



***QUALITA' E SOSTENIBILITA'  
NEI CONTRATTI PUBBLICI***

***La posizione del CSR Manager Network  
sul recepimento delle  
Direttive UE 23-24 e 25 del 2014***

aprile 2016

© CSR Manager Network  
Viale Bianca Maria 24  
20100 Milano – Italy  
Sito: [www.csrmanagernetwork.it](http://www.csrmanagernetwork.it)

# Qualità e sostenibilità nei contratti pubblici

## *Le Direttive europee sugli appalti pubblici: un'occasione di promozione dello sviluppo sostenibile*

Il presente documento è il frutto delle riflessioni e delle proposte elaborate all'interno del **CSR Manager Network<sup>1</sup> (CSRMN)** - l'associazione italiana dei professionisti della Corporate Social Responsibility e della sostenibilità che operano presso ogni tipo di organizzazione - in merito al progetto di riforma dei contratti pubblici (appalti e concessioni) avviato con le **Direttive 23/24/25 del 2014 dell'Unione Europea**.

**Oggetto di interesse è l'attuazione nella prassi del contesto italiano dei contenuti delle Direttive in tema di appalti delle Pubbliche Amministrazioni e delle stazioni appaltanti dei cosiddetti "settori speciali"<sup>2</sup> che riguardano in particolare la considerazione degli aspetti ambientali e sociali nelle diverse fasi del processo di acquisto.**

È di tutta evidenza come **la catena di fornitura** della Pubblica Amministrazione e delle grandi aziende dei "settori speciali" sia – oltre che un importante motore della crescita economica e occupazionale – anche **una potente leva** per sensibilizzare la più ampia platea di attori del sistema produttivo italiano agli aspetti ambientali e sociali, peraltro ormai da tempo coltivati dalle imprese di più grande dimensione, sia nel nostro Paese sia all'estero. Si tratta di una scelta strategica necessaria **per far fronte alle grandi sfide dello sviluppo sostenibile**: il contemperamento delle dinamiche economiche e produttive con la tutela dell'ambiente, il contrasto al cambiamento climatico, il rispetto dei diritti umani, l'inclusione sociale e l'affermazione di una governance aziendale volta a contrastare la corruzione e a presidiare l'integrità.

Tale convinzione è peraltro **coerente con le posizioni espresse da molti organismi internazionali**, quali le Nazioni Unite (Ruggie Report), l'OECD, la stessa UE<sup>3</sup> e con l'attenzione riservata al tema della supply chain dalle Reporting Guidelines GRI-G4, che rappresenta lo standard di riferimento internazionale in tema di rendicontazione di sostenibilità.

Il CSRMN vuole evidenziare la portata innovativa dell'impostazione adottata in materia di appalti dall'Istituzione Europea, che pone **al centro dell'attenzione il tema della qualità degli approvvigionamenti**, integrando gli elementi economico-

---

<sup>1</sup> [www.csrmanagernetwork.it](http://www.csrmanagernetwork.it)

<sup>2</sup> Enti pubblici o privati che erogano servizi a livello nazionale a beneficio e nell'interesse dell'intera comunità, quali l'acqua, l'energia, i trasporti ed i servizi postali. Gli enti di diritto privato sono, nella maggior parte dei casi, società per azioni che operano in quanto concessionarie di un servizio pubblico.

<sup>3</sup> Ad esempio con l'esplicito riferimento alla catena di fornitura nella Direttiva 2014/95 sulle informazioni non finanziarie.

concorrenziali con considerazioni di ordine ambientale e sociale in diverse fasi del processo di acquisto: dalla definizione qualitativa del fabbisogno, all'individuazione del fornitore più affidabile e performante, al controllo e valutazione della prestazione fornita, alla generazione di esternalità ambientali e sociali positive o alla riduzione di quelle negative.

Riteniamo fondamentale che **tali elementi innovativi, salvaguardati nel recepimento delle Direttive nella legislazione italiana** tramite il D.lgs. 50/2016, vengano concretamente attuati anche tramite l'adozione dei previsti strumenti regolamentari e di "soft law".

In particolare, gli elementi qualificanti delle Direttive che il recepimento dovrebbe assicurare e valorizzare sono i seguenti:

- a. offerta economicamente vantaggiosa come modalità principale di aggiudicazione;
- b. criteri di selezione dei fornitori – sistemi di qualifica, requisiti di partecipazione alle gare - basati anche sul possesso di capacità performanti in ambito sociale ambientale e di governo societario, collegate al comparto di qualificazione o all'oggetto del contratto, adeguatamente comprovate anche sulla base di comportamenti già espressi in precedenza (ricorso a sistemi di "vendor rating");
- c. utilizzo di criteri di preferibilità legati ad aspetti ambientali e sociali connessi con l'appalto e di tecniche di "life cycle costing" nell'aggiudicazione delle gare;
- d. modalità di impostazione delle gare che non ostacolino la partecipazione delle PMI che siano in grado di assicurare elevati standard qualitativi.

### ***La proposta del CSR Manager Network***

In base a quanto fin qui esposto, il CSR Manager Network propone che vengano concretamente posti in essere, tramite il recepimento delle citate Direttive, i seguenti punti:

#### **QUALIFICA DEGLI OPERATORI ECONOMICI:**

- la possibilità di utilizzare **sistemi di qualifica o criteri** di ammissione alle gare oggettivi, anche qualitativi, **per la valutazione del possesso di requisiti ambientali, sociali e di integrità** da parte dei fornitori, nei casi appropriati e nel rispetto del principio di proporzionalità. In particolare, affermare la possibilità, da parte della stazione appaltante, di richiedere evidenza dei sistemi e delle misure di gestione dell'impatto ambientale e sociale che l'operatore applicherà nell'esecuzione del contratto, incluse le misure relative ad aspetti ambientali e sociali nella catena di fornitura (esempio sistemi di *due diligence*);
- la possibilità di ricorrere a **modelli di vendor rating** in grado di sintetizzare, sulla base di verifiche e controlli, la qualità complessiva (non solo tempi e costi dell'esecuzione dell'affidamento, ma anche modalità di esecuzione relative alla gestione degli impatti ambientali e sociali, quali garanzie dei diritti dei lavoratori, tutela ambientale, ecc.) delle prestazioni rese dagli appaltatori nell'esecuzione di precedenti appalti e di utilizzarne i risultati nella fase di qualifica soggettiva, sia

come fattore di eventuale esclusione sia come fattore premiale, ad esempio per l'accesso a classi di appalto di importo differenziato.

Tra i requisiti - e i criteri di premialità legati ad aspetti reputazionali - utilizzabili nella selezione sono da richiamare

lo strumento del **rating di legalità**, opportunamente aggiornato - ad esempio rivedendo i criteri soggettivi di richiesta (soglie di fatturato) - per contemplare tra i suoi destinatari anche le PMI;  
l'adesione a standard internazionali vigenti (ad esempio Linee Guida OCSE sulla responsabilità sociale d'impresa, Guiding Principles UN su Business and Human Rights, Convenzioni ILO, Global Compact);  
l'adozione di meccanismi di due diligence della propria catena di fornitura, secondo modelli internazionalmente riconosciuti;  
la comunicazione di informazioni di carattere non finanziario, in linea con il recepimento della Direttiva UE 95/2014 sulla *non financial disclosure*.

### **BANDI DI GARA – CRITERI DI AGGIUDICAZIONE**

Assicurare, come elemento caratterizzante l'offerta economicamente più vantaggiosa, il possibile ricorso a

- **costo misurato sul ciclo di vita e**
- **fattori premiali** (maggior punteggio) **basati su criteri socio ambientali** relativi alle caratteristiche del prodotto/servizio/lavoro (es. mitigazione dell'impatto sulla salute e sull'ambiente, efficienza energetica)

alternativamente o cumulativamente utilizzabili in ragione dell'oggetto dell'affidamento.

Prevedere, sulla scorta dell'esperienza maturata con i CAM (Criteri Ambientali Minimi) nell'ambito del Green Public Procurement, percorsi di condivisione aperti ai portatori di interesse (committenti, appaltatori, agenzie pubbliche, tecnici ministeriali, fruitori finali, enti di normazione, ecc.), finalizzati alla definizione di criteri **ambientali-sociali minimi (CASM)** riferiti a tutte le maggiori categorie di appalto - in linea peraltro con quanto previsto dal "collegato ambientale" approvato a dicembre 2015.

Attribuire ai CASM così realizzati un valore di riferimento sancito da una pubblica autorità (ad esempio l'ANAC, in applicazione di quanto delineato al punto t della Legge 28 gennaio 2016, n.11). In tal modo, le stazioni appaltanti manterrebbero la libertà di scelta nell'utilizzare i criteri, con il vantaggio, nel caso di adozione, della certezza di non correre nessun rischio di ricorso o azione legale avversa.

A necessario complemento delle misure descritte si rende necessario altresì prevedere un'adeguata **formazione di competenze e professionalità delle stazioni appaltanti e dei membri delle commissioni giudicatrici**. Se dal lato del sistema delle imprese è riscontrabile una qualificata disponibilità e competenza ad operare nel rispetto dei più evoluti principi di sostenibilità, è necessario che di tali capacità sia dotato il complesso delle stazioni appaltanti, anche attraverso forme di confronto collaborativo con tali imprese.

## ***Un'opportunità per il sistema Italia***

Siamo convinti che questi siano i presupposti necessari per **fare del recepimento delle Direttive un'opportunità**:

- i. per lo sviluppo sostenibile**, perché la valorizzazione delle imprese e dei prodotti più sostenibili contribuisce a un cambio di paradigma produttivo nel senso di una maggiore compatibilità tra crescita economica, tutela dell'ambiente e giustizia sociale;
- ii. per il sistema produttivo italiano**, già in parte caratterizzato da aspetti di qualità fondamentali per competere in un'economia globalizzata, che potrebbe sviluppare eccellenze anche sotto il profilo della sostenibilità, sempre più richiesti come requisiti nelle gare a livello internazionale e anche a seguito della crescita del consumo consapevole e responsabile a livello mondiale.  
Particolarmente rilevante sarebbe l'impulso alla crescita delle capacità competitive della PMI, il cui tessuto costituisce uno degli assi portanti della produttività nazionale;
- iii. per lo Stato**,
  1. perché una maggiore attenzione all'ambiente e alla sicurezza, indotta da requisiti negli approvvigionamenti, riduce la necessità di intervenire ex post con costosi rimedi sul piano della cura dell'ambiente e dell'assistenza sociale
  2. e perché la considerazione di aspetti di costo legati al ciclo di vita delle forniture di prodotti, servizi e lavori acquistati dalla PA riduce i costi pubblici nel medio-lungo termine, a parità di altre condizioni.

In questo senso, il pieno recepimento delle direttive rappresenta la logica evoluzione dei principi già adottati dallo Stato con il Green Public Procurement.

Per tutte queste ragioni deve essere contrastato il rischio che alcuni degli aspetti innovativi delle Direttive, come quelli sopra evidenziati, possano essere messi in secondo piano, se non addirittura ignorati in fase di attuazione. **Un ridimensionamento della portata delle Direttive**, oltre che costituire un'occasione persa per lo sviluppo del sistema Italia e per le sue possibilità di crescita, **penalizzerebbe le aziende italiane** in termini di minore capacità competitiva nel confronto con i sistemi normativi più evoluti degli altri Paesi UE in materia di contratti pubblici.

Il CSR Manager Network vuole infine segnalare gli scenari che stanno maturando intorno al tema dell'economia circolare (ad esempio con la recente adozione da parte dell'Unione Europea di un "pacchetto" di provvedimenti e, in ambito nazionale, con il c.d. collegato ambientale), rispetto al quale il contributo degli appalti pubblici, letti nella prospettiva innovativa proposta dal CSRMN, assume particolare rilievo. Tali indirizzi non solo non possono essere sottovalutati o trascurati nel recepimento domestico della disciplina di cui si tratta, ma anzi potrebbero essere colti come opportunità per promuovere un disegno uniforme e sinergico a favore di una transizione verso uno sviluppo sostenibile a livello europeo.