, ambientale).
L'art. 69 del Codice dei contratti pubblici stabilisce infatti che: "1. Le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'oneri. 2. Dette condizioni possono attenere, in particolare, a esigenze sociali o ambientali".
Come ha chiarito l'Autorità di Vigilanza per in Contratti Pubblici (AVCP), le particolari condizioni alle quali le norme in commento si riferiscono, attengono ad esigenze sociali o ambientali, come stabilito al 33° considerando della Direttiva 18: "... esse possono essere finalizzate alla formazione professionale nel cantiere, alla promozione dell'occupazione delle persone con particolari difficoltà di inserimento, alla lotta contro la disoccupazione o alla tutela dell'ambiente. A titolo di esempio, si possono citare, tra gli altri, gli obblighi applicabili all'esecuzione dell'appalto di assumere disoccupati di lunga durata o di introdurre azioni di formazione per i disoccupati o i giovani, di rispettare in sostanza le disposizioni delle convenzioni fondamentali dell'International Labour Organization (ILO) nell'ipotesi in cui non siano state attuate nella legislazione nazionale, di assumere un numero di persone disabili superiore a quello stabilito dalla legislazione nazionale ...".

Ne deriva che le autorità pubbliche possono esigere, ricorrendo all'art. 69, che il contratto di fornitura del bene o servizio sia eseguito nel rispetto di condizioni sociali, occupazionali o ambientali, stabilite nel capitolato di appalto.
A differenza di quanto previsto all'art. 52, in questo caso la riserva non traccia il profilo di particolari tipologie di imprese, sotto il profilo organizzativo o statutario, ma vincola l'aggiudicatario esclusivamente alle modalità di produzione del bene o servizio.
Tuttavia, come precisato dall'AVCP nel parere AG 6/11, è conforme al disposto dell'art. 69 del Codice l'inclusione nei bandi di gara della clausola dell'impiego (o del mantenimento dell'impiego) di *persone svantaggiate*, quale condizione di esecuzione dell'appalto, in quanto modalità di prestazione del servizio finalizzata al perseguimento di obiettivi sociali espressamente richiamata dall'art. 69 e dal 33° considerando della direttiva unificata, nei limiti in cui non crei discriminazioni tra gli operatori economici che siano in grado di soddisfare le prescritte condizioni di esecuzione.
Una previsione siffatta, secondo l'AVCP, riguardando le condizioni di esecuzione, non restringe la concorrenza e non sembra quindi presentare profili di contrasto con il diritto comunitario.

Le esperienze che hanno fatto ricorso alle clausole sociali sono varie e diversificate, anche perché la materia è tutta ancora da approfondire. Non essendoci inoltre una definizione specifica e univoca di clausola sociale, il riferimento maggiormente considerato è relativo a soluzioni che si ispirano comunque all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.
Non è quindi detto che le clausole sociali siano esclusivamente ricondotte all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, tuttavia ad oggi i riferimenti fanno capo quasi unanimemente a questa particolare dimensione sociale.

Istruzioni per l'uso

L'applicazione delle clausole sociali
Le particolari condizioni per l'esecuzione del contratto, dovranno opportunamente essere indicate nel bando di gara, nella lettera d'invito o nel capitolato d'oneri e dovranno essere compatibili con il diritto comunitario, ossia non determinare disparità di trattamento tra operatori economici.
Le esigenze sociali citate nella direttiva unificata 18/2004 non devono essere intese in maniera tassativa. La norma non esclude che possano riguardare anche altre "esigenze" perseguite dall'amministrazione - con la previsione, ad esempio, di misure di tutela a favore di alcune categorie di persone con particolari difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro; oppure a esigenze ambientali, con la previsione, ad esempio, di particolari modalità di recupero e riutilizzo di spazi e materiali dell'amministrazione appaltante.
Le stazioni appaltanti devono sempre procedere a un'attenta valutazione della conformità di queste particolari condizioni di esecuzione rispetto ai principi del Trattato dell'Unione Europea, al fine di evitare discriminazioni, dirette o indirette, nei confronti di altri offerenti.

Esempio di clausola sociale

Ai sensi dell'art. 69 del D.Lgs n. 163 del 2006 e successive modificazioni, l'impresa che sarà risultata aggiudicataria ha l'obbligo di eseguire l'appalto con l'impiego di n. … …. (numero o percentuale prevista) persone svantaggiate (specificare se disabili ai sensi della L. 68/99 o svantaggiati di cui all'art. 4, comma l, della legge n. 381 del 1991) e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo.
A tal fine l'impresa si impegna:

a. a reclutare la/le persona/e svantaggiate/disabili da assumere in caso di affidamento del servizio attraverso l'ufficio di inclusione sociale del Centro per l'Impiego competente territorialmente di … … … … …. e a consentire il monitoraggio da parte del c.p.i competente;
b. …

Il progetto di servizio dovrà contenere oltre a quanto indicato nel capitolato le seguenti indicazioni che formeranno oggetto di specifica valutazione e di attribuzione di punteggio secondo quanto successivamente indicato:

1. qualità, continuità e personalizzazione del programma terapeutico e di inserimento sociale delle persone svantaggiate da inserirsi;
2. metodologia applicata nella fase di collocazione dei lavoratori inseriti;
3. metodologia di accompagnamento delle persone inserite durante lo svolgimento del lavoro;
4. raccordi con eventuali esperienze propedeutiche precedentemente realizzate;
5. percorsi formativi.

3.3 Il Green Public Procurement (GPP)

Il Green Public Procurement non costituisce una pratica giuridica obbligatoria nelle scelte di acquisto della Pubblica Amministrazione; tuttavia, esistono alcune norme che ne sollecitano l'introduzione stabilendo dei requisiti specifici o dei target per l'acquisto e utilizzo di determinati prodotti o servizi.
Alcuni esempi: il Decreto Ronchi (D.Lgs. 22/1997) prevedeva l'acquisto di carta riciclata per il 40% del fabbisogno; l'attuale Decreto Ministeriale 203/2003 fissa al 30% la quota minima di materiali riciclati nella copertura del fabbisogno annuale di servizi e manufatti; le circolari ministeriali collegate al suddetto decreto prevedono criteri ambientali nelle forniture di carta (Circolare Ministeriale del 08/06/2004), in quelle di legno o arredi (Circolare Ministeriale del 03/12/2004), nei servizi nel settore stradale e ambientale (Circolare Ministeriale UL/2005/5205 del 15/07/2005), negli articoli in gomma (Circolare Ministeriale del 19/07/2005).

Lo strumento principale per gli acquisti GPP è rappresentato dalla possibilità di introdurre criteri ecologici nella realizzazione della fornitura o tra gli elementi di valutazione delle offerte economicamente più vantaggiose (artt. 68 e 83 del D.Lgs. 163/06).
I criteri ecologici possono rappresentare un utile riferimento, qualora possiedano le caratteristiche che la normativa sugli appalti ritiene necessarie, per assicurarne l'utilizzabilità nell'ambito delle procedure di gara e qualora si dimostrino il risultato di un'elaborazione effettuata sulla base di informazioni scientifiche e mediante un processo aperto a tutte le parti interessate e siano accessibili da parte di tutti (art. 68 D.Lgs. 163/06).
L'individuazione dei criteri ecologici può essere fatta conducendo un'analisi del ciclo di vita appositamente studiata su un tipo di prodotto o servizio, in modo da definire i criteri ecologici che il prodotto/servizio deve rispettare, oppure utilizzando le informazioni già esistenti su un tipo di prodotto/servizio, ovvero verificando quali criteri ecologici un determinato prodotto/servizio deve rispettare per ottenere un'etichetta di qualità ecologica.
E' consigliato utilizzare, ove possibile, i criteri ecologici che altre amministrazioni hanno inserito nei loro bandi e capitolati di gara.

Esempio di bando GPP

L'Amministrazione precisa che la fornitura sarà affidata all'offerta economicamente più vantaggiosa che sarà individuata in base a criteri ambientali (prodotti con marchio ambientale di Tipo l e/o Marchio FSC o PEFC e/o comprovate caratteristiche equivalenti l in materiale riciclato 100% ecc.) ed in subordine in base a criteri economici (prezzo più basso).

La procedura di aggiudicazione si articolerà come segue:

1. esame dei preventivi pervenuti in tempo utile per verificare se esistono offerte che propongano uno o più articoli a marchio ambientale di Tipo l e/o Marchio FSC o PEFC e/o equivalenti;
2. esame dei preventivi ammessi a partecipare a gara per verificare la conformità degli articoli oggetto dell'offerta alle caratteristiche tecniche/qualitative e/o caratteristiche ambientali richieste nell'allegato alla presente lettera di invito. I preventivi contenenti articoli sostanzialmente non conformi saranno esclusi dalla gara.
3. individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

a. in caso di assenza di preventivi validi con prodotti certificati con uno o più dei marchi ambientali sopra elencati e/o accompagnati da idonea relazione di prova che ne attesti l'equivalenza, la fornitura verrà affidata al preventivo con il prezzo più basso. Il prezzo più basso sarà valutato sul complesso di beni che costituiscono la fornitura, in quanto non si procederà all'acquisizione dei predetti beni per singoli lotti.

b. in caso di preventivi validi con uno o più prodotti certificati con uno o più dei marchi ambientali sopra elencati ecc., la fornitura verrà affidata all'offerta economicamente più vantaggiosa in base ai seguenti criteri:

- CRITERIO ECONOMICO = Prezzo più basso valutato sul complesso di beni che costituiscono la fornitura: PUNTI 18
- CRITERIO AMBIENTALE = Offerta del maggior numero di tipologie di articoli certificati con marchio Ambientale di Tipo l e/o Marchio FSC o PEFC e/o equivalenti e/o in materiale riciclato al 100%, ecc.: PUNTI 20 Presenza nel preventivo del maggior numero di tipologie di articoli certificati con marchio Ambientale di Tipo l e/o Marchio FSC o PEFC e/o equivalenti e/o in materiale riciclato 100%. ecc. = attribuzione di 20 punti alla ditta che abbia presentato il preventivo col maggior numero di tipologie di articoli certificati con marchio Ambientale di Tipo l e/o Marchio FSC o PEFC e/o equivalenti, procedendo all'attribuzione dei punteggi per i valori successivi sulla base della seguente formula: X = (C x PO)/P i

Dove:

X = Coefficiente totale attribuito al concorrente iesimo

C = Coefficiente 20

Pi = Maggior numero di tipologie di articoli certificati con marchio Ambientale di Tipo l e/o Marchio FSC o PEFC, e/o equivalenti l in materiale riciclato 100% ecc.

PO = numero di articoli certificati con marchio Ambientale di Tipo l e/o Marchio FSC o PEFC e/o equivalenti offerti

Il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A.

Consip, società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) è chiamata a gestire il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione.
Il Programma si basa sull'impiego della telematica nei processi di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni e ha lo scopo di razionalizzare la spesa di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi, semplificando e rendendo più rapide e trasparenti le procedure di approvvigionamento pubblico.
Il Programma mette a disposizione delle amministrazioni strumenti di e-procurement (acquisti in rete) e ha il suo centro operativo nel portale www.acquistinretepa.it.
All'interno della piattaforma, finalizzata a promuovere acquisti elettronici tra imprese e P.A., gli appalti verdi sono messi in evidenza tra i criteri di catalogazione.
Sono obbligate a ricorrere al mercato elettronico, in virtù della l. n. 296/2006, le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie.
Con la **Legge 6 luglio 2012, n. 94** (legge di conversione del decreto per la razionalizzazione della spesa pubblica), si estende l'obbligo anche a tutte le altre amministrazioni periferiche e locali.

Art. 7 "…..le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328".

I bandi verdi nella piattaforma Consip acquistinretepa.it

Convenzione	Categoria	Stato	Attivazione	Verde
Fotocopiatrici 20 - Appalto specifico per la stipula di convenzioni ex art. 26	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	Convenzione attiva	24/10/2012	
Reti Locali 4	Telecomunicazioni, elettronica e servizi accessori	Convenzione attiva	09/10/2012	
PC portatili 11	Hardware, Software e Servizi ICT	Convenzione attiva	01/08/2012	
Stampanti 11	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	Convenzione attiva	28/05/2012	
Facility Management Uffici 3	Beni e servizi per gli immobili	Convenzione attiva	21/03/2012	

3.4 Soglie comunitarie e acquisti sociali

a. Le soglie comunitarie

La normativa comunitaria consente alcune deroghe alla legislazione generale in materia di appalti per forniture e servizi il cui valore stimato (al netto dell'IVA) sia inferiore a delle soglie prestabilite.
Il valore delle soglie (che viene riconsiderato ogni due anni) attualmente è il seguente[5]:

5) Soglia comunitaria vigente al 01.01.2012

- 130.000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da autorità governative centrali (ministeri, enti pubblici nazionali);
- 200.000 euro per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni diverse dalle autorità governative centrali.

Il valore dei servizi da acquistare può comportare distinte modalità contrattuali, a seconda che si collochi al di sotto o al di sopra della soglia comunitaria vigente. Nel caso dei contratti sotto soglia, benchè non si possa parlare di una completa deroga alle previsioni normative del codice degli appalti, le amministrazioni godono di una maggiore libertà nel determinare sia le condizioni di esecuzione del contratto che le modalità attraverso le quali il servizio è affidato alle imprese fornitrici[6].

Le procedure sotto soglia comunitaria sono utilizzate da tempo dalle amministrazioni per poter scegliere velocemente e in economia un soggetto cui affidare un'opera. Particolarmente diffusi, anche perché espressamente previsti dalla legislazione, sono gli affidamenti di servizi in convenzione con le cooperative sociali di tipo B.

b. I contratti "sotto soglia": le convenzioni con le cooperative sociali di tipo B

La cooperativa sociale d'inserimento lavorativo di cui all'art. 5, comma 1, lett. B) della Legge 381/91 - Disciplina delle Cooperative Sociali è una peculiare tipologia d'impresa che ha lo scopo di realizzare la piena integrazione delle persone in difficoltà mediante "lo svolgimento d'attività diverse -agricole, industriali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate". Le persone svantaggiate, appartenenti alle categorie definite dalla stessa legge, devono costituire almeno il 30% della compagine imprenditoriale[7].

La funzione fondamentale della cooperativa sociale di tipo B può essere ravvisata nella capacità della stessa di dare una risposta permanente alla necessità lavorativa della persona svantaggiata, nell'ottica di una sua ricollocazione nel mercato del lavoro ordinario a conclusione di un percorso lavorativo e di crescita personale.

---

6) La previsione del primo comma dell'art. 5 della L.381/1991 di disciplina delle cooperative sociali, è stata modificata dall'art. 20 della legge 6 febbraio 1996, n. 52, in seguito all'avvio, da parte della Commissione europea, di una procedura di infrazione a carico dell'Italia per violazione dei principi comunitari concernenti la libera concorrenza ed il mercato, in quanto la disposizione originaria non prevedeva alcuna limitazione per l'applicazione della deroga. Con riferimento agli affidamenti di importo superiore alle soglie comunitarie è stata, invece, contemplata, con un nuovo quarto comma, la possibilità di inserire nei bandi di gara e nei capitolati d'oneri, fra le condizioni di esecuzione, quella di eseguire il contratto con impiego di persone svantaggiate (di cui all'art. 4, comma 1 della legge) e con l'adozione di specifici programmi di recupero e di reinserimento lavorativo. La limitazione dell'utilizzo della convenzione per affidamenti di importo inferiore alle soglie comunitarie è, quindi, strettamente connessa al rispetto dei principi indicati dall'art. 2 del Codice dei contratti.

7) Nelle cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-bis, 47- ter e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663.

Art.5 della Legge 381/91

1. Gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, possono stipulare convenzioni con le cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), ovvero con analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea, per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi il cui importo stimato al netto dell'IVA sia inferiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, purché tali convenzioni siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1."
2. Per la stipula delle convenzioni di cui al comma 1 le cooperative sociali debbono risultare iscritte all'albo regionale di cui all'articolo 9, comma 1. Gli analoghi organismi aventi sede negli altri Stati membri della Comunità europea debbono essere in possesso di requisiti equivalenti a quelli richiesti per l'iscrizione a tale albo e risultare iscritti nelle liste regionali di cui al comma 3, ovvero dare dimostrazione con idonea documentazione del possesso dei requisiti stessi.
3. Le regioni rendono noti annualmente, attraverso la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, i requisiti e le condizioni richiesti per la stipula delle convenzioni ai sensi del comma 1, nonché le liste regionali degli organismi che ne abbiano dimostrato il possesso alle competenti autorità regionali.
4. Per le forniture di beni o servizi diversi da quelli socio- sanitari ed educativi, il cui importo stimato al netto dell'IVA sia pari o superiore agli importi stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, gli enti pubblici compresi quelli economici, nonché le società di capitali a partecipazione pubblica, nei bandi di gara di appalto e nei capitolati d'onere possono inserire, fra le condizioni di esecuzione, l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1, e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo. La verifica della capacità di adempiere agli obblighi suddetti, da condursi in base alla presente legge, non può intervenire nel corso delle procedure di gara e comunque prima dell'aggiudicazione dell'appalto.

Nel chiarire la formula del convenzionamento diretto con le cooperative di tipo B, occorre preliminarmente chiarire il perché del termine convenzione al posto di quello di contratto.

La giurisprudenza ritiene la convenzione come un atto complesso nell'ambito degli accordi tra la Pubblica amministrazione (in particolare gli enti locali) e privati imprenditori, che contiene o può contenere uno o più contratti o uno o più provvedimenti amministrativi. E' una sorta d'involucro "contenente tutti gli elementi di una serie di atti (negoziali e/o provvedimentali) con i quali l'amministrazione pubblica regola complessivamente con un privato il soddisfacimento integrale di un proprio interesse pubblico"[8].
Pertanto gli enti pubblici possono affidare alle cooperative sociali la fornitura di alcuni beni e servizi, privilegiando al contempo l'esigenza di creare opportunità di lavoro,

8) Eugenio Mele "Convenzioni degli enti pubblici con le cooperative sociali" " in Impresa Sociale n.5/1992 ed Eugenio Mele "Evoluzioni e prospettive del convenzionamento ad un anno dalla l. n.381/91" in Impresa Sociale n.9/1993

stabilendo vincoli di reinserimento sociale per categorie svantaggiate da privilegiare rispetto a criteri del maggior vantaggio economico nell'individuazione del prezzo del servizio.
L'art. 5 della Legge 381 del 1991, dispone sulle prestazioni di servizi da parte delle stesse, con particolare riferimento alla sottoscrizione agevolata di contratti e convenzioni con la Pubblica Amministrazione.

Istruzioni per l'uso 1/2

Le Clausole delle convenzioni
La convenzione tipo per le cooperative di tipo B, oltre alle clausole del capitolato d'oneri, deve comprendere:

a. le linee guida e il progetto-programma con l'indicazione delle persone svantaggiate inserite nel lavoro, le caratteristiche dello svantaggio, i piani individuali di inserimento correlati alle prestazioni lavorative assegnate, i ruoli e i profili professionali di riferimento, le eventuali figure di sostegno;
b. le misure di sicurezza adottate in relazione al posto di lavoro e al tipo di svantaggio delle persone inserite;
c. l'indicazione dell'eventuale impiego di volontari nell'attività connessa al recupero e all'inserimento lavorativo;
d. l'indicazione del responsabile dell'attività oggetto della convenzione e del referente per la parte Pubblica;
e. la descrizione della fornitura o del servizio;
f. tempi di esecuzione delle prestazioni, la durata e i termini della convenzione, il regime delle inadempienze e i casi di risoluzione della convenzione, i termini per la disdetta, il diritto di recesso nonché la clausola di rinnovo previo accertamento dell'esistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse, nel rispetto di quanto previsto dalla normativa vigente in materia:
g. la determinazione del corrispettivo commisurato all'effettivo costo della fornitura oggetto della convenzione, le modalità di pagamento e di verifica degli adempimenti contrattuali, nonchè l'indicazione degli interessi di mora per il ritardato pagamento;
h. le modalità di verifica e vigilanza sull'inserimento dei soggetti svantaggiati e sulla qualità dei beni o servizi forniti;
i. l'impegno della cooperativa al rispetto della normativa nazionale e regionale riguardante l'organizzazione delle attività oggetto della convenzione;
j. l'impegno nell'applicazione dei vigenti contratti di lavoro per gli operatori, nonché al rispetto di tutti gli adempimenti contributivi e assicurativi nei confronti dei dipendenti e del personale volontario.

Le suddette clausole previste per le convenzioni possono essere inserite anche nei bandi di gara e nel capitolato d'oneri per le forniture di beni e servizi di importo superiore alla soglia comunitaria.

Si tratta di una disposizione di favore in quanto consente una deroga al principio della gara pubblica (affidamento diretto) se l'appalto del servizio riguarda le cooperative sociali di tipo B e l'importo del contratto è inferiore ai valori stabiliti dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici.
Al di sotto di tali limiti, secondo il combinato tra l'art. 5 della L. 381/91 e il D.Lgs. 163/2006, è possibile per gli enti pubblici stipulare convenzioni con cooperative sociali iscritte agli appositi albi regionali, affidando l'appalto senza esperire le procedure

di gara stabilite normalmente per tali aggiudicazioni dalla normativa sui contratti pubblici. La convenzione in questo caso è finalizzata alla previsione dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate ai sensi della L.381/1991 nella realizzazione del servizio oggetto di affidamento.
Va specificato il recente orientamento dell'Autorità di Vigilanza, del Consiglio di Stato e di alcuni TAR[9] che escludono dal convenzionamento diretto i servizi qualificabili come servizi pubblici locali diretti a soddisfare i bisogni dell'intera collettività, restringendo l'applicabilità dell'art. 5 della Legge 381 all'acquisto da parte delle pubbliche amministrazioni di beni e servizi in proprio favore[10].

Istruzioni per l'uso 2/2

In presenza di un'unica domanda di convenzionamento da parte di cooperativa sociale di tipo B, la Pubblica Amministrazione potrà addivenire direttamente alla stipula della convenzione con la stessa, previo accertamento dei presupposti previsti dalla legge n. 381 (iscrizione all'albo delle cooperative sociali o possesso di equipollenti requisiti nelle Regioni che non abbiano ancora istituito l'Albo).

In presenza di più domande di convenzionamento, i principi generali di buona amministrazione, economicità, efficacia e trasparenza, oltre che alcune specifiche disposizioni di legge regionale, impongono di promuovere una procedura comparativa di tipo negoziato tra le domande pervenute da plurime cooperative sociali interessate.
In una tale eventualità è consentito riservare la procedura medesima alle sole cooperative sociali. La procedura potrà quindi essere di tipo negoziato, avendo l'Ente affidante l'onere di enucleare nella lettera d'invito gli obiettivi di inserimento sociali che intende perseguire ed i criteri che ispireranno il confronto comparativo tra le diverse offerte presentate.

Laddove non vi siano domande di convenzionamento, sarà consentito alla Pubblica Amministrazione di pubblicare un avviso pubblico, con il quale manifesta la propria intenzione di affidare la fornitura di determinati beni o servizi a cooperative sociali di tipo B che assicurino l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati ai sensi dell'art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381.

La soglia comunitaria va determinata in rapporto al singolo servizio posto in convenzione ed è, quindi, ammissibile una pluralità di convenzioni tra un ente pubblico e una sola cooperativa sociale, e tra un ente pubblico e più cooperative sociali, a patto però che ogni convenzione abbia un diverso oggetto inerente uno specifico servizio e che l'importo della singola convenzione sia inferiore alle suddette soglie.

9) TAR Lombardia, Brescia, sez. I, 30 marzo 2009 n. 719; TAR Puglia, Bari, sez. I, 6/10/2011 n. 1466;
10) Cfr. AVCP - Determinazione n. 3 del primo agosto 2012. "L'art. 5 trova applicazione in caso di fornitura di beni e servizi: conseguentemente, benché lo spettro delle attività che possono essere svolte dalle cooperative sociali di tipo B sia più ampio (cfr. art. 1, comma 1, legge n. 381/1991), l'oggetto della convenzione non può essere costituito dall'esecuzione di lavori pubblici né dalla gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica (in tal senso, cfr. C.d.S., 6 ottobre 2011, n. 1466; C.d.S., sez. V, 11 maggio 2010, n. 2829). L'utilizzo dello strumento convenzionale è, quindi, ammesso per la fornitura di beni e servizi strumentali, cioè svolti in favore della pubblica amministrazione e riferibili ad esigenze strumentali della stessa. Occorre tuttavia precisare che l'attività delle cooperative di tipo B può riguardare servizi diversi da quelli strumentali, nell'ambito di specifici appalti, nel caso in cui il servizio all'utenza sia espletato direttamente dalla stazione appaltante".

La singola cooperativa può ovviamente stipulare più convenzioni aventi un oggetto analogo con diverse Pubbliche Amministrazioni, purché ognuna sia inferiore alle soglie comunitarie.
L'Amministrazione potrebbe suddividere uno stesso servizio, nel rispetto del regime giuridico degli affidamenti sotto soglia, e affidarlo così a diverse cooperative sociali, seguendo i requisiti previsti dall'art. 5 della Legge 381/91. In questo modo, l'ente pubblico soddisferebbe i requisiti imposti dalla legge per tali affidamenti, e dall'altro assolverebbe i suoi obblighi costituzionali di concorrere nel recupero di individui generalmente posti ai margini della vita collettiva, proprio grazie all'opera di inserimento lavorativo affidato dalla legge alle cooperative sociali.

Il parere dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici in merito agli affidamenti diretti (det. N. 3 del 01.08.2012)

L'Autorità, nel richiamare la giurisprudenza amministrativa in merito (T.A.R. Lazio Roma, sez. III quater, 9 dicembre 2008, n. 11093; n. 3767 del 26 aprile 2012), ribadisce che l'utilizzo dello strumento convenzionale non può tradursi in una deroga completa al generale obbligo di confronto concorrenziale, giacché l'utilizzo di risorse pubbliche impone il rispetto dei principi generali della trasparenza e della par condicio.
L'AVCP suggerisce, pertanto, che nell'ambito della programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi (a prescindere dall'avvenuta adozione del programma facoltativo di cui all'art. 271 del Regolamento), l'ente individui le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi che possono essere soddisfatte mediante le convenzioni di cui art. 5 della legge n. 381/1991. E' poi possibile procedere alla pubblicazione, sul proprio profilo committente, di un avviso pubblico, atto a rendere nota la volontà di riservare parte degli appalti di determinati servizi e forniture alle cooperative sociali di tipo B, per le finalità di reinserimento lavorativo di soggetti svantaggiati.
In applicazione dei generali principi di buona amministrazione, economicità, efficacia e trasparenza (oltre che, in alcuni casi, di specifiche disposizioni di legge regionale), l'ente, ove sussistano più cooperative interessate alla stipula della convenzione, promuove l'esperimento di una procedura competitiva di tipo negoziato tra tali soggetti. In tali casi, nella lettera di invito, l'ente specifica gli obiettivi di inserimento sociale e lavorativo che intende perseguire mediante la stipula della convenzione ed i criteri in base ai quali verranno comparate le diverse soluzioni tecniche presentate da parte delle cooperative.

Anche in virtù dei recenti orientamenti dell'AVCP (Det. n. 3 del 01.08.2012), le convenzioni dovranno rispettare i principi di buona amministrazione e di trasparenza, sia attraverso una idonea procedura comparativa, sia attraverso una procedura negoziata previo espletamento di gara ufficiosa o attraverso il criterio di rotazione negli inviti, rispettando il principio di non discriminazione.
In sostanza è legittimo non solo effettuare appalti riservati ma anche perseguire l'obiettivo di realizzare un sistema locale di co-programmazione sociale (es. Piani Sociali di Zona) e di relativa co-progettazione delle reti pubblico-private per l'inserimento lavorativo, in modo che l'affidamento di commesse alle cooperative B avvenga in modo non competitivo, proprio in virtù del principio portante dell'adesione delle stesse a una funzione sociale pubblica riconosciuta e incentivata dal legislatore.

c. I contratti "sopra soglia" comunitaria

I contratti che vengono riassuntivamente definiti come "sopra soglia", seguono la legislazione ordinaria in materia di appalti e sono costituiti da:
- contratti per la fornitura di servizi di importo superiore a euro 200.000
- contratti per la fornitura di beni di importo superiore a euro 200.000
- contratti per la realizzazione di opere e di lavori pubblici di qualunque importo.

Con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti della Pubblica Amministrazione (D.Lgs. 163/06) si sono aperte interessanti possibilità: secondo il primo comma dell'art. 69 del Codice infatti, "le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario (...). Dette condizioni possono attenere, in particolare a esigenze sociali o ambientali".
Destinatarie di questo tipo di clausola possano essere tutte le imprese a prescindere dalla ragione sociale e l'oggetto della condizione può essere rappresentato da una qualsiasi forma di ritorno sociale o ambientale per l'ente pubblico. Nella pratica amministrativa il ricorso all'art.69 si sta diffondendo soprattutto nella contrattazione sopra soglia con le cooperative sociali, ai fini dell'occupazione di persone disabili o svantaggiate.
Se sia possibile utilizzare il regime delle clausole sociali dell'art. 69 per favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, lo ha chiarito la stessa AVCP.

Esempio di schema di clausola sociale da inserire nelle procedure ristrette o aperte, sopra soglia comunitaria

"Ai sensi dell'art. 5, comma 4, della Legge 8/11/1991, n. 381 e successive modificazioni, l'impresa vincitrice ha l'obbligo di eseguire l'appalto con l'impiego di numero …… persone svantaggiate di cui all'art. 4, comma 1, della medesima legge e con l'adozione di specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo.
A tal fine si richiede la presentazione a firma del legale rappresentante dell'impresa concorrente:

- di apposito atto di impegno all'inserimento di numero …… soggetti svantaggiati, entro 30 giorni dalla data di aggiudicazione dell'appalto o dichiarazione che i medesimi sono in pari numero già in carico all'impresa, così come individuati nelle normative ex L.381/91, (ovvero atto di impegno all'inserimento di almeno il …. del personale addetto all'appalto in argomento);
- di apposito atto di impegno a presentare, prima dell'esecuzione del relativo contratto, i piani di inserimento personalizzato dei singoli soggetti svantaggiati che opereranno nell'attività richiesta."

Con il parere del 14.05.2009 l'Autorità ha ribadito che "l'impiego di persone svantaggiate, quale condizione di esecuzione dell'appalto secondo gli artt. 4 e 5 della L. 381/91, è conforme con il disposto dell'art. 69 del D.Lgs. 163/06, sia in quanto modalità di prestazione finalizzata al perseguimento di obiettivi sociali, sia in quanto non presenta profili di contrasto con il diritto comunitario e con i principi del Trattato della Comunità Europea richiamati in tale disposizione normativa".
In tal modo nei casi sopra soglia, tra i criteri di esecuzione dell'appalto si può prevedere

la condizione dell'inserimento di persone svantaggiate nell'esecuzione del servizio. In questo caso, il progetto di inserimento lavorativo costituirà la "clausola sociale" del contratto, ai sensi degli articoli 2 e 69 del D. Lgs. n. 163/2006.

Le riserve di quote di fornitura alle cooperative sociali di tipo B

La Provincia di **Milano** dal 2007 riserva a cooperative e operatori che garantiscano l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, una quota pari al 5% delle proprie forniture per servizi di: Data entry; Organizzazione e gestione eventi; Gestione documentale; Gestione e pulizia del verde; Servizi di pulizia e igiene; Stampa editoriale; Ristorazione; Piccole manutenzioni; Traslochi e facchinaggi; Servizi ausiliari di supporto (es. smistamento posta, ecc), Call Center; Fornitura di gadgets; Sartoria e Pelletteria.

Il Comune di **Roma**, nel 2009 ha previsto una riserva di almeno il 5% annuo della quota di spesa per beni e servizi, finalizzandola all'inserimento lavorativo. La delibera comunale stabilisce un Elenco Speciale Comunale delle cooperative di tipo B e dei loro consorzi, subordinando peraltro l'iscrizione alla presentazione del bilancio di responsabilità sociale dell'impresa.

La Regione **Piemonte** con la Deliberazione della Giunta Regionale 46/09 ha impegnato le strutture organizzative regionali a destinare una quota non inferiore al 2% degli stanziamenti complessivi per gli affidamenti a terzi di forniture di beni e servizi, diversi da quelli socio-sanitari ed educativi, a convenzioni con cooperative sociali di tipo B regolarmente iscritte all'albo.

La città di **Torino**, con la Delibera 06142/023 del 2009, ha previsto di riservare la quota del 3% delle forniture comunali a imprese che includano persone disabili e svantaggiate ai sensi dell'art. 4 della L.381/91 e del regolamento comunitario 800/2008. Le offerte tecniche dei concorrenti dovranno prevedere, in un'apposita sezione, la descrizione del progetto di inserimento lavorativo delle persone da inserire al lavoro.
La Provincia di Bolzano, nell'ottobre 2012, ha deciso di destinare una quota pari al 2% delle forniture di enti e società pubbliche provinciali a cooperative e imprese di inserimento lavorativo. Ha inoltre stabilito che per appalti di importo superiore alla soglia comunitaria, vi sia una premialità di almeno 15 punti percentuali sul punteggio per le offerti contenenti clausole sociali di inserimento lavorativo.

La Provincia di **Udine**, nel gennaio 2012, ha stabilito la riserva del 10% delle sue forniture in servizi di: Piccola manutenzione ordinaria su edifici, strutture scolastiche e impianti sportivi; Pulizia; Facchinaggio e trasporti; Custodia e sicurezza; Progettazione e produzione di software web-oriented, siti web ,grafica e servizi informatici; Organizzazione, produzione e gestione eventi culturali; Cartellonistica, segnaletica; stampa e distribuzione di materiali; manutenzione verde pubblico e aree verdi; Demolizione e sgombero materiali; Catering, organizzazione manifestazioni; Acquisto di apparecchiature e programmi informatici.

d. Le riserve pubbliche per la promozione dell'inserimento lavorativo

Lo strumento della convenzione con le cooperative sociali di tipo B è a volte inserito in un quadro di intervento di politica attiva più ampio e strutturato.
Molte amministrazioni hanno previsto, al fine di ampliare le opportunità di impiego di cittadini svantaggiati, di riservare alle cooperative sociali - sempre che siano rispettati i criteri di trasparenza, rotazione e parità di trattamento - quote percentuali della propria fornitura di beni e servizi (con l'esclusione dei servizi sociosanitari ed educativi).
Secondo la prassi che si è affermata le amministrazioni hanno:

a. individuato tipologie di servizio compatibili con l'integrazione lavorativa di persone svantaggiate (ad esclusione dei servizi socio-sanitari ed educativi) sulle quali sia possibile applicare il convenzionamento diretto di cui all'art. 5 comma l della Legge n. 381/91;
b. individuato l'ammontare della percentuale da riservare in convenzioni sotto soglia;
c. definito clausole da inserire nei capitolati di gara in caso di forniture sopra soglia;
d. definito procedure di accreditamento delle cooperative e dei loro consorzi in appositi albi o elenchi in modo da garantire rispetto dei requisiti, trasparenza e parità di trattamento;
e. stabilito procedure e schemi di convenzione per l'affidamento della fornitura di beni e servizi, nel rispetto dei principi di trasparenza, rotazione e parità di trattamento: affidamento per selezione diretta (per contratti inferiori a 40.000 euro), procedura negoziata (previo invito e consultazione di più cooperative e valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa), procedura sopra soglia con clausola sociale.

4. L'INTRODUZIONE DEI CRITERI SOCIALI NELLE SCELTE D'ACQUISTO

La Commissione Europea ha indicato quattro approcci di base in merito alle modalità di gestione degli aspetti sociali negli appalti pubblici [11]:

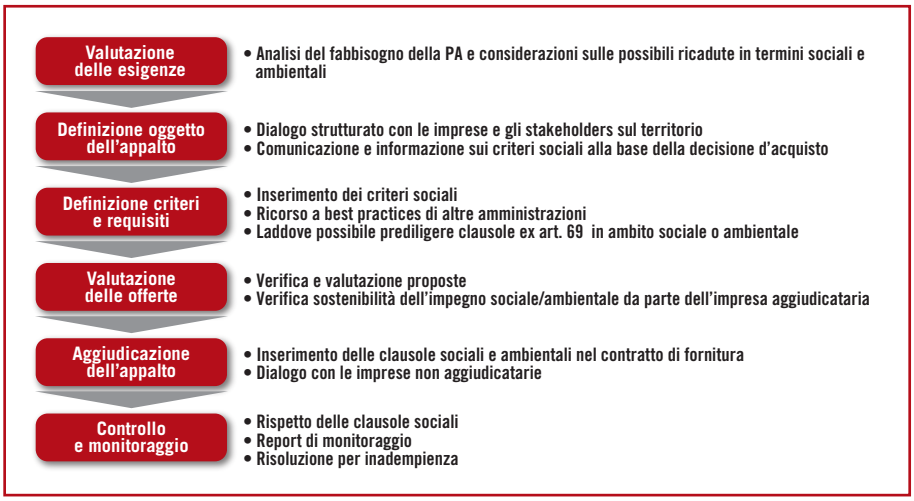
- prevedere l'inserimento da parte dell'acquirente dei criteri sociali nell'oggetto dell'appalto stesso e/o nelle specifiche tecniche;
- prevedere, in determinate condizioni, che agli offerenti sia fatto divieto di ottenere appalti pubblici se in precedenza hanno subito condanne per atti illeciti (lo scopo di questo divieto è di impedire agli enti pubblici di aggiudicare appalti a imprese che non hanno raggiunto uno standard specifico di comportamento sociale);
- moral suasion ossia persuadere gli offerenti ad assumere un impegno verso determinati standard sociali e, in sede di decisione relativa all'aggiudicazione dell'appalto, tener conto dei risultati da questi raggiunti in tale direzione;
- richiedere che chiunque esegua l'appalto si attenga a date condizioni per l'esecuzione dell'appalto stesso e che gli imprenditori sottoscrivano lo stesso impegno.

Gli appalti socialmente responsabili richiedono un impegno attivo dell'amministrazione appaltante in tutto l'arco del processo di acquisto: dalla fase di analisi del bisogno di un prodotto/servizio, al controllo successivo dei risultati.

Gli aspetti sociali vanno pertanto tenuti in considerazione lungo tutto il processo decisionale di un acquisto pubblico:

- nella valutazione delle esigenze dell'amministrazione
- nella definizione dell'oggetto dell'appalto
- nella definizione dei criteri e dei requisiti sociali dell'appalto
- nella valutazione delle offerte
- nell'aggiudicazione dell'appalto
- nel controllo e monitoraggio.

Tale processo è sintetizzato nello schema che segue.



11) Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici, Commissione Europea, 2010.

a. La valutazione delle esigenze della Pubblica Amministrazione

E' la fase in cui l'amministratore può identificare con maggiore precisione il ritorno sociale che l'appalto può conseguire.
L'amministrazione aggiudicatrice deve avviare una riflessione approfondita, all'inizio della procedura di gara, sui rischi sociali connessi al processo produttivo, sulle modalità di utilizzo del bene che si intende acquistare, sulle opportunità di promozione di aspetti sociali che il bene/servizio potrebbe implicare. Può quindi tenere conto anche di aspetti meno tangibili, legati alle esigenze del territorio e della comunità in cui opera.
Nella valutazione delle esigenze, l'amministrazione dovrebbe anche considerare i soggetti a vario titolo interessati dall'utilizzo dei prodotti o dei servizi che intende acquistare (personale impiegato, utenti, ecc.). In questa fase, di definizione degli aspetti sociali dell'appalto, potrebbe essere anche opportuno coinvolgere esperti di settore, per individuare meglio gli ambiti da presidiare e per legittimare maggiormente le scelte effettuate dall'amministrazione aggiudicatrice.

Istruzioni per l'uso

Identificazione delle esigenze e pianificazione degli appalti

- Identificare le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice ed esplicitarle adeguatamente.
- Valutare in che modo, e in che misura, i possibili obiettivi o obblighi di politica sociale sono adeguati all'appalto.
- Verificare la sostenibilità economica e la redditività, valutando la congruità del beneficio sociale associato all'appalto.
- Identificare l'oggetto dell'appalto e in che misura gli obiettivi sociali devono o possono essere specificati nell'ambito dell'oggetto dell'appalto.
- Migliorare l'accesso agli appalti garantendo condizioni di pari opportunità, in modo che alle aziende fornitrici sottorappresentate siano offerte le stesse opportunità di concorrere per gli appalti pubblici di cui dispongono gli altri fornitori qualificati (a condizione che ciò non determini forme di "discriminazione positiva").
- Valutare il modo migliore per comunicare all'esterno la scelta dell'amministrazione, garantendo la massima trasparenza per i potenziali fornitori/prestatori di servizi e per i cittadini al cui servizio l'amministrazione aggiudicatrice si pone.
- Stimolare la partecipazione dei fornitori con la pubblicazione di un piano previsionale per le principali attività di appalto, identificando gli appalti importanti che saranno oggetto di gara nei 12 mesi successivi;
- Organizzare eventi conoscitivi aperti a tutti i potenziali candidati allo scopo di sensibilizzarli sulle esigenze del territorio e le scelte dell'amministrazione, in modo da migliorare la trasparenza e l'accessibilità del processo di appalto e stimolare la capacità di risposta delle imprese.

b. La definizione dell'oggetto dell'appalto

L'amministrazione aggiudicatrice è libera di definire l'oggetto dell'appalto in qualsiasi modo soddisfi le proprie esigenze .
Tuttavia, la libertà di definizione dell'appalto non è illimitata, in quanto potrebbe incidere negativamente sulla parità di trattamento negli appalti pubblici prevista per le

aziende di tutta l'Unione.
L'amministrazione aggiudicatrice deve garantire da un lato che l'appalto non dovrà ostacolare l'accesso al mercato nazionale di riferimento da parte di altri operatori dell'UE o di operatori di altri paesi con diritti equivalenti; dall'altro che le specifiche tecniche utilizzate per definire l'appalto non vengano formulate in modo discriminatorio e siano comunque collegate all'oggetto dell'appalto.

Secondo il Decreto del Ministero dell'Ambiente del 6 giugno 2012, già nella fase di definizione dell'oggetto dell'appalto sarebbe opportuno il ricorso da parte delle amministrazioni allo strumento del dialogo strutturato [12]. In questo modo sarebbe possibile coinvolgere gli effettivi utenti dei prodotti nel corso dell'analisi dei fabbisogni; stimolare la risposta da parte del tessuto produttivo locale; condurre adeguate analisi di mercato orientate a verificare l'esistenza di fornitori in grado di partecipare alla gara; formare sui temi etici i propri tecnici e funzionari.
Il dialogo con i potenziali offerenti, prima di approntare la versione definitiva delle specifiche, rappresenta una delle varianti ammesse e caldeggiate dalla stessa Commissione Europea, in quanto può facilitare l'individuazione delle opportunità di promozione delle pari opportunità e della sostenibilità. Queste discussioni, inoltre, favoriscono inoltre una definizione ottimale dei requisiti perché soltanto attraverso scelte razionali di allocazione finanziaria e di gestione dei rischi si possono conseguire acquisti commercialmente e socialmente sostenibili.

Istruzioni per l'uso

Definizione dell'oggetto d'appalto
Nella definizione dell'oggetto di un appalto, le amministrazioni aggiudicatrici hanno ampio margine di scelta e possono includere beni o servizi che soddisfano gli standard sociali.
Il processo per la definizione dell'oggetto dell'appalto generalmente produce come risultato una descrizione di base del prodotto, del servizio o del lavoro, ma può anche assumere la forma di una definizione basata sulle prestazioni.
Le condizioni di lavoro del personale addetto alla costruzione, non possono essere inserite nell'oggetto del contratto in quanto non sono collegate all'oggetto ma solo alla modalità di esecuzione dell'appalto. In questo caso, i requisiti correlati alle condizioni di lavoro devono essere inseriti nelle clausole di esecuzione dell'appalto.
Talvolta le amministrazioni predefiniscono preliminarmente gli ambiti di fornitura che possono essere caratterizzati da un più consistente ritorno sociale o ambientale. Si tratta, quasi sempre, di decisioni prese a valle di un processo di consultazione con gli stakeholders, oggi riconosciuto positivamente nell'approccio del dialogo strutturato.

Nel caso di acquisti verdi il processo di definizione dell'oggetto dell'appalto può essere agevolato ricorrendo alla disciplina dei Criteri Ambientali Minimi.

c. La definizione dei criteri e dei requisiti

L'amministrazione aggiudicatrice può stabilire criteri di partecipazione all'appalto e requisiti relativi alla capacità tecnica dei concorrenti di carattere sociale.

12) infra p. 9

Nella predisposizione del Capitolato Tecnico e della documentazione di gara, l'amministrazione aggiudicatrice dovrà formulare una descrizione dell'oggetto dell'appalto e/o delle sue specifiche tecniche che tenga conto degli aspetti sociali individuati. Ciò si tradurrà in una descrizione di base del prodotto o del servizio richiesto, ovvero in una definizione basata sulle prestazioni.
La descrizione del bene/servizio e delle specifiche tecniche deve trovare una formulazione precisa e verificabile, che non riduca la concorrenza, sia trasparente e non discrimini i candidati di stati diversi dallo Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice.
I requisiti servono a valutare la capacità degli offerenti di eseguire la fornitura richiesta e devono quindi essere strettamente incentrati sull'abilità e le competenze necessarie ad eseguire l'appalto. Secondo la normativa, devono essere non discriminatori, proporzionati e collegati all'oggetto dell'appalto.
I requisiti possono essere di tipo oggettivo (nel caso in cui sia più rilevante il ritorno in termini sociali rispetto alla tipologia di soggetto chiamato a produrlo, le amministrazioni si limitano a predefinire i parametri sociali e ambientali da mantenere in corso di contratto), oppure di tipo soggettivo (nel qual caso i criteri qualificano la tipologia di impresa cui l'appalto è riservato, richiedendo ad esempio l'adesione a un apposito albo, il possesso di determinate certificazioni di responsabilità sociale o ambientale).

Nella predisposizione degli atti di gara, l'amministrazione aggiudicatrice deve inoltre specificare modalità e criteri per l'aggiudicazione dell'appalto, esplicitando in maniera chiara e inequivocabile il punteggio attribuito a ogni parametro sociale richiesto, in modo che tutti gli offerenti ne siano al corrente al momento della preparazione delle offerte.
I criteri di valutazione delle offerte devono essere ben definiti sia in merito al contenuto tecnico dell'acquisto (servizio, bene, lavoro), sia in merito al ritorno sociale e ambientale atteso.

Istruzioni per l'uso

Indicazioni sui requisiti dell'appalto

- redigere specifiche tecniche chiare e precise.
- assicurarsi che le specifiche siano collegate all'oggetto dell'appalto, riflettano tutti i requisiti sociali appropriati e siano trasparenti e non discriminatorie.
- basarsi sulle migliori prassi di altre amministrazioni aggiudicatrici. Utilizzare il networking per acquisire e diffondere informazioni.
- utilizzare specifiche prestazionali o funzionali per promuovere offerte socialmente responsabili innovative.
- considerare gli aspetti sociali nei metodi e nei processi di produzione.
- esigere accreditamento ad appositi albi e possesso di certificazioni (ambientali, di social accountability, ecc).
- In caso di dubbi in merito all'effettiva esistenza, al prezzo o alla qualità dei prodotti socialmente responsabili, è comunque possibile chiedere alle imprese varianti socialmente responsabili all'interno dei servizi svolti.

d. La valutazione delle offerte

I requisiti premianti inseriti in sede di definizione del bando devono riferirsi strettamente alle caratteristiche e alle prestazioni dei prodotti/servizi oggetto dell'appalto o al loro processo di produzione. Secondo la normativa comunitaria e nazionale, parametri legati alle condizioni di lavoro del personale che effettuerà la prestazione o alle generiche modalità di gestione dell'impresa non possono essere considerati requisiti premianti, in quanto non sono strettamente legati all'oggetto dell'appalto e generalmente non si traducono in un'accresciuta qualità del bene/servizio aggiudicato.

Attraverso un sistema di pesi e punteggi preventivamente definito, nella fase di valutazione delle proposte pervenute, l'amministrazione deve condurre un'analisi comparativa tra le diverse offerte "socialmente responsabili" e identificare l'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo.

Istruzioni per l'uso

Gli elementi per la valutazione dell'appalto

- valutare la potenziale capacità dell'imprenditore di eseguire l'appalto specifico in questione.
- la valutazione della capacità tecnica deve correlarsi alla capacità del candidato di eseguire l'appalto.
- laddove appropriato, valutare i risultati ottenuti in passato dai fornitori per l'esecuzione di appalti simili in relazione agli standard sociali richiesti.
- valutare la possibilità di escludere gli offerenti se ricorrono le condizioni indicate nelle direttive sugli appalti che consentono tale esclusione.

e. Aggiudicazione dell'appalto

Ai sensi delle direttive sugli appalti, l'amministrazione aggiudicatrice può avvalersi di due opzioni: confrontare le offerte solo sulla base del prezzo oppure aggiudicare l'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa o che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo, il che significa che gli altri criteri di aggiudicazione verranno presi in considerazione in aggiunta al prezzo.
Tutti i criteri di aggiudicazione devono soddisfare le seguenti condizioni:

1. essere collegati all'oggetto dell'appalto
2. essere specifici e oggettivamente quantificabili
3. essere stati precedentemente pubblicati
4. rispettare il diritto dell'UE

Nell'aggiudicare l'appalto l'amministrazione richiede al fornitore un impegno a realizzare il servizio e a rispettare le clausole sociali dichiarate in sede di offerta. Nella documentazione contrattuale, occorre pertanto prestare attenzione alle condizioni di rispetto dei criteri etici (pari opportunità, inserimento lavorativo) e ambientali dichiarati nel bando.

Analoga attenzione va posta nella definizione e nell'inserimento dei criteri di verifica e monitoraggio della qualità della prestazione resa, anche ai fini di un controllo del rispetto da parte dell'impresa aggiudicataria - per tutto il periodo di vigenza del contratto - delle clausole sociali previste dal bando.
A seguito dell'aggiudicazione, sulla base del controllo della documentazione presentata e della valutazione definitiva, l'amministrazione può inoltre fornire un resoconto ai soggetti che - anche per i bassi punteggi "sociali" - non si sono aggiudicati l'appalto, offrendo informazioni e suggerimenti sulle possibili misure correttive utili ad affrontare con più efficacia le gare future.

Istruzioni per l'uso

Aggiudicazione dell'appalto
I criteri di aggiudicazione sociali (nonchè economici o ambientali):
- devono essere collegati all'oggetto dell'appalto;
- non devono conferire una libertà incondizionata di scelta all'amministrazione aggiudicatrice;
- devono essere espressamente menzionati nel bando di gara e negli atti di gara;
- devono essere conformi con il diritto dell'UE ;
- devono contribuire a identificare l'offerta caratterizzata dal miglior rapporto qualità/prezzo per l'amministrazione aggiudicatrice;
- devono essere coerenti con le norme pertinenti delle direttive sugli appalti.

Infine l'Amministrazione deve valutare se l'offerta è anormalmente bassa per effetto della violazione di standard sociali da parte dell'offerente.

f. Controllo e monitoraggio

Il sistema di monitoraggio dell'appalto definisce i termini per la valutazione dell'esecuzione del contratto e l'adozione di eventuali azioni correttive.
Una forte collaborazione tra amministrazione e fornitori deve essere alla base della gestione del contratto.
È infatti fondamentale che l'amministrazione aggiudicatrice verifichi se gli obiettivi sociali prefissati sono stati effettivamente raggiunti nel corso dell'appalto, identificando eventuali criticità o non conformità e mettendo di conseguenza in atto ogni possibile azione correttiva.

L'applicazione di adeguati meccanismi di monitoraggio delle prestazioni del fornitore non è però semplice: sia perché l'attività di controllo e verifica richiede un impegno, in termini di tempi e di risorse, cui le amministrazioni non sono sempre in grado di fare fronte, sia perché nella definizione dei criteri di misurazione del valore sociale si ha a che fare con aspetti meno tangibili e più qualitativi.
Ad ogni modo l'amministrazione in tutto il corso del contratto può richiedere eventuali chiarimenti nonché organizzare incontri volti a soddisfare necessità informative. Se l'amministrazione sospetta che i criteri non siano stati rispettati durante l'esecuzione del

contratto, può riservarsi il diritto di contattare un organo di controllo indipendente per la verifica e, in caso di inadempienza, stabilire penalità proporzionali alla gravità delle violazioni riscontrate, fino alla risoluzione del rapporto.

Istruzioni per l'uso

Gestione e controllo dell'appalto
Le clausole di esecuzione dell'appalto costituiscono in genere la fase della procedura più appropriata per l'inclusione di aspetti sociali correlati all'occupazione e alle condizioni di lavoro del personale coinvolto.
Pertanto è necessario assicurarsi che le clausole di esecuzione dell'appalto siano:

- collegate all'esecuzione dell'appalto;
- coerenti in termini di miglior rapporto qualità/prezzo;
- incluse negli atti di gara;
- compatibili con il diritto dell'UE.

Poi si deve:

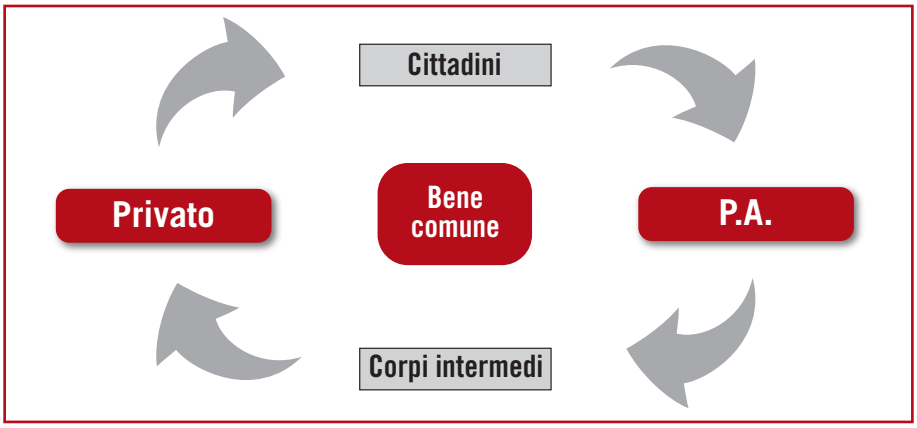
- assicurare che la conformità con le condizioni dell'appalto possa essere controllata in modo efficace;
- collaborare con il fornitore per gestire l'esecuzione e ottimizzare il raggiungimento degli obiettivi e della conformità con le condizioni dell'appalto;
- tenere appositi registri relativi alle prestazioni di fornitori, imprenditori e prestatori di servizi;
- utilizzare clausole sulle varianti per definire modifiche contrattuali che possono rendersi necessarie nel corso del tempo, a condizione che siano compatibili con le disposizioni delle direttive sugli appalti e con il principio di trasparenza;
- collaborare con i fornitori per un miglioramento continuo, su base volontaristica, e tenersi informati sugli sviluppi del mercato in generale. In particolare, collaborare con i fornitori per agevolare il rispetto dei principi del lavoro dignitoso e della responsabilità sociale di impresa lungo tutta la catena di fornitura.

5. MODELLI INNOVATIVI DI COLLABORAZIONE TRA ENTI LOCALI E TERRITORIO

Il Partenariato Pubblico Privato (PPP)

In questo capitolo saranno sinteticamente trattate alcune forme contrattuali e istituzionali di rapporto tra pubblico e privato che potrebbero, ove opportunamente sviluppate, favorire forme partenariali di collaborazione maggiormente paritetiche e innovative finalizzate alla progettazione, realizzazione e gestione di beni e servizi di pubblica utilità nei territori.
Il tema rappresenta un ambito di interesse centrale sia per il *privato sociale* che per la pubblica amministrazione: per il primo, significa veder valorizzata la propria competenza progettuale e di innovazione, la propria versatilità ed autonomia organizzativa; per la seconda, il PPP rappresenta una importante opportunità di sviluppo, in una fase in cui essa dispone di scarse risorse finanziarie e poche competenze, a fronte di un vasto patrimonio da gestire e di servizi da implementare e rendere qualitativamente ed economicamente sostenibili. Il PPP consente di rompere quel rapporto duale e asimmetrico tra pubblico e privato, aprendo finalmente alla cittadinanza e ai corpi intermedi della società che vengono coinvolti in processi partecipativi di co-progettazione.

Inoltre, a causa della crisi economica, dal settore privato profit si sta producendo una significativa fuoriuscita di capitale umano con alte competenze che potrebbero essere rimesse in circolo, così come potrebbero essere valorizzati e rilanciati in un ruolo propulsivo le formazioni sociali e gli enti territoriali (organizzazioni di cittadinanza, organismi datoriali, camere di commercio, ecc.).
Per cui, se il rapporto delineato dalla forma tipica degli appalti in un primo momento era lineare ed esclusivo tra privato e PA, attraverso queste nuove forme partenariali dovrebbe assumere un modello circolare per includere tutti i soggetti attivi e portatori di interesse del territorio, secondo il seguente schema dinamico:



In una fase di forte contrazione delle risorse pubbliche e di grande necessità di innovazione, l'inclusione nella dinamica di sviluppo della valorizzazione del ruolo pubblico, dei cittadini e dei corpi intermedi della società civile, potrà contribuire a realizzare politiche attive a forte impatto locale, superando la logica dell'appalto come mera esecuzione di lavori.
Tale inclusione facilita, inoltre, la valorizzazione di beni e servizi altrimenti non fruibili dalle comunità territoriali, consente di focalizzare l'attenzione sulla qualità, sulla sostenibilità e sull'efficienza economica di opere e servizi pubblici e, da ultimo ma non per questo meno importante, prevede e favorisce l'attivazione di forme durature e partecipate di progettazione e gestione della cosa pubblica in grado di avere un impatto significativo sul territorio.

Il PPP è definito nella comunicazione della Commissione Europea del 2004[13]: *Libro Verde relativo al Partenariato Pubblico-Privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni* come una "forma di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mira a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione e la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio".
Come vedremo, si possono configurare due tipi di PPP, uno di tipo puramente contrattuale e uno definito istituzionalizzato.
Il primo si basa "esclusivamente su legami contrattuali tra i vari soggetti. Esso definisce vari tipi di operazioni, nei quali uno o più compiti, più o meno ampi - tra cui la progettazione, il finanziamento, la realizzazione, il rinnovamento o lo sfruttamento di un lavoro o di un servizio - vengono affidati al partner privato". Il principale modello di partenariato di tipo puramente contrattuale è la concessione.
Il PPP di tipo istituzionalizzato implica invece una cooperazione tra il settore pubblico e il settore privato in seno a un'entità giuridica distinta e comporta, quindi, la creazione di una società detenuta congiuntamente dal partner pubblico e dal partner privato che abbia la "missione" di assicurare la fornitura di un'opera o di un servizio a favore del pubblico.
Il modello di partenariato di tipo istituzionalizzato più conosciuto è quello della società mista. In questa sede interessa evidenziarne alcune forme maggiormente inclusive e potenzialmente più innovative, quali le fondazioni di partecipazione e di comunità.

Sempre secondo il Libro Verde della Commissione Europea le caratteristiche del PPP sono:

- la durata relativamente lunga della collaborazione tra il partner pubblico e il partner privato rispetto ai vari aspetti del progetto da realizzare;
- la modalità di finanziamento del progetto, garantito dal settore privato. Spesso quote di finanziamento possono aggiungersi al finanziamento privato;

13) COM (2004) 327

- il ruolo strategico dell'operatore economico che partecipa a tutte le fasi del progetto. Il partner pubblico si concentra principalmente sulla definizione dei macro obiettivi da raggiungere in termini di interesse pubblico e di qualità dei servizi offerti, di politica dei prezzi e garantisce il controllo del rispetto di tali obiettivi;
- la ripartizione dei rischi tra partner pubblico e partner privato. Tale ripartizione si effettua caso per caso, in funzione della capacità delle parti di valutare, controllare e gestire gli stessi.

Nel nostro ordinamento il PPP viene declinato come una manifestazione del principio costituzionale della *sussidiarietà orizzontale* (art. 118 della Costituzione) che favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale. La sussidiarietà non deve, ovviamente, essere intesa come una sostituzione dei privati all'amministrazione, bensì come un incontro di volontà tra soggetti pubblici e privati che concorrono su un piano, almeno tendenzialmente, paritario a realizzare iniziative di pubblico interesse. Come recita l'art. 3 comma 15 ter del Codice dei contratti: "i contratti di partenariato pubblico-privato sono contratti aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico dei privati, anche in forme diverse, di tali prestazioni con allocazione dei rischi ai sensi delle prescrizioni e degli indirizzi comunitari vigenti. Rientrano, a titolo esemplificativo, tra i contratti di partenariato pubblico-privato la concessione di lavori, la concessione di servizi, la locazione finanziaria, il contratto di disponibilità, l'affidamento di lavori mediante finanza di progetto, le società miste".

Qui si tratterà in particolare la concessione di servizi, il project financing di opere e di servizi e alcune forme innovative di fondazione perché consentono di aprire la progettazione e la realizzazione di servizi agli utenti e ai fruitori, coinvolgendoli in percorsi di sviluppo locale partecipato e capaci di favorire una diversa gestione di beni e servizi collettivi, più orientata all'innovazione di modelli gestionali e alla trasparenza.

In sintesi, gli elementi di attenzione per l'avvio di progetti di PPP sono:

a. la concertazione con le parti sociali ed economiche per la definizione e condivisione dei fabbisogni collettivi ai quali il progetto è chiamato a rispondere e la conseguente condivisione degli obiettivi strategici che il progetto di valorizzazione dovrebbe perseguire;
b. l'identificazione da parte dell'Amministrazione dei rischi e delle opportunità, di natura sia economica che sociale, di realizzazione del progetto;
c. l'avvio e la gestione delle procedure di gara idonee a massimizzare la partecipazione dei soggetti interessati, incentivare la varietà e la ricchezza delle proposte progettuali, garantire la qualità e la trasparenza del processo di selezione

e aggiudicazione delle concessioni dei beni e dei servizi, creare le condizioni per un monitoraggio e valutazione di qualità dei servizi e, quindi, in definitiva, della soddisfazione dell'utenza.

Come si vedrà, il quadro legislativo, così come oggi definito, consentirebbe l'avvio e la sperimentazione di progetti di PPP nel settore culturale, sociale e della qualità urbana. Tuttavia, non sono molte le esperienze poste in essere, sebbene, ad esempio, nel settore dei beni culturali, esse abbiano avuto una forte espansione dalla fine degli anni '90 ad oggi. Come sostiene in un articolo Alessandro Hinna[14] della Facoltà di Economia dell'Università di Tor Vergata: "La mancanza di una prassi diffusa è solo in parte riconducibile alle caratteristiche economiche e finanziarie dei beni e delle attività oggetto di contrattazione, quanto piuttosto collegata ad una insufficienza tecnica e culturale del settore pubblico abituato a forme di gestione diretta dei beni compatibili con sistemi di finanza pubblica ormai appartenenti al passato".

Uno sforzo è certamente richiesto alle organizzazioni di Terzo Settore, nella loro capacità di rinnovare competenze, di confrontarsi con la cittadinanza e interpretare le nuove forme di economia civica, di utilizzare le nuove tecnologie dell'informazione (IT) in progetti di innovazione sociale, nella capacità di coinvolgere le generazioni più giovani che sanno forse meglio interpretare con risposte di mercato l'evoluzione dei bisogni sociali.
E' quindi sotto il profilo delle pratiche partecipative, delle competenze e nelle pratiche di efficientamento dei servizi che si dovrà concentrare l'attenzione pubblica nel prossimo periodo, con l'accortezza di non sottovalutare le criticità che il PPP può incontrare soprattutto quando il partner dell'ente pubblico è il Terzo Settore. Vi è in questo caso, come sostenuto da giuristi ed esperti, la necessità che l'attenzione sia posta sulla qualità dei processi da innescare e dei servizi da offrire alla cittadinanza e non soltanto sull'aspetto economico e finanziario, evitando possibili comportamenti opportunistici e strumentali.

Una direttrice potrebbe essere rappresentata, ad esempio, dai project financing fortemente legati al territorio e dalle piccole dimensioni, evitando le grandi opere dalla difficile sostenibilità, alle quali il Terzo Settore sarebbe impossibilitato a partecipare vista la sua scarsa capitalizzazione e soprattutto se in concorrenza con soggetti profit maggiormente dimensionati[15].
L'aspetto fondamentale del PPP che si vuole evidenziare è la condivisione del potere decisionale sul progetto fra soggetto pubblico e soggetto privato: al soggetto pubblico spettano la programmazione e il controllo, la definizione degli obiettivi e del monitoraggio, mentre al soggetto privato è attribuita la realizzazione e la gestione

14) Come Gestiremo la cultura? di Alessandro Hinna, in Giornale delle Fondazioni 12 ottobre 2012
15) Paolo Michiara, Il Terzo Settore e la finanza di progetto" in "Finanza di progetto. Temi e prospettive" Ed. Scientifica, 2010.

quindi l'individuazione delle modalità più efficienti per il conseguimento degli obiettivi suddetti.
La collaborazione tra pubblico e privato, tuttavia, non offre solo vantaggi. Occorre tenere ben presenti le difficoltà che potrebbero manifestarsi in fase di realizzazione e conservare, quindi, un approccio pragmatico e realistico rispetto al tema.

La Concessione di servizi

L'art. 3 comma 12 del Codice degli Appalti definisce la concessione di servizi come "un contratto che presenta le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di servizi, ad eccezione del fatto che il corrispettivo della fornitura di servizi consiste unicamente nel diritto di gestire i servizi o in tale diritto accompagnato da un prezzo, in conformità all'art. 30".
Da rilevare come la normativa comunitaria (Direttiva 18/2004 e Libro Verde) passa da una concezione precedente tutta basata sul provvedimento amministrativo e sull'oggetto dello stesso, che nel caso dei servizi è normalmente il trasferimento di una funzione pubblica, a una che potremmo definire "contrattualistica" cioè fondata sulle modalità di funzionamento del rapporto che si caratterizza per essere trilaterale: amministrazione concedente, gestore del servizio e collettività che usufruisce del servizio stesso.

Elemento qualificante della concessione di servizi è la modalità di remunerazione del concessionario, essa consiste infatti nel diritto a gestire il servizio e riscuotere pertanto un corrispettivo presso terzi. Mentre l'appalto di servizi concerne prestazioni rese in favore dell'Amministrazione, la concessione di servizi riguarda sempre un articolato rapporto trilaterale tra Amministrazione, concessionario e utenti del servizio. Nella concessione di servizi, pertanto, il rischio di impresa derivante dalla gestione del servizio deve essere a carico del concessionario e dipende dai proventi che egli potrà trarre dalla utilizzazione economica del servizio. In alcuni casi la normativa prevede (art. 30 comma 2) anche la possibilità di una compartecipazione finanziaria da parte dell'amministrazione concedente, che tuttavia deve essere:

- una eccezione che non può mai giungere a rendere insussistente il rischio di impresa a carico del concessionario;
- possibile solo nei casi previsti dalla norma ove "il soggetto concedente stabilisce in sede di gara anche un prezzo, qualora al concessionario venga imposto di praticare nei confronti degli utenti prezzi inferiori a quelli corrispondenti alla somma del costo del servizio e all'ordinario utile di impresa, ovvero qualora sia necessario assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico - finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio da prestare".

Dal punto di vista procedurale, l'Amministrazione che voglia pervenire alla

concessione di servizi deve organizzare una gara informale (art. 30 commi 1 e 3, 4 e 7) alla quale invitare almeno 5 concorrenti e con predeterminazione dei requisiti e dei criteri selettivi.
La gara informale è strutturata nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, quindi con:

1. regole precise, da rendere note a tutti gli operatori invitati;
2. garanzia degli stessi flussi informativi e delle stesse possibilità di confronto a tutti i partecipanti;
3. impostazione del percorso selettivo in termini razionali e chiari.

La gara informale costituisce un modulo procedimentale caratterizzato da una notevole discrezionalità dell'Amministrazione nella definizione delle regole selettive non soggette alle regole di evidenza pubblica interne e comunitarie, fermo restando tuttavia il rispetto del principio di logicità, trasparenza e parità di trattamento tra i concorrenti.

Mediante l'istituto della concessione di servizi si potrebbe configurare, pertanto, una evoluzione del rapporto partenariale tra pubblico e privato sociale, finalizzato allo sviluppo di capacità manageriali orientate alla gestione di spazi sottratti alla criminalità organizzata o di spazi pubblici da ristrutturare e manutenere all'interno dei quali poi svolgere attività culturali, sociali, di accoglienza o sperimentare forme di housing sociale.
Attività e percorsi in cui il ruolo del Terzo Settore non è più solo quello di semplice erogatore di servizi ma quello più complesso di concessionario di servizi e funzioni pubbliche anche a fronte dell'assunzione dei rischi di impresa correlati come gli investimenti per il risanamento di spazi pubblici, per la valorizzazione di immobili e per l'avvio dei servizi.
Ovviamente, al di fuori dei casi in cui la concessione di servizi, diversi da quelli sociali, venga valorizzata attraverso clausole sociali, l'istituto della concessione può trovare applicazione in tutti i casi di concessione di servizi sociali e socio sanitari quando si ritenga opportuno che la titolarità del pubblico servizio passi al concessionario, ferma restando la permanenza della sua natura pubblica e la titolarità della funzione in capo all'Amministrazione concedente.

Tale spostamento della titolarità gestionale, non deve far pensare che nel caso della concessione i poteri dell'Amministrazione nei confronti del concessionario siano tali da indebolirne la posizione rispetto a quanto accade nel caso del tradizionale appalto, caso mai avviene il contrario; ciò è legato alla natura pubblicistica del rapporto concessorio che, anche se è in un certo senso mitigata dall'evoluzione in senso consensuale della concessione cui sopra si è fatto cenno, caratterizza sempre la concessione, nel senso che nella stessa, anche dopo la stipula del contratto permangono i poteri autoritativi dell'Amministrazione (a differenza di quanto avviene nel contratto d'appalto). Ciò

appare, particolarmente, ove l'oggetto della concessione sia costituito da servizi sociali o socio sanitari in quanto permette di instaurare fra Amministrazione e concessionario un rapporto dinamico finalizzato al miglioramento continuo della qualità del servizio e, entro certi limiti, anche all'evoluzione dello stesso al fine di garantirne il costante adeguamento al cambiamento dei bisogni dell'utenza.

La caratteristica dinamica della concessione costituisce l'essenza stessa di una sua particolare connotazione, che prende il nome di accreditamento.
La peculiarità dell'accreditamento nel sociale rispetto alla generica concessione dipendono ovviamente dalle specifiche caratteristiche che le leggi regionali ed i provvedimenti attuativi delle stesse abbiano conferito all'accreditamento; tuttavia, è possibile indicare alcuni aspetti che in genere lo caratterizzano, o potrebbero utilmente caratterizzarlo:

- la particolare attenzione al processo di miglioramento continuo della qualità (una sorta di laboratorio di co-progettazione permanente)
- la pluralità dei soggetti accreditati e la conseguente, più o meno ampia, libertà di scelta degli utenti
- la possibilità di evitare procedimenti competitivi per la scelta dei soggetti accreditati con cui l'Amministrazione possa stipulare accordi contrattuali (grazie ai quali il costo del servizio è assunto in tutto o in parte a carico del Servizio Sociale pubblico): ciò è possibile nel caso in cui si ritenga opportuno evitare il numero chiuso e sottoscrivere gli accordi con tutti gli accreditati che lo chiedano (naturalmente, il controllo sulla spesa pubblica, in tal caso avverrà attraverso la programmazione puntuale delle ammissioni degli utenti al servizio).

Tale ultima modalità, del resto, corrisponde alle linee evolutive del sistema dei servizi pubblici locali in Italia che, dopo la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 4 del D.L. n. 138/2012 (che ridisciplinava il sistema dei servizi pubblici locali dopo il referendum popolare del giugno 2011), sarà con ogni probabilità oggetto di una nuova sistematizzazione da parte del prossimo Governo. Corrisponde inoltre alle linee evolutive della disciplina europea degli appalti delineata nel testo della nuova direttiva comunitaria (che andrà a sostituire le direttive nn. 17 e 18 / 2004) che verrà probabilmente approvata in via definitiva entro il 2013.

Esempio di concessione nella gestione di servizi per la cultura

La gestione delle attività dei siti di pertinenza dell'Azienda Speciale Palaexpo - Palazzo delle Esposizioni e Scuderie del Quirinale - è stata assegnata a CoopCulture con la stipula di un contratto che prevede l'affidamento in concessione di alcuni servizi.
Mentre nell'appalto l'onere economico delle prestazioni grava sostanzialmente sulla committenza, nella concessione il gestore si assume in concreto la responsabilità dei servizi e del conseguente rischio economico.
Nel caso specifico la committenza ha ritenuto opportuno ricorrere a procedure tradizionali di appalto per i servizi "di base" quali pulizie, guardasala e guardaroba, per i quali l'apporto del gestore è individuato esclusivamente nella qualità del servizio svolto.
Sono stati invece affidati in concessione i servizi maggiormente sensibili alle fluttuazioni del mercato, in cui il contributo dell'appaltatore, in termini di capacità, tecnologie e creatività, si misura costantemente con i risultati ottenuti.
Il risultato di questo sistema si traduce in un rapporto evoluto di partnership piuttosto che di semplice fornitura. La condivisione delle responsabilità e dei rischi tra i due attori del processo fa in modo che gli obiettivi siano partecipati e ridiscussi costantemente con il fine comune di migliorare la qualità delle prestazioni e i risultati economici.

Servizi in appalto:
Pulizia e sanificazione, guardasala e assistenza ai visitatori, guardaroba
Il corrispettivo spettante a CoopCulture è determinato applicando un costo orario al monte ore effettivamente svolto dagli operatori.

Servizi in concessione:
Servizi di biglietteria e controllo accessi: Biglietterie nelle sedi, Call Center con numero dedicato, Internet con ritiro in biglietteria, Internet con stampa da casa
Servizi didattici: Visite guidate nelle principali lingue e su prenotazione per visitatori singoli o per gruppi e scuole secondarie; Audio Guide in italiano, inglese e francese; Elaborazione di materiale didattico a supporto delle visite
Servizi di prenotazione e prevendita:

- prenotazione ingressi singoli e gruppi; Prenotazione e prevendita di prodotti e servizi accessori
- prenotazione e prevendita dei laboratori e delle visite guidate destinate alle scuole d'infanzia, primaria e alle famiglie, progettati e svolti dai Servizi Educativi dell'Azienda Speciale Palaexpo.

I ricavi spettanti a CoopCulture sono dati dalla percentuale sugli introiti realizzati dalla vendita dei biglietti.

Project Financing di opere e di servizi in ambito culturale e sociale

Il Project Financing costituisce una delle modalità applicative del PPP per la realizzazione di opere pubbliche e/o per la gestione di servizi di pubblica utilità. Il Project Financing non è un istituto autonomo ma è riconducibile alla più ampia famiglia delle concessioni di costruzione e gestione. Tuttavia, esso presenta alcune caratteristiche peculiari.
Nella concessione di costruzione e gestione di opera pubblica:
l'amministrazione:

- approva il progetto delle opere e le eventuali varianti
- esercita sulla concessione compiti di vigilanza nel corso di esecuzione dei lavori
- provvede al collaudo finale dell'opera
- otterrà, al termine della concessione, le opere realizzate.

Il concessionario:

- predispone il progetto definitivo e/o esecutivo delle opere da realizzare
- provvede all'esecuzione dei lavori a propria cura e spese direttamente o mediante appalto a terzi
- provvede alla gestione del servizio.

Nell'art. 3 comma 1 (punto n.11) del Codice degli Appalti, le concessioni di costruzione e gestione sono definite come "contratti a titolo oneroso, conclusi in forma scritta, aventi ad oggetto l'esecuzione ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori pubblici o di pubblica utilità e di lavori ad esse strutturalmente collegati, nonché la loro gestione funzionale ed economica, che presentano le stesse caratteristiche di un appalto pubblico di lavori ad eccezione del fatto che il corrispettivo dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l'opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo".
Come evidenziato dalla Commissione Europea nella comunicazione interpretativa sulle concessioni nel diritto comunitario del 29 aprile del 2000 (2000/C 121/02), la distinzione tra concessione d'opera e gestione e concessione di servizi si basa su un criterio di prevalenza funzionale: se nel contratto l'oggetto principale è la costruzione di un'opera e la realizzazione di lavori per conto del concedente, essa è concessione d'opera, ove invece i lavori sono meramente accessori rispetto all'oggetto principale del contratto, si tratterà di concessione di servizi.

Dal punto di vista formale il Project Financing (PF) è un procedimento volto all'affidamento di una concessione ed è disciplinato dall'art. 153 del Codice degli Appalti. Il PF rappresenta un sistema di finanziamento per la realizzazione di infrastrutture pubbliche che attinge a risorse progettuali e a capitali privati, recuperabili grazie al flusso di denaro generato dalla infrastruttura stessa una volta che questa sia entrata in gestione.
La caratteristica di tale operazione di finanziamento è che essa è valutata dalle banche finanziatrici principalmente per le sue capacità di generare ricavi e dove i flussi di

cassa connessi alla gestione sono quindi la fonte primaria del rimborso del debito e la remunerazione del capitale di rischio. Pertanto ciò che viene valutato è il merito del progetto e non quello del soggetto proponente. Quando il progetto si ripaga autonomamente e i ricavi da utenza consentono al privato un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione, si parla di opere calde. Nel caso in cui il progetto prevede pagamenti effettuati dalla Pubblica Amministrazione si parla invece di opere fredde, esse saranno definite tiepide ove si richieda una componente di contribuzione pubblica.

Il PF si differenzia dalla concessione di opere nella quale l'onere di strutturazione del progetto è tutto interno all'Amministrazione, poiché sia il progetto preliminare che il piano economico finanziario sono predisposti dal promotore. Dunque la legislazione sul PF arriva ad assegnare alla progettazione privata un ruolo centrale, demandandole le scelte strategiche, seppur nell'ottica di un quadro di intervento parzialmente disegnato dal disciplinare di gara (relativamente a ubicazione, alla destinazione urbanistica, alla tipologia del servizio da gestire).
Ai sensi dell'art. 153 infatti le offerte devono contenere:

- un progetto preliminare
- una bozza di convenzione
- un piano economico finanziario asseverato da una banca comprendente anche l'importo delle spese sostenute per la predisposizione dell'offerta e della proposta
- la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

Dunque il promotore dell'iniziativa deve ottenere (con o senza garanzie) la fiducia della banca e dei finanziatori (che può essere la stessa banca asseveratrice) sul fatto che il progetto sia redditizio. Occorre ovviamente poter contare su banche interessate e in grado di valutare i progetti.

Di estremo interesse anche per le cooperative, le imprese sociali e il Terzo Settore più in generale, è l'introduzione della finanza di progetto anche nell'ambito dei servizi. In particolare, l'art. 278 del DPR 207/2010, ovvero il regolamento di esecuzione del Codice degli Appalti, prevede la possibilità che soggetti privati, ai fini dell'affidamento in finanza di progetto di contratti di concessione di servizi, presentino proposte contenenti uno studio di fattibilità, una bozza di convenzione, un piano economico finanziario asseverato da un istituto di credito, la specificazione delle caratteristiche del servizio e della gestione.

La norma indica inoltre quali sono i profili che l'Amministrazione deve tenere ai fini della valutazione per l'aggiudicazione nel Project Financing di servizi: la funzionalità, la fruibilità del servizio, l'accessibilità al pubblico, il rendimento, il costo di gestione e di manutenzione, la durata della concessione, le tariffe da applicare e la metodologia di aggiornamento delle stesse, il valore economico del piano e del contenuto della bozza di convenzione.

Nel caso di una pluralità di proposte, ai fini della scelta del promotore, le stesse devono essere valutate comparativamente "nel rispetto dei principi di cui all'art. 30, comma 3 del Codice degli appalti", mediante gara informale a cui sono invitati almeno cinque concorrenti, ove sussistano in tale numero i soggetti qualificati per l'oggetto della concessione.

Istruzioni per l'uso

Le procedure del Projet Financing

Dal punto di vista procedurale si prevedono nel PF le seguenti opzioni:

- **Procedura 1**: l'amministrazione indice una gara sulla base della programmazione triennale invitando i concorrenti a presentare proposte di progetti preliminari dell'opera. Sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si individua l'offerta migliore e, unitamente, il promotore quale autore della stessa. Ove il progetto non necessiti di modifiche la procedura si conclude con l'affidamento allo stesso promotore risultato vincitore della gara, in caso contrario si apre una fase "negoziale" della stessa; ove le modifiche non vengano accettate, l'amministrazione apre una terza fase in cui la negoziazione avviene anche con i concorrenti successivi in graduatoria;
- **Procedura 2**: la seconda procedura prevede una duplice gara, la prima finalizzata all'individuazione del promotore con gli stessi meccanismi utilizzati dalla prima procedura; la seconda ha per obiettivo l'affidamento dell'opera e la posizione di vantaggio del promotore si concretizza nel diritto di prelazione che egli potrà far valere nei confronti dell'eventuale diverso vincitore.
- **Procedura 3**: presupposto della terza procedura è che l'amministrazione dopo aver proceduto all'approvazione dell'elenco annuale delle opere incluse nella programmazione di cui all'art. 128, sia rimasta inerte per sei mesi. Nei quattro mesi successivi i soggetti in possesso dei requisiti per assumere la veste di promotore (comma 8 art. 153) possono presentare proposte per la realizzazione di opere incluse nell'elenco annuale. Sulla base di tale progettazione preliminare, l'amministrazione pubblica un avviso dando avvio a una procedura selettiva nella quale chi ha presentato proposte può anche variarle ma possono partecipare anche altre imprese. Individuato così il promotore si avvia la gara vera e propria (nelle forme previste dall'art. 58 o dell'art. 143 o ancora in quelle della seconda procedura sopra descritta). Questa procedura nasce quindi in modo autonomo e originario, ma successivamente all'individuazione del promotore confluisce in una delle altre forme procedimentali.

Una volta scelto il promotore, ai fini della scelta del concessionario, le amministrazioni aggiudicatrici procedono a indire una gara informale, ai sensi dell'art. 30 comma 3 del Codice degli Appalti cui viene invitato anche il promotore, ponendo a base di gara la proposta del promotore stesso. Nella fase di scelta del concessionario che seguirà, il promotore avrà la possibilità di adeguare la propria proposta a quella giudicata dall'amministrazione come la più conveniente (prelazione) e in tal caso il promotore risulterà affidatario della concessione.

Per tutto quanto, non espressamente regolato dall'art. 278 del DPR 207/2010, si applicano al Project Financing di servizi le disposizioni del codice e del regolamento in quanto compatibili ed in particolare le norme sul Project Financing di opere.

Esempio di Project Financing: Nidi nel verde - Roma 1/2

Ente promotore: Comune di Roma
Il progetto Nidi nel Verde nasce dalla volontà dell'Amministrazione del Comune di Roma di individuare un modello di intervento pubblico innovativo e capace di coniugare qualità dell'ambiente e dei servizi, rapidità di intervento, economicità di realizzazione, di gestione e di manutenzione, nel campo dei servizi all'infanzia.
Il Comune di Roma ha avviato la sperimentazione del Project Financing applicato alla realizzazione di strutture e servizi per l'infanzia sin dal 2003, con il programma triennale delle opere pubbliche 2003-2005, che prevedeva la possibilità di realizzare asili nido con il concorso finanziario degli operatori privati; tale procedura è stata ripetuta anche nella stesura dei programmi triennali delle opere pubbliche successivi (2005-2007 e 2007-2009).
Il Comune di Roma in questo caso si è avvalso della procedura di concessione di Conto Gestione su proposta del Promotore per la progettazione, realizzazione e gestione di un asilo nido per 60 (+15%) bambini con annessa ludoteca e centro vacanze nel Piano di Zona Torresina, Municipio XIX. Il soggetto Promotore che si è aggiudicata la concessione ad agosto del 2006 è l'ATI di Cooperative "Progetto Nidi nel Verde" che ha come capogruppo la Cooperativa Sociale Onlus Nuove Risposte.
Ad aprile del 2008 viene inaugurato l'asilo nido di Torresina, il primo dei quattro nidi privati convenzionati realizzati dal Comune di Roma con materiali eco-compatibili e che accoglie oggi 69 bambini.

Nidi nel Verde ospita al piano terra l'asilo nido dimensionato per accogliere 60 bambini da O a 36 mesi; al piano superiore i servizi per l'infanzia (ludoteca, centro vacanze, laboratori didattici, spazi polifunzionali).
La superficie coperta è di circa 780m^2, completa di attrezzature e arredi, aree di gioco e di verde all'aperto.
La soluzione progettuale è sostenibile sia sotto il profilo ambientale che economico; è stata privilegiata la scelta di materiali eco-compatibili, del risparmio energetico (14 kw/mq annui), dell'uso di energia da fonti rinnovabili e di accumulo e riuso dell'acqua. Questi fattori concorrono alla riduzione dell'impatto ambientale e delle emissioni di C02 e alla riduzione dei costi di costruzione (circa 1.000.000 di euro risparmiati) e dei tempi di realizzazione (4-6 mesi).

Un importante cambiamento di ottica è rappresentato dal processo di progettazione partecipata che ha coinvolto le differenti figure professionali, che di solito subentrano in fasi temporali diverse, integrando le esigenze progettuali, costruttive e di utilizzo della struttura. Questa impostazione, che può essere esemplificata nello slogan progetta chi usa, ha i seguenti punti di forza:

- la fase di progettazione riguarda un insieme congiunto di diverse figure professionali;
- il progetto è il risultato dello studio d'insieme degli aspetti educativi, ambientali, strutturali e igienici;
- la realizzazione della struttura è guidata dall'esperienza decennale delle cooperative del consorzio che lavorano in stretto rapporto con i diversi professionisti coinvolti nel processo, per evitare la separazione tra chi progetta, chi costruisce e chi gestisce;
- la gestione del nido è svolta in collaborazione tra gli operatori e gli utilizzatori del servizio.

Il costo di realizzazione dell'opera è stato di € 984.000 IVA esclusa. E' prevista una contribuzione da parte dell'Amministrazione Comunale di un prezzo, ex art. 19 co. 2 della L. 109/94, congruo con il tipo di gestione proposta, comprensivo di servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria, definito in un massimo annuo di € 627.000.

Esempio di Project Financing: Nidi nel verde - Roma 2/2

Caratteristiche dell'opera pubblica:

- Oggetto della Concessione: affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva, realizzazione e gestione di un asilo nido per 60 bambini con annessa ludoteca e centro vacanze nel Piano di Zona Torresina
- Corrispettivo per il Concessionario: diritto di gestire i servizi per l'infanzia integrato da un prezzo, ex. art. 19 co. 2 deIla L. 109/94, annuo pari a € 627.000 (IVA esclusa) per i primi 60 bambini e € 32.670 (IVA esclusa) per i successivi 9, calcolato su 11mesi di esercizio. Gli importi derivanti dalla quota versata dagli utenti dell'asilo nido, calcolata sulla base della rispettiva fascia ISEE come nelle strutture comunali, andranno in detrazione al prezzo corrisposto dall'Amministrazione Comunale ai fini del perseguimento dell'equilibrio economico finanziario.
- Corrispettivo per il Comune: entrata in possesso ed in proprietà a titolo gratuito, daIla data di scadenza della Concessione, dell'opera realizzata dal Concessionario.
- Durata della concessione: la durata massima della concessione è di 30 anni di cui 1anno per la costruzione e 29 anni di gestione.
- Consegna dei lavori: entro 1anno dalla stipula del contratto di concessione.

Fondazioni di Partecipazione

L'emergere di una maggiore complessità nel governo dei sistemi locali rende sempre più evidente la necessità di superare modelli di governo centrati sulla gerarchia e sull'autorità per adottare modelli che si basino su cooperazione, pluralismo e costruzione di consenso e che siano maggiormente in grado di reclutare i poteri, le risorse e le responsabilità diffuse sul territorio per il raggiungimento dell'interesse pubblico.
L'esigenza di garantire nel contempo la qualità dei servizi erogati e la sostenibilità del sistema ha indotto molte amministrazioni a investire sulla propria capacità di aggregazione e interconnessione con gli attori del territorio per condividere una visione comune.

Le fondazioni rappresentano una delle forme di PPP di tipo istituzionale. Interessa qui trattarle quali possibili percorsi di innovazione del PPP, vale a dire quelli in cui la cooperazione tra i soggetti avviene nell'ambito di una entità distinta dotata di personalità giuridica propria.
Il principio base delle Fondazioni di Partecipazione è la considerazione che la domanda di partecipazione e innovazione possa e debba essere sviluppata attraverso maggiori occasioni di dialogo con la comunità locale, con il ricorso a una pluralità di canali di partecipazione di tipo finanziario e operativo. Molte disposizioni legislative degli ultimi anni si riferiscono a "fondazioni con la partecipazione di soggetti pubblici e privati". Già nella legge finanziaria per il 2001, almeno quattro articoli vi facevano espresso riferimento. L'articolo 35, comma 15, punto 3 della Legge 448/2001 (legge finanziaria 2002), espressamente riporta la frase "fondazioni da essi costituite o partecipate", riferendosi alle amministrazioni pubbliche.

La Fondazione di Partecipazione è ormai entrata nel linguaggio corrente in molti settori, dai Beni ed Attività Culturali, alla Sanità, all'Assistenza. Oggi se ne parla in diverse occasioni, a volte anche impropriamente, ma è sempre più considerata un valido strumento di gestione e di collaborazione strutturale tra Pubblico e Privato.
Dal punto di vista giuridico, la Fondazione di Partecipazione è un istituto di diritto privato che costituisce il nuovo modello italiano di gestione di iniziative nel campo culturale e non profit in genere. E' un istituto senza scopo di lucro, al quale si può aderire apportando denaro, beni materiali o immateriali, professionalità o servizi. All'interno di questo strumento giuridico è possibile prevedere diverse categorie di fondatori e partecipanti anche successivi alla costituzione, i quali, riuniti nel Collegio dei Partecipanti, nominano i propri rappresentanti negli organi direttivi; ciò permette a chi decide di partecipare alla Fondazione di controllare in via diretta come viene utilizzato il contributo e di collaborare attivamente alla realizzazione degli scopi istituzionali, portando in dote alla Fondazione le proprie capacità gestionali. Questa struttura aperta permette, da un lato una fattiva collaborazione all'interno dello stesso istituto di soggetti pubblici e privati , dall'altro l'aggregarsi di privati cittadini che diventano soci della Fondazione e come tali sono, nella stessa, considerati. Questa partecipazione potrebbe essere definita come una sorta di *azionariato culturale,* che garantisce diritti e stabilità.

Pur essendo questo un istituto non commerciale, ad esso possono affiancarsi anche organismi lucrativi, in via strumentale ed accessoria agli scopi istituzionali della Fondazione, che resta comunque il centro direzionale delle attività: infatti, la Fondazione di Partecipazione può costituire, anche come socio di maggioranza, società commerciali per svolgere attività in via strumentale a quelle istituzionali; naturalmente gli introiti dell'attività profit dovranno essere oggetto di una gestione separata, con i vantaggi fiscali che ne derivano ex D.Lgs. 460/97 e con la conseguente possibilità di riutilizzare il denaro risparmiato, reinvestendolo in opere di valorizzazione del bene culturale o di incremento dell'attività gestita. In sostanza, con questo procedimento, un'attività commerciale viene *convertita* in non-profit, perché elevata al livello superiore della promozione dell'attività culturale.
Possono essere svolte con la Fondazione di Partecipazione attività di diverso tipo: dalle attività teatrali, alla gestione di musei o biblioteche; dal volontariato alla valorizzazione di beni culturali.

Elemento centrale dell'iter costitutivo della Fondazione è la stesura dello Statuto. Esso dispone riguardo il patrimonio, i fini istituzionali, la struttura organizzativa, le categorie di partecipazione, le forme di controllo, lo scioglimento.
La Fondazione ha al proprio vertice il Consiglio di Amministrazione, centro decisionale per gli indirizzi da adottare e l'individuazione dei modi per realizzare gli obiettivi statutari, determinati nello stesso Statuto all'atto della costituzione e non modificabili; ad esso si aggiunge un organo, il Collegio dei Revisori o il Revisore singolo, che ha

come scopo il controllo contabile delle attività della Fondazione ed è perciò composto da contabili di indubbia competenza iscritti nell'albo dei Revisori e di regola nominati dagli Enti Pubblici partecipanti alla Fondazione. Il Presidente avrà la rappresentanza della Fondazione di fronte ai terzi ed eserciterà tutti i poteri necessari per il buon funzionamento dell'Istituto. Inoltre, non bisogna dimenticare che è sempre garantito il controllo dello Stato sulle attività svolte dalle persone giuridiche private o mediante la partecipazione diretta di suoi elementi all'organo decisionale, oppure attraverso la vigilanza prevista dall'art. 25 del Codice Civile.

Le Fondazioni Miste pubblico-privato sono istituzioni dalle caratteristiche assolutamente peculiari, di elevata complessità organizzativa, difficilmente riscontrabili in altri contesti istituzionali diversi da quello italiano, e nonostante il particolare favore che il legislatore ha voluto riconoscere al mondo delle fondazioni fin dagli anni '90, non è consigliabile indulgere a quella che alcuni definiscono una moda fondazionale che rischia di affidare alla scelta della forma giuridica la possibilità di innovare le modalità di gestione dei beni e dei servizi.
E' invece utile evidenziare come la fattibilità di quest'ultima ipotesi sia strettamente legata a un principio generale di coerenza tra:

a. progetto istituzionale
b. configurazione organizzativa della gestione dei beni, delle attività e dei servizi
c. meccanismi istituzionali preposti all'equilibrio dinamico dei rapporti tra i soggetti a vario titolo coinvolti.

La centralità intorno alla quale dovrebbero essere pensate e costruite le nuove forme di equilibrio e collaborazione tra i soggetti pubblici e privati è quella del bene comune (che non è di per se patrimonio né del pubblico, né del privato, ma appunto, di tutti) da valorizzare e restituire al territorio, inaugurando prassi e metodi gestionali non più appartenenti né alla logica pubblicistica tipica della delega gestionale allo Stato, né a quella privatistica strettamente orientata alla congrua remunerazione del capitale investito. In questo quadro, possono essere definiti spazi di innovazione del PPP, sia di natura istituzionale che di natura convenzionale ove tali esperienze si saldino fortemente alla dimensione della partecipazione[16].

16) "Come Gestiremo la cultura?" di Alessandro Hinna, in Giornale delle Fondazioni 12 ottobre 2012.

Esempio di Fondazione di Partecipazione: Cascina Roccafranca - Torino 1/2

Ente promotore: *Comune di Torino ed Associazioni aderenti al Tavolo Sociale*
Contatti: *www.cascinaroccafranca.it*

L'idea progettuale nasce nel 2000, nell'ambito di un processo di progettazione partecipata, promosso dalla Circoscrizione 2 del Comune di Torino con alcuni servizi centrali della città e gli attori sociali del territorio raccolti intorno a un Tavolo Sociale.
La principale motivazione è di far fronte alla presenza di un disagio che si origina principalmente dalle condizioni di isolamento degli abitanti, dalla debolezza delle reti sociali, dalle scarse occasioni di socialità, dal progressivo venire meno della domanda di incontro, dalla struttura urbanistica stessa che ha privilegiato un territorio fatto di case, ma privo di piazze e luoghi di incontro.
Cascina Roccafranca si configura come Centro socio-culturale polivalente, promotore di socialità, fortemente connotato dalla comunità locale, che offre opportunità ai cittadini del quartiere, centrato sul superamento di tutte quelle dinamiche di isolamento che rendono passivi gli "utenti". Si tratta di un luogo pubblico che produce beni comuni, il cui interesse non riguarda singoli individui o determinati gruppi sociali, ma la collettività nel suo complesso.
Cascina Roccafranca si richiama, dunque, alla dimensione comunitaria della funzione sociale pubblica, che può essere perseguita solo attraverso un patto tra l'Ente Locale, le realtà sociali e la popolazione del territorio.

La gestione è affidata alla Fondazione di partecipazione "Cascina Roccafranca", una Onlus senza scopo di lucro nata dalla compartecipazione di più soggetti; rappresenta modello di cogestione atipico, che vede l'Amministrazione ed i rappresentanti del Terzo Settore, locali o cittadini, sperimentarsi in una forma di cogestione con pari dignità e responsabilità.
In particolare, la Fondazione favorisce il riconoscimento della presenza e il lavoro delle realtà organizzate del quartiere, che partecipano alla vita associativa e che esercitano, al pari con l'ente pubblico, un ruolo di amministrazione e di indirizzo della Cascina.
Gli organi di gestione sono:

- il Consiglio Direttivo, che provvede all'amministrazione generale della Fondazione, nel rispetto dello Statuto e dell'Atto Costitutivo; dà attuazione al programma, stimola la partecipazione delle associazioni e dei cittadini alle diverse attività, promuove le potenzialità della struttura presso altri enti, realizza azioni di fund raising;
- il Presidente, che ha la legale rappresentanza della Fondazione, cura le relazioni con enti, istituzioni, imprese pubbliche e private e altri organismi, presiede il Consiglio Direttivo, il Collegio dei Partecipanti e l'Assemblea;
- il Collegio dei partecipanti, che comprende le diverse associazioni che hanno costituito tra loro l'associazione di secondo livello "Il Tavolo della 2"; in una seconda fase potrà allargarsi ad altre associazioni, gruppi spontanei, enti che contribuiranno in modi diversi alla vita della Fondazione e alla realizzazione dei suoi scopi;
- il Consiglio di Indirizzo e controllo, che esercita il controllo annuale delle attività della Fondazione in relazione al perseguimento degli scopi statutari; vi sono membri l'Assessore pro tempore allo sviluppo delle periferie, il Presidente della Circoscrizione 2 del Comune di Torino ed il coordinatore della Circoscrizione n. 2. competente per materia; garantisce il necessario coordinamento tra la Fondazione ed il Consiglio Comunale;
- lo staff tecnico-amministrativo, che mette insieme capacità imprenditoriali, amministrative, attenzione all'accoglienza ed all'ascolto dei bisogni del cittadino, capacità di promuovere iniziative sociali, di gestire i conflitti, di fare lavoro di rete ed animazione della comunità locale.

Esempio di Fondazione di Partecipazione: Cascina Roccafranca - Torino 2/2

La Cascina, che era in stato di avanzato abbandono da molti anni, è stata oggetto di un importante intervento di riqualificazione (iniziato nel 2004), che ha restituito al quartiere una struttura pubblica di 2500 mq, completamente ristrutturata, all'interno del quale i cittadini si incontrano, svolgono attività, sviluppano progetti, vivono momenti di socialità.

Nel progetto di ristrutturazione - realizzato secondo criteri di sostenibilità ambientale, la valorizzazione delle caratteristiche architettoniche storiche dell'edificio si è felicemente fusa con l'utilizzo di soluzioni tecnologiche e formali contemporanee capaci di garantire individualità e qualità al luogo.

Gli investimenti
Il progetto rientra nel Programma d'Iniziativa Comunitaria (PIC) URBAN II Mirafiori Nord, che finanzia interventi volti a rilanciare lo sviluppo e a migliorare la qualità della vita e dell'ambiente nel quartiere Mirafiori Nord. In particolare, il progetto rientra nell'asse verde, finanziato per il raggiungimento di obiettivi di:

- riqualificazione dell'ambiente fisico,
- valorizzazione delle aree verdi e sportive esistenti per la creazione di spazi pubblici e percorsi urbani,
- promozione di uno sviluppo sostenibile come elemento di distinzione del quartiere.

Il budget del programma europeo ammonta complessivamente a 28.450.000 euro. La provenienza di tali fondi è mista; i contributi principali provengono dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), con 10.730.000 euro e dal Ministero delle Infrastrutture con 9.380.000 euro.
A questi finanziamenti si aggiungono quelli delle Regione, del Comune e di altri partner pubblici e privati. Inoltre, esiste un programma complementare, con un finanziamento che ammonta a oltre 15.000.000 euro, finanziati localmente e destinati a rafforzare gli interventi di riqualificazione, principalmente nelle aree di residenza pubblica.

6. GLOSSARIO

Catena di fornitura

L'insieme costituito dai distributori, i produttori e i fornitori di tutti i prodotti che sono oggetto del contratto, inclusi i sub-fornitori, che possono progettare, commercializzare, fabbricare e/o fornire beni usati nella produzione e nella fornitura del prodotto finale.

Clausola Sociale

Particolare requisito di responsabilità sociale o ambientale apposto da un'amministrazione come condizione per la realizzazione del contratto. Trova riferimento nel combinato art. 2 e 69 del Codice degli appalti.

Cooperative sociali

Le cooperative sociali, istituite con legge 8 novembre 1991, n. 381, hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso:

a la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi;

b lo svolgimento di attività diverse -agricole, industriali, commerciali o di servizi- finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354);

In relazione all'affidamento di servizi e forniture le stazioni appaltanti hanno facoltà:
in caso di appalti sotto soglia comunitaria, di stipulare convenzioni, senza previo espletamento di una gara, con le predette cooperative. Le persone svantaggiate devono costituire almeno il trenta per cento dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della cooperativa stessa;
in caso di appalti sopra soglia comunitaria, di introdurre una clausola contrattuale, che obblighi l'aggiudicatario all'utilizzo, durante l'esecuzione dell'appalto, di persone svantaggiate.

Criteri Ambientali Minimi

Rappresentano indicazioni e specifiche di natura prevalentemente ambientale e, quando possibile, etico-sociale collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, criteri premianti della modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) che, se recepite dalle "stazioni appaltanti", sono utili a classificare come "sostenibile" l'acquisto o l'affidamento.

Dialogo strutturato

Scambio informativo tra Stazione appaltante e fornitori finalizzato a tenere alta l'attenzione sul rispetto di standard sociali lungo la catena di fornitura, a controllare il rispetto degli impegni contrattuali anche sotto il profilo dei criteri sociali e ambientali, a promuovere la responsabilità sociale delle imprese nell'ambito degli appalti pubblici.

Imprese sociali

Le imprese sociali, istituite con il D.Lgs. 24 marzo 2006, n. 155, esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata con il fine della produzione o dello scambio di beni o servizi di utilità sociale, diretta a realizzare finalità di interesse generale. Tali imprese destinano gli utili e gli avanzi di gestione esclusivamente allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio.

Possono peraltro acquisire la qualifica di impresa sociale le organizzazioni che esercitano attività di impresa al fine dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati o disabili. In questo caso tali lavoratori devono essere in misura non inferiore al trenta per cento dei lavoratori impiegati a qualunque titolo nell'impresa.

Laboratori protetti

La natura di laboratorio protetto può essere attribuita ai soggetti giuridici che esercitano in via stabile e principale un'attività economica organizzata, con la finalità dell'inserimento lavorativo di persone disabili, e che abbiano all'interno del proprio organico una maggioranza di lavoratori disabili, intesi come persone in età lavorativa affette da minorazioni fisiche, psichiche o sensoriali, i portatori di handicap intellettivo e le persone non vedenti e sordomute ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68 (AVCP, determinazione n. 2 del 23 gennaio 2008).

Lavoratore disabile

Lavoratore appartenente alle categorie definite dalla Legge 68/1999, usufruisce del diritto a un collocamento mirato, che tenga conto delle abilità complessive e le valorizzi in funzione del lavoro più appropriato. Le condizioni di disabilità sono accertate da commissioni mediche istituite presso le ASL.

Lavoratore svantaggiato

Ai sensi del Regolamento (CE) 800/2008 della Commissione delle Comunità Europee, è lavoratore svantaggiato chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi; chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale (ISCED 3); lavoratori che hanno superato i 50 anni di età; adulti che vivono soli con una o più persone a carico; lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici dello Stato membro interessato se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato; membri di una minoranza nazionale all'interno di uno Stato membro che hanno necessità di

consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche,di formazione professionale o di lavoro, per migliorare le prospettive di accesso ad un'occupazione stabile. (Regolamento (CE) 800/08 art. 2, definizione 18, punti a - f).

■ Lavoratore molto svantaggiato

E' definito lavoratore molto svantaggiato chi è senza lavoro da almeno 24 mesi (Regolamento (CE) 800/2008 art.2 def. 19).

■ PAN GPP (Il Piano di Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione)

Si tratta di un piano d'azione finalizzato a rendere ambientalmente sostenibili i consumi della pubblica amministrazione. L'obiettivo del Piano di Azione Nazionale è principalmente quello di promuovere la diffusione del GPP presso gli enti e le amministrazioni pubbliche e nel contempo fornire indicazioni tecniche omogenee in modo da permettere a tutti i soggetti che vogliono mettere in atto il GPP di disporre di Criteri ambientali facilmente applicabili nei propri bandi di gara con una semplice operazione di "copia e incolla".

■ PPP (Partenariato Pubblico Privato)

Si tratta di una forma di cooperazione tra le autorità pubbliche e il privato che mira a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione e la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio.

■ Persona svantaggiata

Ai sensi dell'art.4 comma 1 della Legge 381/91 (disciplina delle cooperative sociali) sono considerate persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-bis, 47-ter e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati dalla Legge 10 ottobre 1986, n. 663. Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni (Legge 381/91 art 4, comma 1)

■ Piano Sociale di Zona

Alcuni definiscono il Piano di zona come il piano regolatore dei servizi socio-sanitari. Più semplicemente si tratta di un documento di programmazione territoriale di durata triennale, con il quale, in ciascun ambito territoriale, Comuni e ULSS, mettono a punto le politiche sociosanitarie rivolte alla popolazione. In base alla legge quadro sui

Servizi sociali (328/2000) il Piano di zona deve contenere obiettivi di intervento in aree tipicamente sociali e in quelle dove si richiede una forte sinergia tra servizi sociali e sanitari: minori, giovani e famiglia, anziani, tossicodipendenze, salute mentale, disabilità, immigrazione, povertà ed emarginazione.

Progetto di inserimento lavorativo

Documento, concordato tra le parti interessate, che definisce le condizioni per la realizzazione degli obiettivi di inserimento lavorativo per un lavoratore svantaggiato; è la sintesi dell'elaborazione progettuale, finalizzata al percorso di inserimento lavorativo, concordata tra la cooperativa e l'Ente da cui proviene o che ha in carico la persona in svantaggiata. I contenuti minimi sono rappresentati da: dati sulla persona; caratteristiche della proposta occupazionale; obiettivi concordati; attività di monitoraggio e valutazione dell'inserimento.

Programma di lavoro protetto

L'art. 52 del Codice degli Appalti consente alle stazioni appaltanti di riservare l'esecuzione dell'appalto nel contesto di programmi di lavoro protetti, quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta da disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali. La fattispecie riguarda dunque la fase dell'esecuzione contrattuale, ove la riserva è giustificata dalla presenza nell'ambito del personale impiegato dal soggetto affidatario di una significativa quota di lavoratori disabili.

Soglia comunitaria

Nell'ambito del diritto comunitario degli appalti pubblici, le soglie sono un meccanismo empirico di individuazione della cosiddetta "rilevanza comunitaria". Una procedura di appalto pubblico è considerata meritevole di interesse comunitario se il suo importo è superiore a determinate soglie di valore. Il superamento di tali soglie consente l'applicazione delle direttive europee sugli appalti pubblici e, conseguentemente, l'applicazione della normativa nazionale di recepimento delle stesse. Al di sotto della soglia è possibile prevedere procedure semplificate di contrattazione, pur nel rispetto dei principio di trasparenza e imparzialità.

7. RIFERIMENTI NORMATIVI

Normativa comunitaria

■ COM(98) 143 - Gli appalti pubblici nell'Unione Europea - Comunicazione della Commissione

■ COM(2001)264 definitivo - Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile (Proposta della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg)

■ COM(2001) 274 definitivo - Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici (Comunicazione Interpretativa della Commissione)

■ COM(2001) 566 definitivo - sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici (Comunicazione Interpretativa della Commissione)

■ COM(2003) 302 definitivo - Politica integrata dei prodotti Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale" (Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo)

■ COM (2004) 327 definitivo - Libro Verde relativo al Partenariato Pubblico-Privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni

■ DIRETTIVA 2004/17/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali

■ DIRETTIVA 2004/18/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi

■ COM(2006) 177 definitivo - Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea (Comunicazione della Commissione)

■ 2010 - Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici - Commissione Europea

■ COM(2011) 206 definitivo - Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - L'Atto per il Mercato Unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. "Insieme per una nuova crescita"

■ COM(2011) 896 definitivo - Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici

■ 2011 - Acquistare Verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi. 2° edizione - Commissione Europea

Normativa nazionale

■ Legge n.381/1991 Disciplina delle cooperative sociali

■ Legge n.68/1999 Diritto al lavoro per le persone disabili

■ Decreto Legislativo 12 aprile 2006, n. 163 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE

■ Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici AVCP - Determinazione n. 2 del 23/01/2008 - Indicazioni operative sugli appalti riservati - Art. 52 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 e s.m.i.

■ Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008) "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione PAN GPP"

■ Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici AVCP - AG8/2010del 31 Marzo 2010 - Istanza di parere ai sensi dell'art. 69, comma 3, del D.Lgs. n. 163/2006 formulata dall'Arsenale M.M. di Taranto.

■ Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici AVCP - AG 6/11 del 10 marzo 2011 - Istanza di parere ai sensi dell'art. 69, comma 3, del D.Lgs. 163/2006 formulata da ESTAV - Ente per i Servizi Tecnico-Amministrativi di Area Vasta Sud Est.

■ Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici AVCP - 2012 - Documento di Consultazione "Linee Guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n.381/1991".

■ Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare - DECRETO 24 maggio 2012 - Criteri Ambientali Minimi per l'affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene.

■ Decreto Ministeriale 6 Giugno 2012 - Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - "Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli Appalti Pubblici"

■ Legge 6 luglio 2012, n. 94 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica ed estensione del ricorso alle centrali d'acquisto telematiche anche per altre amministrazioni pubbliche diverse da quelle centrali.

■ Criteri Ambientali Minimi per l'affidamento dei servizi di pulizia e la fornitura di prodotti per l'igiene adottati con DM 24 maggio 2012 (G.U. n. 142 del 20 giugno 2012)

■ Criteri Ambientali Minimi per l'acquisto di veicoli adibiti a trasporto su strada adottati con DM 8 maggio 2012 (G.U. n. 129 del 5 giugno 2012)

■ Criteri Ambientali Minimi per l'acquisto di servizi energetici per gli edifici Adottati con DM 7 marzo 2012 (G.U. n. 74 del 28 marzo 2012)

■ Criteri ambientali minimi carta in risme adottati con DM 12 ottobre 2009 (G.U. n. 269 del 9 novembre 2009)

■ Criteri ambientali minimi ammendanti adottati con DM 12 ottobre 2009 (G.U. n. 269 del 9 novembre 2009)

■ Criteri ambientali minimi prodotti tessili adottati con DM 22 febbraio 2011 (G.U. n.64 del 19 marzo 2011)

■ Criteri ambientali minimi arredi per ufficio adottati con DM 22 febbraio 2011 (G.U. n.64 del 19 marzo 2011)

■ Criteri ambientali minimi apparati per l'illuminazione pubblica adottati con DM 22 febbraio 2011 (G.U. n.64 del 19 marzo 2011)

■ Criteri ambientali minimi IT (computer, stampanti, apparecchi multifunzione, fotocopiatrici) adottati con DM 22 febbraio 2011 (G.U. n.64 del 19 marzo 2011)

■ DPR 207/2010 Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"

Normativa regionale e provinciale

■ Arpa Lazio - Linee guida per l'attuazione di strategie locali di GPP nei Comuni del Lazio - 2009

■ Regione Lazio - Direzione Regionale Ambiente e Cooperazione tra i Popoli - Applicazione del green public procurement per gli appalti di recupero edilizio - 2009
Regione Lazio - DGR n. 658 del 07/08/09 "Linee Guida per l'applicazione del Green Public Procurement nel Sistema Regionale"

■ 2009 Provincia di Roma - delibera n. 269/15 del 6 giugno 2009 - Piano d'Azione per il Green Public Procurement della Provincia di Roma

■ Regione Liguria - Legge regionale 6 dicembre 2012 n. 42 "Testo unico delle norme sul Terzo Settore"

8. BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Normativa

■ Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici AVCP - Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991.
Http://www.avcp.it/portal/public/classic/attivitaautorita/consultazionionline/_consultazioni?Id=1aa4c4f10a7780a5009f53cdb2cc3f15

■ COM(98) 143 - Gli appalti pubblici nell'Unione Europea
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0143:FIN:IT:PDF

■ COM(2001)264 definitivo - Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:it:PDF

■ COM(2001) 274 definitivo - Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0274:FIN:IT:PDF

■ COM(2001) 566 definitivo - sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0566:FIN:IT:PDF

■ COM (2004) 327 definitivo - Libro Verde relativo al Partenariato Pubblico-Privato ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0327it01.pdf

■ DIRETTIVA 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio - che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:024:it:PDF

■ DIRETTIVA 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:it:PDF

■ COM(2006) 177 definitivo - Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0177:FIN:IT:PDF

■ Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici AVCP - Determinazione n. 2 del 23/01/2008 Indicazioni operative sugli appalti riservati - Art. 52 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 e s.m.i.
http://www.avcp.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?ca=3287

■ COM(2011) 206 definitivo - L'Atto per il mercato unico Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia "Insieme per una nuova crescita"
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:it:PDF

■ COM(2011) 896 definitivo - Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:IT:PDF

■ Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici AVCP - Comunicato dell'autorità del 12 giugno 2012. Rilevazione degli appalti che rispettano i criteri di sostenibilità ambientale (Green Public Procurement-GPP)
Http://www.avcp.it/portal/public/classic/attivitaautorita/attidellautorita/_Atto?Ca=5090

■ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Decreto 6 giugno 2012 - Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici.
Http://www.governo.it/governoinforma/Dossier/aspetti_etici_appalti/decreto06062012.pdf

Green Public Procurement (GPP)

■ ARCA Lombardia - Agenzia Regionale Centrale Acquisti - Sezione acquisti verdi
http://www.arca.regione.lombardia.it/cs/Satellite?childpagename=DG_CRA%2FDetail&c=Redazionale_P&pagename=DG_CRAWrapper&cid=1213280343021

■ ARPA Lazio - Green Public Procurement - Le esperienze, i costi, le procedure
http://www.arpalazio.net/sviluppo_sostenibile/pagina.php?id_sezione=3&idSottoSezione=11

■ ARPA Lazio - Linee Guida per l'attuazione di strategie locali di GPP nei Comuni del Lazio
http://www.arpalazio.net/sviluppo_sostenibile/upload/file/Linee%20Guida%20Strategie%20GPP%20Lazio.pdf

■ Commissione Europea - Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili, 2005
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_it.pdf

■ Commissione Europea - Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili, seconda edizione 2011
http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/handbook_it.pdf

■ Commissione Europea - Acquisti Sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici
ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=it

■ Compra Verde Buy Green - Stato d'attuazione del Green Public Procurement nelle regioni, nelle province e nei comuni italiani - Indagine GPP 2010
http://www.appa.provincia.tn.it/binary/pat_appa/svil_news/REPORT_QUESTIONARI_INDAGINE_GPP.1287415286.pdf

■ Confindustria -Carta dei Principi per la Sostenibilità Ambientale- Guida Operativa Gennaio 2012
http://www.confindustria.it/Conf2004/DbDoc2004.nsf/0/D9924E0FD5A8F942C1257998005B03F1

■ Consip - Quaderni Consip 2004-2011. Contributi scientifici sulle tematiche più innovative attinenti al mondo dell'e-procurement e ad altri temi propri dell'attività di Consip nell'ambito dei progetti IT
http://www.consip.it/on-line/Home/Pressroom/QuaderniConsip.html

■ Forum PA - atti del convegno - La promozione integrata degli strumenti di gestione ambientale nella Regione Lazio: azioni per lo sviluppo di un mercato verde, Roma 2005

■ The Landmark Project - Good practice in Socially Responsible Public Procurement: Approaches to Verification across Europe
http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/en/latest-achievements/LANDMARK-good_practices_FINAL.pdf

■ Provincia di Roma - Provincia Capitale: Rapporti annuali (2004-2012)
http://www.provincia.roma.it/percorsitematici/statistica-e-studi/studi-e-pubblicazioni/22646

■ Provincia di Roma - delibera di giunta provinciale n. 269/15 del 06.05.2009 "Piano d'Azione per il Green Public Procurement della Provincia di Roma"
http://www.provincia.roma.it/sites/default/files/Piano%20azione%20GPP%20Provincia%20di%20Roma.pdf

■ Regione Emilia Romagna - Criteri Ambientali Minimi
http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/sviluppo-sostenibile/riferimenti%20utili/normativa/green-public-procurement/prova

■ Regione Lazio - Arpa Lazio il Green Public Procurement nella Regione Lazio
http://www.regione.lazio.it/binary/rl_ambiente/tbl_contenuti/cd_sviluppo_sostenibile/Strumenti/GPP.htm

■ Regione Lazio - Direzione Ambiente - Applicazione del Green Public Procurement per gli appalti pubblici di recupero edilizio - Linee Guida
http://www.regione.lazio.it/binary/rl_ambiente/tbl_contenuti/Linee_Guida_Recupero_Edilizio.pdf

■ Regione Lazio - D.G.R. 658 del 07/08/2009 - Approvazione Linee Guida per l'applicazione del Green Public Procurement nel Sistema regionale.
http://www.regione.lazio.it/binary/rl_ambiente/tbl_contenuti/Linee_Guida_Regionali.pdf

■ Regione Lombardia - Ministero dell'Ambiente - Compra Verde - Buy Green, Forum Internazionale degli Acquisti Verdi
http://www.forumcompraverde.it

Cooperative sociali e clausole sociali

■ Agenzia Intercent Emilia Romagna - Valorizzazione dell'impresa etica nelle procedure di acquisto pubbliche. Manuale per il Social Procurement.
http://www.intercent.it/pls/portal/RER_ANAG.NEWS_DOWNLOAD?m_r=AAALKmAAjAAAAFSAAZ&m_t=RER_ANAG.NEWS_ALLEGATO&m_b_c=CONTENT&m_m_c=MIME_TYPE&m_c_c=NULL

■ G. Batoli, C. Ranieri, A. Scialdone, Modelli di Inclusione sociale ed Imprese sociali le clausole sociali nel sistema degli appalti. 2008
http://isfoloa.isfol.it/bitstream/123456789/99/1/Ranieri_Modelli%20di%20inclusione.pdf

■ CNCA - L'affidamento pubblico a cooperative sociali di tipo b - Norme nazionali e regionali - Comunità Edizioni 2006
http://www.consiglio.regione.campania.it/cms/CM_PORTALE_CRC/servlet/Docs?dir=docs_biblio&file=BiblioContenuto_3227.pdf

■ Confcooperative - "Cooperazone sociale e welfare: strumenti consolidati e nuovi modelli organizzativi" - Roma, 30 maggio 2012 - Atti del Seminario

■ Confcooperative - Libro Bianco - La cooperazione sociale di inserimento lavorativo - 2011
http://www.federsolidarieta.confcooperative.it/Document%20Library/Libro%20BIANCO_per_sito.pdf

■ Confcooperative - Libro Verde La cooperazione sociale di inserimento lavorativo - 2010
http://libroverdefedersolidarieta.files.wordpress.com/2010/11/libroverde.pdf

■ Confcooperative - "Clausole sociali e appalti riservati: quali nuove opportunità di mercato per la cooperazione sociale di inserimento lavorativo?" - Roma 6 e 7 ottobre 2009 - atti del convegno

■ Consorzio per l'Alta Formazione e lo Sviluppo della Ricerca scientifica in Diritto Amministrativo "Gli affidamenti dei servizi alle cooperative sociali" - Osimo, 2 febbraio 2010 - Atti del convegno

■ Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici - Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione
http://www.minambiente.it/export/sites/default/archivio/allegati/GPP/Guida_criteri_sociali_def.pdf

■ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Guida pratica per i contratti pubblici di servizi e forniture Vol. 1° - Il mercato degli appalti.
http://www.governo.it/Presidenza/bandi/GuidaPraticaPerIContrattiPubblici.pdf

■ Progetto Equal Bridge II fase. Una rete per lo sviluppo dell'economia sociale. Le clausole sociali negli appalti. 2008
http://www.irecoop.veneto.it/progetto_iris/newsletter2/equal_agenzia_cittadinanza_clausole_sociali.pdf

■ Progetto Interreg PASE - Linee Guida sui criteri di valutazione degli aspetti sociali nelle procedure di affidamento dei servizi. 2011.
http://www.istruzioneformazionelavoro.marche.it/ProgettiComunitari/PASE_lineeguida.pdf

■ Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia - Rapporti tra Enti Locali e cooperazione sociale. A cura di Franco Dalla Mura, 2008.
http://opps.provincia.gorizia.it/provgo/oppsweb/upload/en_home/progetto_equal_iso.new/documenti/manuale__giuridico_rapporti_cooperazione.pdf

Partenariato Pubblico Privato (PPP)

■ Come Gestiremo la cultura? di Alessandro Hinna, in Giornale delle Fondazioni 12 ottobre 2012

■ La concessione di Servizi di Rosalba Cori in Giustizia Amministrativa Rivista di Diritto Pubblico 2007

■ Le Fondazioni di Partecipazioni a cura di Giuliana Guarnieri Per l'USRV Ufficio II - Rapporti con la Regione e Progetti europei

■ Le concessioni di Servizi e il Project Financing, Pietro Moro in Atti del Convegno "Pubblici poteri e cooperazione sociale Welfare e Cooperazione sociale: strumenti consolidati e nuovi modelli organizzativi" 30 maggio 2012

■ Finanza di Progetto - Temi e prospettive - approfondimenti sistematici ed interdisciplinari a cura di Gianfranco Cartei e Massimo Ricchi Editoriale Scientifica 2010.

■ Quell'azzurro che tutti aspettiamo: le Fondazioni culturali del "quasi non profit" di Alessandro Hinna in Tafterjournal n. 30 - dicembre 2010

■ Associazione Italiana Fondazioni ed Enti di erogazioni
http://www.assifero.org

Finito di stampare a giugno 2013

Grafica e impaginazione:
Consorzio Sociale Coin Società Cooperativa Sociale
Via Enrico Giglioli, 54/A 00169 Roma