



La tutela degli aspetti sociali ed occupazionali alla luce della normativa in tema di appalti pubblici

Bolzano

14.06.2017

dott. Gianluca Nettis



La tutela degli aspetti sociali ed occupazionali alla luce della normativa in tema di appalti pubblici

Fonti normative:

- Direttive 2014/23-24-25/UE
- Codice dei contratti e delle concessioni D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50
- L.P. 17 dicembre 2015, n. 16 e linee guida Giunta Provinciale



Disciplina comunitaria: Direttiva 2014/24/UE

- considerando 2): **Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, illustrata nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo «Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» («strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»), in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici.** A tal fine, la normativa sugli appalti adottata ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (4) e della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (5) dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale. È inoltre necessario chiarire alcuni concetti e nozioni di base onde assicurare la certezza del diritto e incorporare alcuni aspetti della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia.



Disciplina comunitaria: Direttiva 2014/24/UE

- Considerando 98):...**Le condizioni di esecuzione dell'appalto potrebbero anche essere intese a favorire l'attuazione di misure volte a promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne nel lavoro, una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la conciliazione tra lavoro e vita privata, la protezione dell'ambiente o il benessere degli animali, a rispettare in sostanza le disposizioni delle convenzioni fondamentali dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e ad assumere un numero di persone svantaggiate superiore a quello stabilito dalla legislazione nazionale...**

Considerando 99): **Possono essere oggetto dei criteri di aggiudicazione o delle condizioni di esecuzione dell'appalto anche misure intese alla tutela della salute del personale coinvolto nei processi produttivi, alla promozione dell'integrazione sociale di persone svantaggiate o di membri di gruppi vulnerabili nel personale incaricato dell'esecuzione dell'appalto o alla formazione riguardante le competenze richieste per l'appalto, purché riguardino i lavori, le forniture o i servizi oggetto dell'appalto.** Per esempio, tali criteri o condizioni potrebbero riferirsi, tra l'altro, all'assunzione di disoccupati di lunga durata, all'attuazione di azioni di formazione per disoccupati o giovani nel corso dell'esecuzione dell'appalto da aggiudicare. Nelle specifiche tecniche le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere requisiti di natura sociale che caratterizzano direttamente il prodotto o servizio in questione, quali l'accessibilità per persone con disabilità o la progettazione adeguata per tutti gli utenti.



Disciplina comunitaria: Direttiva 2014/24/UE

- Art. 18 „Principi per l’aggiudicazione degli appalti“ comma 2: **Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell’esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell’Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell’allegato X.“**
- Art. 7 „**Condizioni di esecuzione dell’appalto**“: Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all’esecuzione dell’appalto, purché collegate all’oggetto dell’appalto ai sensi dell’articolo 67, paragrafo 3, e indicate nell’avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara. **Dette condizioni possono comprendere considerazioni economiche, legate all’innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all’occupazione.**



Disciplina nazionale: Codice degli appalti (Dlgs 50/2016)

- **Art. 30. (Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni)**
 - 1... **Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico.**
 3. **Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'[allegato X](#).**
 4. **Al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni è applicato il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quelli il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente.**



Disciplina nazionale: Codice degli appalti (Dlgs 50/2016)

- Art. 50 „**Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi**“:
Comma 1. Per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti **ad alta intensità di manodopera**, i bandi di gara, gli avvisi e gli inviti **inseriscono**, nel rispetto dei principi dell'Unione europea, **specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l'applicazione da parte dell'aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore di cui all'[articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81](#)**. I servizi ad alta intensità di manodopera sono quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto.



Disciplina nazionale: Codice degli appalti (Dlgs 50/2016)

- **Art. 94. (Principi generali in materia di selezione)** comma 2: „La stazione appaltante può decidere di non aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, se ha accertato che l'offerta non soddisfa gli obblighi di cui all'[articolo 30, comma 3.](#)“
- **Art. 100.** „Requisiti per l'esecuzione dell'appalto“ comma 1): **Le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'onori. Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali e ambientali.**

Disciplina nazionale: aspetti in tema di sicurezza e salute sul lavoro

- **Art. 23. (Livelli della progettazione per gli appalti, per le concessioni di lavori nonché per i servizi):**

comma 1): “La progettazione in materia di lavori pubblici si articola, secondo tre livelli di successivi approfondimenti tecnici, in progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo ed è intesa ad assicurare:

lett. c) la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza;

comma 15): “Per quanto attiene agli appalti di servizi, il progetto deve contenere: la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio; le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'[articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008](#); il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso

comma 16): „.. **Nei contratti di lavori e servizi la stazione appaltante, al fine di determinare l'importo posto a base di gara, individua nei documenti posti a base di gara i costi della manodopera sulla base di quanto previsto nel presente comma. I costi della sicurezza sono scorporati dal costo dell'importo assoggettato al ribasso.**

Disciplina nazionale: aspetti in tema di sicurezza e salute sul lavoro

Art. 26. (Verifica preventiva della progettazione)

„4. La verifica accerta in particolare:

g) la sicurezza delle maestranze e degli utilizzatori; ...“

Art. 80. (Motivi di esclusione) 5. Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'[articolo 105, comma 6](#) qualora:

a) la stazione appaltante possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la presenza di gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'[articolo 30, comma 3](#) del presente codice;

Disciplina nazionale: aspetti in tema di sicurezza e salute sul lavoro

- **Art. 93 „Garanzie per la partecipazione alla procedura“, comma 7:** „Nei contratti di servizi e forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 30 per cento, non cumulabile con le riduzioni di cui ai periodi precedenti, per gli operatori economici in possesso del rating di legalità rating di legalità e rating di impresa o della attestazione del modello organizzativo, ai sensi del [decreto legislativo n. 231/2001](#) o di certificazione social accountability 8000, o di certificazione del sistema di gestione a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, o di certificazione OHSAS 18001...“
- **Art. 95. „Criteri di aggiudicazione dell'appalto“:**

Comma 6. I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare:
(si vedano le [Linee Guida n. 2 di ANAC](#))

lett. a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni;..“



Disciplina nazionale: aspetti in tema di sicurezza e salute sul lavoro

comma 10. „Nell'offerta economica l'operatore deve indicare i propri costi della manodopera e gli oneri aziendali concernenti l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro ad esclusione delle forniture senza posa in opera, dei servizi di natura intellettuale e degli affidamenti ai sensi dell'[articolo 36, comma 2, lettera a\)](#). Le stazioni appaltanti, relativamente ai costi della manodopera, prima dell'aggiudicazione procedono a verificare il rispetto di quanto previsto all'[articolo 97, comma 5, lettera d\)](#).“

Art. 97. (Offerte anormalmente basse):

comma 5. „... Essa esclude l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 4 o se ha accertato, con le modalità di cui al primo periodo, che l'offerta è anormalmente bassa in quanto:

lett. c) sono incongrui gli oneri aziendali della sicurezza di cui all'[articolo 95, comma 9, comma 10](#), rispetto all'entità e alle caratteristiche dei lavori, dei servizi e delle forniture; ...“

comma 6): „Non sono ammesse giustificazioni in relazione a trattamenti salariali minimi inderogabili stabiliti dalla legge o da fonti autorizzate dalla legge. Non sono, altresì, ammesse giustificazioni in relazione agli oneri di sicurezza di cui al piano di sicurezza e coordinamento previsto dall'[articolo 100 del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81](#). La stazione appaltante in ogni caso può valutare la congruità di ogni offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa.“

Disciplina nazionale: aspetti in tema di sicurezza e salute sul lavoro

- **Art. 101. (Soggetti delle stazioni appaltanti)**

Comma 1): „La esecuzione dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi, forniture, è diretta dal responsabile unico del procedimento, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni. Il responsabile unico del procedimento, nella fase dell'esecuzione, si avvale del direttore dell'esecuzione del contratto o del direttore dei lavori, del coordinatore in materia di salute e di sicurezza durante l'esecuzione previsto dal [decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81](#), nonché del collaudatore ovvero della commissione di collaudo, del verificatore della conformità e accerta il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni ad ognuno affidate.“



Disciplina provinciale: L.P. 17.12.2015, n. 16

“Disposizioni sugli appalti pubblici”

- **Art. 22, comma 5:** “Gli operatori economici, nell’esecuzione di appalti pubblici, devono garantire il rispetto degli obblighi vigenti in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell’Unione, dal diritto nazionale o dalla normativa provinciale, da contratti collettivi, sia di settore che interconfederali nazionali e territoriali, o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell’allegato X della direttiva 2014/24/UE.
- **Art. 35:** **Nell’aggiudicazione di appalti pubblici possono essere prescritte, in osservanza della normativa dell’Unione europea, ulteriori condizioni per l’esecuzione dell’appalto nel rispetto della sostenibilità** (v. art. 70 Dir. 2014/24/UE: Art. 70: „Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all’esecuzione dell’appalto, purché collegate all’oggetto dell’appalto ai sensi dell’articolo 67, paragrafo 3, e indicate nell’avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara. Dette condizioni possono comprendere considerazioni economiche, legate all’innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all’occupazione.“).

Disciplina provinciale: L.P. 17.12.2015, n. 16 “Disposizioni sugli appalti pubblici”

Art. 22 „Lotta alla corruzione, prevenzione dei conflitti di interesse e clausole sociali”,

Comma 4: Negli appalti di servizi ad alta intensità di manodopera l’operatore economico risultato primo in graduatoria a seguito dell’apertura delle offerte economiche è tenuto a dimostrare con riguardo all’esecuzione della commessa, l’entità del costo del personale definito con riguardo al contratto collettivo nazionale ed al contratto territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro. Il responsabile unico del procedimento verifica la congruità del costo del personale indicato dall’operatore economico ai fini della proposta di aggiudicazione, e ne verifica il rispetto in fase di esecuzione.



Disciplina provinciale: L.P. 17.12.2015, n. 16

“Disposizioni sugli appalti pubblici”

Art. 59 “Appalti riservati” comma 4: Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono procedere all’aggiudicazione di appalti di servizi...possono riservare il diritto di partecipare alle procedure a:

- servizi sociali competenti per l’occupazione lavorativa e ad operatori economici il cui scopo principale sia l’integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate;
- programmi di lavoro protetti, quando almeno il 30 per cento delle persone occupate nei laboratori, presso gli operatori economici o nei programmi sia composto da lavoratori con disabilità o da lavoratori svantaggiati;



Disciplina provinciale: Gli affidamenti riservati e clausole sociali

- ***Linee guida per l'affidamento della fornitura di beni e servizi alle cooperative sociali di inserimento lavorativo e clausole sociali approvate con D.G.P. N. 1227 del 15.11.2016***

obiettivi e finalità:

- 1) promozione dell'inserimento occupazionale di persone e lavoratori svantaggiati tramite ricorso allo strumento delle convenzioni con cooperative sociali di tipo B;**
- 2) programmazione e monitoraggio degli affidamenti in favore di cooperative sociali di tipo B;**
- 3) riconosciuta facoltà in capo alla GP di definire ulteriori categorie di svantaggio anche tramite l'adozione di clausole sociali;**



Strumenti per favorire l'inserimento lavorativo

- **La Provincia di Bolzano, le società da essa controllate o partecipate, gli enti funzionali e, per quanto di competenza provinciale, l'Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (di seguito nominata "Agenzia"), promuovono, nel quadro delle politiche per lo sviluppo sociale ed economico del territorio e delle politiche attive del lavoro, l'inserimento occupazionale di persone e lavoratori svantaggiati, così come definiti dalla normativa europea, statale, regionale e provinciale;**
- **allo scopo sono previsti la stipula di contratti per la fornitura di beni e servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi e il ricorso a tutti gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento, in particolare, alle convenzioni con cooperative sociali ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381, e successive modifiche, in attuazione dell'articolo 36 della legge provinciale 21 dicembre 2011, n. 15, nonché ai sensi delle deliberazioni della Giunta provinciale n. 1397 del 17 settembre 2012 (Incarichi a cooperative sociali. Approvazione delle clausole sociali) e n. 1541 del 22 ottobre 2012 (Incarichi a cooperative sociali di tipo "B" per servizi e forniture), dell'articolo 59 della legge provinciale 17 dicembre 2015, n. 16, e dell'articolo 112 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.**

Programmazione e monitoraggio degli interventi a cura delle Amministrazioni aggiudicatrici

- **almeno il 2 per cento del valore delle forniture annuali** di beni e di servizi da affidare **tramite convenzioni con cooperative sociali** (sia appalti che concessioni di servizi)
- **Individuazione dei servizi da affidare, a partire da gennaio 2017**, sulla base del documento di programmazione economico-finanziaria, laddove esistente, e, in ogni caso sulla scorta del bilancio di previsione
- Facoltà in capo alle stazioni appaltanti di concludere con le organizzazioni datoriali di categoria maggiormente rappresentative appositi accordi al fine di determinare, il contenuto del provvedimento di programmazione annuale degli affidamenti alle cooperative di tipo B per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate di cui all'articolo 4 della legge n. 381/1991
- **Monitoraggio annuale da parte della Provincia di Bolzano**, società da essa controllate o partecipate, enti funzionali **e le organizzazioni datoriali di categoria maggiormente rappresentative circa lo stato di attuazione dell'articolo 36 della legge provinciale n. 15/2011**, anche in termini di qualità e quantità dei risultati raggiunti nell'ambito dell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate; nonché **adeguata pubblicità** ai risultati ottenuti e incentivano la ricerca e l'implementazione delle buone pratiche sviluppatasi nell'ambito della cooperazione sociale di inserimento lavorativo



Disciplina della procedura e della documentazione di gara: *procedura di scelta del contraente per appalti di valore pari o superiore alla soglia UE*

1) Inserimento di clausole sociali:

“obbligo di eseguire il contratto con l’impiego delle persone svantaggiate di cui all'articolo 4, comma 1, legge n. 381/1991, e adottando specifici programmi di recupero e inserimento lavorativo”

2) Affidamenti riservati:

uno o più lotti possono essere riservati alla partecipazione di cooperative sociali e loro consorzi.

GRAZIE DELL'ATTENZIONE



AUTONOME PROVINZ BOZEN - SÜDTIROL

AOV - Agentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich
öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge



PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO - ALTO ADIGE

ACP - Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di
contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

AUTONOME PROVINZ BOZEN - SÜDTIROL

**AOV - Agentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich
öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge**



PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO - ALTO ADIGE

**ACP - Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di
contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

AUTONOME PROVINZ BOZEN - SÜDTIROL

**AOV - Agentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich
öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge**



PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO - ALTO ADIGE

**ACP - Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di
contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**

AUTONOME PROVINZ BOZEN - SÜDTIROL

**AOV - Agentur für die Verfahren und die Aufsicht im Bereich
öffentliche Bau-, Dienstleistungs- und Lieferaufträge**



PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO - ALTO ADIGE

**ACP - Agenzia per i procedimenti e la vigilanza in materia di
contratti pubblici di lavori, servizi e forniture**