

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Studi Europei



GREEN PUBLIC PROCUREMENT COME STRUMENTO
DI PROMOZIONE DELLA RESPONSABILITÀ SOCIALE
D'IMPRESA.
ESPERIENZE REGIONALI A CONFRONTO

Relatore: Prof. EKATERINA DOMORENOK

Laureanda: ANTONELLA SFORZA
matricola N. 115535

A.A. 2018/2019

**Green Public Procurement come strumento di promozione
della responsabilità sociale d'impresa.
Esperienze di politiche regionali a confronto**

Indice

Introduzione	pag. 1
---------------------	--------

Capitolo I

L'evoluzione della legislazione dell'UE in materia di "appalti pubblici verdi"

1.1 Il concetto dello sviluppo sostenibile	pag. 5
1.2 Le strategie per lo sviluppo sostenibile in Europa e nel mondo	pag.10
1.3 Sviluppo sostenibile e responsabilità sociale d'impresa	pag.28
1.4 Appalti verdi come strumento dello sviluppo sostenibile	pag.20
1.5 Legislazione europea: le origini e le caratteristiche del GPP	pag.24
1.5.1. Le direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE	
1.5.2. L'evoluzione della normativa sugli appalti	
1.5.3. Le nuove direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE	

Capitolo II

Gli appalti pubblici verdi in Italia

2.1 La normativa italiana in materia di appalti pubblici verdi	pag.44
2.2 La trasposizione delle direttive europee: sfide e difficoltà	pag.46
2.3 Il nuovo millennio e le novità in materia d'appalti	pag.52
2.4 Le ultime direttive e il codice appalti	pag.57
2.5 Criteri ambientali minimi dell'UE e in Italia	pag.61
2.6 La diffusione degli appalti verdi in Italia	pag.67
2.7 L'importanza dei criteri sociali	pag.70

2.8 Etichettature e Dichiarazioni ambientali	pag.77
2.9 Ostacoli per una piena applicazione del GPP	pag.89

Capitolo III

In che modo gli “appalti verdi” influenzano la responsabilità sociale d’impresa

3.1 La responsabilità sociale d’impresa è il futuro dell’imprenditoria?	pag.93
3.2 La responsabilità sociale territoriale	pag.96
3.3 La responsabilità sociale nell’agenda politica europea	pag.98
3.4 La responsabilità sociale anche nella pubblica amministrazione	pag.103
3.5 Comunicare la RSI con marchi e certificazioni sociali	pag.108
3.6 La RSI all’interno della normativa italiana	pag.115

Capitolo IV

Appalti verdi e la responsabilità sociale d’impresa: esperienze regionali a confronto

4.1. Puglia	pag.122
4.2. Veneto	pag.125
4.3 La RSI nelle programmazioni POR FESR e FSE 2007-2013 e 2014-2020	pag.128
4.4 Analisi delle iniziative regionali	pag.136
4.4.1 Puglia	
4.4.2 Veneto	

Conclusioni pag.145

Bibliografia pag.150

Fonti normative pag.156

Introduzione

Gli esseri umani senza rendersene conto, con le loro azioni frenetiche di estrazioni di materie prime ed emissioni inquinanti, hanno messo a repentaglio l'esistenza della specie umana sul pianeta terra. L'aumento della presenza di gas nell'atmosfera non è dovuto alle semplici attività agricole o produttive, ma anche alla incessante deforestazione che contribuisce ad aumentare la concentrazione di anidride carbonica nell'aria. L'Organizzazione Meteorologica Mondiale (OMM), agenzia dell'ONU che monitora clima e atmosfera, nella sua ultima analisi mostra un aumento del 30% nella concentrazione di CO₂ nell'atmosfera globale da quando sono cominciate le registrazioni ossia nel 1958. La prima misurazione riportava 315 ppm. Prima del 1800, la media era di circa 280 ppm, il che dimostra l'incisività delle emissioni realizzate dall'uomo dalla Rivoluzione Industriale in poi. Gli scienziati ritengono che il mondo non abbia mai vissuto un aumento dei livelli di CO₂ così veloce e intenso come questo, nel 2017 si è sfiorata la soglia delle 410 ppm. Con il surriscaldamento globale, che non smette di crescere anno dopo anno, si corre il rischio di far diventare la nostra casa, la terra, un luogo invivibile e poco accogliente. Una lettura attenta del fenomeno fa emergere la sostanziale contraddizione tra la continua crescita economica dei paesi industrializzati e la limitatezza delle risorse naturali, nonché dalla capacità dell'ambiente di assorbire i rifiuti e dalle continue emissioni di sostanze inquinanti.

Le conseguenze di tale sistema di sviluppo economico hanno portato svariati problemi quali la totale distruzione degli habitat naturali e l'inquinamento delle diverse matrici ambientali nelle sue molteplici forme. L'odierno sistema non è certamente conosciuto per la sua inclusività anzi la sua venerazione ha portando di fatti ad una disgregazione delle stesse comunità locali. Questo tipo di "sviluppo", per la sua stessa "natura", è incapace di tener conto delle esigenze economiche proprie delle singole realtà territoriali. Svariati sono i motivi che negli anni hanno condotto l'uomo a fingere che non vi fosse un problema e a posticipare la ricerca di soluzioni.

L'equilibrio termico tra sole e terra è ormai alterato ma questo non costituisce un motivo valido per la lenta messa in atto di azioni di contrasto e mitigazione. A tal proposito il ruolo che l'Unione Europea (UE) può giocare sulla scena internazionale potrebbe realmente cambiare le sorti del nostro pianeta. L'UE, appurata la pericolosità tra ricchezza intesa come accumulazione di capitali e conseguente devastazione ambientale, cerca di aiutare i cittadini e i governi a rendere le loro economie più ecocompatibili mediante una migliore gestione delle risorse, strumenti economici rispettosi dell'ambiente, un sostegno all'innovazione, una più efficiente gestione dell'acqua e dei rifiuti e sforzi per promuovere un consumo e una produzione sostenibili.

Il principio dello sviluppo sostenibile inteso come il mezzo per “soddisfare i bisogni delle generazioni presenti, senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri”, fa il suo ingresso nel dibattito internazionale grazie al Rapporto Brundtland elaborato nel 1987 dalla Commissione mondiale sull'ambiente. Al suo interno non manca di sottolineare quali siano le componenti imprescindibili per uno sviluppo realmente sostenibile: economica, sociale e ambientale.

Nel 2001, il Consiglio Europeo, riunitosi a Göteborg, approverà una vera e propria *strategia per lo sviluppo sostenibile* e nello stesso anno con il “Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea”, verranno individuati obiettivi e azioni che gli stati membri devono conseguire. Questi segnali mostrano la lenta evoluzione alla quale l'UE sta lavorando, ossia il passaggio da una comunità essenzialmente economica, a una comunità politica e sociale.

Per poter perseguire una crescita economica che tenga conto delle istanze ambientali e sociali, la Commissione europea sottolinea la necessità di sviluppare una politica di appalti “verdi”, ovvero, una politica che consenta di tener conto delle caratteristiche ambientali potendo integrare nelle procedure d'appalto considerazioni ambientali inerenti al ciclo di vita di prodotti e servizi. Con l'espressione appalti verdi o *Green Public Procurement (GPP)*, si indica l'insieme degli strumenti giuridici attraverso cui le istanze ambientali trovano progressivo riconoscimento nella contrattualistica pubblica. Il GPP rappresenta

per le amministrazioni lo strumento attraverso il quale raggiungere un duplice obiettivo: da una parte offrire alla comunità beni e servizi di interesse collettivo nel modo più efficiente possibile; dall'altra stimolare la vivacità del tessuto imprenditoriale e favorire l'esplorazione di nuove realtà innovative per affrontare le crescenti sfide dello sviluppo. Ciò contribuisce a rendere la Pubblica Amministrazione stessa un *driver* di innovazione.

In particolare, la seguente trattazione si soffermerà sulla relazione che intercorre tra gli acquisti 'verdi' della pubblica amministrazione e la responsabilità sociale d'impresa allo scopo di illustrare come l'inserimento di finalità sociali negli appalti pubblici sia in grado rafforzare l'applicazione della responsabilità sociale all'interno del sistema impresa.

I due concetti anche in seguito all'introduzione dei criteri sociali, accanto a quelli ambientali, nella fase di redazione dei bandi non risultano poi essere così distanti. Gli appalti pubblici possono avere ricadute positive sulla legalità, l'ambiente, i territori e l'operato delle imprese. Questo elaborato cerca di capire come un atteggiamento propositivo e innovativo delle pubbliche amministrazioni possa dare slancio ad una nuova economia e quindi ad un nuovo modo di fare impresa, in particolare attraverso gli appalti verdi. La tesi traccia l'evoluzione della materia di appalti verdi nella normativa europea, cercando di mettere in luce come le norme europee siano state trasposte dall'Italia, sia a livello nazionale che regionale.

Nello specifico, vengono prese in esame due regioni: la Puglia e il Veneto con l'intento di illustrare come le amministrazioni regionali possano incoraggiare il consolidamento della responsabilità sociale delle imprese.

Nel primo capitolo si affronterà il concetto dello sviluppo sostenibile, analizzando la sua evoluzione nel dibattito internazionale ed europeo. In seguito, sarà illustrato come il concetto di sviluppo sostenibile si traduce in relazione alla materia degli appalti verdi dell'UE.

Il capitolo secondo presenta un approfondimento sul recepimento della normativa europea in tema di appalti pubblici verdi nell'ordinamento italiano. Verranno illustrate le condizioni poste dall'Italia in termini di domanda ossia la richiesta di prodotti, servizi e lavori, giungendo fino ad una decisione piuttosto

all'avanguardia rispetto al territorio europeo, ossia quella dell'obbligatorietà dello strumento del GPP. In seguito all'entrata in vigore della Legge sulla "*green economy*" (L. 221/2015), le stazioni appaltanti italiane sono obbligate a integrare almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei cosiddetti "criteri ambientali minimi" (CAM).

Nella parte finale l'attenzione si concentrerà sull'inserimento di aspetti sociali negli appalti pubblici come potente leva per migliorare la diffusione di pratiche virtuose di responsabilità sociale d'impresa. Successivamente, il *focus* sarà rivolto all'analisi delle politiche messe in atto da due regioni italiane: Puglia e Veneto.

Se l'innovazione passa attraverso la responsabilità, le pubbliche amministrazioni dovranno farsi carico della diffusione di pratiche e sistemi di lavoro basati su criteri sociali e ambientali. Ad esse spetta il compito di stimolare l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali con ripercussioni positive sui territori.

Capitolo I

L'evoluzione della legislazione dell'UE in materia di “appalti pubblici verdi”

1.1 Il concetto dello sviluppo sostenibile

La comparsa della sensibilità ambientale viene fatta risalire, secondo tesi storiche, alla scomparsa del popolo di Rapa Nui (ca. 1800), oggi isola di Pasqua. In particolare, a seguito della pubblicazione del libro *Collapse*¹ di Jared Diamond, si scopre come il popolo dell'isola abbia continuato a sfruttare le risorse presenti oltre i limiti previsti decretando così la distruzione di un ambiente già ecologicamente fragile e vulnerabile. Probabilmente la scarsità di risorse non è stata l'unica e sola causa della scomparsa degli isolani, ma sicuramente questa storia permette di effettuare un accostamento ed un parallelismo con la società moderna e il suo modo di utilizzare le risorse.

Come emerge dal commento di T. Strange e A. Bayely nel rapporto *Sustainable Development* dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), Il rapporto degli umani con l'ambiente è sempre stato quello di *Do ut des*. Gli isolani di Rapa Nui hanno fatto un uso del loro ambiente esclusivamente rivolto al soddisfacimento dei loro bisogni fisici e culturali allo stesso modo di tutte le società umane, il tutto senza però tener conto di un requisito fondamentale: “l'equilibrio” dei sistemi che li ospitano. In *Sustainable Development* si legge: “Quando il tasso di utilizzo supera la velocità con la quale la risorsa può essere reintegrata, allora quella risorsa sarà destinata ad esaurirsi ed eventualmente alla fine scomparirà, interessando tutte le persone, gli animali e le piante che dipendono da esso.”²

Per avere un quadro complessivo dei diversi significati di sviluppo si può ricorrere al libro di Aurelio Angelini e Anna Re: *Parole, Simboli e Miti della Natura*. Gli autori infatti offrono una sintesi attenta e ragionata dei diversi

¹ DIAMOND, J., 2004. *Collapse. How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York: Viking.

² STRANGE, T., & BAYLEY, A. 2008. *Sustainable Development. Linking economy, society, environment*. OECD Report, Geneva. Pp.11

significati di sviluppo appartenenti al lessico della sostenibilità, con lo scopo di orientare l'interprete della stessa nel rapporto uomo natura³. Lo sviluppo in biologia è inteso come l'insieme di processi che permettono ad un organismo vivente di passare da uno stadio semplice ad uno più complesso. Esso indica espansione o realizzazione di potenzialità, ma anche miglioramento qualitativo di un sistema. Possiamo pertanto utilizzare la classificazione delineata da Angelini e Re circa tre tipi di sviluppo:

- *lo sviluppo sociale* che indica un miglioramento della qualità della vita di soggetti che vivono in determinate aree geografiche o che fanno parte di determinati gruppi sociali e una maggiore partecipazione di tali soggetti alle decisioni prese per il loro futuro;

- *lo sviluppo dell'ambiente fisico* in cui la pianificazione e la presenza di aspettative e capacità emergenti sono degli obiettivi fondamentali, poiché vi è la convinzione che l'ambiente costruito sarà in grado di soddisfare le suddette aspettative. L'obiettivo fondamentale della pianificazione dell'uso della terra è costruire strutture in relazione armonica e funzionale con l'ambiente.

- *lo sviluppo economico* che ha ancora oggi significati diversi, per alcuni indica crescita economica, crescita della produzione, dei consumi, del reddito medio annuo, per altri miglioramento delle condizioni di vita della popolazione in seguito alla mancanza di condizioni di miseria e migliore distribuzione di reddito.

Appare evidente come delle tre accezioni di sviluppo, quello economico ha prevalso sugli altri diventando un principio cardine alla base delle teorie moderne. Infatti, l'espressione sviluppo economico comincia a farsi strada e ad entrare nell'uso comune agli inizi degli anni 50, il termine si riferiva ad un aumento rapido e sostenuto dell'attività economica, dell'occupazione e del reddito. Se quindi l'uomo dell'ultimo secolo si è fatto trascinare nelle sue scelte dal solo principio della "massimizzazione" alcuni autori sono pronti a ricordarci che quest'ultima, escluso il caso della sopravvivenza della specie, non esiste in natura. Bonaiuti⁴ nell'introduzione al testo *Bioeconomia* di Georgescu-Roegen ricorda che al contrario di quanto è assunto come principio base della teoria

³ ANGELINI, A. & RE, A., 2012. *Parole, simboli e miti della natura*. Palermo: Qanat. pp. 295-296.

⁴ Mauro Bonaiuti è un economista e docente italiano. Si è occupato in particolare di tematiche transdisciplinari tra economia ed ecologia. È considerato fra i più importanti studiosi di Nicholas Georgescu-Roegen, il fondatore della bioeconomia.

liberista, ossia la “massimizzazione” della competizione attraverso la concorrenza “perfetta” tra i soggetti economici, quest’ultima non produce necessariamente risultati ottimali. Nicholas Georgescu-Roegen ha suggerito che il concetto di entropia sia centrale nell’economia di un pianeta in cui le risorse sono sempre più scarse per un’umanità in continua crescita. Il nucleo del suo pensiero tiene conto dell’ineluttabilità delle leggi della fisica, ed in particolare del Secondo principio della Termodinamica. Secondo quest’ultimo in un sistema chiuso, alla fine di ogni processo, la qualità dell’energia, dunque la possibilità di un suo successivo riutilizzo, è sempre inferiore rispetto all’inizio. Qualsiasi percorso economico, sostiene Georgescu, che produca merci o materiali diminuisce la disponibilità di energia per il futuro.

A parlare di entropia riferendosi al pensiero di Daly⁵ e Georgescu è anche Tiezzi che brillantemente, come riportato sotto, connette i concetti di entropia e sostenibilità:

Entropia, evoluzione: non possiamo sottrarci alle loro leggi; il processo entropico e il processo evolutivo hanno una sola direzione e questa non può essere cambiata. il tempo non può essere capovolto. Ma sulla velocità di questi processi (cioè sulla loro deriva rispetto al tempo) possiamo esercitare la nostra influenza. Il nostro modo di vivere, di consumare, di comportarsi decide la velocità del degrado entropico, la velocità con cui viene dissipata l'energia utile e, in ultima analisi, il periodo di sopravvivenza della specie umana. Si arriva così al concetto di sostenibilità, intesa come l'insieme di relazioni tra le attività umane e la loro dinamica e la biosfera, con le sue dinamiche, generalmente più lente. Queste relazioni devono essere tali da permettere alla vita umana di continuare, agli individui di soddisfare i loro bisogni e alle diverse culture umane di svilupparsi, ma in modo tale che le variazioni apportate dalla natura delle attività umane stiano entro certi limiti così da non distruggere il contesto biofisico globale⁶.

Per questo la fase vissuta sino ad oggi è perciò conosciuta come crescita e non è un caso che non si sia parlato di sviluppo; perché dietro un apparente miglioramento e livellamento delle condizioni di vita nel mondo occidentale si

⁵ Herman Daly è oggi il più noto economista ecologico al mondo. Ex allievo di Georgescu-Roegen. Daly ritiene che solo ritornando ai fondamenti biofisici della natura e ai fondamenti morali della società, l’economia potrà affrontare la sfida della complessità ecologica e della sostenibilità.

⁶ TIEZZI, E. & MARCHETTINI, N. 1999. *Che cos’è lo sviluppo sostenibile?* Roma: Donzelli Editore, Pag. 39

nascondevano forti disuguaglianze sociali e degrado ambientale, oggi lampanti. Le strade basate sulla crescita economica hanno portato ad un immediato benessere che in quanto tale è stato seguito da un rapido declino, inevitabile risulta oggi un cambio di paradigma che riporti l'uomo in simbiosi con la natura nel rispetto delle risorse che essa offre.

Sostenibilità, secondo Rullani, significa essere in grado di *costruire le premesse* su cui si reggono i processi moltiplicativi tipici della modernità, sia nel campo *finanziario* (nel breve), che in quello *competitivo* (a medio termine)⁷. Dal punto di vista dei processi moltiplicativi innescati dalla modernità, possiamo dire che *un processo è sostenibile quando riesce - in base a propri meccanismi endogeni- a ricostituire le sue premesse*, riuscendo in questo modo a *durare* nel tempo⁸.

La sostenibilità emerge oggi come uno dei problemi fondamentali su cui la modernità viene sfidata dalle sue stesse conseguenze.

Per questa ragione, in qualche modo si dovrebbe rendere merito alla cosiddetta *cultura ambientalista*, la quale pur suscitando non poche discussioni, si è fatta pioniera dell'importanza del tema legato alla sostenibilità. Ed è proprio con le discussioni e riflessioni che si sono succedute in questa cornice che il tema della sostenibilità è stato accostato ad una sorta di banco di prova della società moderna. Anche se è sotto gli occhi di tutti che l'associazione, fin troppo semplice ed immediata, del termine ambientalismo alla parola sostenibilità risulta essere un fattore limitante per una diffusione ed appropriazione del concetto anche in altri ambiti. Si è così distolta l'attenzione su *altri aspetti della produzione e della vita sociale* pur sempre insostenibili ma non proprio o non esclusivamente legati al campo ambientale. Nella nuova cultura ecologica-economica sviluppo e crescita hanno ovviamente significati diametralmente opposti.

⁷ RULLANI, E. 2010. *Modernità sostenibile*, Venezia: Marsilio, Pag.35

⁸ RULLANI, E. *op. cit.*, p. Pag.37

La teoria economica dominante, legata al meccanicismo positivista e alla cosmologia newtoniana, ignora ancora i concetti di entropia, di rendimento decrescente dell'energia, di indeterminazione, di complessità, di produttività decrescente delle risorse non rinnovabili. Il progresso viene misurato dalla velocità con cui si produce, si arriva addirittura a pensare che quanto più velocemente si adoperano le risorse della natura, tanto più il progresso avanza. Ma questo "tempo tecnologico" o "tempo economico" è esattamente l'opposto del "tempo biologico". La realtà obbedisce a leggi ben diverse da quelle economiche e invece del "tempo economico" riconosce il "tempo entropico": quanto più velocemente si consumano le risorse e l'energia disponibile del mondo, tanto minore è il tempo che rimane a disposizione per la nostra sopravvivenza.⁹ Inevitabile e urgente una presa di coscienza dell'importanza del rispetto dei tempi della natura e di quelli della specie umana, anch'essa parte del pianeta terrestre ed anch'essa a rischio estinzione. La nostra è una società votata alla crescita e al consumo smisurato, questo è uno dei temi centrali affrontati dalla teoria "Decrescita Felice" del filosofo francese Serge Latouche. Crescere per continuare a crescere, progredire economicamente e tecnicamente affinché aumenti la ricchezza di ogni Stato, ecco lo scopo finale del paradigma capitalista perseguito dalle potenze mondiali: la crescita fine a sé stessa¹⁰. Pur essendo entrata in crisi la società odierna continua affannosamente a difendere i finiti privilegi ottenuti, promuovendo il consumismo, la competizione e l'individualismo considerando la Terra come merce, da comprare, rivendere e dominare. La riflessione di Latouche giunge ad individuare la crescita come il fattore determinante delle crisi economica, finanziaria, politica, culturale ed ecologica che hanno travolto il pianeta. Continuare a credere ciecamente nel capitalismo, nell'economicismo e nel tecnicismo, può essere letto come una forma di autolesionismo da parte dell'essere umano che dopo essere stato sottratto del proprio tempo (usato prevalentemente per produrre reddito da impiegare nell'acquisto di bisogni

⁹ TIEZZI, E. & MARCHETTINI, *op. cit.*, p. 38

¹⁰ LATOUCHE S., 2007 *Petit traité de la décroissance sereine*. Paris: Mille et une Nuits; Breve trattato sulla decrescita serena, tr. it. di F. Grillenzoni, Bollati Boringhieri, Torino, 2008, p. 13.

indotti) e delle relazioni perderà definitivamente il proprio rapporto con la Terra. Il messaggio che giunge dal filosofo francese è chiaro, se non si cambiano i ritmi di produzione e di consumo e non si torna a rispettare il proprio mondo, ristabilendo l'equilibrio fra la dimensione umana e quella naturale, l'uomo sarà costretto a fare i conti con le conseguenze dell'assurda volontà di progresso techno-economico. La decrescita è una scelta volontaria, non imposta, non è quindi un modello unico di vita applicabile incondizionatamente in ogni Paese del mondo, ma è piuttosto un'alternativa economica, filosofica e politica da realizzare concretamente e in maniera autonoma e diversificata nelle molteplici realtà territoriali che formano il pianeta¹¹. Decrescita significa per l'uomo riscoprire il senso estetico, godere della lentezza della vita e riappropriarsi del saper fare, delle proprie tradizioni e delle proprie origini e radici territoriali. La riscoperta dei valori genuini di solidarietà, convivialità e partecipazione, sono però gli stessi motivi che spingono alcuni a considerare la visione di Latouche pura utopia, probabilmente solo il tempo potrà dare delle risposte, intanto, alla Decrescita Felice va riconosciuto il merito di aver rimesso al centro della discussione aspetti fondamentali dell'esistenza umana.

1.2 Le strategie per lo sviluppo sostenibile in Europa e nel mondo

Alle interpretazioni filosofiche e sociologiche segue ineluttabilmente il punto di vista politico; il concetto di “*sviluppo sostenibile*”, è stato per la prima volta concettualizzato nel 1987 con il rapporto *Our Common Future*, presentato dal Primo Ministro norvegese Gro Harlem Brundtland nell'ambito della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni Unite allo

¹¹ LATOUCHE S., 2011. *Come si esce dalla società dei consumi. Corsi e percorsi della decrescita*, Torino: Bollati Boringhieri p.183

scopo di elaborare un “agenda globale per il cambiamento”. La frase che meglio sintetizza e che fa da collante tra le varie correnti di pensiero confluiti nella strategia è la seguente: «*lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*»¹².

Risulta doveroso, prima di procedere con l’analisi delle politiche europee per l’ambientale, sottolineare come lo *sviluppo sostenibile* si differenzi dalla *crescita sostenibile*. Come sottolineato nel testo: *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo* (Senatore (2013), infatti, è importante non confondere i due termini ed in particolar modo di non considerarli sinonimi. Egli considera la crescita come un concetto avulso da quelle che sono le caratteristiche essenziali dello sviluppo e indica esclusivamente un dato numerico, può essere illimitata e può configurarsi in pochi settori produttivi o segmenti economici, accrescendo comunque il valore numerico assoluto dell’indicatore che la misura. Lo *sviluppo sostenibile*, invece, sarà caratterizzato da limiti, poiché prenderà in considerazione i limiti che la stessa natura impone contrariamente al concetto di *crescita* smisurata ed incontrollata dove questi ultimi sono percepiti come un elemento ostativo.¹³ Il cammino verso la metabolizzazione di un’idea di sviluppo compatibile con i limiti imposti dalla natura non è facile, ma nuove spinte culturali e politiche potranno rendere questo cammino meno tortuoso.

Nel 1972 si svolge la Conferenza di Stoccolma, prima conferenza internazionale coinvolgente i governi del mondo sui temi dell’ambiente legati alle politiche di sviluppo. Le Nazioni coinvolte redigeranno un piano d’azione con 109 raccomandazioni, verrà inoltre adottata una Dichiarazione recante 26 principi su diritti e responsabilità dell’uomo in relazione all’ambiente.

A livello Europeo, anteriormente alla Conferenza di Stoccolma, le prime fasi della politica ambientale hanno visto prevalere un approccio di tipo verticale

¹² The world Commission on Environmental and Development, *Our Common Future*; Brundtland Report 1987.

¹³ SENATORE, G., 2013. *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*. Milano: FrancoAngeli.

attraverso l'adozione di politiche regolative volte a limitare i danni all'ambiente nei vari settori. Si è lavorato solamente sul controllo e l'etichettatura di sostanze chimiche e pericolose, la protezione delle acque di superficie, nonché il monitoraggio degli agenti inquinanti.

Con l'Atto Unico Europeo (1987) gli obiettivi ambientali vengono inseriti nei Trattati Comunitari. Nello specifico, il Titolo XVI verrà dedicato all'ambiente, composto da tre articoli: 191,192 e 193 (ex art 174,175 e 176 del TCE) il primo contenente principi e obiettivi, il secondo (art.192) la descrizione della procedura legislativa ed infine l'art.193 che concede agli Stati membri di poter mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Con l'introduzione del Titolo XVI la politica ambientale riesce ad avere una base giuridica formale fissando i tre obiettivi principali in materia: tutela dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

Di conseguenza, proprio con l'Atto Unico Europeo fecero il loro ingresso i tre principi fondamentali delle politiche comunitarie in campo ambientale: il principio dell'azione preventiva, della riparazione dei danni alla fonte e dell'inquinatore-pagatore¹⁴.

Quanto previsto dai suddetti principi può essere riassunto come segue:

- *il principio dell'azione preventiva*, secondo il quale è necessario predisporre tutte le misure volte ad evitare danni ambientali;
- *il principio della correzione* (soprattutto alla fonte) dei danni causati all'ambiente. Questo principio impone un'immediata rimozione della fonte di inquinamento ambientale;
- *il principio chi inquina paga*, in base al quale chi produce danni all'ambiente è tenuto al risarcimento della collettività.

Le politiche europee si sviluppano nel contesto di alcune importanti iniziative a livello mondiale. Nel maggio 1990 la Banca Mondiale organizza a Washington una conferenza Internazionale Interdisciplinare su "Ecological Economics of

¹⁴ JACQUE' J.- P., 1986. *L'acte unique européen*, in "Revue Trimestrelle Droit Européen", p. 608

Sustainability". In questa occasione un denso numero di scienziati è stato chiamato, per una settimana, a disquisire sullo *sviluppo sostenibile*. Sarà proprio qui che prenderà forma una nuova disciplina l'Eco-Economia "*per ridirezionare l'economia verso la comunità, l'ambiente e un futuro sostenibile*"¹⁵ come recita il sottotitolo del libro edito da Daly e Cobb.

Pochi anni dopo, nel giugno del 1992 a Rio de Janeiro 178 paesi prendono parte alla Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo. Un momento di riflessione che ha fatto emergere con più forza quanto era stato appena accennato a Stoccolma, venti anni prima. La Conferenza oltre ad individuare parte dei problemi di cui la terra soffre ha però mostrato anche i suoi limiti, sia sotto il profilo politico sia sotto quello di cooperazione internazionale. Vengono approvati cinque documenti di fondamentale importanza: due documenti legalmente vincolanti, "Convenzione sul clima" e "Convenzione sulla biodiversità", due dichiarazioni di principi, "Principi sulle foreste" e "Dichiarazione di Rio", nonché "Agenda XXI", strategia del ventunesimo secolo per lo sviluppo sostenibile. Per approfondimenti sui documenti si rimanda alla nota sotto¹⁶.

Il primo documento comunitario in cui il concetto di "sviluppo sostenibile" è presente è la dichiarazione del 26 giugno 1990 dei capi di Stato e di governo riuniti in sede di Consiglio, adottata in occasione del Consiglio europeo di Dublino. Gli Stati membri riconoscono che la loro azione deve fondarsi "sui

¹⁵ DALY H.E & COBB J.B. Cobb jr, 1989. *For the Common good*, Boston: Beacon Press.

¹⁶ La "Dichiarazione di Rio" pone l'uomo al centro dello sviluppo sostenibile e l'eliminazione della povertà come *conditio sine qua non* per raggiungere tale sviluppo. Si attribuisce piena sovranità agli Stati per quanto riguarda lo sfruttamento delle risorse, sfruttamento che deve avvenire senza provocare danni ambientali agli altri paesi.

La "Convenzione sul clima" doveva essere uno strumento legale ma in realtà questa convenzione contiene pochi impegni concreti ed è caratterizzata una grandissima genericità.

La "Convenzione sulla biodiversità", la più dibattuta, all'interno della quale lo scoglio duro da affrontare si è concentrato sugli enormi interessi dell'industria biotecnologica che lavora proprio sulla manipolazione del patrimonio genetico.

La "Dichiarazione sulle foreste" che appunto non è una convenzione ma solo un insieme di buoni principi affidati alla volontà dei governi.

Infine "Agenda XXI": un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società.

principi dello sviluppo sostenibile e di un modo di agire preventivo e precauzionale”; lo sviluppo economico, connesso alla realizzazione del mercato interno nel 1992, deve essere “sostenibile e valido dal punto di vista ambientale”.

In virtù di queste aspettative, nel medesimo anno i temi ambientali vengono ricompresi nel Trattato di Maastricht¹⁷ che ha segnato una tappa fondamentale nella costruzione politica europea. Con questo trattato l’Unione europea si è assunta l’impegno di garantire uno sviluppo equilibrato delle attività economiche e una crescita sostenibile, compatibile con le istanze ambientali. Il Trattato di Maastricht sull’Unione attribuisce all’azione in materia ambientale il rango di vera e propria politica dell’UE (articolo 130R). Con esso si ampliano le competenze già indicate nell’Atto Unico, il quale all’articolo 130R prevedeva che la *politica ambientale* dovesse essere integrata con le altre politiche comunitarie. Le decisioni in materia ambientale non saranno dunque prese all’unanimità, ma saranno adottate a maggioranza qualificata¹⁸.

L’ambito di applicazione del concetto di *sviluppo sostenibile* è stato ampliato nel quadro dell’articolo 130 R, paragrafo 2, che stabilisce che *"le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie"*. Le disposizioni in materia ambientale presenti nel Titolo XVI “Ambiente” fanno dell’ambiente una politica comunitaria e non più una semplice “azione”, ed ai tre principi fondamentali inseriti nel Trattato del 1987 se ne aggiunge un quarto: *il principio di precauzione*¹⁹. Quest’ultimo impone a tutti coloro che svolgono attività potenzialmente dannose per l’ambiente, la ricerca di rimedi atti a scongiurare un tale evento.

¹⁷ Il Trattato di Maastricht è entrato in vigore il 1° Novembre del 1993.

¹⁸ Atto Unico Europeo Art. 130 R

¹⁹ L’art. 130R (Trattato di Maastricht) prevedeva al punto 2.: *"La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sul principio della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, anzitutto alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio chi inquina paga***Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**".

Bisognerà attendere il Trattato di Amsterdam del 1997²⁰ per vedere lo *sviluppo sostenibile* divenire uno degli obiettivi dell'Unione europea e rappresentare una delle linee guida principali del *modus operandi* europeo. La tutela ambientale diviene un principio costituzionale dell'Unione europea ed una politica comunitaria di pari livello e non subordinata rispetto alle altre. Art. 2 del Trattato introduce nel testo del TUE, il riferimento a uno "*sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, di occupazione e della sicurezza sociale, l'eguaglianza tra donne e uomini, una crescita economica sostenibile e non inflattiva... un alto grado di protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente, la crescita degli standard e della qualità della vita, la solidarietà e la coesione sociale ed economica tra gli Stati membri*". Va inoltre ricordato che Il Trattato prevede che la politica dell'UE miri ad un "*elevato livello di tutela*" ed allo stesso tempo cerca di correggere alla fonte i danni causati all'ambiente, puntando sull'azione preventiva e precauzionale, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga".

Con la strategia di Lisbona (2000) arriva la formalizzazione e l'UE si impegna a rendere la sua "*l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile e con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*" il tutto entro il 2010.

Il Consiglio europeo, riunitosi a Göteborg il 15 e 16 giugno 2001 ha approvato una strategia dell'UE per lo *sviluppo sostenibile* che integra l'impegno politico dell'Unione per il rinnovamento economico e sociale, aggiungendo alla strategia di Lisbona una terza dimensione, quella ambientale, e stabilendo un nuovo approccio nella definizione delle politiche. Il Consiglio di Göteborg ha individuato una serie di obiettivi e misure come orientamento generale per il futuro sviluppo di politiche in quattro settori prioritari: cambiamenti climatici, trasporti, sanità pubblica e risorse naturali, integrando in tal modo le decisioni su questioni sociali ed economiche. Nel testo si legge anche come lo *sviluppo*

²⁰ Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

sostenibile viene visto come un'opportunità anche economica. Infatti, tra gli obiettivi non manca l'invito rivolto all'industria di partecipare attivamente allo sviluppo dotandosi di tecnologie rispettose dell'ambiente. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza di scindere crescita economica e sfruttamento delle risorse.

Nel 2002, Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno adottato il "Sesto Programma d'azione in materia di ambiente" sottotitolato "*il nostro futuro, la nostra scelta*" che indicava quattro priorità tematiche per la politica europea dell'ambiente: cambiamenti climatici, natura e biodiversità, gestione delle risorse, ambiente e salute.

Consapevole dell'importanza di soluzioni globali, l'Unione si è impegnata ad adoperarsi per fare dello sviluppo sostenibile un obiettivo della cooperazione internazionale allo sviluppo. Per questa ragione l'UE tenderà di promuovere le questioni di governo mondiale dell'ambiente garantendo la sinergia delle politiche commerciali e ambientali. In occasione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002 l'Unione fortemente sosterrà un "accordo globale" sullo sviluppo sostenibile²¹.

L'UE ha svolto un ruolo di primo piano a livello internazionale, nel ratificare il protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici nel 2002. L'Unione europea è stata parte firmataria, assumendosi l'impegno di ridurre le proprie emissioni di gas ad effetto serra dell'8 % nel periodo 2008-2012 (rispetto ai livelli del 1990).

La Strategia di Lisbona²² e quella di Göteborg, trovano continuità, rispetto alle linee programmatiche e agli obiettivi, con Europa 2020. In questa occasione l'UE ha rinnovato l'attenzione verso le tre principali mete della precedente pianificazione: accrescere la competitività, aumentare l'occupazione e la qualità del mercato del lavoro, promuovere lo sviluppo della società rafforzando ricerca, istruzione, innovazione e uno sviluppo sostenibile. Al fine di raggiungere le priorità stabilite nella nuova strategia sono stati individuati cinque obiettivi principali, in particolare, ricordiamo il punto 3) dei cinque propositi

²¹ Conclusioni della Presidenza - Göteborg, del 15 e 16 giugno 2001, SN 200/1/01 REV 1. 1. IT. 1

²² http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

dell'Unione: limitare del 20% o persino del 30% le emissioni di gas serra rispetto ai livelli del 1990, ricavare il 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili e aumentare l'efficienza energetica del 20%.

Nel 2012 si svolge la Conferenza Rio+20 con l'obiettivo di verificare lo stato di attuazione degli impegni internazionali nell'ambito delle politiche climatiche, assunti precedentemente, e per cercare di convogliare gli sforzi dei governi e dell'intera società civile verso obiettivi comuni e verso le nuove sfide da affrontare²³. Da molti però questa conferenza è stata vista come un fallimento, troppa retorica che a vent'anni dagli impegni presi non riesce a mostrare risultati concreti in favore dello sviluppo sostenibile²⁴. L'azione dei governi e il grado di inquinamento, la perdita di biodiversità tutto dimostrano tranne che negli anni, venti per l'appunto, lo sviluppo sostenibile sia stato una priorità. Quello che ancora una volta lascia perplessi sulla reale portata di tali "momenti" è l'assenza di una procedura vincolante che possa garantire la transizione ad un modello di sviluppo più sostenibile. Nonostante il risultato principale della conferenza sia stato un piano che fissava gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) l'ampio documento finale è stato però aspramente criticato dagli ambientalisti per la mancanza di specificità e di quell'ambizione necessaria per affrontare le sfide poste dall'attuale degrado ambientale.

L'exkursus storico delineato sino ad ora si chiude con il summit del 2015 delle Nazioni Unite tenutosi a Parigi dove è stata approvata l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile²⁵. Il documento redatto determina gli impegni sullo sviluppo sostenibile che dovranno essere realizzati entro il 2030, individuando 17 obiettivi globali (SDGs - Sustainable Development Goals) e 169 target.

²³ <http://www.minambiente.it/pagina/conferenza-rio20-una-sfida-importante>

²⁴ GUARNACCI, U. 2012. *Il Summit della Terra Rio+20: una dichiarazione senza futuro.* Bologna: Cartografare il presente.

²⁵ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

1.3 Sviluppo sostenibile e responsabilità sociale d'impresa

Riprendendo quanto appreso in precedenza circa la definizione di *sviluppo sostenibile* nel Bruntland Report, lo sviluppo sostenibile può essere definito come un processo nel quale: lo sfruttamento delle risorse; la direzione degli investimenti; l'orientamento dello sviluppo tecnologico e il cambiamento istituzionale sono in armonia ed accrescono le potenzialità presenti e future per il soddisfacimento delle aspirazioni e dei bisogni umani.

In questa ottica spetta sia agli enti pubblici che alle imprese impegnarsi ad adottare una visione ancor più ambiziosa che guardi al futuro pianificando le proprie strategie nel rispetto di valori culturali, sociali ed ambientali. In seguito a questa premessa risulta importante comprendere il ruolo delle istituzioni pubbliche nell'incentivare comportamenti più sostenibili tra i soggetti privati. Accrescere la responsabilità sociale dell'impresa attraverso diversi strumenti può diventare un'importante leva nella lotta al cambiamento climatico. Il GPP (Acquisti Verdi) oltre all'aspetto meramente ambientale, lungo la catena di produzione-acquisto dei beni, può abbracciare anche aspetti sociali. Infatti, le amministrazioni possono consentire la verifica, lungo la catena di fornitura, del rispetto dei diritti umani fondamentali e degli standard minimi relativi alle condizioni di lavoro. Il legame esistente tra il GPP e la RSI può essere riassunto con le seguenti azioni: promozione della legalità in tutte le imprese della catena di approvvigionamento, tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori e contrasto della concorrenza sleale o altri aspetti negativi legati ad acquisti ed appalti.

Anche se risiede nella natura stessa delle imprese la "necessità" di fare profitti questo non significa che per raggiungere tale obiettivo esse debbano ignorare il contesto sociale e territoriale nel quale sono inserite. Un primo riferimento al concetto della responsabilità sociale d'impresa (in inglese Corporate Social Responsibility – CSR) risale al 1984 quando Edward Freeman nel saggio "*Strategic Management: a Stakeholder Approach*" riesce finalmente a superare la concezione che vedeva al centro gli *stockholder* ossia gli azionisti sostituendoli agli *stakeholder* ovvero i portatori d'interesse. Per i sostenitori

della *stockholder view* la “responsabilità” del manager risiede esclusivamente nella generazione di utili senza dover rispondere a nessun tipo di giudizio morale dove fare riferimento a principi etici è assolutamente controproducente giacché si potrebbe incorrere in una violazione dei diritti degli investitori. Freeman afferma, invece, l’imprescindibile collegamento tra etica e strategia competitiva dove i manager costruiscono un “rapporto di fiducia” con gli *stakeholder* dell’impresa. La “*stakeholder view*” sostiene che la capacità di un’impresa di generare ricchezza sia determinata dalle sue relazioni con gli stakeholder, relazioni favorevoli le permetteranno di creare valore e benessere nel lungo periodo. Se già negli anni 30 ci si interrogava su una nuova concezione del ruolo dell’impresa; in seguito alla forte crisi economica dell’ultimo decennio non ci sono più dubbi, l’esigenza di una modifica del *contratto* tra società e impresa è quanto mai necessaria. Le aspettative della società nei confronti delle imprese sono profondamente cambiate ed accanto al progresso economico è richiesto a voce alta il progresso sociale. Costruendo infrastrutture o accrescendo le conoscenze e le competenze sul territorio in cui opera, migliorandone in questo modo la produttività, l’innovazione e la competitività, l’impresa potrà contribuire a promuovere il progresso sociale e, quindi, a creare valore condiviso, sia economico sia sociale²⁶. Questa idea è ben espressa nel 1971 dal Comitato per lo sviluppo economico (Committee for Economic Development)²⁷:

Oggi è chiaro che i termini del contratto tra società e imprese sono, di fatto, mutati in modo sostanziale e importante. All’impresa è richiesto di assumere responsabilità verso la società più ampie che in passato e di essere al servizio di una più ampia gamma di valori umani. All’impresa in

²⁶ IMPRONTA ETICA, SCS AZIONINNOVA CONSULTING (a cura di), 2012. *Il contributo dell’impresa responsabile nella creazione di valore per il territorio.*

²⁷ Il Comitato per lo sviluppo economico è parte del Conference Board (CED) un’organizzazione non governativa, guidata da imprese pubbliche. Gli obiettivi del CED sono: sostenere e promuovere la libera impresa, migliorare l’istruzione e l’assistenza sanitaria, finanziare le campagne elettorali, migliorare il governo societario e migliorare la salute fiscale degli Stati Uniti. Il Consiglio della Conferenza conduce ricerche economiche e di gestione aziendale e pubblica numerosi dati economici ampiamente monitorati indicatori.

realtà, è richiesto di contribuire più alla qualità della vita della società americana che fornire semplicemente beni e servizi²⁸.

Molti sono gli elementi che inducono a considerare la CSR come un fattore di competitività e un *driver* fondamentale per l'innovazione. Il contributo che le imprese socialmente responsabili possono fornire alle comunità in cui operano è vasto, l'RSI verrà infatti definita da Sacconi come *“un modello di governance allargata d'impresa, in base alla quale chi governa l'impresa ha responsabilità che si estendono dall'osservanza di doveri fiduciari nei riguardi della proprietà ad analoghi doveri fiduciari nei riguardi in generale di tutti gli stakeholder”²⁹.*

Si tratta quindi di affrontare un cambiamento culturale che implica la costruzione di una rete di relazioni in cui tutti i portatori di interesse, passando da una visione *mono-stakeholder* ad una *multi-stakeholder*, vengono inclusi nei processi di formazione delle politiche e degli obiettivi delle imprese operando nel rispetto reciproco e definendo gli interessi comuni³⁰.

1.4 Appalti verdi come strumento dello sviluppo sostenibile

Gli appalti verdi giocano un ruolo strategico all'interno dell'ampio ventaglio di strumenti e politiche per lo sviluppo sostenibile. Gli appalti pubblici verdi rappresentano uno degli strumenti più frequentemente usati dagli stati per promuovere lo sviluppo sostenibile. Il termine “appalti verdi” o GPP indica l'insieme degli strumenti giuridici volti a promuovere la graduale integrazione degli interessi ambientali nella disciplina degli appalti pubblici. Il presupposto del GPP è che la crescita economica possa considerarsi apprezzabile solo se

²⁸ CED, 1971. *Social Responsibilities of Business Corporations*, New York: CED. p. 12. Sulla applicazione dell'idea di contratto sociale al business, cfr. T. Donaldson, *Corporations and Morality*, Prentice Hall, N.J., 1982, in part. pp. 36-58.

²⁹ SACCONI, L., 2005. “Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa”. Roma: Bancaria Editrice.

³⁰ ASSI, J., & CARLETTI, C., 2018. *Un futuro responsabile: la promozione di un modello economico inclusivo e sostenibile*. Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (Supsi)

implica un miglioramento della qualità dell'ambiente, della vita, della salute e solo se garantisce un uso razionale delle risorse³¹. L'espressione non richiama una particolare categoria di appalti, ma si riferisce appunto ad un criterio generale, da adottarsi indistintamente per tutti i tipi di appalti, che dovrebbe orientare il settore pubblico verso determinate scelte di acquisto rispetto ad altri beni o servizi ad esse fungibili³². In sintesi, si potrebbe dire che si tratta di un criterio generale vincolante indistintamente applicabile per tutti i tipi di appalti al fine di orientare il settore pubblico verso acquisti di beni e servizi meno impattanti.

In Europa si stima che la spesa pubblica per beni, opere e servizi ammonta a circa 1.800 miliardi di euro l'anno, quasi il 17% del PIL dei Paesi Membri dell'Unione viene destinato ai contratti pubblici. La stessa Commissione europea già nella COM (2001) 274 individua la possibilità che le pubbliche amministrazioni possano “*fungere da traino nel processo di gestione ecologica e nel riorientamento dei consumi verso prodotti più verdi*”³³. Di qui l'intento di utilizzare l'approvvigionamento da parte delle autorità pubbliche di prodotti e servizi *green*, rispettosi di specifici *criteri ambientali*, come leva per muovere flussi economici di notevoli dimensioni e accelerare, di conseguenza, la trasformazione del sistema economico verso la “circularità”. In particolare, in seguito alla maturata consapevolezza che i modelli di economia tradizionali nel lungo periodo sarebbero stati insostenibili negli ultimi anni l'Europa ha messo a punto delle strategie per l'*Economia Circolare*.

L'UE ha abbracciato il suddetto approccio a partire dal 2015, presentando un *Piano d'Azione per l'economia Circolare* con una Comunicazione COM (2015)

³¹ La Corte di Giustizia ha mostrato sempre attenzione per la tutela dell'ambiente, pervenendo a riconoscere la legittimità degli ostacoli alla libera circolazione delle merci imposti da una disciplina nazionale adottata in materia di ambientale. Il riferimento è, ad esempio, alle pronunce della Corte giust. CE, Quinta Sez., 9 luglio 1989, *Enichem Base e a. c. Cinisello Balsamo*, causa C-380/87, in *Raccolta*, 1989, pp. 2491 ss.; Corte giust. CE, 9 luglio 1992, *Commissione c. Belgio (c.d. Rifiuti dei Valloni)*, causa C-2/90, in *Raccolta*, 1992, pp. I-4431 ss.; Corte giust. CE, Prima Sez., 11 dicembre 2001, *Commissione c. Italia (c.d. Oli usati)*, causa C-376/00, in *Raccolta*, 2001, pp. I-9849 ss.

³² FIDONE, G., 2012. *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte ecoefficienti*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, V, p. 819- 820.

³³ Comunicazione su *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*, COM (2001) 274.

614 della Commissione Europea. Si dovrà passare da un processo economico, quello tradizionale, che si sviluppa lungo un asse che parte dall'estrazione delle risorse e termina con la discarica, ad un'economia nella quale ogni singolo materiale viene riciclato e riutilizzato riducendo il più possibile lo spreco e la quantità di rifiuti destinati allo smaltimento in discarica. Secondo la definizione data dalla COM (2015) 614 l'*economia circolare* risulta infatti essere un'economia nella quale «*il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile, e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo*».

Tabella 1.1 - Le azioni dell'UE previste dal "Pacchetto sull'Economia Circolare"	
Sintesi delle azioni dell'UE in tema di Economia Circolare	
PROGETTAZIONE DEL PRODOTTO/DESIGN	Spinta verso l' Ecodesign e la progettazione ecocompatibile: promozione dei concetti di <i>durabilità</i> , <i>riparabilità</i> , <i>rimessa a nuovo</i> e <i>riciclaggio</i> Responsabilizzazione dei produttori (principio della " responsabilità estesa del produttore ")
PROCESSO DI PRODUZIONE	Diffusione di best practices e orientamenti sulla gestione dei rifiuti all'interno dei BREFS Sviluppo della simbiosi industriale Potenziamento delle certificazioni (es. EMAS)
CONSUMO	Miglioramento dei sistemi di etichettatura (e potenziamento marchio ECOLABEL) Valorizzazione " impronta ambientale " Incentivo alle pratiche di riutilizzo Ridefinizione dei prezzi Promozione di modelli di " sharing economy " Potenziamento del Green Public Procurement
GESTIONE DEI RIFIUTI	Fissazione di obiettivi di riciclaggio stringenti in termini percentuali Previsione di disincentivi al conferimento in discarica Investimenti e cooperazione sul territorio Contrasto al fenomeno delle spedizioni illecite di rifiuti Promozione delle certificazioni per gli impianti di trattamento dei rifiuti Diffusione di best
MATERIE PRIME SECONDARIE	Miglioramento della legislazione in tema di " end of waste " Miglioramento della legislazione in tema di concimi organici derivanti da rifiuti Incentivo alle pratiche di riutilizzo dell'acqua Miglioramento della legislazione in materia di sostanze

	chimiche contenute nei prodotti e relativa tracciabilità
SETTORI PRIORITARI	Plastica, rifiuti alimentari, materie prime essenziali, rifiuti da costruzione e demolizione, biomassa e prodotti biologici

Accredia: L'Economia Circolare nelle politiche pubbliche. Il ruolo della certificazione.p.14

Adottando il GPP dunque un ente pubblico riduce gli impatti ambientali delle proprie attività e si rende artefice del cambiamento dei propri modi di consumo; comunicando agli attori locali le proprie politiche di sviluppo, quali imprese e cittadini, stimolerà sia il lato della domanda che quello dell'offerta di prodotti a impatto ambientale ridotto.

Le amministrazioni potrebbero quindi direzionare la propria domanda, integrando le considerazioni ambientali in tutti i processi decisionali e nelle politiche di settore, verso la richiesta di beni eco-compatibili per contro l'offerta, ovvero l'industria, sarebbe stimolata ad orientare la propria produzione aumentando il numero di prodotti in grado di rispecchiare queste caratteristiche. In seguito alla reale attuazione di queste scelte possono essere individuate due conseguenze, in grado di invertire i mercati:

- uno stimolo per gli operatori economici a trovare nuove soluzioni produttive sempre più eco-efficienti, con impulso alla ricerca tecnologica e all'innovazione.
- un gradualmente orientamento anche delle preferenze dei consumatori verso scelte ecologiche, con prospettive di sviluppo del mercato sul medio periodo.³⁴

³⁴ SANDULLI, M.A., DE NICTOLIS, R., & GAROFOLI, R., 2008. (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, II, 1465 ss.: “[...] acquistando dal mercato verde le amministrazioni finirebbero non solo con lo sviluppare la circolazione dei beni e servizi eco-compatibili o a basso impatto ambientale, ma anche con l'incentivare la produzione verde, orientando e modificando i cicli produttivi delle imprese”. Nello stesso senso BELLOMO, G., 2008, *Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello ambientale*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, 2, p. 940 ss.: “Con l'adozione dei GPP, le Pubbliche Amministrazioni modificano i propri stili di consumo e di conseguenza forniscono al mercato un forte stimolo verso il cambiamento dei modi di produzione. Se, infatti, [...] gli appalti delle pubbliche amministrazioni

1.5 Legislazione europea: le origini e le caratteristiche del GPP

La disciplina europea degli appalti pubblici è rimasta per molto tempo indifferente a questioni legate allo sviluppo sostenibile; infatti non bisogna dimenticare che i principi cardine dell'intero "*sistema Europa*" fin dagli esordi sono stati la libera concorrenza e l'economia di mercato³⁵.

Le direttive del 1971³⁶ e del 1976³⁷ una dedicata agli appalti di lavori e l'altra alle forniture, possono essere viste come l'inizio di una stagione normativa in materia di appalti, anche se è bene ricordarlo, la disciplina introdotta era "*centrata sul perseguimento di obiettivi di natura economia*".³⁸ Queste direttive verranno definite "*di prima generazione*" perché incapaci di produrre i risultati desiderati dal legislatore comunitario.

Le istituzioni comunitarie resesi conto all'incirca un decennio più tardi che era necessario intervenire in materia di appalti in modo più incisivo cercarono di avviare una riforma in tal senso con la pubblicazione del Libro Bianco del 1985³⁹.

aumentano la domanda globale di beni a basso impatto ambientale, le imprese saranno incentivate, nel medio-lungo periodo, a introdurre innovazioni (tecnologiche, gestionali, organizzative, ecc.) che consentano di produrre tali beni a costi più bassi; si metterebbe così in moto un circolo virtuoso poiché le imprese che producono i beni con alto impatto ambientale, vendendo meno e perdendo quote di mercato a favore delle imprese verdi a mano a mano che queste riescono a ridurre i costi di produzione, abbandonano un po' alla volta quei mercati per convertirsi alla realizzazione dei beni a più basso impatto ambientale".

³⁵ Art. 2 Trattato CE "La Comunità ha il compito di promuovere, mediante l'instaurazione di un mercato comune e il graduale ravvicinamento delle politiche economiche degli Stati membri, uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità ha accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita è più strette relazioni tra gli Stati che ad essa partecipano."

³⁶ Si tratta della direttiva del Consiglio 26 luglio 1971 n. 71/305/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici, in G.U.C.E., 16 agosto 1971 n. 185;

³⁷ Direttiva 21 dicembre 1976 n. 77/62/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, in G.U.C.E., 15 gennaio 1977 n. L13.

³⁸ "Finalizzata a garantire la parità di condizioni tra le imprese partecipanti alla gara e ad assicurare procedure di aggiudicazione trasparenti, non discriminatorie, e accessibili" - G.FIDONE, op. loc. cit. La disciplina comunitaria sugli appalti pubblici elaborata a partire dagli anni settanta del secolo scorso persegue l'obiettivo di "realizzare l'integrazione economica tra gli Stati membri ed attuare i principi" di libera circolazione dei beni (art. 28 e ss. Tr. Ce), dei servizi (art. 49 e ss. Tr. Ce), del diritto di stabilimento (art. 43 e ss. Tr. Ce), del principio di non discriminazione e parità di trattamento (art. 12 Tr. Ce).

³⁹ Si tratta del primo Libro bianco dell'Unione Europea e prende il nome dal suo designatore, Jacques Delors; fu varato a Milano nel 1985 dal Consiglio d'Europa con il titolo "*Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo*" (Milano, 28-29 giugno 1985), COM(85) 310, giugno 1985. Nel corpo del testo, il settore degli appalti pubblici è indicato come un

Grazie a questa nuova spinta riformatrice nell'arco temporale che va dagli anni '80 agli anni '90 sono state emanate le direttive "di seconda generazione" intese a correggere le disfunzioni manifestatesi col precedente sistema normativo⁴⁰. Queste direttive in materia di appalti pubblici non facevano ancora alcun riferimento alle questioni di carattere ambientale.⁴¹

Un timido riconoscimento sull'importanza di armonizzare la disciplina sugli appalti con la politica ambientale e sociale⁴², lo si è avuto nel 1998 con l'emanazione da parte della Commissione del Libro Bianco⁴³ *Gli appalti pubblici nell'Unione Europea*. Tale documento ha avuto il merito di fissare i limiti entro cui le amministrazioni appaltatrici possono valutare gli aspetti ambientali e sociali in una procedura di aggiudicazione, in modo tale da garantire il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione, e di individuare le diverse fasi della procedura in cui tali variabili possono trovare collocazione.⁴⁴

La Commissione ha così analizzato gli aspetti qualificanti del rapporto fra appalti pubblici e concessioni⁴⁵; appalti pubblici e ambiente⁴⁶; appalti pubblici e

ambito prioritario d'intervento per l'eliminazione delle barriere agli scambi tra gli Stati membri e si sollecitano interventi mirati a favorirne il processo di liberalizzazione ed integrazione.

⁴⁰ GRECO, G., 1997. *Il sistema comunitario degli appalti pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, pag. 1333; MORBIDELLI, G., & ZOPPOLATO, M., *Gli appalti pubblici*, in CHITI, M. P., & GRECO, G. 2007. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, I, Milano.

⁴¹ Il riferimento di FENNI, B. alla direttiva 92/50/CEE sull'aggiudicazione degli appalti di servizi, alla 93/36/CEE sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e alla 93/37/CEE in materia di lavori pubblici.

⁴² ALBERTI, C., 2002. *Tutela ambientale, politica sociale e appalti: verso uno sviluppo sostenibile del mercato unico. Primi interventi interpretativi della Commissione CE*, in *Riv. trim. appalti*,

⁴³ Comunicazione della Commissione, *Gli appalti pubblici nell'Unione europea*, Bruxelles 11 marzo 1998, COM (98) 143.

⁴⁴ FENNI, B., *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile in www.AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica* – ISSN 1974-9562.

⁴⁵ Si fa riferimento alla Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, Bruxelles, 12 aprile 2000, 2000/C 121/02, in *G.U.C.E* C-121 del 29.4.2000, p.2. Per i primi commenti, cfr. CARBONE – CARINGELLA – DE MARZO (a cura di), *L'attuazione della legge quadro sui lavori pubblici. Commentario*, Ipsoa, 2000, p. 374-380; Spinelli – Quarta, *Appalti pubblici europei: la comunicazione interpretativa della commissione in tema di concessioni*, in questa *Rivista*, 2000, p. 585-590; Leggiadro, *Il Commento*, in *Urb. e Appalti*, 2000, p. 1071-1075; VALLANIA, *Le innovazioni apportate dalla Comunicazione interpretativa della Commissione nel settore delle concessioni pubbliche*, in questa *Rivista*, 2000, p. 838-853; SCIANDONE, *La UE precisa: "Concessioni da affidare soltanto ricorrendo a gare pubbliche"*, in *Edilizia e Territorio*, 2000, 17, p. 42-43.

⁴⁶ Comunicazione interpretativa della Commissione "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici", 2001/C 333/07, in *G.U.C.E.*, C 333 del 28.11.2001, p. 12.

politica sociale⁴⁷, con lo scopo di fornire suggerimenti utili in sede normativa e contribuire ad una corretta applicazione della legislazione europea, servendosi di uno strumento giuridico *sui generis* – la Comunicazione interpretativa – qualificabile come atto di *soft law*, privo di un valore nomopoietico⁴⁸. Proprio attraverso questo strumento con le Comunicazioni interpretative: “*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*” e “*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici*” vengono portate all’attenzione, rispettivamente, nella prima la necessità di integrazione di valutazioni di natura ecologica e nella seconda dei diversi *aspetti sociali*.

Agli inizi del nuovo millennio appare sempre più pressante l’esigenza di fare chiarezza su come le considerazioni ambientali siano effettivamente compatibili, in materia di appalti pubblici, con la legislazione comunitaria in vigore. In questo senso, nell’ambito del consiglio europeo di Göteborg è stata presentata la COM (2001) 274⁴⁹ che invitava gli Stati membri a valutare come fare un uso migliore degli appalti pubblici per favorire l’acquisto e l’utilizzo di prodotti e servizi compatibili con l’ambiente.

Negli anni successivi, è possibile intravedere, i primissimi tentativi di regolamentare gli appalti verdi. A seguito di una raccomandazione dell’OCSE nel 2002 e di una dichiarazione del vertice mondiale di Johannesburg (2002) sullo sviluppo sostenibile è stata creata la cosiddetta *task force* Marrakech sugli appalti sostenibili al fine di diffondere pratiche sostenibili (ecologiche) in materia di appalti pubblici.

⁴⁷ Comunicazione interpretativa della Commissione “*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici*”, 2001/C 333/08, in *G.U.C.E.*, C 333 del 28.11.2001, p. 27.

⁴⁸ Come è stato espressamente ricordato nella comunicazione COM (1998) 143, si tratta di documenti di carattere interpretativo, in cui la Commissione non può proporre soluzioni che esulino dall’attuale regime degli appalti pubblici. Inoltre, l’interpretazione del diritto comunitario resta di esclusiva competenza della Corte di giustizia. Cfr. COM(1998) 143, p. 10; Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, 2000/C 121/02, p. 2, punto 4 dell’Introduzione; Comunicazione interpretativa della Commissione “*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*”, 2001/C 333/07, p. 13; Comunicazione interpretativa della Commissione “*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici*”, 2001/C 333/08, p. 28.

⁴⁹ “*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*”

Con la COM (2011) 274, sopra citata, comincerà a prendere forma la regolamentazione del *Green Public Procurement*. Il GPP è inserito nel contesto più ampio della strategia di Politica Integrata dei Prodotti (IPP)⁵⁰, a sua volta avviata con l'emanazione del Libro Verde sulla Politica Integrata relativa ai prodotti del 2001. La successiva COM (2003) 302 della Commissione Europea sull'IPP ha poi espressamente previsto la necessità per gli Stati membri di dotarsi di Piani d'Azione Nazionale per il GPP.⁵¹ Nella comunicazione sulla politica integrata dei prodotti (IPP) si afferma che tutti i prodotti e servizi abbiano un impatto ambientale, sia durante la produzione sia durante l'uso o lo smaltimento finale. In questo senso la politica persegue come obiettivo il miglioramento ambientale facendo sì che esso possa andare di pari passo con il miglioramento delle prestazioni dei prodotti, favorendo al tempo stesso la competitività dell'industria a lungo termine.

Per una facile contestualizzazione e comprensione del GPP è doveroso elencare i principi su cui poggia la IPP:

- considerazione del ciclo di vita (*life-cycle thinking*) dei prodotti;
- collaborazione con il mercato (introduzione di incentivi per orientare il mercato verso soluzioni più sostenibili: in particolare, incoraggiando la domanda e l'offerta di prodotti più ecologici e premiando le imprese più innovative e impegnate a promuovere lo sviluppo sostenibile);
- coinvolgimento delle parti interessate (incoraggiare tutti coloro che entrano in contatto con il prodotto - le industrie, i consumatori e le autorità pubbliche - ad intervenire nell'ambito della propria sfera di influenza, promuovendo la cooperazione tra le varie parti interessate);
- miglioramento continuo (ciascun'impresa può stabilire i miglioramenti in relazione al loro rapporto costo - efficacia);
- molteplicità degli strumenti di azione (non si tratta di creare nuovi strumenti ma di attivare in modo efficace quelli già esistenti, dagli strumenti volontari a quelli normativi, dagli interventi su scala locale fino alle azioni a livello internazionale).

⁵⁰ COM (2001)68 CE

⁵¹ DE MATTEIS, A., 2016. *La disciplina degli appalti pubblici nel diritto comunitario ed i suoi effetti sul codice dei contratti*. In SAITTA, F., *Appalti e contratti pubblici* - eBook - Cedam | ShopWKI

Al suo interno vengono individuati anche gli strumenti utilizzabili affinché la politica integrata dei prodotti possa realmente essere efficace ed attrattiva nei confronti di produttori e di consumatori. Le misure individuate in tal senso sono:

- incoraggiare il ricorso a misure fiscali per favorire i prodotti più ecologici;
- tener conto degli aspetti ambientali nell'aggiudicazione dei contratti pubblici COM (2002) 412 e Direttiva 2004/18/ CE;
- promuovere l'applicazione del concetto di ciclo di vita;
- integrare e promuovere l'applicazione degli strumenti volontari (Ecolabel, EMAS, DAP, Green Public Procurement, etc.);
- fornire ai consumatori le informazioni necessarie per una "scelta consapevole dei prodotti": sul loro acquisto, sul loro utilizzo e sul loro smaltimento.⁵²

Si potrebbe dire che la giurisprudenza comincia a dare il suo contributo nel 2001 con la sentenza *Concordia Bus Finland* quando la Corte di Giustizia dell'UE si pronuncerà sull'ammissibilità dei criteri ambientali quali criteri di aggiudicazione di un appalto. La vicenda riguardava un appalto di trasporto urbano di linea da aggiudicare in base all'offerta economicamente più vantaggiosa in cui tre erano i criteri da considerare: il prezzo complessivo della gestione, la qualità del materiale e la gestione qualitativa ed ambientale da parte dell'imprenditore, ovverosia il rispetto da parte dello stesso di criteri non strettamente economici ma ecologici⁵³. Secondo la Corte i criteri enunciati nelle direttive in materia di appalti pubblici hanno carattere esemplificativo e non impediscono alla stazione appaltante, nell'esercizio del suo potere discrezionale, di richiedere il soddisfacimento di criteri non strettamente economici, in ossequio al principio di integrazione di cui all'art. 6 del Trattato CE. Poco dopo, con un'ulteriore sentenza, la Corte affronta la questione legata

⁵² <http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/sviluppo-sostenibile/strumenti-per-lo-sviluppo-sostenibile/politica-integrata-dei-prodotti-ipp>

⁵³ Corte Giust. CE, 17 settembre 2002, causa C-513/99, *Concordia Bus Finland*. Per una nota alla sentenza si veda, tra gli altri, BROCCIA, M. 2003. *Criteri ecologici nell'aggiudicazione degli appalti*, in *Urbanistica e Appalti*, p. 168; LOTTINI, M., 2002. *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*, in *Foro amm. CDS*, p.1936. In materia si veda pure SPAGNUOLO, F., 2006. *Il Green public procurement e la minimizzaione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubb. comunitario*, p. 397.

alla “misura” entro cui i criteri ambientali possono legittimamente incidere nella scelta dell’offerta economicamente più vantaggiosa⁵⁴.

Occorrerà quindi, conoscere maggiori dettagli, per meglio comprendere le disposizioni che si sono succedute e soprattutto le nuove direttive in materia.

1.5.1 Le direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE

Le proposte della Commissione trovano seguito con l’inserimento, nelle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, della componente ambientale nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.

In particolare, la direttiva 2004/18/CE, è frutto di una esigenza di unificazione delle normative sulle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici, servizi e forniture. Si è pertanto agito nell’ottica della creazione di un unico *corpus* normativo. È bene però sottolineare come *“la possibilità (...) di fare riferimento a criteri ulteriori rispetto a quelli originariamente indicati nelle varie direttive, non significa che qualsiasi criterio di natura ambientale (o sociale) possa essere preso in considerazione”*⁵⁵.

Il Considerando 2 della direttiva 2004/18/CE richiama espressamente il rispetto dei principi fissati nel Trattato: libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi, parità di trattamento, di non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza; assicurando non solo il principio di concorrenza ma anche rispettando la discrezionalità amministrativa nella scelta del contraente.⁵⁶ Per la prima volta quindi la pubblica amministrazione, nel selezionare gli enti aggiudicatori, potrà prendere in considerazione non solo fattori di ordine economico ma anche di natura ambientale. La direttiva si pone l’obiettivo di orientare le pubbliche amministrazioni verso l’acquisto di beni, servizi e lavori con caratteristiche di

⁵⁴ Corte Giust. CE, 4 dicembre 2003, causa C-448/01, *EVN AG. et Wienstrom GmbH c. Republik Österreich*, in *Racc. I*, p. 1427 e ss.

⁵⁵ CARANTA, R., 2012. *I contratti pubblici*, Giappichelli, p. 492.

⁵⁶ L’amministrazione potrà individuare il contraente secondo diverse procedure, di volta in volta più opportune rispetto all’obiettivo finale della scelta della migliore offerta.

eco-efficienza, stimolando al contempo le imprese produttrici ad immettere sul mercato prodotti con tali caratteristiche.⁵⁷ In risposta alla necessità di modernizzazione del settore e di una maggiore trasparenza anche in materia di appalti è stata disposta la piena applicazione delle nuove tecnologie, si prospetta quindi un sistema di appalti che si doti di mezzi informatici e telematici non solo per le comunicazioni di corredo ma anche per l'operatività delle procedure d'appalto⁵⁸. Importante è annoverare tra le novità, in ottica di sostenibilità, (nel caso specifico da intendersi di tipo economico) l'introduzione da parte del legislatore di centrali di committenza, cioè la creazione di appositi organismi per la centralizzazione degli acquisti di più amministrazioni. Le centrali fanno capo ad un unico soggetto e sono idealizzate per finalità di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica nonché miglioramento del livello dei servizi.

Continuando al Considerando 29 della Direttiva 2004/18/CE è ammessa esplicitamente la possibilità di introdurre requisiti ambientali nella stesura di specifiche tecniche. *“Le amministrazioni aggiudicatrici che desiderando definire requisiti ambientali nelle specifiche tecniche di un determinato contratto possono prescrivere le caratteristiche ambientali, quali un metodo di produzione determinato, e/o gli effetti ambientali specifici di gruppi di prodotti o di servizi.”*⁵⁹ Allo stesso modo considerazioni di carattere ambientale possono essere fatte anche in occasione di esclusione, non ammettendo alla gara le imprese che non possiedono determinate caratteristiche. La normativa ha offerto, così, la possibilità di “integrare” la dimensione ambientale fra le variabili di valutazione della “migliore” offerta, inserendola “nel contesto della tutela della concorrenza” e ha stabilito un collegamento ed un “doveroso” bilanciamento tra “efficienza economica e tutela ambientale”; avviando un percorso di valorizzazione della

⁵⁷ CLARICH, M., 2007. *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in Dir. pubbl., n. 1, p. 219

⁵⁸ In conformità, peraltro, a quanto stabilito in occasione del Consiglio europeo di Lisbona del 23 – 24 marzo 2000, nel quale è stato chiesto alla Commissione, al Consiglio e agli Stati membri di *“adottare i provvedimenti necessari per garantire che le procedure relative agli appalti comunitari e pubblici vengano espletate per via elettronica”*.

⁵⁹ Art. 45, comma 2, lett. c) della direttiva 2004/18/CE

variabile “ambiente” attraverso “l’utilizzo degli stessi meccanismi del mercato concorrenziale” per la promozione delle politiche di sostenibilità ambientale⁶⁰.

In seguito all’approfondimento sull’emanazione delle nuove direttive di settore del 2004 l’analisi procede con lo studio delle successive normative sul tema degli appalti.

1.5.2 L’evoluzione della normativa appalti

Nella Comunicazione COM (2007) 333 viene ripresa la definizione dell’oggetto dell’appalto, sottolineando la possibilità, in capo all’ente aggiudicatore, di prescrivere specifiche tecniche, o di un particolare procedimento di produzione e la possibilità di fare riferimento a marchi ecologici, ma sempre con la precisazione che tali richieste non devono sortire effetti discriminatori⁶¹. Le direttive prevedono:

- *selezione dell’offerente*: tra le ipotesi tassative di esclusione dalla procedura di aggiudicazione, figura espressamente il caso di violazione delle normative sociali⁶², ma non di quelle ambientali, che si evince solo indirettamente⁶³. Qualora l’appalto richieda un’esperienza specifica nel campo ambientale, quest’ultima diviene un criterio legittimo di capacità tecnica e competenza per valutare l’idoneità dei candidati. Inoltre, è ammessa la possibilità di esigere dai fornitori l’adesione ad un sistema di gestione ambientale comunitario -ecogestione e audit- che, per valere

⁶⁰ BELLOMO, G., 2008. *Il Green Public Procurement nell’ordinamento multilivello dell’ambiente cit.*; CAFAGNO, M., 2007 *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune.*; CLARICH, M. *La tutela dell’ambiente attraverso il mercato, cit.*; LUGARESI, N. 2004. *Diritto dell’Ambiente*, Padova: Cedam.

⁶¹ ALBERTI, C. op.cit.

⁶² Cfr. gli articoli 20 e) della direttiva 93/36/CEE, 24 e) della direttiva 93/37/CEE, cui fa riferimento l’articolo 31, paragrafo 2, della direttiva 93/38/CEE, e l’articolo 29 e) della direttiva 92/50/CEE.

⁶³ Come precisa al par. 2.1, p. 17 la Comunicazione interpretativa della Commissione "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici", 2001/C 333/07, cit., "Nel caso in cui la legge qualifichi l’inosservanza delle norme in materia ambientale come un reato che incide sulla moralità professionale, le direttive sugli appalti pubblici prevedono per gli enti aggiudicatori la possibilità di escludere un candidato dalla partecipazione all’appalto in base al motivo indicato al punto c), qualora esso sia stato condannato per un tale reato, con sentenza passata in giudicato. Inoltre, la Commissione ha proposto una direttiva comunitaria che definisce una serie minima di reati contro l’ambiente".

come mezzo di prova della specifica capacità, deve avere un'incidenza sulla qualità della fornitura o sulla idoneità di un'impresa a realizzare un appalto con requisiti ambientali.

- *fase di aggiudicazione*: il criterio speciale di natura ambientale⁶⁴ o sociale⁶⁵, non indicato dalle direttive, è ammesso solo nella misura in cui risulti essenziale per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa.
- *fase di esecuzione*: tra i poteri esperibili da tali enti pubblici nel perseguimento, da un lato, di interessi ambientali e, dall'altro, di obiettivi sociali i criteri ambientali e sociali potranno essere fatti valere *“attraverso l'applicazione di clausole contrattuali o di “condizioni di esecuzione dell'appalto”, nei limiti in cui tale applicazione venga effettuata nel rispetto del diritto comunitario e, in particolare, la stessa non abbia un'incidenza discriminatoria, diretta o indiretta nei confronti degli offerenti di altri Stati membri”*⁶⁶.

Con la COM (2008) 397 “Piano d'Azione Europeo per la Produzione e il Consumo sostenibile e per la Politica Industriale sostenibile” la Commissione illustra la sua strategia volta a sostenere un approccio integrato nell'UE e a livello internazionale, a favore di un consumo e di una produzione sostenibili e per la promozione di una politica industriale altrettanto sostenibile. La Comunicazione intende sottolineare che i consumi e la produzione sostenibili rappresentano una delle principali sfide che l'Europa deve affrontare. Il centro del Piano d'azione è costituito da un quadro dinamico volto a migliorare la resa energetica e ambientale dei prodotti e a promuoverne l'accettazione da parte dei consumatori. Per raggiungere tale obiettivo è doveroso fissare norme in tutto il mercato interno, per garantire che i prodotti siano migliorati adottando un approccio sistematico agli incentivi e agli appalti; va inoltre intensificata la diffusione di informazioni ai consumatori attraverso un sistema di etichettatura più semplice e più coerente, affinché la loro domanda possa sostenere tale politica. La strategia sarà applicata a prodotti che presentano un potenziale significativo di riduzione degli impatti ambientali. La sfida consiste nel migliorare la resa ambientale generale dei prodotti durante tutto il loro ciclo vitale, promuovere ed incentivare la domanda di prodotti migliori e di tecnologie di produzione migliori, aiutando i consumatori a scegliere in modo più

⁶⁴ Comunicazione 333/07, cit., par. 3.1, p. 19.

⁶⁵ Comunicazione C-333/08, cit., par. 1.4, p. 31.

⁶⁶ Comunicazione C-333/07, cit., par. 4, p.20 e Comunicazione C-333/08, cit., par. 1.6, p.33.

consapevole. La strategia viene ulteriormente sostenuta ed amplificata da iniziative volte a snellire la produzione e ad affrontare gli aspetti internazionali⁶⁷.

A seguire sempre nello stesso anno viene pubblicata la Comunicazione “Appalti pubblici per un ambiente migliore” COM (2008) 400. Quest’ultima è parte del pacchetto di misure che accompagna il “Piano d’Azione Europeo per la Produzione e il Consumo sostenibile e per la Politica Industriale sostenibile”. Rappresenta un provvedimento importante che definisce per il GPP un percorso di diffusione a livello comunitario, introducendo precisi *target* soggetti a controlli periodici e prevedendo diversi passi utili ad una progressiva affermazione del GPP come pratica abituale degli operatori pubblici europei. Nel contesto della strategia rinnovata per lo sviluppo sostenibile alcuni stati membri all’avanguardia nel settore si sono fissati obiettivi ambiziosi, di seguito alcuni esempi:

“Il governo olandese intende arrivare al 100% di appalti sostenibili entro il 2010. Il governo austriaco ha fissato una serie obiettivi da raggiungere entro il 2010 per 5 gruppi di prodotti: IT: 95%, energia elettrica: 80%, carta: 30%, prodotti di pulizia: 95%, veicoli: 20%. In Francia, entro il 2010, il 20% di tutti i veicoli acquistati ogni anno dall’amministrazione centrale per rinnovare il proprio parco macchine dovrebbe essere costituito da veicoli “puliti”, il 20% delle nuove costruzioni dovrebbe rispettare le norme HQE16 o equivalenti e il 50% di tutti i prodotti in legno dovrebbe provenire da fonti legali e sostenibili. Nel Regno Unito il piano d’azione per gli appalti sostenibili è strettamente connesso a una serie di obiettivi sostenibili applicabili agli uffici dell’amministrazione centrale, fra cui si segnala l’impegno a raggiungere un bilancio CO2 neutro entro il 2012 e a ridurre le emissioni di carbonio del 30% entro il 2020.”

Sarà proprio sulla base di questi impegni volontari e di uno studio condotto sull’efficienza del GPP negli Stati membri che la Commissione “propone che, entro il 2010, il 50% di tutte le gare di appalto siano verdi... La percentuale dovrebbe valere tanto per il numero di contratti quanto per il loro valore...”

Nella Comunicazione si legge: “Poiché i beni “più verdi” vengono definiti sulla base del ciclo di vita, il GPP toccherà tutta la catena di approvvigionamento,

⁶⁷ Comunicazione della Commissione COM (2008) 397 def.

*oltre a stimolare l'applicazione di norme verdi negli appalti privati*⁶⁸. Numerosi studi hanno messo in evidenza che esistono notevoli opportunità per acquisti verdi della pubblica amministrazione economicamente efficienti – soprattutto in settori in cui i prodotti ecologici non sono più costosi rispetto agli equivalenti non ecologici (se si prende in considerazione il costo del ciclo di vita del prodotto)⁶⁹. Appare ragionevole affermare che un utilizzo più sostenibile delle risorse naturali e delle materie prime andrebbe a vantaggio tanto dell'ambiente quanto dell'economia in generale, fornendo occasioni vantaggiose alle economie "verdi" emergenti⁷⁰. Nel 2011 la Commissione europea ha pubblicato un documento intitolato "Acquisti Sociali - Una Guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici", in cui viene introdotto il concetto di "Appalti Pubblici Socialmente Responsabili" (Socially Responsible Public Procurement – SRPP) nel tentativo di spingere le autorità pubbliche alla realizzazione di un equilibrio appropriato tra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, ambientale e sociale. Tale guida si proponeva di sensibilizzare le amministrazioni aggiudicatrici in merito ai vantaggi potenziali degli appalti pubblici socialmente responsabili e declinava in termini pratici le opportunità offerte nell'allora quadro giuridico dell'Unione Europea per introdurre aspetti sociali nei propri appalti pubblici, attraverso la presentazione e l'analisi di esperienze di pubbliche amministrazioni in Europa⁷¹.

Sempre nello stesso anno viene pubblicata la Comunicazione: "Libro verde sulla modernizzazione della politica Ue in materia di appalti pubblici— Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti⁷²". Con questa Comunicazione prosegue il lavoro avviato con l'iniziativa precedente: "Verso un atto per il mercato unico – Per un'economia sociale di mercato altamente

⁶⁸ Comunicazione della Commissione, COM (2008) 400 def.

⁶⁹ I costi del ciclo di vita dovrebbero coprire il prezzo di acquisto e i costi associati (consegna, installazione, attivazione, ...), i costi di funzionamento (compresi energia, pezzi di ricambio, manutenzione) e i costi a fine ciclo (disattivazione, rimozione, smaltimento).

⁷⁰ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, UNEP Year Book 2008: *An Overview of Our Changing Environment*. Nairobi, Kenya.

⁷¹ LA VALORIZZAZIONE DEGLI ASPETTI SOCIALI NEGLI APPALTI PUBBLICI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI

⁷² Comunicazione della Commissione, COM (2011) 15 del 27 gennaio 2011.

competitiva⁷³”. In quest’ultima è possibile percepire lo sforzo di individuazione, anche attraverso gli appalti pubblici, della ricerca di risposte alla crisi economica lavorando sul potenziamento del mercato unico. La Commissione ha annunciato in questo atto l’intenzione di avviare consultazioni funzionali alla presentazione, nel 2012, di proposte legislative destinate a semplificare e aggiornare la normativa europea sugli appalti pubblici in modo tale da renderla più flessibile. Gli appalti però rappresentano solo una delle dodici leve, che in seguito alle consultazioni per il rafforzamento del mercato unico, sono state individuate come prioritarie.⁷⁴

In particolare, nella parte quarta della COM(2011)15 si legge: *“Le amministrazioni pubbliche possono offrire un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020⁷⁵, sfruttando il proprio potere di acquisto per appaltare beni e servizi a maggiore valenza “sociale” per favorire l’innovazione, rispettare l’ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici, riducendo il consumo energetico, aumentando l’occupazione, migliorando la salute pubblica⁷⁶ e le condizioni sociali, e promuovendo l’uguaglianza e l’inclusione dei gruppi svantaggiati⁷⁷. La sensibile domanda di beni e servizi “più verdi”, a basse emissioni di carbonio, più innovativi e socialmente responsabili potrà anche orientare la produzione e le tendenze di consumo negli anni a venire”*.

Due sono i metodi possibili per realizzare gli obiettivi strategici di Europa 2020 e possono, in estrema sintesi, essere definiti: “come acquistare” e “che cosa acquistare”. Il primo, su come fornire alle amministrazioni aggiudicatrici gli strumenti necessari per tener conto di tali obiettivi in conformità delle norme

⁷³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 27 ottobre 2010, COM (2010) 608.

⁷⁴ Le altre sono: L’accesso al finanziamento per le PMI; La mobilità dei cittadini; I diritti di proprietà intellettuale; I consumatori, protagonisti del mercato unico; I servizi; Le reti; Il mercato unico digitale; L’imprenditoria sociale; La fiscalità; La coesione sociale; Il quadro normativo per le imprese.

⁷⁵ Cfr. la Comunicazione della Commissione, COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010.

⁷⁶ Cfr. conclusioni del Consiglio del 13 settembre 2010 sugli insegnamenti tratti dalla pandemia A/H1N1.

⁷⁷ Questa considerazione è in particolare in linea con l’articolo 9 del TFUE che invita l’Unione a tener conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un’adeguata protezione sociale, la lotta contro l’esclusione sociale.

procedurali in materia di appalti pubblici, il secondo, su come imporre requisiti obbligatori alle amministrazioni aggiudicatrici o prevedere incentivi capaci di orientare le loro decisioni in merito al tipo di beni e servizi da appaltare.

Continuando, la Commissione individua i seguenti passaggi per l'attività legata al "come acquistare":

- *Descrivere l'oggetto dell'appalto e le specifiche tecniche*
- *Imporre i criteri di selezione più pertinenti*
- *Impiego dei criteri di aggiudicazione più adatti*
- *Imposizione di clausole sulla corretta esecuzione dell'appalto*
- *Collegamento con l'oggetto/con l'esecuzione dell'appalto*

Il libro verde, come fanno notare Fidone e Mataluni (2016), al fine di migliorare attraverso questo metodo tali strumenti pone dei quesiti sulla possibilità che le direttive siano rivisitate in senso di maggiore flessibilità dei modelli di gara, con ampliamento della discrezionalità dell'amministrazione.

Ad esempio, nella fase "*descrivere l'oggetto dell'appalto e le specifiche tecniche*" chiede se sia opportuno consentire che le specifiche (attualmente da definirsi in termini di dettagli e requisiti tecnici) siano definite in senso di prestazioni o di requisiti funzionali (eventualmente rendendo obbligatori requisiti funzionali o di prestazione a carattere ambientale)⁷⁸; se alcune procedure flessibili quali il dialogo competitivo o i concorsi di progettazione, siano adatte per tener conto delle politiche ambientali⁷⁹; se l'eventuale utilizzo della procedura negoziata previa pubblicazione come procedura *standard* renderebbe più facile tener conto di considerazioni ambientali⁸⁰. Per l'indicazione "*Imporre i criteri di selezione più pertinenti*" si intende se sia opportuno consentire che le amministrazioni possano tener conto dell'esperienza specifica e delle competenze concernenti gli aspetti ambientali rilevanti per l'oggetto dell'appalto⁸¹. In "*Impiego dei criteri di aggiudicazione più adatti*" se sia opportuno eliminare definitivamente il criterio basato unicamente

⁷⁸ Comunicazione della Commissione, 27 gennaio 2011, *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, COM (2011) 15 def., quesito n. 64.

⁷⁹ Comunicazione della Commissione, COM (2011) 15 def., cit., quesito n. 65.

⁸⁰ Comunicazione della Commissione, COM (2011) 15 def., cit., quesito n. 68.

⁸¹ Comunicazione della Commissione, COM (2011) 15 def., cit., quesito n. 69.

sul prezzo più basso ovvero limitarne l'applicazione o ridurne il peso; se sia opportuno «introdurre una terza possibilità» tra i criteri di aggiudicazione oltre al prezzo più basso e all'offerta economicamente più vantaggiosa⁸²; se sia opportuno rimeditare l'utilizzazione dei criteri ambientali ovvero dell'elemento del costo del ciclo di vita nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁸³. Infine, ma sono per la seguente trattazione, "Imposizione di clausole sulla corretta esecuzione dell'appalto" se occorre rimeditare la funzione delle clausole sull'esecuzione dell'appalto e se taluni tipi di essere dovrebbero già essere specificate a livello UE⁸⁴.

Mentre per il "che cosa acquistare" il consiglio è quello di: *"imporre requisiti obbligatori alle amministrazioni aggiudicatrici o prevedere incentivi capaci di orientare le loro decisioni in merito al tipo di beni e servizi da appaltare"*. Potrebbero, ad esempio, essere prescritti alle amministrazioni aggiudicatrici obblighi in termini di livelli massimi di utilizzo dell'energia e delle risorse, sostanze nocive per l'ambiente, livelli minimi di riciclaggio, ovvero in termini di obiettivi, quale, ad esempio, una percentuale minima di acquisti pubblici ecocompatibile.

Anche se, come evidenziato nel libro stesso, questo aspetto non manca di *pro* e *contro*. Tra i *pro* è possibile annoverare l'introduzione di requisiti obbligatori, tali obblighi, infatti sono stati pensati proprio come un elemento chiave per favorire la diffusione nel mercato di beni e servizi ad alta valenza ambientale e sociale. L'introduzione di requisiti obbligatori è stata invocata esplicitamente come strumento per promuovere l'innovazione e gli altri obiettivi previsti dalla strategia Europa 2020, pertanto è da considerarsi come uno degli aspetti positivi seguito dall'accentramento delle decisioni sulle strategie di acquisti, capace di evitare la frammentazione delle politiche in materia di appalti e accrescendone la prevedibilità, avvantaggiando così gli operatori economici. Uno dei primi aspetti critici che invece emerge è riconducibile al rischio di discriminazione o alla limitazione della concorrenza a cui questi obblighi

⁸² Comunicazione della Commissione, COM (2011) 15 def., cit., quesito n. 70.

⁸³ Comunicazione della Commissione, COM (2011) 15 def., cit., quesito n.73.

⁸⁴ Comunicazione della Commissione, COM (2011) 15 def., cit., quesito n.74.

potrebbero condurre, per minimizzare questo rischio e renderlo quasi nullo, i requisiti e i criteri imposti dovrebbero essere obiettivi e non discriminatori e il loro impiego limitato ai casi in cui il mercato dell'UE sia sufficientemente sviluppato per garantire una concorrenza effettiva.

Un altro possibile effetto dell'imposizione di obblighi alle amministrazioni aggiudicatrici su "che cosa acquistare", che a seconda di come lo si guarda può essere negativo e positivo allo stesso tempo, è individuato nella riduzione del margine di manovra nelle procedure di appalto da parte delle amministrazioni. È possibile sostenere che così la loro capacità di chiedere beni e servizi adatti a soddisfare le specifiche esigenze possa essere influenzata, anche se, in realtà questo rischio potrebbe essere attenuato fissando l'obbligo ad un livello adeguato. Un'ulteriore riflessione porta a pensare che se gli obblighi su ciò che si deve acquistare sono imposti a livello centrale questi creerebbero un ulteriore onere amministrativo a carico delle amministrazioni aggiudicatrici e degli operatori economici, che si tradurrebbe in un maggiore carico di lavoro per verificare che le imprese soddisfino i requisiti; di qui poi la necessità di una maggiore istruzione e un'idonea formazione per affrontare questo carico di lavoro. Ma come suggerito poc'anzi il problema può essere visto anche da un altro punto di vista, si potrà così notare che con l'introduzione di requisiti standardizzati a livello UE, le autorità aggiudicatrici non avrebbero più bisogno di possedere specifiche conoscenze tecniche per la redazione delle specifiche allo stesso tempo però questa semplificazione potrebbe sfociare in una "deresponsabilizzazione" dei livelli di governo del territorio più bassi aumentando l'accentramento delle decisioni in materia di "cosa inserire" nelle procedure. In merito a questo è lo stesso Libro verde che suggerisce una soluzione prevedendo incentivi per gli appalti di determinati tipi di beni o servizi, senza tuttavia imporli: *"Tali incentivi potrebbero consistere in vantaggi finanziari a favore delle amministrazioni aggiudicatrici che indicano appalti per la fornitura di beni e servizi ecosostenibili, socialmente inclusivi o innovativi, meccanismi per lo scambio delle migliori pratiche tra amministrazioni aggiudicatrici o altri"*

*meccanismi di sostegno per le amministrazioni aggiudicatrici che intendono perseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020 mediante i loro appalti*⁸⁵.

1.5.3 Le nuove direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE

A seguito di un'intensa attività di studio e approfondimenti in tema di appalti pubblici durata circa dieci anni, l'UE disegna un nuovo quadro normativo nel 2014. L'evoluzione della disciplina in materia di appalti pubblici riflette in qualche modo la parallela evoluzione del sistema sovranazionale europeo e dei relativi obiettivi⁸⁶. Vengono approvate tre nuove direttive che spostano l'attenzione dal vantaggio economico al raggiungimento degli obiettivi di carattere sociale. Infatti, sarà proprio in questo momento che ci sarà un capovolgimento sostanziale in termini di approccio poiché si passerà dal "prezzo più basso" al "miglior rapporto qualità prezzo" per dirla con altre parole "migliore qualità della vita". Le amministrazioni sono incoraggiate a scegliere un contraente che complessivamente in un quadro di medio e lungo termine sia in grado di garantire un maggior beneficio in termini ambientali. Nell'ambito della offerta economicamente vantaggiosa si inserisce il criterio di aggiudicazione del c.d. "prezzo fisso", che consente alla stazione appaltante di effettuare la scelta del contraente basandosi esclusivamente sulle proposte dei singoli concorrenti. Questa modalità può essere letta come uno dei modi pensati dal legislatore per promuovere gli "appalti verdi", questa discrezionalità permette alla commissione appalti di valutare il profilo del prodotto e/o servizio basandosi sul costo dell'intero ciclo vita.

Gli appalti pubblici, nel rispetto della visione e degli obiettivi della strategia Europea 2020 sono impostati per essere in grado di agevolare l'ottenimento di merci e servizi che promuovano l'innovazione e rispettino l'ambiente. Due delle tre direttive del 2014 sono da considerarsi speculari alle due del 2004 essendo rispettivamente dedicate ai lavori pubblici, ai servizi, alle forniture (la prima) e ai

⁸⁵ Libro verde cit., quesiti nn. 83-90.

⁸⁶ DE MATTEIS, A., op. cit.

settori c.d. esclusi (la seconda). La Direttiva 2014/24/UE⁸⁷ ricomprende tanto i lavori pubblici quanto i contratti di forniture e servizi ed abroga la Direttiva 2004/18/CE. Quest'ultima direttiva contiene alcuni aspetti interessanti per l'integrazione dei criteri sociali, all'Art. 18 (Principi per l'aggiudicazione degli appalti), c. 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 ...*”

La Direttiva 2014/25/UE⁸⁸ è dedicata ai settori considerati “esclusi” in virtù della loro peculiarità e rigidità di mercato, abroga la Direttiva 2004/17/CE. Se i primi due testi non sono altro che una rivisitazione della precedente disciplina, perché se pur importanti si limitano ad arricchire ed innovare il preesistente, la vera novità è la Direttiva 2014/23/UE⁸⁹ dove per la prima volta viene disciplinato a livello comunitario il contratto di concessione. Il legislatore europeo si è reso conto della necessità di coordinare le norme esistenti e creare un quadro unitario in materia di concessioni, rappresentando queste uno strumento di particolare rilevanza per lo sviluppo del mercato unico⁹⁰. In seguito a numerose

⁸⁷ Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la Direttiva 2004/18/CE, in GUCE L 94 del 28 marzo 2014.

⁸⁸ Direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la Direttiva 2004/17/CE, in GUCE L 94 del 28 marzo 2014.

⁸⁹ Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in GUCE L 94 del 28 marzo 2014.

⁹⁰ ^{1°} considerando della Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione: “*L'assenza di una chiara normativa che disciplini a livello dell'Unione l'aggiudicazione dei contratti di concessione dà luogo a incertezza giuridica, ostacola la libera fornitura di servizi e provoca distorsioni nel funzionamento del mercato interno. Di conseguenza, gli operatori economici, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), vengono privati dei loro diritti nell'ambito del mercato interno e perdono importanti opportunità commerciali, mentre le autorità pubbliche talvolta non riescono a utilizzare il denaro pubblico nella maniera migliore, in modo da offrire ai cittadini dell'Unione servizi di qualità ai prezzi migliori. Un quadro giuridico idoneo, equilibrato e flessibile per l'aggiudicazione di concessioni garantirebbe un accesso effettivo e non discriminatorio al mercato a tutti gli operatori economici dell'Unione assicurando altresì la certezza giuridica e favorendo quindi gli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi strategici per i cittadini. Tale quadro giuridico consentirebbe inoltre di fornire maggiore certezza giuridica agli operatori economici e potrebbe costituire una base e uno strumento per aprire maggiormente i mercati internazionali degli appalti pubblici e rafforzare gli scambi commerciali mondiali. Particolare importanza dovrebbe essere attribuita al miglioramento delle possibilità di accesso delle PMI a tutti i mercati delle concessioni dell'Unione.*”

sollecitazioni il legislatore europeo ha rivolto l'attenzione alla semplificazione degli appalti pubblici, infatti, procederà con una serie di modifiche volte a ridurre il dispendio di risorse a beneficio sia dei partecipanti alle gare che delle stazioni appaltanti.

Un esempio di semplificazione potrebbe essere individuato nell' art. 56⁹¹ della Direttiva appalti nei settori secondari con il quale si autorizzano le amministrazioni procedenti, in via esclusiva per le procedure aperte, ad invertire la fase di valutazione dell'offerta con quella di verifica del possesso dei requisiti di qualificazione. La stazione appaltante potrà esaminare prima le offerte e, quindi, limitare la verifica dei requisiti al solo partecipante che ha presentato la migliore offerta. Grazie a questa soluzione durante le procedure, che vedono la partecipazione di un numero elevato di soggetti, si riusciranno a ridurre in modo considerevole i tempi e gli oneri procedurali. Ogni Stato membro gode di un'ampia libertà e potrà decidere di circoscrivere l'utilizzo di tale possibilità a talune circostanze o per specifiche tipologie di contratto.

Un'inversione delle fasi così innovativa, se da un lato è capace di ridurre drasticamente gli oneri procedurali dell'amministrazione, riducendo anche i tempi delle operazioni delle commissioni di gara, dall'altro non manca di criticità sotto il profilo della imparzialità e per tale motivo il legislatore ha tenuto a precisare che le amministrazioni aggiudicatrici devono garantire che le verifiche dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione effettuate *a posteriori* avvengano in maniera imparziale e trasparente, di modo che nessun appalto venga aggiudicato ad un offerente che avrebbe dovuto essere escluso.

Dal lato del partecipante la semplificazione è da ricercarsi nella possibilità disposta dall'art.59 della Direttiva di introdurre nella dichiarazione il possesso dei requisiti generali e speciali di qualificazione mediante un "documento

⁹¹ *"Nelle procedure aperte, le amministrazioni aggiudicatrici possono decidere di esaminare le offerte prima di verificare l'assenza di motivi di esclusione e il rispetto dei criteri di selezione ai sensi degli articoli da 57 a 64. Se si avvalgono di tale possibilità, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato ad un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'articolo 57 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice. Gli Stati membri possono escludere o limitare l'uso della procedura di cui al primo comma per determinati tipi di appalti o a circostanze specifiche".*

autocertificativo europeo” (c.d. “European Single Procurement Document”). L’idea del legislatore è quella di disporre un unico modello di autocertificazione dei requisiti così da semplificare la partecipazione alla gara. Tenendo come filo conduttore la semplificazione, allo stesso articolo, al paragrafo 3 è stabilito che la documentazione attestante il possesso dei requisiti di qualificazione non debba essere richiesta nel caso in cui la medesima possa essere acquisita da parte della stazione appaltante mediante l’accesso ad una banca dati, gratuitamente consultabile in ciascuno degli Stati membri. Per alimentare gli incentivi all’utilizzo dei mezzi elettronici la Direttiva dei settori ordinari impone come regola generale lo scambio in formato elettronico di documenti e informazioni tra pubbliche amministrazioni e imprese. La disposizione prevede, addirittura, l’obbligo della comunicazione integralmente elettronica, ossia la comunicazione tramite strumenti elettronici in tutte le fasi della procedura, compresa la trasmissione di richieste di partecipazione e, in particolare, la presentazione delle offerte, entro un periodo di transizione di 30 mesi dopo il recepimento⁹². La spinta verso l’utilizzo di strumenti elettronici è da considerarsi un’attenzione particolare rivolta ad agevolare le piccole e medie imprese nelle gare transfrontaliere, visto che spesso queste ultime restano tagliate fuori dagli appalti in paesi diversi da quello di provenienza perché svantaggiate nell’acquisizione di informazioni. Si potrebbe concludere sostenendo che l’UE ha lanciato una sfida importante agli Stati membri, spetterà poi ad ogni singolo

⁹² Direttiva appalti dei settori ordinari, 52mo considerando: *“I mezzi elettronici di informazione e comunicazione possono semplificare notevolmente la pubblicazione degli appalti e accrescere l’efficacia e la trasparenza delle procedure di appalto. Dovrebbero diventare la norma per la comunicazione e lo scambio di informazioni nel corso delle procedure di appalto in quanto aumentano enormemente le possibilità degli operatori economici di partecipare a procedure d’appalto nell’ambito del mercato interno. A tal fine, è opportuno introdurre l’obbligo di trasmissione di bandi e avvisi per via elettronica e l’obbligo di rendere disponibili in forma elettronica i documenti di gara nonché, trascorso un periodo di transizione di trenta mesi, l’obbligo della comunicazione integralmente elettronica, ossia la comunicazione tramite strumenti elettronici, in tutte le fasi della procedura, compresa la trasmissione di richieste di partecipazione e, in particolare, la presentazione (trasmissione per via elettronica) delle offerte. Gli Stati membri e le amministrazioni aggiudicatrici che lo desiderino dovrebbero mantenere la facoltà di introdurre misure più avanzate. Occorre altresì precisare che il ricorso obbligatorio a mezzi di comunicazione elettronici ai sensi della presente direttiva non dovrebbe tuttavia obbligare le amministrazioni aggiudicatrici a effettuare il trattamento elettronico delle offerte, né a procedere alla valutazione elettronica o al trattamento automatizzato. Inoltre, ai sensi della presente direttiva, l’obbligo di ricorrere a mezzi di comunicazione elettronici non dovrebbe riguardare alcun elemento della procedura di appalto pubblico dopo l’aggiudicazione dell’appalto né la comunicazione interna nell’ambito dell’amministrazione aggiudicatrice”*.

Stato decidere come adeguare la propria disciplina nazionale assicurandosi che quest'ultima rivolga il proprio sguardo verso un futuro sostenibile.

Capitolo II

Gli appalti pubblici verdi in Italia

2.1 La normativa italiana in materia di appalti pubblici verdi

Per un lungo periodo l'ordinamento giuridico italiano in materia di appalti pubblici si è caratterizzato da disposizioni alquanto variegata in considerazione del soggetto pubblico interessato essendoci una pluralità di centri decisionali e di spesa⁹³. La legislazione nazionale trovava il proprio fondamento giuridico nella normativa contabile essendo questa finalizzata al contenimento della spesa pubblica. Questa mancanza di specificità e attenzione alla materia, sono da leggersi come assenza di prospettiva per quello che diventerà un elemento primario nella normativa comunitaria: il libero mercato.

Una legge, quella sui lavori pubblici del 1865 la n. 22248 (allegato F), era alla base della normativa ma spesso diveniva oggetto di modifica perché chiaramente poco lineare e congrua.

L'oggetto degli appalti pubblici, per lo meno in epoca più risalente, era caratterizzato, da un lato, dalla particolare importanza in termini di entità di lavori da realizzare e, dall'altro, dalla limitata difficoltà tecnica (si trattava spesso della costruzione di strade, scuole, ed altre analoghe strutture), tali da non postulare il ricorso a strumenti giuridici particolari per la scelta degli operatori economici. Nei limitati casi in cui fosse necessario avvalersi di particolari professionalità, per l'elevato contenuto tecnologico richiesto, spesso accompagnato da un ingente impiego di capitali (si pensi, ad esempio, alla realizzazione di ferrovie ovvero di autostrade), la pubblica amministrazione si è

⁹³ CONTUCCI, M., 1942. *L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Padova; CAMMEO, C., 1954. *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Firenze; ANELLI, C., 1966. *Pubblico e privato in materia di contratti dello Stato e degli enti pubblici*, in *Cons. Stato*, XVII, 459–72.1989; CANIGGIA, M. 1992 *Il problema dell'ammissibilità del contratto di diritto pubblico*, in *Amm. It.*, N. 4 aprile.

avvalsa in via eccezionale dello strumento della concessione per la costruzione e l'esercizio dell'opera⁹⁴.

In un sistema così poco strutturato, il cuore della regolazione era lo strumento contrattuale che formalizzava il rapporto tra pubblica amministrazione ed appaltatore. Questo sistema perseguiva sostanzialmente due obiettivi: ottenere maggiore convenienza possibile per la stazione appaltante e garantire la legalità nell'assegnazione del contratto (viste le ingenti risorse e interessi coinvolti). La normativa era calibrata sull'interesse dell'amministrazione finalizzato prevalentemente all'ottimizzazione dei risultati che quindi ne orientavano l'attenzione più verso l'aspetto selettivo dei contraenti che sulla cura delle dinamiche economiche che gli appalti, "evidenze pubbliche", erano in grado di produrre.

Nel tempo però la normativa, che si basava sulla legge di contabilità dello Stato (r.d. 18 novembre 1923, n. 2440) ed il Regolamento di esecuzione (r.d. 23 maggio 1924, n. 827) si è rivelata inadeguata e non al passo con il progresso scientifico ed economico; la formulazione classica risultava a questo punto poco idonea al perseguimento dei sopravvenuti interessi pubblici.

Con l'entrata in vigore della Costituzione all'art. 97 si riprendono i concetti di tutela e imparzialità dell'azione amministrativa, nulla cambia invece per quel che concerne le procedure di selezione che continuano ad essere le medesime accompagnate dall'idea di effettuare un acquisto oggettivamente più economico per le stazioni appaltanti (l'interesse per la collettività avveniva solo di riflesso). Bisognerà attendere gli ultimi decenni per vedere prendere forma nell'ordinamento italiano, in risposta alla disciplina comunitaria, la tutela della concorrenza e il libero mercato perseguibili attraverso la regolamentazione degli appalti pubblici.

⁹⁴ BENTIVEGNA, C., 1975. *Elementi di contabilità pubblica*, Milano; BENNATI, A., 1980. *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli; *L'attività contrattuale nella contabilità pubblica*, (Atti del VII Convegno di contabilità pubblica, Perugia 22 – 24 ottobre 1982), in *Quad. Reg. Umbria*, 1984; BUSCEMA, S., 1990. *Trattato di contabilità pubblica*, vol. V, Roma.

2.2 La trasposizione delle direttive europee: sfide e difficoltà

Quello che emerge dall'analisi dei timidi tentativi italiani di regolamentazione del tema appalti è una differenza di vedute tra la normativa italiana, prevalentemente rivolta a prevenire abusi ed illeciti, e quella comunitaria che invece guarda al fenomeno in ottica di promozione della concorrenza. L'attenzione delle Istituzioni europee prevedeva il passaggio dall'automatismo formalistico, composto da meccanismi procedurali che vedevano l'interesse pubblico soddisfatto solo attraverso la ricerca del mero risparmio, alla selezione di un candidato qualificato e individuato grazie a delle condizioni eque di accesso alle gare.

Ulteriore novità è da ritrovarsi nell'enfasi posta alla pubblicizzazione delle gare per poter garantire pari opportunità e consentire l'accesso alle gare anche ai residenti nell'area comunitaria. Nonostante questa forte spinta innovativa l'ordinamento italiano è rimasto per molto tempo fermo ed incapace di cogliere questi impulsi come un'occasione di riforma e riordino del proprio sistema di aggiudicazione degli appalti. In realtà l'atteggiamento dell'ordinamento italiano non è stato molto diverso da quello adottato per il recepimento di altre direttive, si è di fatto limitato a riproporre asetticamente le disposizioni contenute nelle direttive stesse, sia di prima che di seconda generazione. Quello che emerge è il mancato sfruttamento dei margini di discrezionalità riconosciuti agli Stati membri in sede di attuazione: la sua azione si è circoscritta al mero copia e incolla dei dettami, senza però procedere ad una coordinata riorganizzazione dell'intera disciplina in materia di appalti pubblici che tenesse conto sia degli obiettivi configurati a livello europeo che delle esigenze nazionali⁹⁵. L'assenza di un disegno di revisione ha fatto sì che il recepimento delle direttive portasse con sé l'introduzione di nuovi strumenti che non andavano a completamento degli esistenti ma, poiché dotati di loro requisiti e formalità procedurali, davano vita ad una normativa parallela che, come appare evidente, generava non poca confusione. Il mancato coordinamento fra i due livelli normativi ha fatto sì che le

⁹⁵ DE MATTEIS, A., 2016. La disciplina degli appalti pubblici nel diritto comunitario ed i suoi effetti sul codice dei contratti. In SAITTA, F., Appalti e contratti pubblici - eBook - Cedam | ShopWKI

innovazioni imposte dal recepimento della disciplina europea, di fatto, si sovrapponevano a quelle preesistenti creando un secondo modulo del tutto autonomo ed indipendente rispetto alle procedure nazionali, imponendo alle amministrazioni che procedessero all'aggiudicazione di appalti di rilevanza comunitaria adempimenti nuovi, da gestire però con strutture e mezzi obsoleti e, certamente, non adeguati alle nuove esigenze⁹⁶. La difficoltà di questa mancata armonizzazione è stata in qualche modo superata da una presa di posizione portata avanti negli anni dai giudici amministrativi che si sono pronunciati promuovendo l'interpretazione contrattualistica in maniera conforme ai *dicta* ed alla *voluntas*. Non è per nulla casuale la scelta del legislatore comunitario di intervenire in materia d'appalti, l'interesse nasce dalla consapevolezza della disomogeneità tra i diversi ordinamenti, superarla, equivaleva a ridurre le difficoltà di partecipazione alle gare in paesi diversi. Se da un lato la scelta dell'Ue (rientra nell'ordinanza tecnica comunitaria di normazione) di intervenire attraverso direttive e non regolamenti presupponeva l'innescarsi di un processo di cambiamento nei vari paesi comunitari, come preannunciato in precedenza questo non è avvenuto, quanto meno in Italia. In seguito a questa considerazione si potrebbe ravvisare un limite che si suppone possa aver giocato un ruolo, forse marginale, in questa mancata "rivoluzione" ossia l'introduzione nelle direttive semplicemente di criteri di scelta senza alcun accenno ai soggetti appaltanti e/o alle loro competenze. Durante questo periodo di incertezze e sovraccarico normativo non sono mancati atti di sabotaggio da parte delle amministrazioni pubbliche le quali ai fini di una semplificazione delle procedure hanno tentato di eludere le nuove tecniche comunitarie, atteggiamenti ostativi che oggi si spera siano superati. Atteggiamenti poco etici e responsabili da parte dell'attore pubblico dal quale ci si aspettano comportamenti coscienti da poter emulare.

La coesistenza di due sistemi molto diversi nei meccanismi e nelle procedure ha determinato un alternarsi dei loro utilizzi in virtù del solo elemento economico dell'appalto, portando l'amministrazione ad agire in maniera illogica e confusa. Una differenza sostanziale permane tra la procedura contemplata

⁹⁶ SAITTA, F., op.cit.

dalla legislazione contabilistica italiana, che basava la valutazione delle offerte in termini di prezzo, e quella suggerita dal legislatore europeo fondata sulla valutazione di criteri tecnico-economici, ai quali verranno presto aggiunti anche quelli ambientali. Questa situazione poco chiara si è protratta per oltre un decennio; nelle procedure di scelta del contraente privato, le amministrazioni hanno continuato ad aggirare i principi comunitari con un'indebita dilatazione delle zone d'ombra e di ambivalenza interpretativa. In definitiva, avvalendosi dei margini di elasticità concessi dalla normativa comunitaria (propri delle norme di scopo quali sono le direttive), le amministrazioni hanno continuato ad operare sfruttando quei margini di discrezionalità che il legislatore europeo aveva inteso arginare e regolamentare⁹⁷.

Questo atteggiamento, se letto in ottica di responsabilità sociale, potrebbe essere visto come una scarsa affidabilità e serietà da parte della pubblica amministrazione che ha ignorato la sua funzione *super partes* finalizzata all'interesse comune nel caso specifico, alla libera concorrenza.

Nei primi anni 90 si assiste ad un timido mutamento di mentalità e di prospettiva anche grazie all'insistenza mostrata dai giudici nazionali che hanno sempre cercato di opporsi, con le loro pronunce, a questo comportamento poco responsabile della pubblica amministrazione. Per contrastare queste scorrette condotte sono state introdotte dal legislatore comunitario alcune novità: profili della pubblicizzazione delle gare; predeterminazione del contenuto dei bandi, la c.d. procedura negoziata, proceduralizzata tramite l'assoggettamento alla previa pubblicazione di un apposito avviso di gara ed all'invito di un numero minimo di ditte; dell'ambito oggettivo di incidenza della disciplina (definizione precisa delle tipologie contrattuali ad essa assoggettate)⁹⁸.

Vista l'estrema disarticolazione del quadro normativo italiano, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, presenta nel luglio 1992 alla Presidenza del Consiglio e poi anche al Parlamento, la Relazione "Appalti pubblici e concorrenza". Alla relazione si riconosce il merito di aver messo in luce come la

⁹⁷ SAITTA, F., op.cit.

⁹⁸ SAITTA, F., op.cit.

condizione di arretratezza e l'inadeguatezza del sistema normativo contribuirono in modo rilevante ad ostacolare la liberalizzazione della concorrenza nel settore degli appalti pubblici e l'integrazione del mercato nazionale con quello europeo, *"dati gli evidenti riflessi negativi che" la "frammentazione comporta sia in ordine alla omogeneità, correttezza e trasparenza dei comportamenti amministrativi, sia in rapporto agli interessi e alle esigenze degli operatori economici"*⁹⁹.

Non bisogna dimenticare come nello stesso periodo la magistratura ha condotto inchieste che hanno rivelato diffusi fenomeni di inefficienza e di corruzione nel sistema degli appalti pubblici. Per conoscere tutte le dinamiche che generavano disfunzioni e portavano alla disapplicazione della normativa la VIII commissione "Ambiente, territorio e lavori pubblici" della Camera e la VIII commissione "Lavori pubblici, comunicazioni" del Senato hanno deliberato di svolgere, d'intesa, una *"Indagine conoscitiva in materia di esecuzione di opere pubbliche"*. Nel documento conclusivo della Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera, si sottolinea la necessità che l'azione di riforma si ispiri a criteri di *"maggior rigore, trasparenza e chiarezza, tenendo conto, da un lato delle fonti normative comunitarie sovraordinate, dall'altra, delle competenze regionali in materia"* e che ridefinisca compiutamente la disciplina degli appalti pubblici di lavori, abrogando nel contempo tutta la normativa *"preesistente, compresa quella relativa a procedure speciali che non trovi fondamento in motivi di segretezza"*.

Nello stesso periodo vengono emesse le Direttive 93/36/CEE e 93/37/CEE la prima che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e la seconda che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori; in entrambe si ritrova la classificazione di tre diverse categorie di procedure ipotizzate dal legislatore comunitario:

- a) *le procedure aperte* sono le procedure nazionali in cui ogni imprenditore interessato può presentare un'offerta;

⁹⁹ Autorità garante della concorrenza e del mercato. " *Appalti pubblici e concorrenza*". luglio 1992, pag. 24.

- b) *le procedure ristrette* sono le procedure nazionali in cui soltanto gli imprenditori invitati dalle amministrazioni aggiudicatrici possono presentare un'offerta;
- c) *le procedure negoziate* sono le procedure nazionali in cui le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli imprenditori di propria scelta e negoziano con uno o più di essi le condizioni del contratto¹⁰⁰.

Il legislatore nazionale, in fase di attuazione delle direttive, ha inquadrato nell'ambito di tali categorie le tipologie già esistenti e dettagliatamente regolate dall'ordinamento interno. Nell'ambito delle procedure definite aperte, ha inserito l'asta pubblica, in quanto caratterizzata dalla libertà di partecipazione di chiunque vi avesse interesse (in sostanza, si tratta di una procedura nella quale tutte le imprese interessate possono presentare un'offerta).

Tra le procedure definite ristrette, ha inserito la licitazione privata e l'appalto-concorso, entrambe caratterizzate dalla circostanza che potevano presentare un'offerta solo i soggetti invitati dalla stazione appaltante.

Infine, nella categoria delle procedure negoziate è stata inserita solo la trattativa privata, caratterizzata dall'ampia disponibilità della pubblica amministrazione, che poteva scegliere liberamente le imprese con le quali negoziare le condizioni del contratto¹⁰¹. Il risultato atteso dalla categorizzazione sottintendeva la presenza di determinati presupposti in realtà disattesi dall'operato delle stazioni appaltanti che a loro discrezione optavano per l'una o per l'altra procedura. Alla predetta data (14.6.1993), non risultava ancora completato il processo di trasposizione nell'ordinamento italiano delle seguenti direttive, relative alla materia degli appalti:

- Direttiva 90 del 531 del CEE, concernente le procedure di appalto dei così detti "settori esclusi";

¹⁰⁰ DIRETTIVA 92/50/CEE Guida alle normative comunitarie in materia di appalti pubblici di servizi.

¹⁰¹ SAITTA, F., op.cit.

- Direttiva n. 50 del 18 giugno 1992, riguardante le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, che interessa la materia dei lavori pubblici soprattutto per la parte relativa ai servizi di progettazione¹⁰²

La materia ancora una volta viene trattata con superficialità e lentezza.

Se le direttive europee 93/36/CEE e 93/37/CEE disciplinavano rispettivamente le forniture e i lavori, le discipline dei servizi e settori speciali erano, invece, dettate l'una dal D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 157 che recepiva la direttiva 92/50/CEE e l'altra D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 158 che recepiva le direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE.

Alla fine degli anni '90 la Commissione europea adottando il Libro verde su "gli appalti pubblici nell'Unione europea" e poco dopo il Libro bianco il quale suggerì che *"sebbene la legislazione europea in materia di appalti all'epoca vigente non contenga alcun riferimento esplicito all'ambiente, qualora correttamente interpretata, può tradursi in un efficace strumento di difesa ambientale, pur senza compromettere la trasparenza della procedura di gara e la parità di trattamento dei partecipanti"*¹⁰³.

Tentando di reagire ai fenomeni corruttivi emersi nel periodo di tangentopoli, palesatisi soprattutto nel settore dei lavori pubblici, il legislatore italiano ha approvato la Legge 11 febbraio 1994, n. 109 "*Legge quadro in materia di lavori pubblici*" detta anche "Legge Merloni" dal nome del suo ideatore, il Ministro dei Lavori Pubblici. La legge lavora alla definizione di una nuova disciplina della materia appalti, estesa all'intero ciclo di realizzazione delle opere pubbliche, dalla programmazione, alla progettazione, all'affidamento, all'esecuzione dei lavori.

Già nella fase di prima applicazione della legge quadro sono sorti parecchi problemi che hanno indotto il Governo ad intervenire con numerosi provvedimenti. Un esempio fra tutti riguarda l'effettiva applicabilità di gran parte della legge quadro nel periodo precedente l'entrata in vigore del regolamento di

¹⁰² BONACCI, P., 1995. *Il riordino normativo nel settore degli appalti di opere pubbliche*, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari. n. 1-3, p. 253-269

¹⁰³ Vds. p. 44-46 del Libro verde COM (1996) 583 def. del 27 novembre 1996 e par. 4 del Libro bianco COM (1998) 143 def. 11 marzo 1998.

delegificazione. Non sono mancati problemi di tipo interpretativo posti dalla stessa 'legge Merloni' riguardo alla configurazione dei rapporti tra fonti statali e normativa regionale. Un merito può, però, essere riconosciuto alla legge 109/1994 ed è quello di avere riorganizzato la disciplina di settore sulla base di principi uniformi e di averne sviluppato i contenuti in un testo che, nel suo impianto complessivo, risponde a criteri di organicità e di corretta articolazione dei contenuti normativi.

Per tale motivo il D.Lgs. n. 22/1997, noto come “Decreto Ronchi”, si può leggere come una delle prime normative nazionali in difesa dell’ambiente poiché al suo interno è possibile trovare le prime indicazioni che invitano a valutare, già in sede di appalto, la scelta di materiali che possano, a fine vita, essere riciclati o limitare la quantità di rifiuti.

2.3 Il nuovo millennio e le novità in materia d'appalti

In Italia un primo segnale diretto all'utilizzo del GPP arriva con l'approvazione da parte del CIPE della Delibera n. 57 del 2 agosto 2002 "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia", la delibera aveva intuito che il settore pubblico poteva ricoprire *“il ruolo fondamentale nello stimolare l’offerta”* attraverso *“l’integrazione del fattore ambientale sul mercato”* infatti stabilisce che *“almeno il 30% dei beni acquistati debba rispondere anche a requisiti ecologici; il 30-40% del parco dei beni durevoli debba essere a ridotto consumo energetico, tenendo conto della sostituzione e facendo ricorso al meccanismo della rottamazione”*. Il Ministero dell’Ambiente si auspica che la pubblica amministrazione si impegni ad *“istituzionalizzare l’integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto”* ponendo l’obiettivo di *“modifica dei*

capitolati di acquisto di beni e servizi, inserendo i requisiti ambientali senza contravvenire alle norme comunitarie”¹⁰⁴.

Vista la confusione e le difficoltà interpretative generate dalla legge Merloni nel 2006 con il D.Lgs. n. 163 «*Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*» il legislatore ha riunito “nuovamente” in un unico testo normativo tutta la materia dei contratti pubblici. Questo nuovo corpo legislativo raccoglie la delega contenuta nell’art. 25, legge comunitaria 2004, 18 aprile 2005, n. 62¹⁰⁵, per il recepimento delle nuove direttive comunitarie 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori forniture e servizi 2, e 2004/17/CE, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia nonché degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali.

Occorre sottolineare che tali direttive prevedevano come termine ultimo, per il loro recepimento, il 1° febbraio del 2006; ancora una volta una lotta contro il tempo per restare al passo con i tempi dettati dall’UE. A differenza della Legge Merloni, il Codice (D.Lgs. n. 163) ha previsto un più ampio ventaglio di ipotesi per il ricorso alla trattativa privata. Ha attribuito alla stazione appaltante la scelta in merito alle imprese da invitare alla licitazione privata ed ha riconosciuto il potere di individuare il criterio da utilizzare per l’aggiudicazione che, non essendo predeterminato *ex lege*, oscilla fra il prezzo più basso e l’offerta economicamente più vantaggiosa. Ha introdotto, infine, un regime di verifica delle offerte anomale più in linea coi dettami comunitari in relazione al momento, l’oggetto della verifica, la disciplina delle cause giustificative e la relativa esibizione. Con questi provvedimenti la “*cura ambientale ha fatto il suo ingresso ufficiale*” nella normativa nazionale sugli appalti pubblici¹⁰⁶.

¹⁰⁴ CIPE della delibera n. 57 del 2 agosto 2002 "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia. p.68

¹⁰⁵ La delega appare di ampia portata e riproduce tutti gli obiettivi già enucleati dal legislatore europeo, vale adire semplificazione, modernizzazione e flessibilità di disciplina. Essa, inoltre, fa riferimento all’esigenza di far confluire in “*un unico testo normativo conforme ai principi del Trattato le novità introdotte a livello comunitario*”.

¹⁰⁶ MASTRODONATO, G., 2010. *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell’ambiente*, in Riv. Giur.ambiente,V, p. 707 e ss. Sul punto vds. oltre, par. 3.

Il 29 Aprile 2006 è entrato in vigore il D.Lgs. n. 152 del 03.04.2006 conosciuto anche come “Testo Unico Ambientale” che ha inglobato varie disposizioni in materia di ambiente (rifiuti, scarichi idrici, emissioni in atmosfera, ecc.). All’ art. 2 comma 1 si legge che il decreto *“ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana, da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell’ambiente e l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali”*. Il Decreto fa riferimento al principio dello sviluppo sostenibile e sottolinea l’importanza per le pubbliche amministrazioni di fare scelte che privilegino la tutela ambientale. A riprova di ciò all’articolo 3-quater si afferma che:

“1. Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

2. Anche l’attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell’ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell’ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.”

Al suo interno sono state regolamentate la VAS (Valutazione Ambientale Strategica) e la VIA (Valutazione d’Impatto ambientale), due strumenti che la pubblica amministrazione ha a disposizione per valutare l’impatto ambientale delle opere che intende realizzare, anch’essi frutto di disposizioni provenienti da Bruxelles nello specifico questi strumenti costituiscono il recepimento della direttiva 2001/42/CE.

L’entrata in vigore del Codice può considerarsi una “falsa partenza”¹⁰⁷ visto che immediatamente dopo la sua entrata in vigore, viene operata la sospensione, sino al 1 febbraio 2007, di molte delle disposizioni che la rendevano innovativa

¹⁰⁷ CLARICH, M., 2006. *Codice dei contratti pubblici: ancora correttivi e modifiche*, in Corr. giur., n. 11, p. 1485 ss

in materia. Nel 2007 verranno approvati due D.Lgs. 6/2007 (RUP, Pubblicità, Subappalto – avvalimento, ecc.) e 113/2007 (SOA, Comm. Gara, appalto integrato ecc.).

Accogliendo l'indicazione contenuta nella COM (2003) 302¹⁰⁸, la Legge 27 dicembre 2006 n. 296 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*" (Finanziaria 2007) ha previsto all'art. 1 comma 1126: "...l'attuazione e il monitoraggio di un "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione" (PAN), predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con i Ministri dell'Economia e Finanze e dello Sviluppo Economico ...".

La legge ha stabilito l'oggetto specifico del Piano, il quale avrebbe dovuto prevedere l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, sulla base dei seguenti criteri:

- riduzione dell'uso delle risorse naturali;
- sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili;
- riduzione della produzione di rifiuti;
- riduzione delle emissioni inquinanti;
- riduzione dei rischi ambientali.

Il Piano è stato elaborato, attraverso un 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 PAN tenta di delineare un quadro di riferimento volto a favorire la diffusione e l'implementazione di pratiche sostenibili di acquisto (GPP) presso gli enti pubblici. Oltre a tratteggiare la strategia per la diffusione del GPP, individua le categorie merceologiche, gli obiettivi ambientali di riferimento qualitativi e quantitativi da raggiungere e gli

¹⁰⁸ Il cui obiettivo era di incoraggiare "...gli Stati membri a dotarsi di piani d'azione accessibili al pubblico per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici".

aspetti metodologici generali. Il Piano d’Azione Italiano ha lo scopo di diffondere il GPP attraverso le seguenti azioni:

- coinvolgimento dei soggetti rilevanti per il GPP a livello nazionale;
- diffusione della conoscenza del GPP presso la Pubblica Amministrazione e gli altri enti pubblici, attraverso attività di divulgazione e di formazione;
- definizione, per prodotti, servizi e lavori identificati come prioritari per gli impatti ambientali e i volumi di spesa, di indicazioni metodologiche per la costruzione di processi di acquisto “sostenibili” e di criteri ambientali da inserire nei capitolati di gara;
- definizione di obiettivi nazionali, da raggiungere e ridefinire ogni tre anni;
- monitoraggio periodico sulla diffusione del GPP e analisi dei benefici ambientali ottenuti.

Sulla base di quanto previsto dalla legge finanziaria del 2007, l’Italia ha adottato il Piano d’Azione Nazionale sul GPP (PAN GPP) il quale nonostante la revisione avvenuta nel 2013 risulta essere ancora oggetto di modifiche. Con D.Lgs. 12 aprile 2010 n. 53 pubblicato in G.U., serie generale, 12 aprile 2010, n. 84 è stata varata l’importante riforma interna di recepimento della direttiva 2007/66/CE¹⁰⁹, la c.d. “Direttiva Ricorsi”, che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE al fine di migliorare l’efficacia delle procedure di ricorso in materia d’aggiudicazione degli appalti pubblici.

A partire dalla seconda metà del 2000, nella disciplina sugli appalti pubblici ha cominciato a farsi strada l’idea di dedicare particolare attenzione all’integrazione di criteri sociali, oltre che ambientali. All’Green Public Procurement) è stato affiancato e, anche usato in alternativa, un secondo procedimento: Sustainable Public Procurement (SPP) o tradotto, Appalti Pubblici Sostenibili. Secondo SPP, le autorità pubbliche cercano di trovare un equilibrio tra le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile – economica, ambientale e sociale – in tutte le fasi di acquisto di beni, servizi o lavori. In questo senso, l’elaborazione della “Guida per l’integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici” adottata con il D.M.

¹⁰⁹ Rappresenta la naturale prosecuzione del lavoro avviato con le direttive del 2004, e può essere considerata come una sorta di norma di chiusura della disciplina introdotta con dette direttive in materia di appalti pubblici.

Ambiente 6 giugno 2012, GURI n. 159/2012 aiuta a ricercare questo bilanciamento.

La Guida redatta dal MATTM, con il supporto del Comitato di Gestione del Piano d'Azione Nazionale per il GPP potrebbe essere letta come il recepimento di quella emanata nel 2011 dalla Commissione. Quest'ultima prende in considerazione nove diversi aspetti, talvolta sovrapponibili, che nell'ambito degli appalti assumono la veste di "Criteri Sociali"¹¹⁰:

- opportunità di occupazione;
- lavoro dignitoso;
- conformità con il diritto del lavoro;
- inclusione sociale; accessibilità per tutti;
- commercio equo e solidale;
- responsabilità sociale d'impresa;
- diritti umani;
- promozione delle PMI.

2.4 Le ultime direttive e il codice appalti

L'UE con le direttive Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, ha fornito i più recenti indirizzi per l'aggiornamento della normativa sugli appalti. A seguito delle summenzionate direttive, il Governo italiano ha emanato il D.Lgs.50 del 18 aprile 2016 (Codice dei contratti pubblici), che modificava l'aggiudicazione dei contratti di concessione, gli appalti pubblici e le procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché procedeva al riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Il legislatore italiano comincia a riconoscere, come necessaria, l'integrazione fra le politiche cercando di bilanciare gli interessi del mercato e quelli ambientali; questo intento trova espressione al

¹¹⁰RICOTTA, S., 2014. *Dal GPP all'SPP: I criteri sociali negli appalti pubblici*. Ecoscienza n.5

secondo comma dell'art. 2: *“Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile¹¹¹”*. L'articolo 68 del D.Lgs. 50/2016 introduce l'obbligo, ogni volta in cui sia possibile, che le specifiche tecniche presenti nei documenti del contratto debbano: *“essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale¹¹²”*.

Possono essere considerate, per ora, il punto di arrivo di un lungo processo di armonizzazione.

In aggiunta al tradizionale obiettivo di sviluppare la concorrenza tra le imprese, le procedure di gara sono viste ora in funzione anche della tutela di interessi diversi quali quelli ambientali, sociali e del lavoro (considerando 40)¹¹³, nonché quelli concernente la moralità, la sicurezza pubblica, la salute e la vita umana e animale (considerando 41)¹¹⁴ ¹¹⁵.

Il Codice del 2016 è da considerarsi al contempo atto (unico) di recepimento nell'ordinamento interno delle direttive del 2014 e strumento di riordino normativo dell'intera materia; esso conteneva criteri di semplificazione, snellimento, riduzione delle norme in materia, rispetto del divieto di *gold*

¹¹¹ OCCHIENA, M., 2005. *Norme di gestione ambientale*, cit., 1465, precisa: “il codice segna una tappa importante nella tutela dell'ambiente. Infatti, in applicazione delle indicazioni comunitarie [...] il legislatore delegato ha tentato nel codice di integrare la disciplina dell'evidenza pubblica con la difesa dell'ecosistema”.

¹¹² D.Lgs. 50/2016 *Codice dei contratti pubblici*.

¹¹³ La vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro dovrebbe essere svolta nelle fasi pertinenti della procedura di appalto, nell'applicare i principi generali che disciplinano la selezione dei partecipanti e l'aggiudicazione dei contratti, nell'applicare i criteri di esclusione e nell'applicare le disposizioni riguardanti le offerte anormalmente basse. La necessaria verifica a tal fine dovrebbe essere effettuata conformemente alle pertinenti disposizioni della presente direttiva, in particolare quelle relative ai mezzi di prova e alle autodichiarazioni.

¹¹⁴ Nessuna disposizione della presente direttiva dovrebbe vietare di imporre o di applicare misure necessarie alla tutela dell'ordine, della moralità e della sicurezza pubblici, della salute, della vita umana e animale o alla preservazione dei vegetali o altre misure ambientali in particolare nell'ottica dello sviluppo sostenibile, a condizione che dette misure siano conformi al TFUE.

¹¹⁵ H. Simonetti *Il nuovo quadro normativo dei contratti pubblici. La dialettica tra diritto euro-unitario e nazionale, linee generali e singole tipologie*

*plating*¹¹⁶. Di seguito la sua ripartizione: 1) ambito di applicazione e principi; 2) contratti di appalto; 3) contratti di concessione; 4) partenariato pubblico privato e contraente generale; 5) infrastrutture e insediamenti prioritari; 6) disposizioni finali e transitorie.

Ha reso obbligatori gli appalti verdi, ovvero l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi adottati ai sensi del Piano per la sostenibilità ambientale dei consumi nella pubblica amministrazione. D'ora in poi i criteri minimi ambientali dovranno essere inseriti nelle gare pubbliche.

Nonostante i suoi 220 articoli il codice non esaurisce l'intera materia dei contratti pubblici, aspetti rilevanti continuano ad essere disciplinati da disposizioni esterne al codice. Il mercato elettronico, la CONSIP, la rinegoziazione dei contratti sono ancora "rinchiuse" in Decreti Legge. Una delle disposizioni maggiormente innovative risiede probabilmente nell'articolo 37 che dispone in tema di *"aggregazioni e centralizzazioni delle committenze"*.

Ma è solo con la sua revisione che arrivano le novità di maggior interesse. Il D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56, recante *"Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"* (il "Decreto Correttivo") è entrato in vigore il 20 maggio 2017, interviene in maniera importante sul testo del D.Lgs. n. 50/2016 (il "Codice dei contratti pubblici" o il "Codice"), apportandovi numerose modifiche con la dichiarata finalità di *"perfezionare l'impianto normativo senza intaccarlo, con lo scopo di migliorarne l'omogeneità, la chiarezza e l'adequazione in modo da perseguire efficacemente l'obiettivo dello sviluppo del settore che la stessa legge delega si era prefissata"*¹¹⁷.

L'intervento sull'Art. 50. intende rimarcare l'obbligatorietà di considerare clausole sociali del bando di gara e degli avvisi. Inoltre, con le modifiche introdotte anche all'Art. 213 (Autorità Nazionale Anticorruzione), si concentra in ANAC tutto il flusso informativo nazionale e regionale relativo agli appalti pubblici, e la si indica come soggetto deputato a monitorare l'applicazione dei

¹¹⁶ Tale norma implica il divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee da recepire.

¹¹⁷ Relazione illustrativa al Decreto Correttivo.

criteri ambientali minimi, poiché *“La sezione centrale dell’Osservatorio provvede a monitorare l’applicazione dei criteri ambientali minimi di cui al decreto di cui all’articolo 34 comma 1 e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d’azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”*. Tale compito, già previsto dall’art. 18 della L. 221/2015¹¹⁸, ma non subito confermato, garantisce una coerenza normativa complessiva sul GPP perché è in grado di stimolare l’impegno anche da parte di responsabili dei procedimenti poco propensi all’applicazione dei Criteri ambientali minimi. Grazie a questa disposizione sarà più semplice effettuare una stima dell’impatto economico ed ambientale derivante dal *“Piano d’azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”*. Si cercherà non solo di stimolare l’utilizzo dello strumento del PAN GPP, la partecipazione attiva di tutte le parti interessate alla migliore definizione dei Criteri ambientali minimi ma soprattutto si lavora affinché si sviluppino azioni sinergiche a vari livelli, tra vari attori pubblici e privati, per percorrere tutta la strada verso la *green economy*.

Altra disposizione importante è quella che stabilisce la possibilità di aggiudicare le offerte ai minori costi lungo il ciclo di vita (art. 96 del D.Lgs. 50/2016), si pensi ai costi connessi all’utilizzo, al consumo di energia o di altre risorse, i costi di manutenzione inclusi i costi del fine vita, i costi di raccolta, smaltimento e riciclaggio, i costi delle esternalità ambientali. In più con l’art. 93 si permette agli operatori economici certificati ISO14001, certificati SA 8000, certificati OHSAS 18001, certificati UNI CEI EN ISO 5000 o UNI CEI 11352 (per le ESCO), registrati EMAS o che offrano prodotti Ecolabel UE di ridurre il deposito cauzionale. Appare indubbio che per renderla attuabile, risulta indispensabile, una seria metodologia basata su criteri oggettivi, verificabili, non discriminatori, per imputare tale costo ai dati che gli operatori, dovranno poter fornire.

Tra le svariate peculiarità del codice due richiamano particolarmente l’interesse del legislatore a che le gare siano predisposte secondo criteri *“sani”* e *“genuini”*:

¹¹⁸ La legge 221/2015 meglio nota come *“Collegato Ambientale”* prevedeva all’art. 18, l’inserimento dell’art. 68-bis all’interno del d.lgs. 163/2006, prevedendone specifica disciplina in relazione all’*“Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi”*.

- 1) Il rating reputazionale: un sistema di valutazione basato sul curriculum dell'impresa. Presso l'Autorità è istituito "un sistema di penalità e premialità nei confronti delle imprese connesso, a criteri reputazionali valutati" sulla base di parametri oggettivi e misurabili nonché su accertamenti definitivi concernenti il rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione degli appalti ad essi affidati.
- 2) La "genuinità" di una impresa comincia ad assumere un valore in termini etici e non strettamente economici, se un'impresa si è dotata di un codice etico e oltre a rispettare il lavoro dei propri dipendenti attraverso il suo comportamento responsabile è in grado di portare beneficio ai propri committenti, clienti e collaboratori esterni sarà un'impresa destinata ad un rating elevato.

Potranno essere previsti per le imprese criteri premiali, in fase di valutazione delle offerte, relativi alla valutazione dell'offerta in rapporto al maggior rating (classificazione) di legalità dell'offerente, nonché in relazione a beni, lavori, servizi che presentano un minore impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori e sull'ambiente.

Di notevole importanza risulta essere anche la predisposizione di criteri di premialità in grado di far scorrere in graduatoria le imprese capaci non solo di garantire la propria "purezza" giudiziaria ma anche di farsi promotrici di beni, lavori e servizi con un basso impatto ambientale. L'innovazione in ricerca e sviluppo all'interno di aziende che hanno deciso di credere nella *green economy* comincia ad essere riconosciuta e valorizzata.

2.5 Criteri ambientali minimi dell'UE in Italia

Come già accennato, a livello europeo lo strumento del GPP è di tipo volontario, dove la libertà di scegliere è rimessa alle autorità appaltanti, le quali in base alle loro esigenze e al loro livello di ambizione possono decidere il

grado di inserimento di tali criteri all'interno dei loro bandi. L'Italia con il D.Lgs. 50/2016 "Codice degli appalti" (modificato dal D.Lgs. 56/2017) ha reso obbligatoria l'applicazione dei CAM da parte di tutte le stazioni appaltanti. Molte, le sfaccettature positive che si possono riscontrare nello strumento del GPP e in particolare nella scelta tutta italiana della sua obbligatorietà. La politica nazionale optando per questa azione, piuttosto incisiva, sarà capace non solo di ridurre gli impatti ambientali ma anche di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili. Attraverso questa scelta coraggiosa non solo si riusciranno a contenere le voci di spesa, razionalizzando i consumi, ma la Pubblica Amministrazione potrà anche farsi promotrice del modello di economia "circolare" che a sua volta potrà generare occupazione "verde".

È possibile riassumere quanto detto con le parole del Ministro Danese per l'Ambiente: *“Se nel settore pubblico si incrementassero gli acquisiti verdi, si potrebbero risolvere diversi problemi contemporaneamente. Sarebbe possibile migliorare il clima e l'ambiente e, allo stesso tempo, stimolare la crescita e creare posti di lavoro nelle imprese che sviluppano la tecnologia verde. In altre parole, gli appalti verdi sono uno dei fattori chiave per trasformare il mondo in un'economia verde.”*¹¹⁹

I CAM sono le cosiddette "considerazioni ambientali" indicate per le diverse fasi di definizione della procedura di gara (specifiche tecniche, clausole contrattuali, criteri premianti, requisiti di selezione in merito alle capacità tecnico-professionali) in relazione all'offerta di mercato. Si definiscono "minimi" quei criteri che delineano i requisiti di base, superiori alle previsioni di legge, per qualificare gli appalti come "preferibili dal punto di vista della sostenibilità ambientale" (verdi). In materia di GPP, in Europa, sono stati individuati due "livelli" di criteri per ciascun settore coperto:

- i "criteri di base": destinati a consentire una facile applicazione del GPP, si concentrano su aspetti chiave dell'efficienza ambientale di un prodotto

¹¹⁹ Green procurement is the key to green growth (ministero danese per l'Ambiente e i prodotti alimentari, 2012). Disponibile all'indirizzo <http://eng.mim.dk/news-archive/2012/okt/20121009-green-procurement/>

o servizio e cercano di mantenere al minimo i costi amministrativi per le imprese;

- i “criteri generali” tengono conto di un maggior numero di aspetti o di livelli più elevati di prestazione ambientale e sono destinati alle amministrazioni che vogliono impegnarsi più a fondo nel sostenere obiettivi in materia di ambiente e di innovazione¹²⁰.

Prevedere l’elaborazione di criteri ambientali minimi europei riesce a garantire uniformità all’intero del contesto normativo di tutti i Paesi membri. Per rendere gli Stati membri parte del processo di definizione dei criteri del GPP, i criteri vengono discussi e definiti a livello comunitario grazie al coordinamento svolto dal Joint Research Centre's Institute for Prospective Technological Studies (JRC-IPTS) della Commissione europea. La scelta del CAM da normare viene effettuata sulla base di un calendario annuale di priorità, adottato in consultazione con il GPP Advisory Group (GPP AG)¹²¹, costituito dai referenti istituzionali in materia.

I criteri ambientali minimi sono individuati solo in seguito ad una fase di analisi del mercato del settore interessato valutando attentamente i criteri in vigore relativi alle etichette di qualità ecologica ufficiali già esistenti. Per poterli definire in modo accurato si ricorre anche ad altre fonti informative disponibili, per esempio le normative che impongono determinati standard ambientali quali le misure adottate nell’ambito della Direttiva 2009/125/CE (*Energy Related Products*), relativa all’istituzione di un quadro comune per l’elaborazione di specifiche per la progettazione eco-compatibile dei prodotti connessi all’energia, e attraverso le indicazioni che provengono dalle parti interessate dell’industria come le associazioni di categoria¹²². In questo senso la presenza dei Tavoli di consultazione sopra menzionati facilita il lavoro di ricerca e interazione.

La definizione dei CAM a livello nazionale rientra tra i compiti assegnati al Comitato di Gestione del GPP, si creano dei Gruppi di Lavoro composti da

¹²⁰ Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi 3° edizione della Commissione

¹²¹ Tale Advisory Group è un organismo con funzioni consultive della Commissione europea in materia di politiche generali su GPP e per lo sviluppo dei criteri di GPP europei. Tale organismo è composto da un rappresentante per stato membro e di cinque rappresentanti provenienti da altri portatori di interessi (per esempio: società civile, industria, piccole e medie imprese, amministrazioni locali etc.).

¹²² Fonte: sito del Ministero dell’Ambiente.

esperti e da referenti delle associazioni di categoria dei produttori, i documenti prodotti in questa occasione verranno poi sottoposti ad un confronto con gli operatori economici e in un momento successivo approvati dal Comitato di Gestione. Riunire attorno ad un tavolo istituzionale i diversi *stakeholder* è un'opportunità che il sistema imprenditoriale non dovrebbe sottovalutare, in questa occasione potrebbe ricoprire un ruolo da protagonista, favorendo lo scambio di esperienze innovative utili all'implementazione di ulteriori criteri. Senza il contributo di questi *stakeholder* difficilmente requisiti come: equivalenza delle prestazioni, reperibilità mercato, convenienza economica, di cui dovranno godere prodotti e/o servizi per poter essere considerati nell'ambito del GPP, saranno raggiunti.

Se in generale per l'equivalenza delle prestazioni e la reperibilità sul mercato le soluzioni sono facilmente individuabili; la convenienza economica invece risulta ancora complicata da dimostrare, nonostante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e l'analisi del ciclo vita.

Quando la stesura dei CAM è terminata viene inviata ai ministeri interessati per eventuali osservazioni, il documento finale viene adottato con un Decreto legislativo e pubblicato in G.U. Conoscere l'intero ciclo vita dei prodotti ed i costi ad esso annessi, parte dei quali sono destinati ad essere sostenuti dai centri di spesa pubblica, fornisce una visione più ampia capace di allocare nel miglior modo possibile le risorse finanziarie pubbliche. Accanto ad esso di fondamentale importanza risulta essere la conoscenza dello stato dell'arte e il funzionamento delle centrali di committenza.

All'interno dei CAM, è stato previsto il frequente ricorso alle valutazioni di conformità accreditate, intese sia come certificazioni sia come prove di laboratorio. Per poter facilitare il compito delle stazioni appaltanti a queste ultime è data la possibilità di utilizzare direttamente nei propri capitolati il testo dei CAM e i relativi mezzi prova indicati per verificare la conformità delle offerte pervenute in modo tale da poter classificare sotto la voce "verde" la fornitura o il servizio.

Di seguito un elenco dei settori e dei rispettivi decreti ministeriali nazionali rispetto ai quali sono stati già redatti alcuni CAM e molti altri sono in corso di elaborazione:

Tabella 2.1 Criteri ambientali in vigore

CATEGORIE MERCEOLOGICHE	CRITERI AMBIENTALI MINIMI	RIFERIMENTO NORMATIVO
Arredi per interni	Fornitura e servizio di noleggio di arredi per interni	DM 11 gennaio 2017, in G.U. n. 23 del 28 gennaio 2017
Arredo urbano	Acquisto di articoli per l'arredo urbano	DM 5 febbraio 2015, in G.U. n. 50 del 2 marzo 2015
Ausili per l'incontinenza	Forniture di ausili per l'incontinenza	DM 24 dicembre 2015, in G.U. n. 16 del 21 gennaio 2016
Calzature da lavoro e accessori in pelle	Forniture di calzature da lavoro non DPI e DPI, articoli e accessori in pelle	DM 17 maggio 2018, in G.U. n. 125 del 31 maggio 2018
Carta	Acquisto di carta per copia e carta grafica	DM 4 aprile 2013, in G.U. n. 102 del 3 maggio 2013
Cartucce per stampanti	Forniture di cartucce toner e a getto di inchiostro e affidamento del servizio integrato di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro	DM 13 febbraio 2014, in G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014
Apparecchiature informatiche da ufficio	Fornitura di attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio (pc portatili, Pc da tavolo, stampanti, fotocopiatrici, apparecchiature multifunzione, per ufficio)	DM 13 dicembre 2013, G.U. n. 13 del 17 gennaio 2014
Edilizia	Affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici	DM 11 ottobre 2017, in G.U. Serie Generale n. 259 del 6 novembre 2017

	pubblici	
Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione)	Acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica, l'acquisizione di apparecchi per illuminazione pubblica, l'affidamento del servizio di progettazione di impianti per illuminazione pubblica	DM 27 settembre 2017, in G.U. n. 244 del 18 ottobre 2017
Illuminazione pubblica (servizio)	Servizio di illuminazione pubblica	DM 28 marzo 2018, in GU n. 98 del 28 aprile 2018
Illuminazione, riscaldamento/raffreddamento per edifici	Affidamento servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento	DM 7 marzo 2012, in G.U. n.74 del 28 marzo 2012
Pulizia per edifici	Affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene	DM 24 maggio 2012, in G.U. n. 142 del 20 giugno 2012
Rifiuti urbani	Affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani	DM 13 febbraio 2014, in G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014
Ristorazione collettiva	Servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari	DM 25 luglio 2011, in G.U. n. 220 del 21 settembre 2011
Sanificazione strutture sanitarie	Affidamento del servizio di sanificazione per le strutture sanitarie e per la fornitura di prodotti detergenti	DM 18 ottobre 2016, in G.U. n. 262 del 9 novembre 2016
Tessili	Forniture di prodotti tessili	DM 11 gennaio 2017, in G.U. n. 23 del 28 gennaio 2017
Veicoli	Acquisizione dei veicoli adibiti al trasporto su strada	DM 8 maggio 2012, in G.U. n. 129 del 5 giugno 2012
Verde pubblico	Affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, acquisto di ammendanti, piante ornamentali, impianti di irrigazione	DM 13 dicembre 2013, in G.U. n. 13 del 17 gennaio 2014

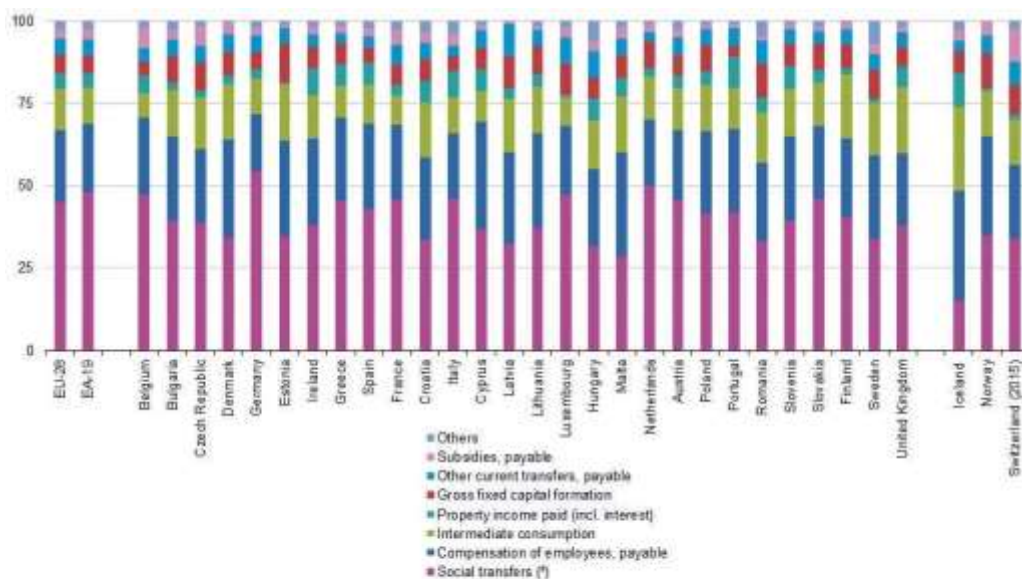
Fonte: Ministero dell'Ambiente

Vi sono alcuni CAM in corso di definizione ed altri programmati per il 2018 come: Servizio gestione rifiuti urbani, Servizio gestione verde pubblico, Servizi energetici per gli edifici Eventi sostenibili. L'obbligo normativo lavora per un fine inestimabile: contrastare il cambiamento climatico, la scarsità delle risorse, anche materiali, e l'impatto ambientale delle emissioni di sostanze pericolose. L'invito "forzato" è una misura sicuramente efficace per la promozione di modelli di economia circolare, che aspira ad una piena efficienza nell'utilizzo delle risorse e dell'energia.

Tra i tanti effetti positivi preventivati e in molti casi appurati non mancano però momenti di difficoltà nell'utilizzo dei criteri ambientali così come non mancano frequenti ricorsi. Questo rischio è uno dei motivi, che verranno approfonditi in seguito, per i quali il GPP fatica a farsi strada in Italia.

2.6 La diffusione degli appalti verdi in Italia

Il grafico sottostante illustra come la spesa pubblica destinata ai beni e servizi (colonna viola) costituisca per i paesi UE la prima componente, in termini percentuali, delle spese sostenute dalle amministrazioni pubbliche. Complessivamente secondo un documento di lavoro dei servizi della Commissione del 2012, il volume d'affari delle aziende che operano nel settore degli appalti può superare il 25% del PIL dell'UE che tradotto in posti di lavoro si aggira attorno a 31 mila posti di lavoro. Mentre per quel che riguarda la spesa sostenuta dalle pubbliche amministrazioni la percentuale è di circa il 14% del PIL dell'UE, ben 1.800 miliardi di euro all'anno. Numeri non cospicui che, come ampiamente ripetuto, se incanalati verso obiettivi sostenibili posso spingere su più fronti ad una innovazione verde.



(1) Data extracted on 24.04.2017.
 (2) Social benefits other than social transfers in kind and social transfers in kind - purchased market production.
 Source: Eurostat (online data code: gov_10a_main)

Figura 2.1 - Componenti della spesa pubblica (%) nei Paesi UE (2016)

Fonte:
Eurostat

Nello studio di Simona Faccioli presentato nell'articolo: *“Un'Europa a tutto Gpp”* viene effettuata una comparazione tra i 28 Paesi UE sull'attuazione del GPP (figura 2.2). Il colore verde indica i seguenti criteri: esistenza di un piano d'azione; esistenza di specifici criteri di riferimento; grado di obbligatorietà del GPP. La somma dei tre indicatori porta l'Italia ad una posizione avanzata dal punto di vista politico-legislativo. Sarà obbligatorio utilizzare i Criteri Ambientali Minimi (CAM), sia a livello di amministrazioni centrali che periferiche, che posto accanto al Piano d'Azione Nazionale che porterà Faccioli a sostenere che: *“Una volta tanto siamo i primi della classe”*. L'Italia può quindi essere riconosciuta come paese leader sulle politiche relative al Green public procurement.



Figura 2.2 - La mappa del GPP in Europa

Fonte: Materia Rinnovabile (nota 33)

Provando a restringere il panorama sulla situazione delle regioni si nota che attualmente, le regioni che hanno provveduto ad adottare specifici Piani d’Azione regionali o atti normativi di valore equivalente, allo scopo di introdurre nelle procedure di acquisto criteri di sostenibilità ambientale sono: la Basilicata, la Calabria, la Campania, l’Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Liguria, la Lombardia, il Piemonte, la Puglia, la Sardegna, la Sicilia, la Toscana, il Trentino Alto Adige, l’Umbria, la Valle d’Aosta e il Veneto¹²³.

Riferendosi allo studio (2018) dell’Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente, che ha interpellato tutti i comuni capoluogo di provincia, in totale 104 amministrazioni, di cui solo 54 hanno risposto, è comunque possibile scattare una fotografia della situazione italiana. Vale pertanto la pena esaminare quanto rivelato ed estrapolare considerazioni utili alla trattazione.

¹²³ La consultazione dei relativi documenti è possibile al seguente link: <http://www.minambiente.it/pagina/il-gpp-negli-enti-locali>

I criteri ambientali minimi maggiormente utilizzati dai comuni vanno da quelli relativi all'uso della carta (62,5%), all'attrezzatura elettronica (39,3%), alla gestione delle pulizie (41,1%), la cancelleria (26,8%) e la ristorazione collettiva (23,2%). Irrisoria la percentuale di amministrazioni che applicano i CAM nell'edilizia: 7,1%.

È ora possibile passare dal lato della domanda, quindi il lavoro svolto dalle amministrazioni, a quello dell'offerta grazie alla ricerca condotta da Unioncamere in collaborazione col Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Lo studio ha sondato le abitudini di oltre 3200 imprese, per un totale di oltre 1100 partecipanti, il quadro che si riesce a delineare è abbastanza chiaro: in generale, il GPP non viene ancora percepito come uno strumento di orientamento del mercato alla sostenibilità. Questo strumento viene ancora guardato con un minimo di "diffidenza". Infatti, solamente il 47% delle aziende ha integrato la variabile ambientale nelle proprie strategie. Per quanto riguarda l'effettiva attuazione di una gestione ambientale sostenibile, il 55% sta adottando atteggiamenti attivi nei confronti dei propri fornitori, il 75% si è dotata di una certificazione ISO 14001. Alla domanda sul perché le aziende scelgono di adeguarsi all'articolo 34 del nuovo codice appalti, che in Italia ha reso obbligatoria l'applicazione del GPP la risposta risiede nella prevenzione di rischi e nel rispetto della legge (70%)¹²⁴.

2.7 L'importanza dei criteri sociali

Il passaggio da "acquisti verdi a acquisti sostenibili" comporta il perseguimento dell'obiettivo di un'integrazione, nelle gare d'appalto, omnicomprensiva di aspetti sociali e non solo ambientali. In tal senso occorre richiamare la COM (2008) 397 che individua il GPP come uno strumento di supporto alla strategia su "Consumo e Produzione Sostenibile" (SCP), proprio per tale motivo al suo

¹²⁴ LA NUOVA ECOLOGIA, 2018. *Appalti verdi, ecco i dati ufficiali di enti locali e imprese*. Consultabile al sito: <https://www.lanuovaecologia.it/appalti-verdi-ecco-i-dati-ufficiali-di-enti-locali-e-imprese/>

interno sarà richiesta l'adozione di un altro piano, il "*Piano d'azione per il Consumo la Produzione Sostenibili e la Politica Industriale Sostenibile*".

Nel 2011 la Commissione ha pubblicato una Guida sugli appalti pubblici socialmente responsabili¹²⁵ ("Buying social a guide to taking account of social considerations in public procurement" – Acquisti sociali: una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici), che spiega come integrare gli aspetti sociali negli appalti pubblici.

La Guida prende in considerazione diversi aspetti sociali afferenti all'ampia definizione di "appalti pubblici socialmente responsabili", tra i quali: 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. Il Ministero dell'Ambiente avendo l'obbligo, non solo morale, di affrontare l'evoluzione della tematica del GPP unitamente a quella SCP, con il decreto del Ministro dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare supportato dal Comitato di Gestione del Piano d'Azione nazionale per il GPP, ha sviluppato la "*Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*", adottata con il D.M. 6 giugno 2012, G.U.R.I. n. 159/2012¹²⁶.

Per appalti pubblici socialmente responsabili si intende, quindi, la pratica di scelta delle Pubbliche Amministrazioni attraverso la quale, nelle decisioni si supera l'approccio basato esclusivamente sui requisiti economici e si considera anche l'impatto sociale. Attraverso gli appalti pubblici socialmente responsabili, le autorità pubbliche oltre a promuovere opportunità di occupazione, lavoro dignitoso e inclusione sociale possono anche mirare ad una conformità più estesa per quel che concerne gli standard sociali. La Guida ha lo scopo di fornire indicazioni operative per tenere conto degli aspetti sociali nella definizione dei bandi di gara della Pubblica Amministrazione, in caso di appalto

¹²⁵ Tale guida è menzionata/riportata nella Comunicazione della CE n.681/2011 "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese".

¹²⁶ Il Governo italiano, tra i primi in Europa, si è adoperato per rispondere a questo invito, elaborando nel marzo 2014 il documento "Le fondamenta del Piano di azione italiano sui Principi guida delle nazioni unite sulle imprese e i diritti umani". Il documento dedica un capitolo intero alla dimensione dei diritti umani negli appalti pubblici (6. Politiche per gli appalti pubblici) e cita la Guida ai "criteri sociali" del ministero dell'Ambiente, appena richiamata.

di fornitura, di prestazione di servizi e di appalto di lavori¹²⁷. Le catene di fornitura sono spesso molto complesse, frammentate e localizzate anche in Paesi ove possono non essere garantiti il rispetto dei diritti umani fondamentali e l'applicazione di standard minimi relativi alle condizioni di lavoro ed è per questo che l'azione dell'amministrazione può fare la differenza. La guida cerca di considerare le esperienze di integrazione dei criteri sociali negli appalti pubblici sviluppate dai diversi Paesi dell'UE come l'esperienza pilota partita nel 2006 in Svezia dove Consiglio di Contea di Stoccolma, Consiglio Regionale della Scania e della Regione Västra Götaland hanno adottato: lo stesso "Codice di Condotta" per i fornitori (allegato al contratto) e lo stesso modello di monitoraggio per valutare la conformità dei fornitori al "Codice di Condotta". Dal 2011 il modello è stato esteso a tutte le 21 Regioni della Svezia. O ancora come l'esempio olandese che prevede per gli appalti di importo superiore alla soglia comunitaria, l'obbligo di effettuare valutazioni di rischio delle catene di fornitura e la possibilità di ricorrere a iniziative multi-stakeholder riconosciute dal Governo.

All'interno della guida non mancano i riferimenti alle organizzazioni che hanno già approfondito temi legati alla "responsabilità sociale": le "Linee Guida dell'OCSE destinate alle imprese multinazionali" (2000); il "Global Compact" dell'ONU; lo standard "ISO 26000:2010 Guidance on social responsibility"; tutti documenti che offrono una panoramica degli strumenti e delle iniziative avviate a livello internazionale, dai quali si è preso spunto per stilare i criteri.

Il documento del ministero riprende le indicazioni della Commissione, circa i "criteri sociali" i quali sono da intendere come criteri tesi a promuovere l'applicazione, lungo la catena di fornitura, degli standard sociali riguardanti i diritti umani e le condizioni di lavoro, riconosciuti a livello internazionale e definiti da:

- le otto Convenzioni fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (International Labour Organization – ILO), ossia, le Convenzioni n. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 e 182;
- la Convenzione ILO n. 155 sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;

¹²⁷ <http://www.minambiente.it/pagina/i-criteri-ambientali-minimi#5>

- la Convenzione ILO n. 131 sulla definizione di salario minimo;
- la Convenzione ILO n. 1 sulla durata del lavoro (industria);
- la Convenzione ILO n. 102 sulla sicurezza sociale (norma minima);
- la “Dichiarazione Universale dei Diritti Umani”;
- art. n. 32 della “Convenzione sui Diritti del Fanciullo”;
- la legislazione nazionale, vigente nei Paesi ove si svolgono le fasi della catena di fornitura, riguardanti la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, nonché la legislazione relativa al lavoro, e alla sicurezza sociale (previdenza e assistenza)

Di seguito gli aspetti sociali presi in considerazione per redigere “appalti pubblici socialmente responsabili”¹²⁸:

- la promozione delle opportunità di occupazione: opportunità per l'occupazione giovanile, per i disoccupati di lunga durata, per le persone appartenenti a gruppi svantaggiati (ad es. lavoratori migranti, minoranze etniche, ecc.), per le persone con disabilità, ecc;
- la promozione del «lavoro dignitoso»: questo concetto fa riferimento a quattro elementi ugualmente importanti e interdipendenti: il diritto a un lavoro produttivo e liberamente scelto, principi e diritti fondamentali nel lavoro, retribuzione dignitosa, protezione sociale e dialogo sociale
- la promozione della conformità con i diritti sociali e del lavoro;
- la promozione dell'«inclusione sociale» e la promozione delle organizzazioni dell'economia sociale;
- la promozione dell'«accessibilità e progettazione per tutti»;
- la considerazione degli aspetti legati al «commercio equo e solidale»;
- lo sforzo teso a ottenere un impegno più esteso di natura volontaristica verso la «responsabilità sociale di impresa» (RSI): ovvero far sì che le aziende superino volontariamente i vincoli normativi nel perseguimento degli obiettivi ambientali e sociali nelle proprie attività quotidiane;
- la protezione dalla mancata osservanza dei diritti umani e la promozione del rispetto degli stessi;
- la promozione delle «piccole e medie imprese» nella misura in cui possano essere collegate alle considerazioni esposte sopra;

Le pubbliche amministrazioni potendo integrare aspetti sociali all'interno degli appalti pubblici posso promuovere il rispetto dei diritti umani e condizioni di

¹²⁸ DM 6 giugno 2012. *Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici.*

lavoro dignitose favorendo così lo sviluppo del mercato di prodotti sostenibili “a tutto tondo”.

La trasparenza e la tracciabilità sono le caratteristiche che rendono difficoltosa l'applicazione dei criteri sociali poiché per poterli redigere ci si basa sulla qualità delle informazioni circa le condizioni di lavoro lungo la catena di fornitura. Per tale motivo si è pensato di ricorrere ad un approccio che fosse in grado di semplificare il reperimento di informazioni avviando un processo di “dialogo strutturato” tra le amministrazioni aggiudicatrici e i relativi fornitori.

Il dialogo strutturato cerca: di approfondire la conoscenza relativa alle condizioni di lavoro; di puntare i riflettori sugli standard e di monitorare l'applicazione dei criteri sociali; per facilitarne la realizzazione del dialogo strutturato i criteri riguardano solo le condizioni di esecuzione contrattuale. I suoi obiettivi permettono di dedurre che proprio attraverso il dialogo strutturato si possa espandere la responsabilità sociale d'impresa nell'ambito degli appalti pubblici.

L'impostazione del dialogo strutturato si sviluppa attraverso le seguenti attività¹²⁹:

1. Informazione agli operatori economici: l'Amministrazione aggiudicatrice, con adeguato anticipo rispetto alla prevista prima 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 contrattuali relative alla conformità a standard sociali minimi tra le condizioni di esecuzione contrattuale: l'Amministrazione aggiudicatrice inserisce specifiche clausole nel capitolato speciale e nel contratto di fornitura che riguardano gli impegni assunti dall'aggiudicatario relativi sia alla conformità agli standard sociali minimi lungo la catena di fornitura, sia al monitoraggio degli stessi;

¹²⁹ DM 6 giugno 2012. opt.cit.

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, 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: nel corso della durata del contratto, l’Amministrazione invia all’aggiudicatario un questionario relativo al monitoraggio della conformità agli standard sociali minimi, che è tenuto a compilare ed inviare all’Amministrazione entro congrui termini stabiliti dalla stessa; essa analizzerà il questionario allo scopo di valutare il rischio di potenziale violazione delle clausole contrattuali (gli standard sociali minimi), e quindi per l’eventuale effettuazione di ulteriori attività di cui ai punti successivi; l’Amministrazione aggiudicatrice stabilisce specifiche penalità nel caso di mancata o incompleta compilazione del questionario di monitoraggio da parte dell’aggiudicatario; il questionario è parte integrante della documentazione contrattuale, e quindi le informazioni fornite dall’aggiudicatario attraverso il questionario costituiscono a tutti gli effetti “Dichiarazioni sostitutive dell’atto di notorietà” ai sensi del DPR 445/2000, che prevede specifiche sanzioni in caso di dichiarazioni false o mendaci);

5. Richieste di chiarimenti ed incontri: l’Amministrazione richiede chiarimenti all’aggiudicatario sulla base delle informazioni contenute nel questionario, nonché organizza incontri tesi a soddisfare necessità informative dell’aggiudicatario, a facilitare la soluzione di eventuali problemi connessi alle informazioni richieste dall’Amministrazione, ecc.;

6. Verifiche ispettive: l’Amministrazione effettua verifiche ispettive, o 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 ad effettuare adeguate azioni correttive, che possono coinvolgere i sub-fornitori, di cui l’Amministrazione aggiudicatrice potrà chiederne l’attuazione entro i termini

stabiliti dalla stessa; 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.

Le Amministrazioni aggiudicatrici, per mezzo delle clausole contrattuali, informano con adeguato anticipo gli operatori economici della volontà di integrare i criteri sociali nelle proprie attività contrattuali. Queste ultime a seconda dell'importo del contratto (importi inferiori alle soglie di rilevanza comunitaria) applicano un approccio semplificato e sottopongono ai partecipanti un questionario per monitorare gli standard sociali minimi che riguarda le fasi finali della catena di fornitura (fase manifatturiera di realizzazione del prodotto e distribuzione). Questo non è possibile per le "centrali di committenza" che invece sono tenute ad applicare l'approccio completo indipendentemente dall'importo dei contratti, il questionario che somministreranno tenderà di carpire informazioni legate a tutta la catena di fornitura.

Tabella 2.2 Approccio Semplificato dei criteri sociali

	Aggiudicatario in situazione 1, 2 o 3	Aggiudicatario NON in situazione 1, 2 o 3
Approccio semplificato (importo inferiore alla soglia comunitaria)	1 - 5 (5 domande)	1 - 13 (13 domande)
Approccio completo (Centrale di committenza e/o importo superiore alla soglia comunitaria)	1-5 e 14 - 23 (15 domande)	1 - 23 (23 domande)

Fonte: DM 6 giugno 2012

Per valorizzare le iniziative volontarie inerenti alla "responsabilità sociale delle imprese", la guida elenca tre specifiche situazioni che se messe in atto

dall'aggiudicatario possono esonerarlo dal rispondere a una parte del questionario:

1. adesione a una iniziativa multi-stakeholder (MSI)¹³⁰;
2. sistema di gestione della responsabilità sociale d'impresa (es: SA8000);
3. fornitura di prodotti del commercio equo e solidale.

In seguito, l'aggiudicatario promette di impegnarsi a rispettare gli standard sociali minimi e a collaborare con l'Amministrazione nel monitoraggio degli impegni assunti, attraverso la sottoscrizione di una "Dichiarazione di conformità a standard sociali minimi".

2.8 Etichettature e Dichiarazioni ambientali

Le etichette e le certificazioni ambientali ed etiche necessitano di un approfondimento non finalizzato ad una visione completa sul tema, ma anche per l'importante ruolo che esse ricoprono.

Il legislatore comunitario infatti ha inteso valorizzarle e sottolineare la loro importanza. Come? Consentendo di fare diretto riferimento ad esse come mezzo di prova per le caratteristiche ambientali e sociali. Il legislatore tiene a precisare alcune condizioni che debbano verificarsi affinché quanto detto sopra possa concretizzarsi: se i requisiti per l'etichettatura riguardano solo l'oggetto dell'appalto; se sono basati su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori;

¹³⁰ Un'organizzazione nella quale sono rappresentati vari portatori di interessi, come imprese, sindacati e organizzazioni non governative, che generalmente adotta un codice di condotta ed un sistema di verifica indipendente, con la finalità di assicurare che determinati standard sociali sono rispettati da parte delle imprese aderenti. Esempi di iniziative Multi-Stakeholder sono: Fair Wear Foundation (FWF), Ethical Trading Initiative (ETI), Fair Labor Association (FLA).

se sono stati stabiliti mediante un processo aperto a cui possano partecipare tutte le parti interessate ed accessibili e i requisiti complessivi dell'etichettatura siano stabiliti da terzi sui quali l'operatore economico non possa esercitare un'influenza determinante. Grazie alla possibilità di utilizzare le certificazioni come mezzo prova, si riesce a semplificare l'attività di verifica della conformità alle caratteristiche ambientali che spetta alla stazione appaltante. La loro richiesta all'interno dei bandi stimola la diffusione delle etichette ambientali, fondamentali *driver* per l'innovazione ambientale.

Il mancato possesso di etichette ambientali (o di altro tipo), non determina l'esclusione dell'operatore economico il quale è però chiamato a giustificare il mancato possesso, che potrà essere accolto dalla stazione appaltante solo se la causa non è imputabile all'operatore economico stesso e se egli riesce a dimostrare la conformità ai criteri ambientali previsti dall'etichetta.

Altro impulso alla diffusione di etichette e le certificazioni ambientali ed etiche è stato fornito dal legislatore nazionale laddove ha previsto riduzioni dell'importo della garanzia fideiussoria, provvisoria e definitiva, a favore degli operatori economici in possesso di determinate etichette e certificazioni ambientali (art. 93 e 103 del D.lgs. 50/2015).

Le certificazioni sono diventate un efficace incentivo, sia per tutelare la salute dei cittadini, sia per selezionare prodotti, servizi e fornitori. Tra le certificazioni di processo, in ambito ambientale, richiamate nei CAM, i sistemi di gestione certificati, ai sensi della norma UNI EN ISO 14001, sono i più diffusi nel nostro Paese.

Le etichette ecologiche svolgono un ruolo nodale per poter meglio comunicare e fornire ai consumatori (pubblici e privati) la possibilità di orientarsi sul mercato. Esse promuovono la domanda e l'offerta di prodotti dalle migliori prestazioni ambientali e servizi in grado di causare il minor danno possibile all'ambiente. L'applicazione delle etichette sui prodotti non è sufficiente, la loro sostenibilità dovrà essere comunicata in modo pertinente e non fuorviante. Le

informazioni, per evitare il rischio *greenwashing*¹³¹, dovranno essere accurate e verificabili. In caso contrario, il tentativo di “tingersi di verde” non solo comprometterà e renderà difficile la vita dei consumatori ma metterà la stessa azienda in pericolo. Se scoperta, la reputazione subirà ingenti danni allontanandosi così dalla ricerca di etica e sostenibilità richieste dalla responsabilità sociale d’impresa. Le informazioni sulle caratteristiche dei prodotti assumono un ruolo fondamentale, fornendo spiegazioni sulle performance complessive o su alcuni aspetti specifici. Se il consumatore possiede informazioni chiare il suo potere di scelta tenderà ad aumentare e di conseguenza incrementerà la domanda di prodotti ecologici.

L’ente di normazione internazionale nato nel 1947, ISO (*International Organization for Standardization*), dove ISO sta per uguale, rappresenta la volontà di uniformare la normazione per facilitare gli scambi di beni e servizi. Tutte le norme sviluppate in sede ISO sono volontarie, pertanto la decisione di applicarle può essere ricondotta alla sola strategia aziendale.

Alla serie ISO 14000 si trovano gli strumenti manageriali per le organizzazioni che vogliono porre sotto controllo i propri aspetti ed impatti ambientali e migliorare le proprie prestazioni. In particolare, il sottoinsieme ISO 14020 disciplina diversi tipi di etichette e di dichiarazioni ambientali, standardizzando diversi livelli di informazione al pubblico sulle prestazioni ambientali di prodotti e servizi. Le norme tecniche ISO distinguono tre tipologie di etichettature ambientali volontarie:

- etichettatura ambientale di Tipo I (UNI EN ISO 14024): criteri multipli che tengono conto del ciclo di vita del prodotto attraverso organismi di terza parte
- etichettatura ambientale di Tipo II (UNI EN ISO 14021): auto-dichiarazione del produttore;

¹³¹ Il termine indica l’ingiustificata appropriazione di virtù ambientaliste da parte di aziende, industrie o organizzazioni, finalizzata alla creazione di un’immagine positiva delle proprie attività (o prodotti) per distogliere l’attenzione dalle responsabilità nei confronti di impatti ambientali negativi. L. Ferrari, S. Renna, R. Sobrero *Oltre la CSR. L’impresa del Duemila verso la Stakeholder Vision*, Torino, ISEDI, 2009.

- etichettatura ambientale di Tipo III (UNI ISO 14025): dichiarazione di prodotto basata su LCA, con verifica di terza parte;

Etichette ambientali di Tipo I

Le etichette ambientali di Tipo I sono volontarie e di “parte terza”, necessitano della verifica a cura di un organismo pubblico o privato, di carattere nazionale, regionale o internazionale, indipendente dal fornitore, che certifica la conformità a determinati criteri. I criteri sono predeterminati per ogni categoria di prodotto e sono di dominio pubblico, vengono definiti considerando gli aspetti ambientali lungo tutto il ciclo di vita del prodotto, a cura di un forum di parti interessate mediante un processo di consultazione aperta. I programmi di etichettatura ambientale di Tipo I hanno il compito di identificare e promuovere prodotti di avanguardia ambientale, per cui i criteri sono stabiliti su prestazioni superiori al livello medio (prodotti “di eccellenza”). A seguire alcuni esempi di marchi di prodotto classificabili come di Tipo I:

Tabella 2.3 Esempi di etichette di tipo I

	<p>Marchio ecologico tedesco “Blauer Engel”</p> <p>Attivo in Germania dal 1977, è un marchio a carattere nazionale basato sull’adesione volontaria, oggi presente su oltre 10.000 prodotti e servizi. Gli standard per la certificazione tengono conto dell’intero ciclo di vita del prodotto, della tutela della salute, di tutti gli aspetti legati alla protezione ambientale (emissioni, contenuto di sostanze pericolose, risparmio energetico, smaltimento). Per ottenere il marchio il prodotto viene sottoposto all’esame di un organismo composto da rappresentanti dello Stato, dei gruppi ambientalisti, dei consumatori, dei sindacati, di istituzioni scientifiche, di industrie e mezzi di comunicazione.</p>
	<p>Marchio ecologico dei paesi scandinavi “Nordic Swan” o “White Swan”</p> <p>Nato nel 1989 come marchio comune di qualità ecologica per i Paesi Scandinavi (Danimarca, Svezia, Finlandia, Islanda) viene rilasciato da ogni singolo organismo nazionale ed è assegnato a categorie di prodotti non alimentari caratterizzati da un minor impatto ambientale rispetto ad altri analoghi. L’etichetta ha una durata temporale limitata che varia da sei mesi a tre anni. I parametri presi in esame riguardano: produzione e riciclaggio, confezione, utilizzo, emissioni, riconsegna e smaltimento, dichiarazione di conformità del prodotto.</p>
	<p>Marchio ecologico austriaco “Umweltzeichen”</p> <p>Creato nel 1991 dal Ministro dell’Ambiente, della Gioventù e della Famiglia, è un marchio a carattere nazionale basato sull’adesione volontaria. I criteri sono applicabili a prodotti e processi manifatturieri.</p>

	<p>Marchio ecologico spagnolo “Aenor - Medio Ambiente”</p> <p>Creato nel 1993 dall’Associazione Spagnola di Normalizzazione e Standardizzazione (AENOR), è un marchio a carattere nazionale basato sull’adesione volontaria. I criteri sono stabiliti sulla base del ciclo di vita del prodotto. AENOR ha inoltre stabilito che i prodotti etichettati dal marchio nazionale saranno trattati separatamente da quelli con il marchio europeo.</p>
	<p>Marchio ecologico dei Paesi Bassi “Milieukeur”</p> <p>Gestito da una organizzazione indipendente, chiamata Stichting Milieukeur, a cui partecipano rappresentanti delle istituzioni, dei consumatori, degli industriali, dei commercianti e delle associazioni ambientaliste olandesi, tale marchio è limitato ai produttori olandesi e viene apposto su varie tipologie di prodotti, il cui processo produttivo è risultato conforme a specifici requisiti per la tutela dell’ambiente. La gestione del sistema e l’attribuzione del marchio è affidata ad un comitato tecnico il quale definisce anche i principi e gli standard per l’accreditamento dei prodotti, rivisti al massimo dopo cinque anni in funzione del progresso tecnico del settore produttivo.</p>
	<p>Marchio comunitario di qualità ecologica- Ecolabel UE Regolamento CE 66/2010</p> <p>Marchio di qualità di cui possono fregiarsi prodotti e servizi che rispettino precisi criteri ecologici. In particolare indica che il prodotto garantisce un ridotto impatto ambientale in ogni fase del suo ciclo di vita: estrazione delle materie prime, produzione, imballaggio, distribuzione, utilizzo, smaltimento. Per ogni prodotto vengono presi in esame quindi gli aspetti ambientali connessi alla sua realizzazione: qualità dell’aria, dell’acqua e del suolo, produzione di rifiuti, consumo di risorse ed energia, sicurezza e salute dei lavoratori e consumatori, inquinamento acustico, tutela della biodiversità.</p>

Fonte: I quaderni del consumatore. Le etichette ecologiche
Camera di Commercio Ancona e Emas

I dati degli ultimi anni non lasciano dubbi Ecolabel può essere individuato come uno dei più efficaci strumenti messi in atto negli ultimi 25 anni il quale ha contribuito in maniera considerevole alla diffusione dell'economia circolare. Dal 1992 molte aziende hanno scelto di usare il marchio Ecolabel UE per poter rispondere alla crescente domanda, da parte dei consumatori, di prodotti sostenibili. Nel 2016, sono state assegnate 1998 licenze per un totale di 38760 prodotti¹³². L'Italia si colloca sul podio, con la medaglia d'argento, tra i paesi che detengono il maggior numero di licenze Ecolabel UE con il 18% preceduta solo dalla Francia 26% e seguita invece dalla Germania con il 12%.

A livello nazionale i dati aggiornati a Marzo 2018 segnalano un trend di crescita positivo anche se si riscontra un leggero calo nei primi mesi del 2018, probabilmente da imputarsi sia all'entrata in vigore di nuovi criteri Ecolabel UE (revisionati) sia al ritiro di alcune licenze a seguito di attività di sorveglianza.

Come si evince, nel grafico sotto, il gruppo di prodotti con il maggior numero di licenze Ecolabel UE in Italia è il "servizio di ricettività turistica" con 164 licenze, a cui si aggiunge la prima licenza per "strutture ricettive" rilasciata ai sensi della Decisione 2017/175 per un totale quindi di 165 licenze; segue il gruppo di prodotti relativo al "tessuto carta" con 37 licenze e dai "detergenti multiuso e per servizi sanitari" (24 licenze).

¹³² I dati e i grafici presentati in questa sezione sono tratti dalle statistiche effettuate dall'Ispra. Cfr. <http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/ecolabel-ue/materiale-informativo/grafici-e-dati/anno-2018/27-marzo-2018-aggiornamento-numero-prodotti-e-licenze-ecolabel-ue>

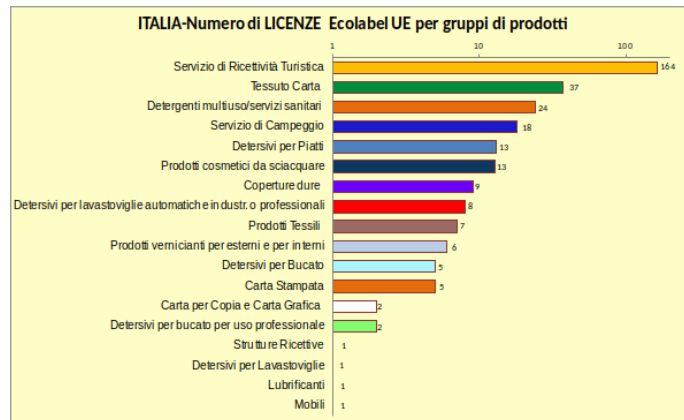


Figura 2.3 Numero di licenze Ecolabel in Italia

Fonte: ISPRA

La ripartizione geografica delle licenze Ecolabel UE rilasciate dall'Organismo Competente italiano mostra inoltre una netta prevalenza di licenze rilasciate al Nord 61,2 %, seguono poi il Centro Italia con il 19,6% e infine Sud e Isole con il 18,9% delle licenze totali. Se si dovesse decidere di restringere il campo e ricavare i dati delle singole regioni, quelle con il maggior numero di licenze Ecolabel sono il Trentino Alto Adige: 64 licenze, la Toscana: 45 licenze, il Veneto: 33 licenze¹³³.

¹³³ Dati consultabili al sito: <http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/ecolabel-ue/materiale-informativo/grafici-e-dati/anno-2018/27-marzo-2018-aggiornamento-numero-prodotti-e-licenze-ecolabel-ue>

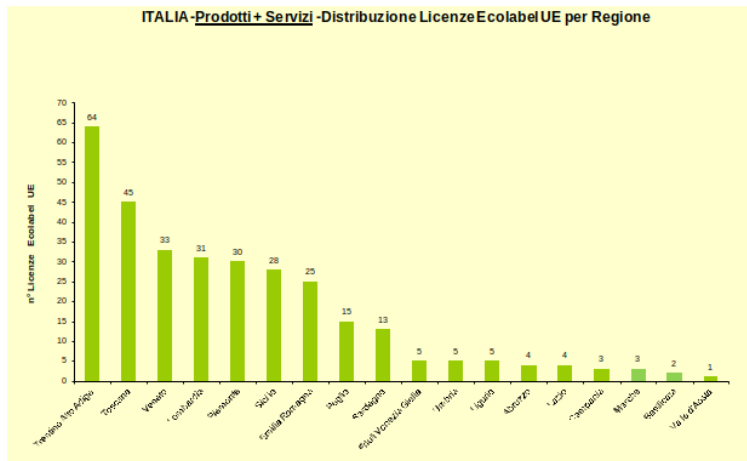


Figura 2.4 Distribuzione geografica licenze Ecolabel
Fonte:ISPRA

Etichette ambientali di Tipo II

Rappresentano un'autodichiarazione del fabbricante e non si basano, a differenza delle etichette di Tipo I, su criteri predefiniti e riconosciuti. Le informazioni ambientali che generalmente vengono riportate sono relative a singoli aspetti ambientali del prodotto: contenuto di materiale riciclato, tossicità, biodegradabilità, assenza di sostanze dannose per l'ambiente.

Pur non essendo certificazioni ufficiali rilasciate da terzi, queste etichette non sono esenti dal rispetto di requisiti di attendibilità e serietà. Secondo lo standard ISO 14021 queste etichette, pur non dovendo rispettare criteri e prestazioni minime, devono contenere dichiarazioni non ingannevoli, verificabili (ad esempio la documentazione relativa alle qualità ambientali dichiarate deve essere resa disponibile a richiesta), specifiche e chiare, non soggette ad errori di interpretazione. Non devono essere utilizzate asserzioni ambientali vaghe o non specifiche, come "sicuro per l'ambiente", "amico dell'ambiente", "amico della terra", "non inquinante", "verde", "amico della natura" e "amico dell'ozono". Neppure asserzioni con riferimenti alla "sostenibilità". È richiesto un approccio ciclo di vita ma non è obbligatorio l'esecuzione di uno studio di LCA.

Etichette ambientali di Tipo III

Tali etichette consistono in Dichiarazioni Ambientali di Prodotto (DAP) e in Environmental Product Declaration (EPD), forniscono dati relativi alla prestazione ambientale dell'intero ciclo di vita di prodotti e servizi; hanno carattere informativo e riguardano tutti gli aspetti ambientali e gli impatti potenziali: concezione, fabbricazione, utilizzazione, smaltimento. Sono lo strumento forse più complesso, ma attualmente in forte crescita, perché consente di fornire informazioni ambientali complete e basate su un approccio metodologico rigoroso. Come metodologia di identificazione e quantificazione degli impatti ambientali è necessaria la valutazione di ciclo di vita LCA, la quale verrà poi verificata e convalidata da un verificatore indipendente che garantisce la credibilità e veridicità della metodologia e delle informazioni contenute nello studio LCA.

L'etichetta può essere apposta a qualsiasi prodotto e prevede una verifica e convalida da parte di organismi terzi accreditati, che garantiscono la credibilità e veridicità delle informazioni contenute nella dichiarazione.

Anche l'Italia, qualche mese fa, si è dotata di uno strumento certificativo pubblicando il 29 Maggio nella Gazzetta Ufficiale il Regolamento per l'attuazione dello schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti. Lo schema è denominato Made Green in Italy ed è stato adottato dal Ministro dell'Ambiente lo scorso 21 marzo per entrare poi in vigore il 13 giugno 2018. Made Green in Italy è istituito dall'art. 21, comma 1 della Legge n. 221/2015 (Collegato ambientale alla legge di stabilità del 2014) recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali". Lo schema certificativo si basa sulla metodologia europea per l'impronta ecologica di prodotto detta PEF (Product Environmental Footprint) definita nella Raccomandazione 2013/179/UE della Commissione Europea del 9 aprile 2013.

Quest'ultima a sua volta è collegata alla metodologia della valutazione di ciclo di vita dei prodotti (LCA – Life Cycle Assessment). In sintesi, lo schema pensato dall'Italia si serve della suddetta metodologia per la quantificazione

dell'impronta ambientale dei prodotti. Il Made Green Italy esprime l'intento di migliorare la competitività del sistema produttivo italiano per renderlo competitivo sui mercati nazionali e internazionali e pronto a fornire risposte idonee alla crescente domanda di prodotti a elevata qualificazione ambientale.

Il Manuale "Acquistare verde" giunto alla sua terza edizione, la prima risale al 2004, illustra nel dettaglio i diversi tipi di etichette non obbligatorie, le loro applicazioni e il loro possibile utilizzo nel definire acquisti o procedure per l'avvio di gare d'appalto. Il manuale "Buying green" è da considerarsi uno degli strumenti di supporto più importanti per la promozione e la diffusione del GPP nonché per l'incoraggiamento al ricorso delle cosiddette eco-etichette.

Tra le certificazioni ambientali da citare se si vuol parlare di organizzazioni (pubbliche o private) che intendono impegnarsi in modo sostenibile e responsabile, attuando una politica ambientale, si vede fare riferimento allo standard internazionale UNI EN ISO 14001 o al Regolamento comunitario EMAS. Per queste certificazioni la legge consente alla PA di "presumere la conformità" ai requisiti richiesti, senza dover fare ulteriori verifiche sul prodotto, e sollevandola dal rischio di eventuali ricorsi. In questo caso siamo in presenza di certificazioni d'impresa e non di prodotto. La certificazione è anche uno strumento che consente al consumatore di riconoscere che le aziende operano nel rispetto dell'ambiente, così da poter orientare poi le proprie scelte di acquisto e consumo verso la sostenibilità.

Il Sistema di Gestione Ambientale assume un ruolo centrale nelle organizzazioni che hanno deciso raccogliere la sfida *green*; lo strumento non viene più vissuto solo nella sua dimensione gestionale di complessità ambientali e di sicurezza interne ed esterne alla attività dell'impresa, ma anche come mezzo per trasformare i vincoli ambientali in opportunità di business, per ridurre i costi e risparmiare risorse, e per affrontare sui mercati con sistematicità la concorrenza.

La norma uni ISO 14001 è rivolta a tutte le tipologie di imprese che decidono volontariamente di stabilire, attuare, mantenere attivo e migliorare un proprio Sistema di Gestione Ambientale (SGA) ne specifica i requisiti basandosi sulla

nota metodologia del Plan-Do-Check-Act. Il requisito fondamentale per aderirvi è il rispetto delle leggi esistenti in materia ambientale mentre la normativa prevede che l'organizzazione certificata abbia un sistema di gestione adeguato a tenere sotto controllo gli impatti ambientali delle proprie attività. Non sono previsti specifici livelli minimi di performance, in modo che le organizzazioni possano migliorare continuamente le proprie prestazioni ambientali.

Mentre il Reg. CE EMAS 1221/2009 è anch'esso uno strumento volontario, al quale possono aderirvi tutte le organizzazioni che desiderano valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e al tempo stesso desiderano fornire agli utenti informazioni sulla gestione ambientale. EMAS III (perché alla terza revisione) punta ad essere soprattutto uno strumento per integrare il rispetto degli obblighi normativi, unitamente all'eccellenza delle prestazioni, con la semplificazione degli obblighi e la riduzione degli oneri ambientali. Il sistema di gestione ambientale dello standard EMAS recepisce integralmente lo standard ISO14001. Il Reg. EMAS prevede, a differenza della ISO 14001, la divulgazione verso l'esterno di un documento di sintesi, la Dichiarazione Ambientale, che riporta gli aspetti ambientali significativi, la metodologia per la valutazione della significatività e l'inquadramento generale dell'organizzazione.

Sia il Reg. EMAS che la norma ISO 14001 possono essere definiti *“strumenti organizzativi che mirano a migliorare le prestazioni ambientali globali dell'organizzazione che li utilizza. Consentono alle organizzazioni di avere un quadro chiaro del loro impatto ambientale, aiutandole a raggiungere gli obiettivi importanti in termini di ambiente e forniscono loro un supporto a livello gestionale per un continuo miglioramento delle loro prestazioni ambientali”¹³⁴*.

La loro innovatività risiede nei principi da cui traggono ispirazione, ovvero la condivisione di responsabilità nella gestione delle problematiche ambientali, il controllo delle attività generanti impatti e l'utilizzo di meccanismi di mercato che ricercano nell'eccellenza ambientale una fonte di vantaggio competitivo. Risulta doveroso sottolineare la necessità di estendere suddetto strumento ed oltre al comparto industriale è di fondamentale importanza che esso raggiunga anche le pubbliche amministrazioni.

¹³⁴ Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi 3° edizione della Commissione, pag.30

2.9 Ostacoli per una piena applicazione del GPP

L'intento che la Commissione cerca di perseguire è quello di "sfruttare" gli appalti pubblici di fornitura di prodotti e di affidamento di lavori e servizi, per fare di essi il principale strumento per ottenere da un lato una significativa riduzione degli impatti ambientali e una razionalizzazione della spesa pubblica, dall'altro per promuovere l'innovazione ambientale e sostenere le imprese che la perseguono. Previsioni così positive e "sulla carta" di semplice realizzazione non mancano però di critiche e richieste di miglioramento. Molti sono gli ostacoli che fino ad ora hanno rallentato la diffusione di questo strumento. La stessa Commissione dieci anni fa ha stilato una lista di ostacoli¹³⁵ che in tutta onestà, nonostante il numero di anni trascorso, non sono poi così cambiati.

Gli ostacoli principali a un maggiore utilizzo di tale tipo di appalti erano, nel 2008, i seguenti:

1. i criteri ambientali stabiliti per i prodotti/servizi sono scarsi e, quando esistono, i meccanismi (es. basi dati) per pubblicizzarli sono spesso insufficienti;
2. le informazioni sul calcolo del costo dei prodotti per tutto il ciclo di vita e i costi relativi di prodotti/servizi non nocivi per l'ambiente sono insufficienti;
3. la consapevolezza quanto ai vantaggi di prodotti e servizi non nocivi per l'ambiente è ridotta;
4. c'è incertezza sulle possibilità giuridiche di inserire criteri ambientali nei documenti di gara;
5. mancano il sostegno politico e, di conseguenza, le risorse per l'attuazione/promozione del GPP (in particolare è necessario migliorare la formazione);
6. manca uno scambio coordinato delle migliori pratiche e informazioni fra regioni e amministrazioni locali.

Soffermandosi sul punto 2 permane la difficoltà di calcolo dei costi reali.

Risulta infatti necessaria l'implementazione di metodologie di calcolo economico dei costi e dei benefici ambientali in grado di identificare i costi reali dell'intero ciclo di vita: aggiudicazione, utilizzo (consumo di risorse, di energia, ecc.), fine vita (raccolta, smaltimento, riciclaggio). Insieme ai costi reali delle esternalità ambientali (cambiamenti climatici, perdita di capitale naturale, ecc.).

¹³⁵ COM(2008) 400 definitivo pg.5

Secondo pareri esperiti occorrerebbero anche delle misure di fiscalità ecologica che internalizzino nei prezzi sia i costi sia i vantaggi ambientali.

Riferendosi invece ai punti 5 e 6 quello che emerge è la presenza di un *deficit informativo* nelle pubbliche amministrazioni. Probabilmente la Commissione con il manuale *Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili* indicando con precisione tutti gli strumenti a disposizione dell'amministrazione per orientare "al verde" ogni tipo di appalto, ha inteso mitigare questo *gap*. Per superare tale *deficit* informativo occorre che l'amministrazione proceda ad un progressivo apprendimento delle basi e nozioni scientifiche e tecnologiche che le mancano e per farlo (almeno nel medio periodo) la soluzione più consigliabile è il ricorso a procedure negoziate, come il dialogo competitivo¹³⁶ o gli strumenti che le nuove direttive di settore stanno introducendo nell'ordinamento comunitario e di conseguenza in quello nazionale¹³⁷. Per quel che concerne la mancanza di coordinamento la riflessione si orienta verso l'assenza di dialogo tra settori diversi all'interno della stessa PA, si tratta in questo caso, di ostacoli puramente interni che potrebbero essere risolti costruendo un sistema di comunicazione in grado di far circolare maggiormente informazioni e dati. Spesso può accadere che si verifichino atteggiamenti di "chiusura" da parte di alcuni uffici competenti in materia di acquisti e i motivi possono essere i più disparati: alcuni temono un aumento dei carichi di lavoro, altri temono di ledere la concorrenza o comunque di non rispettare le regole di mercato¹³⁸.

Per taluni che sono legittimamente interessati al rispetto dei limiti di legge e non intendono essere flessibili e vagliare la possibilità di "puntare oltre" al fine di ottenere un miglioramento continuo, ve ne sono altri che invece assumono un atteggiamento di resistenza di tipo inerziale e probabilmente per ottenere una sua mitigazione di tale comportamento bisognerà attendere un intervento del dirigente responsabile.

¹³⁶ Si tratta di una procedura flessibile orientata a colmare (come la consultazione preliminare di mercato) la forte asimmetria informativa che talvolta investe l'amministrazione rispetto al privato.

¹³⁷ FIDONE, G., 2010. *Il codice dei contratti pubblici*, in CLARICH, M., (a cura di) *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, Torino: Giappichelli.

¹³⁸ LOVISETTO, G., Le aziende alla prova del Green Public Procurement: più opportunità, più requisiti (e qualche dubbio) *PRO-Q Service Desk* <https://www.pro-q.it/taxonomy/term/64>

Una scarsa formazione e propensione si traduce facilmente in una carente pianificazione delle strategie d'acquisto che di riflesso trova estreme difficoltà in fase di valutazione delle offerte. In questo modo il deficit informativo si ripercuoterà all'esterno, appare però superfluo dilungarsi sulla relazione esistente tra una scarsa comunicazione interna e le conseguenze che essa genera all'esterno; scambiare informazioni e dati prima tra gli addetti e poi con i portatori d'interesse deve essere per la PA un modo per dare contezza della propria responsabilità.

L'Italia nonostante le parole spese in suo favore, presentandola come uno dei Paesi più attenti al GPP sul lato normativo, lo stesso non permette di fare se la si valuta dal punto di vista della messa in atto. Il riferimento va agli acquisti verdi concretamente effettuati da parte della pubblica amministrazione italiana. La numerosa disciplina legislativa non risulta accompagnata dalla stesura di altrettanti numerosi bandi verdi contenenti criteri di sostenibilità. Accredia fornisce qualche numero per meglio inquadrare la situazione; in Ue la spesa delle PA per opere, beni e servizi è di circa 1.800 miliardi di euro l'anno, circa il 14% del Pil europeo. In Italia invece nel 2016 gli appalti pubblici banditi dallo Stato ammontavano a 111,5 miliardi di euro (circa il 6,7%) del Pil, ma la dimensione del *Green public procurement* (Gpp) è rimasta inchiodata a 9,5 miliardi di euro: circa l'8,5% del potenziale. Non è un caso se gli stessi dipendenti pubblici assegnino ancora un voto medio pari a 4,9 (in una scala da 1 a 10) alla sostenibilità delle Pubbliche amministrazioni: c'è molto da fare per migliorare.¹³⁹

Considerate queste cifre, come ha sottolineato Niro,¹⁴⁰ “*non basta una norma per fare un Paese virtuoso*” è capace di sintetizzare come e quanto sia necessario dare alla PA delle sembianze umane e avviare un processo di riforma culturale al suo interno rendendo i suoi dipendenti consci della portata del loro ruolo di “innovatori ambientali e sociali”. Probabilmente la figura del

¹³⁹ <http://www.greenreport.it/news/economia-ecologica/sugli-acquisti-verdi-della-pa-litalia-ha-le-leggi-migliori-deuropa-ma-chi-le-applica-davvero/>

¹⁴⁰ NIRO, M., Funzionario presso Agenzia provinciale per la protezione dell'ambiente della Provincia autonoma di Trento.

referente tecnico¹⁴¹, approvata nella seduta del Consiglio del SNPA del 17 gennaio 2017, potrà fungere da collante per superare gli ostacoli trattati.

Nei paragrafi successivi, la ricerca si focalizzerà sull'operato di due regioni, Puglia e Veneto, concentrandosi sul tema della responsabilità d'impresa e la sua promozione e diffusione mediante l'utilizzo del *green public procurement*.

¹⁴¹Nelle linee guida Green Public Procurement del Sistema Agenziale al paragrafo 7.2 viene descritto come una figura specifica (...) con il compito di facilitare la comunicazione tra i diversi settori dell'ente, oltre che quella con le altre istituzioni. Il referente tecnico del GPP garantisce (...) il supporto tecnico agli organi deputati ad adottare le determinazioni a contrattare ed ai responsabili dei procedimenti. In particolare, su richiesta, fornisce supporto: per l'effettuazione dell'analisi dei bisogni con specifico riferimento all'individuazione di soluzioni meno impattanti ed eco-innovative; per l'applicazione nella documentazione di appalto delle "specifiche tecniche" e delle "clausole contrattuali" contenute nei criteri ambientali minimi adottati con Decreto del Ministro dell'Ambiente

Capitolo III

In che modo gli “appalti verdi” influenzano la responsabilità sociale d’impresa

3.1 La responsabilità sociale d’impresa è il futuro dell’imprenditoria?

Nel panorama internazionale, il primo concreto passo verso la RSI si registra nel 1976 con le Linee Guida dell'OCSE per le imprese multinazionali¹⁴². Le Linee Guida chiedono alle imprese di operare secondo *un triple bottom-line approach*¹⁴³, ossia creare profitto, conciliando gli aspetti sociali ed ambientali della gestione dell'impresa. Esse enunciano norme e principi per il comportamento responsabile delle imprese nell'adempimento delle leggi applicabili. Pur non essendoci una condivisione universale della definizione di RSI, l'adozione delle Linee Guida da parte dei Governi, ha fatto sì che fossero stabiliti degli standard minimi di comportamento delle imprese che operano all'estero, in modo tale che esse potessero diventare promotrici di benessere mondiale e sviluppo sostenibile. Le linee guida mirano ad assicurare che le operazioni delle imprese siano in armonia con le politiche dei governi, al fine di aumentare il contributo delle imprese multinazionali allo sviluppo sostenibile. Le linee sono state riviste nel 2000 ed hanno portato ad individuare le imprese come quei soggetti che:

- contribuiscono al processo di sviluppo sostenibile;
- facilitano il trasferimento di tecnologie fra le regioni del mondo e lo sviluppo di tecnologie adeguate alle circostanze locali;
- promuovono lo sviluppo del capitale umano del Paese ospite;

¹⁴² GATTO A. & MORGERA E., *La CSR nel sistema giuridico internazionale*, in SACCONI L. (a cura di), *Guida Critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, Banca Editrice, 2005, Roma, p. 512.

¹⁴³ È il principio cardine della CSR che indica le 3 dimensioni di uno sviluppo internazionale: economica, sociale ed ambientale. È una definizione che trova la sua origine nella c.d. Bottom line, ovvero la linea di chiusura che si trova nella parte finale di un bilancio d'esercizio.

- assicurano la coerenza fra obiettivi sociali, economici ed ambientali¹⁴⁴.

Oggi appare di notevole importanza sottolineare come azioni responsabili possano e debbano essere messe in atto anche dalle imprese di piccole e medie dimensioni. La dimensione aziendale non può essere un fattore limitante e le PMI, che posso vantare una maggiore vicinanza con la comunità, rispetto alle multinazionali, investendo nella propria responsabilità potranno giocarsi una carta vincente per la loro sopravvivenza e reputazione.

La responsabilità di uno sviluppo sostenibile ricade indistintamente su di tutti seppur, per il concetto di “responsabilità” sia ammessa l’esistenza di differenti interpretazioni, tutte dovranno partire dalla consapevolezza delle conseguenze derivanti dalle proprie azioni. La RSI, pertanto, è il modo in cui un’impresa affronta il proprio impatto sulla società, chiedendosi quali sono le ripercussioni che le proprie attività hanno sull’ambiente o sulle persone? Quando ci si appresta a spiegare come si può mettere in atto un comportamento socialmente responsabile spesso si parla di volontarietà, visto che si tratta di superare gli obblighi di legge, ma forse è giunto il momento di invertire questa propensione di quasi eccessiva “santificazione” dell’atto “volontario”. Le imprese hanno responsabilità, alcune non sono vincolanti giuridicamente ma tuttavia sono sempre applicabili al loro comportamento, ad esempio il rispetto dei diritti umani deve essere un valore cardine anche se l’impresa si trova ad operare in un territorio dove questi diritti non sono tutelati.

Le teorie che si sono succedute negli anni sono molte, una delle ultime guarda alla responsabilità sociale secondo una visione olistica inquadrandola come capace di assicurare uno sviluppo economico sostenibile che contempra una migliore qualità della vita oggi come per l’avvenire.

Non mancano aspetti critici e punti deboli sulla trasparenza sociale delle aziende le quali sono vocate alla produzione di valore esclusivamente

¹⁴⁴ MARIANI, F., 2007 Le linee Guida OCSE strumento di CSR, Milano, (<<Notizie di Politeia>>, XXIII), p. 85-86.

economico, come sostiene Zamagni¹⁴⁵ i critici della RSI sono nel giusto quando denunciano il pericolo che i comportamenti socialmente responsabili possono occultare un pericoloso *trade-off*, quello tra impegno morale e impegno sociale (*social commitment*). Dietro l'angolo, secondo Zamagni, il rischio che imprese di grosse dimensioni possano utilizzare la loro posizione per adottare comportamenti etici con il solo fine di eliminare la concorrenza per poi tornare alla "vera" responsabilità sociale dell'impresa ossia aumentare i propri profitti. Per questa ragione forse è meglio smettere di inquadrare l'RSI distinguendola tra i seguaci della mano invisibile e i filosofi sociali.

In realtà c'è un aspetto che attenua la contraddizione tra le due correnti di pensiero, il filo rosso che dà una certa coerenza ideologica al ragionamento di tanti fautori della teoria CSR sta proprio nella fiducia nell'autoregolazione dei mercati. Sarebbe proprio questa capacità di autoregolazione che porterebbe le imprese a farsi interpreti razionali e lungimiranti dei propri stessi interessi di lungo periodo¹⁴⁶ e a predisporre a tal fine codici di condotta, ritenuti per definizione più efficienti di qualsiasi regolazione amministrativa. Il mercato stesso creerebbe in tal modo un bilanciamento agli eccessi dell'affermazione della teoria dello *shareholder value*¹⁴⁷.

Messo da parte questo conflitto teorico si può parlare, come sostengono Porter e Kramer¹⁴⁸, di integrazione sociale dell'impresa. Si tratta quindi di un cambiamento profondo dove le imprese e la società imparano a dialogare ed a perseguire obiettivi comuni, le istituzioni sono chiamate a traghettare questo cambiamento, che vede l'integrazione degli aspetti sociali nelle strategie delle

¹⁴⁵ ZAMAGNI, S., 2004. *L'ancoraggio etico della responsabilità sociale d'impresa e la critica alla RSI*. Working Paper n.1, Dip. di scienze economiche, Università di Bologna.

¹⁴⁶ VIVANTE, C., 1887. *Per un codice unico delle obbligazioni*, in *Arch. giur.*, 504 ("Una cura assidua punge la società moderna, quella di temperare i grandi egoismi del capitale a beneficio di coloro che lo fanno fruttare... Questo diritto nuovo, che attende ancora la sua legislazione, comincia ad attuarsi spontaneamente nell'opificio per solo impulso della speculazione... L'imprenditore intende che è meglio rinunciare a una parte del proprio guadagno per farla ricadere in tanta benedizione sulla casa dell'operaio, piuttosto che perderlo del tutto cogli scioperi e coi tumulti che arrestano ogni lavoro. Così il tornaconto ben inteso attua le aspirazioni più nobili della morale").

¹⁴⁷ MOON, J., & VOGEL, D., 2008. *Corporate Social Responsibility, Government and Society*, in *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, (nt. 8), 303 ss.

¹⁴⁸ PORTER, M., & KRAMER, M., 2007. *Strategia e società. Il punto d'incontro tra il vantaggio competitivo e la Corporate Social Responsibility* in *Harvard Business Review Italia*.

imprese. Il suggerimento è di parlare di *Community social responsibility*, dove viene valorizzato il partenariato tra pubblico privato, e non più di *Corporate social responsibility*. Per l'avvenire sarà vitale riuscire a ricostruire in sinergia obiettivi e strategie che per troppo tempo sono stati decisi senza considerare lo scenario circostante.

3.2 La responsabilità sociale territoriale

Le decisioni economiche e le politiche sociali devono seguire il principio del “valore condiviso”¹⁴⁹. Il valore dell'impresa deve poter raggiungere tutti, in particolare i suoi *stakeholder*. Zadek propone una revisione del concetto di *governance* come “*governance* partecipata¹⁵⁰” poiché il soggetto pubblico, il mondo imprenditoriale e la società civile organizzata sono tutti chiamati a dare il loro contributo per la creazione di valore. Se l'azienda riuscirà con l'aiuto dell'attore pubblico a rivedere il proprio ruolo pianificando le azioni prendendo in considerazione, non solo l'ambiente interno, ma anche quello esterno allora una nuova *governare* territoriale potrà dirsi possibile.

Parlare di responsabilità sociale di territorio (RST) ci riporta ad una delle possibili sfumature della responsabilità sociale d'impresa. La comunità, il territorio sono pensati come un unicum, un sistema, un organismo il cui valore è maggiore della somma delle sue parti. Con questo non si intende aggiungere un ulteriore concetto ma arricchire quello esistente: la RST è:

“...una direzione di senso, fondata sulla riscoperta di valori condivisi che gli attori economici, sociali ed istituzionali di un territorio sanno consolidare grazie a solide reti di relazioni e concretizzare in percorsi di sviluppo della comunità territoriale, che guardano in primis al bene della persona e dell'ambiente.” (Peraro e Vecchiato, 2009)

¹⁴⁹ PORTER, M., & KRAMER, M., 2011. *Creare un valore condiviso* in *Harvard Business Review*.

¹⁵⁰ ZADEK, S., 2007. *The civil corporation*. London-Sterling, VA: Earthscan.

Per far questo è necessario un nuovo spirito di collaborazione tra i portatori d'interesse del territorio in modo da trasformare possibili conflitti in opportunità di crescita.¹⁵¹ Come sostengono gli autori molti sono i punti in comune tra la teoria *multistakeholder* e la teoria sistemica in cui ogni stimolo applicato ad una parte di questo sistema provoca mutamenti nelle parti del sistema e, dunque, nel sistema nel suo complesso.

Tale teoria induce a riflettere e puntare l'attenzione sulla reale portata di cambiamento che più aziende legate dallo stesso territorio sono in grado di portare. Non si tratta quindi di una RSI usata come strategia per aumentare profitti e visibilità strizzando l'occhio all'ambiente, ma si tratta di una vera e propria rete territoriale. All'interno del concetto di territorio confluiscono diverse sfaccettature tutte equamente importanti: lo spazio geografico, l'entità politico amministrativa e infine il territorio come luogo di socialità. Forse un parallelismo con l'impresa non risulterebbe fuori luogo, essa è: stanziata in uno spazio geografico ed entità politico istituzionale capace di creare contesti relazionali vivi. Non è quindi azzardato sostenere che l'uno, il territorio, non può prescindere dall'altra, l'impresa. Smettendo di guardare al territorio come luogo dove vivono e si relazionano un insieme di persone ma qualcosa di più, si potrebbe guardare ad esso come un contenitore all'interno del quale si muovono persone, capitali, relazioni risorse tangibili e intangibili. È quindi il caso di recuperare lo spazio, il tempo l'identità, messi a rischio dalla globalizzazione, per valorizzare l'intreccio di relazioni che il territorio può generare e contenere. Probabilmente proprio in seguito a questo senso di smarrimento che comincia a pullulare una nuova "voglia di comunità"¹⁵² come lo stesso Bauman ha messo in luce. Relazioni di qualità possono innescare la creazione di reti capaci di influenzare le componenti del macro-ambiente e attivare una *governance* multilivello partecipata tra tutti i soggetti del territorio.

La "responsabilità collettiva" ha l'obiettivo di accompagnare le istituzioni e le organizzazioni (pubbliche e private; profit e non profit) in un percorso di

¹⁵¹ PERARO, F., & VECCHIATO, G., 2009. *Responsabilità sociale del territorio. Manuale operativo di sviluppo sostenibile e best practice*. Milano: FrancoAngeli.

¹⁵² BAUMAN, Z., 2007. *Voglia di comunità*. Bari: Laterza.

costruzione condivisa nell'ottica di uno sviluppo sostenibile. Pertanto, è importante scoprire come le istituzioni intendono muoversi su questo versante.

3.3 La responsabilità sociale anche nella pubblica amministrazione

Anche la pubblica amministrazione, come si è già visto per le imprese, è coinvolta nella ricerca di una nuova posizione all'interno dello scenario odierno. Il contesto entro il quale la PA è chiamata ad agire comincia a mutare profondamente dal 1993 in seguito ad una serie di "innovazioni" come l'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di provincia, la riduzione dei trasferimenti centrali, l'aumento della pressione fiscale locale e i vincoli di finanza pubblica. Da non sottovalutare anche la maggiore responsabilità che ricade su di essa nello sviluppo del territorio alla quale si affianca l'incremento dell'interesse dell'opinione pubblica sull'operato della PA. Il processo di modernizzazione della PA può quindi essere riassunto in tre tappe: a) crisi finanziaria del sistema pubblico; b) deficit di legittimazione sociale e c) esistenza di paradigmi alternativi ¹⁵³. La ricerca di legittimazione e consenso per la pubblica amministrazione è pressoché la stessa che, da qualche tempo, le aziende stanno cercando. Quello di *stakeholder* è un concetto "nuovo" per gli enti locali e le PA, ma risponde all'esigenza "antica" di perseguire l'interesse generale della comunità, attraverso il contemperamento degli interessi "particolari" dei gruppi di soggetti che la costituiscono¹⁵⁴. Ma l'applicazione della teoria degli *stakeholder*, per massimizzare il valore dei cittadini residenti, se attivata dagli amministratori per i soli fini elettorali non sarà in grado di agire nel lungo periodo ed attivare un vero sviluppo socio-economico. Per questa ragione, la teoria degli *stakeholder* potrà rivelare la sua utilità solo quando negli enti locali si passerà da una concezione di responsabilità pubblica orientata ai soli "cittadini" ad una più estesa orientata alla "comunità locale". Dove per "comunità locale" si intendono tutti i soggetti che interagiscono in un determinato ambiente

¹⁵³ D'ALBERGO, E., & VASELLI, P., 1997. *Un'amministrazione imprenditoriale?* Roma: Edizioni SEAM.

¹⁵⁴ BORGONOVÌ, E., 2005. *Teoria degli stakeholder e amministrazione pubblica*, p.201, Azienda Pubblica, n.2, Rimini: Maggioli editore.

storico, naturale, sociale ed economico e sarà “responsabilità” della pubblica amministrazione curarne gli interessi e promuoverne lo sviluppo. Per questo motivo il concetto di RSI sta diventando sempre più familiare all’interno degli uffici pubblici. In questa nuova ottica istituzionale ed economica, le PA sono quindi chiamate a riflettere sulla propria responsabilità sociale e renderla maggiormente trasparente verso l’esterno.

Recuperando l’aspetto originario della pubblica amministrazione la sua essenza primaria è la responsabilità, la gestione di risorse pubbliche la rende per definizione “socialmente responsabile”. Dopo aver appurato la differenza tra CSR e responsabilità sociale delle amministrazioni pubbliche è il caso di conoscere quali ruoli posso essere espletati dalle Amministrazioni Pubbliche in tema di Responsabilità sociale.

Potrebbe legittimamente sorgere spontanea la domanda: perché se intrinseca all’amministrazione la responsabilità viene esplicitata e/o dichiarata? I motivi possono essere molti come la volontà di:

- comunicare più chiaramente il senso dell’azione e la missione dell’ente;
- rendicontare la propria attività e i miglioramenti organizzativi e gestionali ottenuti negli ultimi anni;
- utilizzare nuovi strumenti di comunicazione e ascolto con i cittadini, più comprensibili rispetto i tradizionali strumenti di rendicontazione;
- avere un punto di vista orientato all’esterno e non autoreferenziale;
- aumentare e migliorare il livello di percezione da parte dei cittadini;
- sottoporre la PA alla valutazione della collettività, rafforzando il senso di fiducia e il consenso per adottare ed esplicitare un’ottica di genere nella valutazione delle politiche che producono ricadute differenti sui generi.

Tutte queste intenzioni posso essere ricondotte ad un solo concetto quello della *accountability* che, in italiano non si riesce a tradurre con una sola parola, si riferisce all’esigenza di rendere conto. Tentando di ricorrere a più termini per rafforzare il concetto si parla di rendicontabilità, responsabilità e trasparenza. Si parla di rendicontazione sociale come la fine di un percorso di cambiamento della pubblica amministrazione. Il percorso è accompagnato anche dalle

normative con la Direttiva del Ministro della funzione pubblica sulla Rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17/02/2006 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n°63 del 16/03/2006) e le “Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali” approvato il 07/06/2007 dall’Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell’Interno. Occorre sottolineare il contenuto non cogente della direttiva, nella premessa della direttiva infatti si fa riferimento al bilancio sociale come a uno strumento volontario e non di una norma che ogni amministrazione può adottare nell’ambito della propria autonomia statutaria e organizzativa.

L’introduzione della rendicontazione sociale permette di stimolare il dibattito sulla qualità dell’intervento pubblico, sui compiti che esso deve assumersi in via prioritaria e sulle logiche ad esso sottese attraverso la valutazione delle tipologie di intervento attuate. Essa è focalizzata sulla formulazione delle politiche pubbliche e sulla loro implementazione, con una visione dinamica dell’ambiente e della sua complessità. Si ha, in tal modo, il superamento della prospettiva piuttosto riduttiva dei soli criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa¹⁵⁵.

Il Bilancio sociale può essere letto come la risposta al deficit dei sistemi di rendicontazione pubblici, da quelli sulla trasparenza dell’azione ai deficit di *governance* ai diversi livelli istituzionali. Come visto le amministrazioni sono chiamate a conformarsi in questo scenario e per farlo al meglio il loro ruolo che debbono ricoprire è duplice:

1. da un lato, le AP sono chiamate a rafforzare i principi di responsabilità sociale nella loro attività di gestione, produzione ed erogazione di beni e servizi pubblici;
2. dall’altro, le AP devono incentivare l’adozione di strumenti e comportamenti socialmente responsabili nell’ambito delle funzioni di regolazione e controllo delle attività economiche e sociali svolte da soggetti privati, attraverso azioni di inquadramento e di sostegno (ad

¹⁵⁵ VISCONTI, G., 2012. *Il bilancio sociale delle imprese, delle pubbliche amministrazioni e delle organizzazioni non profit: origini e struttura. Diritto & Diritti.*

esempio, il progetto promosso e sviluppato dal Ministero del Welfare in tema di CSR)¹⁵⁶.

La qualità del processo di rendicontazione inciderà direttamente sulla capacità del documento di rispondere alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori e di costruire con essi un dialogo permanente, dando piena attuazione al principio della responsabilità sociale.

Per la prima volta quest'anno (2018) all'interno del ForumCompraVerde-BuyGreen¹⁵⁷ è stato assegnato il Premio *Social Procurement*, destinato alle Pubbliche Amministrazioni che inseriscono dei criteri sociali nei propri bandi per tutelare la dignità del lavoro e i diritti umani sociali e sindacali. Le vincitrici di questa prima edizione sono state INTERCENT_ER¹⁵⁸ e ACEA¹⁵⁹. All'agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici è stato conferito il premio per la chiarezza degli obiettivi di sostenibilità sociale e la completezza degli strumenti di monitoraggio, verifica e miglioramento continuo all'interno dell'iniziativa "Arredi per uffici a ridotto impatto ambientale 4". Il bando prevedeva, infatti, che i beni acquistati fossero prodotti secondo standard sociali minimi lungo la catena di fornitura e citava, tra i criteri premianti, il possesso delle certificazioni sociali di tipo SA 8000 e BS OHSAS 18001. Inoltre, era richiesto anche l'impegno per garantire il riuso degli arredi già in possesso della

¹⁵⁶ MAGGI, D., 2005. *La responsabilità sociale nella Pubblica Amministrazione*, sintesi della relazione presentata in occasione del Convegno "La responsabilità sociale delle imprese del Piemonte Orientale nel contesto del processo di internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati", Università degli Studi del Piemonte Orientale Novara.

¹⁵⁷ Il Forum CompraVerde-BuyGreen nasce nel 2007, inizialmente promosso dalla Provincia di Cremona e l'Ente Fiera di Cremona. A partire dall'anno successivo, la manifestazione è promossa da Ecosistemi e Adescoop – Agenzia dell'economia sociale, come l'evento per eccellenza dedicato al Green Procurement pubblico e privato. Il Forum è stato ideato con gli obiettivi di promuovere una cultura diffusa degli Acquisti Verdi, diventare una vetrina e luogo di scambio delle buone pratiche, favorire il confronto e le relazioni tra istituzioni, imprese e società civile organizzata, far incontrare la domanda e l'offerta di beni e servizi con caratteristiche green.

¹⁵⁸ Intercent-ER è l'Agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici della Regione Emilia-Romagna. Istituita con la legge regionale n. 11 del 2004, l'Agenzia ha il compito di ottimizzare, razionalizzare e semplificare la spesa per beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni del territorio regionale, attraverso la gestione di un sistema telematico di negoziazione (e-procurement), la centralizzazione degli acquisti, la standardizzazione della domanda e l'elaborazione di strategie di gara innovative.

¹⁵⁹ Acea SpA è una delle principali multiutility italiane. Quotata in Borsa nel 1999, è attiva nella gestione e nello sviluppo di reti e servizi nei business dell'acqua, dell'energia e dell'ambiente. Tra le attività: servizio idrico integrato (acquedotto, fognatura e depurazione), produzione di energia, in particolare da fonti rinnovabili, vendita e distribuzione di elettricità, illuminazione pubblica e artistica, smaltimento e valorizzazione energetica dei rifiuti.

P.A., da parte di enti socialmente impegnati e la puntuale rendicontazione di tale cessione gratuita. In aggiunta, sotto il profilo ambientale il bando richiedeva al fornitore la registrazione all'EMAS o il possesso della certificazione 14001 o della Carbon Footprint¹⁶⁰.

La *best practice* grazie alla quale ACEA è stata premiata riguarda in particolare il bando europeo per l'affidamento di un Accordo Quadro finalizzato alla fornitura degli indumenti da lavoro utilizzati nelle diverse società operative dell'ambito idrico ed elettrico del Gruppo. Oltre ai consueti requisiti connessi alla qualità dei prodotti, specifici punti di attenzione e fattori di innovazione del procurement sono stati gli elementi di tutela sociale e ambientale legati alla produzione dei beni, gli standard emissivi dei veicoli utilizzati nelle consegne e il destino dei capi a fine utilizzo. Più in dettaglio, per i capi è stata richiesta una certificazione ambientale "tra Organic Content Standard (OCS)", "Global Organic Textile Standard" (GOT) oppure Ecolabel. Sul piano sociale, è stato richiesto al fornitore un impegno rispetto al fatto che i beni oggetto dell'appalto fossero prodotti in conformità agli standard sociali minimi in materia di diritti umani e di condizioni di lavoro lungo la catena di fornitura, definiti dalle leggi nazionali dei Paesi ove si svolgono le fasi della catena, ed in ogni caso in conformità con le Convenzioni fondamentali stabilite dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro e dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Inoltre, è stato richiesto all'Appaltatore il ritiro degli indumenti giunti a fine vita previa rimozione del logo aziendale, e qualora possibile il loro avvio al riutilizzo attraverso i canali resi disponibili dall'appaltatore nell'offerta tecnica. Se le condizioni dei capi non ne avessero permesso il riutilizzo, è previsto l'avvio al riciclo in maniera differenziata secondo quanto previsto nel DM 11/01/2017. Un'ulteriore previsione volta a ridurre l'inquinamento atmosferico è relativa alla consegna dei prodotti: semplificando, l'Appaltatore dovrà utilizzare solo mezzi a ridotto impatto ambientale appartenenti alla categoria Euro 5 o superiore ovvero immatricolati dopo il 1° Settembre 2009 ma con medesime prestazioni¹⁶¹.

¹⁶⁰ <https://intercenter.regione.emilia-romagna.it/notizie/2018/ottobre/premio-compraverde-buygreen-a-intercent-er-il-premio-201csocial-procurement201d>

¹⁶¹ <http://www.appaltiecontratti.it/2018/11/22/premiato-limpegno-di-acea-per-gli-acquisti-sostenibili/>

La richiesta di certificazioni come SA 8000, BS OHSAS 18001 e Ecolabel ha reso i bandi redatti socialmente responsabili, per questo occorre un focus su marchi e certificazioni classificabili come socialmente responsabili.

3.4 Comunicare la RSI con Marchi e certificazioni sociali

In una società complessa e veloce come mai prima d'ora, imparare a comunicare nel migliore dei modi il proprio operato è un'esigenza tanto per le aziende quanto per gli enti pubblici. Farlo in modo semplice ed intuitivo è il modo più vantaggioso nel primo caso per essere conosciuti e rispettati nel secondo per recuperare e rafforzare la propria *accountability*. La certificazione viene vissuta da chi decide di intraprendere il percorso per acquisirla come la possibilità di farsi riconoscere, di trasmettere qualcosa e non semplicemente vendere un prodotto o un servizio. La globalizzazione dei mercati comporta spesso una distanza con i clienti ed una maggiore difficoltà di controlli diretti ma la distanza può essere facilmente colmata dalla rete che permette di reperire in maniera quasi immediata le informazioni. Molti sostengono che la comunicazione della RSI dovrebbe affrontare soprattutto aspetti concreti, quali caratteristiche del prodotto, la qualità del processo, la ricerca e l'innovazione, oppure presentare il risultato di nuovi progetti realizzati¹⁶². Altri sostengono che dovrebbe trasmettere principi, valori, visioni e speranze. La Commissione ha redatto la Guida ad una comunicazione efficace nella quale descrive esempi utili per comunicare l'RSI. Tra i tanti modi di comunicare alle persone l'impegno sulla responsabilità sociale, le etichette, sono uno di essi; attraverso queste l'azienda fa sì che il suo prodotto si differenzi da quello della concorrenza.

Esistono anche i marchi c.d. sociali, dedicati in modo specifico agli aspetti etici, rispettati dalle aziende nella fase della produzione; riguardano quindi la

¹⁶² FOGLIO, A., 2008 *Il marketing ecologico. Crescere nel mercato tutelando l'ambiente*, p.334 Milano: FrancoAngeli.

sicurezza dei lavoratori, le implicazioni sulla salute dell'uomo, altri aspetti tecnici, economici e sociali relativi ai prodotti: è il caso del commercio equo e solidale e della responsabilità sociale.

Oltre alle certificazioni ambientali menzionate al paragrafo 1.2 (ISO 14001, EMAS, Ecolabel, EPD, PEFC/FSC, ISO50001, ISO 140641-1/2) di seguito si riportano gli strumenti che, in aggiunta ai precedenti, risultano efficaci per comunicare l'RSI.

Tabella 3.1 Esempio di Certificazioni Socialmente Responsabili.

	<p>SA 8000</p> <p>Standard internazionale di certificazione del rispetto dei diritti dei lavoratori ispirato alle convenzioni ILO. Lo standard si propone in particolare di migliorare globalmente le condizioni di lavoro, di fornire norma universale per tutti i mercati e le nazioni e di lavorare in parallelo con le organizzazioni del lavoro e dei diritti umani a livello mondiale. Si tratta di un modello gestionale che si propone di valorizzare e tutelare tutto il personale ricadente nella sfera di controllo e di influenza delle Organizzazioni che lo adottano.</p>
	<p>BS OHSAS 18001</p> <p>Lo standard BS OHSAS 18001 specifica i requisiti per un Sistema di Gestione della Salute e della Sicurezza del Lavoro (SGSSL), per consentire ad una Organizzazione di controllare i suoi rischi di SSL e a migliorare le sue performance.</p>

	<p>Bollettino etico sociale</p> <p>Il presente standard o schema di attestazione è stato elaborato prendendo a riferimento le norme internazionali ISO UNI 26000:2010 “Guida alla Responsabilità Sociale” e SA8000:2014 SOCIAL ACCOUNTABILITY 8000 - Responsabilità Sociale 8000” dai relativi riferimenti legali e normativi, oltre che da altre fonti informative descritte nel dettaglio nella bibliografia. Scopo del presente standard ed in generale del progetto di innovazione sociale BOLLINO ETICO SOCIALE è quello di avvicinare le organizzazioni alla responsabilità sociale ed alla gestione della propria strategia secondo elevati standard etici.</p>
	<p>SR-10 di IQNet</p> <p>Implementazione di un Sistema di Gestione della Responsabilità Sociale.</p>
	<p>UGO Certification</p> <p>Lo standard UGO può essere applicato su base volontaria da qualsiasi Organizzazione che, definendo, sviluppando, producendo, applicando, sfruttando o diffondendo qualsiasi tipo di innovazione (prodotti, servizi, processi, sistemi, ecc...), intenda finalizzare in modo trasparente tale innovazione al progresso ed al miglioramento della qualità della vita dell'essere umano.</p>
	<p>ISO 26000</p> <p>La Linea Guida UNI ISO26000 è stata pensata per fornire una chiave di lettura condivisa a livello globale di che cosa si intenda per Responsabilità Sociale d'Impresa sia a livello teorico (principi) sia a livello pratico (ambiti applicativi)</p> <p>La ISO 26000 è una guida, non un sistema di gestione, perchè la norma non può essere implementata ma solo 'seguita, vissuta' all'interno dell'azienda, integrata nella propria strategia aziendale.</p> <p>Non esiste dunque la possibilità di dare evidenza, attraverso l'ottenimento di un certificato dell'applicazione in azienda della linea guida ISO2600.</p>



FairTrade è il marchio più riconosciuto tra i marchi c.d. “sociali” e dalla sua nascita (2002) ha progressivamente rimpiazzato le differenti etichettature presenti in ambito sociale, ma nazionali. Certifica che i prodotti rispettano gli standard sociali, economici e ambientali definiti dall’Organizzazione Internazionale di Etichettatura Fairtrade, che ha fissato regole e requisiti molto stringenti. È appunto un marchio di prodotto, non certifica le aziende.

Fonte: Ricostruzione personale

Per poter dare soluzione ai problemi ancora insoluti del sistema economico e permettere uno sviluppo equo e sostenibile, bisognerà far conoscere in maniera diffusa, all’interno della società, le azioni a supporto dell’ambiente, dell’uomo e del territorio. In questo senso oltre alle certificazioni sopradette è possibile il ricorso ai differenti tipi di bilancio:

- *Bilancio sociale* modello di rendicontazione sulle quantità e sulle qualità di relazione tra l’impresa ed i gruppi di riferimento rappresentativi dell’intera collettività, mirante a delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e ad affermare come il soggetto economico che persegue il proprio interesse prevalente contribuisce nel contempo a migliorare la qualità della vita dei membri della società in cui è inserito in conseguenza alle scelte fatte.
- *Bilancio o rapporto di Sostenibilità* simile per alcuni aspetti al bilancio sociale, è un rapporto annuale che analizza l’operato di un’organizzazione (privata o pubblica), valutandolo secondo le logiche dell’efficienza economica, della tutela ambientale, sociale e della sostenibilità; consente il monitoraggio, la rendicontazione e la comunicazione delle performance ambientali, sociali ed economiche dell’ente.
- *Bilancio Ambientale* uno strumento di contabilità ambientale in grado di fornire un quadro organico delle interrelazioni dirette esistenti tra l’impresa e l’ambiente naturale. Queste interrelazioni vengono rappresentate attraverso dati quantitativi e qualitativi, relativi all’impatto ambientale dell’attività produttiva e allo sforzo economico-finanziario sostenuto dall’impresa per la protezione ambientale.
- *One Report* un bilancio nel quale l’organizzazione racconta, a fianco dei risultati finanziari, anche quelli sociali, ambientali e di governance, in ottica integrata, per dare una visione globale e olistica dell’impresa.

- *CRM (Cause Related Marketing)* un'attività in cui le imprese e organizzazioni non profit formano una partnership al fine di promuovere un'immagine, un prodotto o un servizio, traendone reciproco beneficio. Tale partnership è basata sulla massimizzazione dei benefici per entrambe le parti.
- *Codice etico* l'enunciazione dell'insieme dei diritti, dei doveri e delle responsabilità che un'impresa assume nei confronti di tutti i suoi stakeholder. Si tratta di un documento ufficiale approvato dal consiglio di amministrazione che impegna il management e tutti i collaboratori dell'impresa.

Dall'ultimo rapporto dell'osservatorio Socialis¹⁶³ su un campione di 400 imprese alla domanda: conosce uno o più dei seguenti standard/linee guida/norma di rendicontazione sociale/di sostenibilità? Emerge che il 97% conosceva almeno uno dei certificati elencati, tra i più conosciuti la norma ISO 26000, ISO 14001 e regolamento EMAS¹⁶⁴. La ricerca ha offerto agli imprenditori la possibilità di scegliere tra diverse proposte/azioni quale fosse la più indicata per poter rendere più stabili gli investimenti in CSR nelle aziende, le risposte più quotate sono state: la creazione di un marchio di CSR che distingua le imprese più virtuose e una norma che dia possibilità di ottenere detrazioni fiscali.

Probabilmente anche per via dei risultati emersi dal rapporto l'Osservatorio Socialis ha lanciato l'Italian Csr Index, che stila una classifica dei migliori nelle azioni di Csr. Si tratta di marchio di qualità, unico, nella consapevolezza che le "buone pratiche" di responsabilità sociale sono assai diversificate nelle esperienze delle aziende. Gli enti, le onlus, le università e le aziende, potranno accedere alla procedura per l'ottenimento della certificazione di responsabilità sociale.

Il direttore dell'Osservatorio Socialis Roberto Orsi spiega: «*Il marchio di responsabilità sociale nasce da una richiesta di valorizzazione e riconoscimento degli investimenti e dell'impatto prodotto da parte di un numero elevatissimo di aziende ed enti*». Lo standard si basa su 6 macro-indicatori per altrettante aree

¹⁶³ Il cantiere di promozione culturale della responsabilità sociale che da oltre 15 anni analizza il fenomeno e promuove iniziative in favore di una maggiore messa a sistema e diffusione delle buone pratiche di Csr, di sostenibilità, di engagement dei dipendenti e di ascolto del territorio e degli stakeholder.

¹⁶⁴ <http://www.osservatoriosocialis.it/wp-content/uploads/2018/07/VIII-Rapporto-CSR-presentazione-22-giugno-2018.pdf>

di indagine: formazione e clima interno; coerenza nelle politiche di responsabilità; condivisione multilivello, volontariato e welfare; livello di soddisfazione degli stakeholder; comunicazione e informazione; pianificazione, monitoraggio, verifica dei risultati e miglioramento continuo.

L'istituzione del marchio l'Italian Csr Index lascia sperare che l'approccio socialmente responsabile possa mettere radici più solide nel nostro Paese e le buone azioni delle organizzazioni abbiano la possibilità di ottenere il giusto riconoscimento¹⁶⁵.

3.5 La responsabilità sociale nell'agenda politica europea

Le prime iniziative europee per la promozione e il sostegno della RSI si fanno risalire agli inizi degli anni '70, in particolare nella Convenzione di Lomè (1975) si trovano riferimenti alla protezione dei diritti fondamentali dell'uomo e dei diritti ambientali. La convenzione è stata ripresa agli inizi del nuovo millennio dalla Convenzione di Cottonou (2000) che aggiunge ai contenuti esistenti la lotta contro la corruzione attiva e passiva. L'interesse per l'RSI sarà rinnovato, sempre nello stesso anno, in occasione del Consiglio Europeo di Lisbona nel quale accanto ad una crescita sostenibile vi è il desiderio di una migliore occupazione ed una riduzione del divario sociale. Sulla considerazione di aspetti sociali negli appalti pubblici si esprime anche la COM(2001) 566 "Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici"¹⁶⁶, che sarà specificamente dedicata alla possibilità di integrare aspetti sociali.

Nel 2001 usciva un Libro Verde sulla responsabilità sociale d'impresa, promosso dalla Commissione Europea, che vedeva nella R.S.I. un prezioso strumento di supporto per le politiche comunitarie in particolare nella

¹⁶⁵ Vita. 2018 *Nasce l'indice italiano di responsabilità sociale.*
<http://www.vita.it/it/article/2018/12/05/nasce-lindice-italiano-di-responsabilita-sociale/150029/>

¹⁶⁶ COM (2001)566.

promozione dello sviluppo sostenibile. Il Libro Verde prova anche a darne una definizione “l’integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”. Il testo presentato dalla Commissione “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese” lancia una sfida importante agli imprenditori europei che *“decidono di propria iniziativa di contribuire a migliorare la società [...], assumendo le necessarie responsabilità nei confronti dei dipendenti e, più in generale, di tutte le parti interessate all’attività dell’impresa ma che possono a loro volta influire sulla sua riuscita”*. Il testo non ha un carattere obbligatorio ma invita ad un dibattito sul tema che coinvolge, oltre alle imprese, le associazioni di datori di lavoro, i sindacati e le ONG tutti chiamati ad esprimere i loro pareri. All’interno del Libro sono presenti due livelli di RSI, uno di natura vincolante l’altro che invece evidenzia l’elemento della volontarietà: il primo implica la tutela e la sicurezza dei lavoratori, dei consumatori e dell’ambiente mentre l’elemento della volontarietà riguarda l’adesione delle imprese ai principi etici. Inoltre, è possibile distinguere una dimensione interna ed una esterna di RSI.

La dimensione interna consta in quattro tipi di azioni che l’impresa dovrebbe attuare, ovvero:

- gestione delle risorse umane attraverso iniziative di istruzione, di formazione, e di miglioramento della condizione generale del lavoratore (retribuzione, tempo libero...), soprattutto della donna;
- salute e sicurezza nel luogo di lavoro;
- adattamento alle trasformazioni attraverso informazione e consultazione;
- gestione delle risorse naturali e degli effetti ambientali, riducendo i rifiuti, i consumi e le emissioni inquinanti.

Circa la dimensione esterna, invece, ci si auspica che l’impresa intervenga a favore di:

- comunità locali, sia dal punto di vista economico (fornendo posti di lavoro), sia dal punto di vista sociale ed ambientale, quindi valorizzando le risorse culturali e ambientali del territorio;
- partnership con gli stakeholders;

- diritti umani, tenendo conto che la RSI non si esplica solamente in un contesto locale ma agisce attraverso un'ottica universale;
- ambiente, inteso in senso lato come complesso delle risorse naturali.

Il Libro Verde ha avuto seguito nel 2002 con la Comunicazione “*Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile*”, grazie ad essa è possibile delineare un approccio organico sulla RSI che vede tutti gli organi comunitari coinvolti attivamente. Per facilitare i lavori nello stesso anno verrà istituito un organo per diffondere la RSI, ossia il *CSR Multi-stakeholder Forum*¹⁶⁷. Si tratta di una piattaforma le cui funzioni vertono sulla diffusione di temi economici a favore della RSI, sulla promozione di criteri di valutazione delle performance socialmente responsabili, sull'amministrazione di tavole rotonde e sull'analisi di casi. La sua missione ha avuto una durata limitata infatti dopo due anni è stato redatto un Report finale¹⁶⁸ dal quale è emersa la necessità di creare le condizioni adatte a poter sviluppare un contesto di RSI attraverso la collaborazione e lo scambio di informazioni tra le imprese, gli *stakeholders*, e le università. Le raccomandazioni contenute al suo interno sono confluite nella COM (2006) 136 “*Il partenariato per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*” che intende promuovere l'azione di comportamenti socialmente responsabili da parte delle aziende. Il Parlamento Europeo nel 2007 invita nuovamente a riflettere sul tema, in particolare, desidera potenziare il partenariato per la crescita e l'occupazione per fare dell'Europa un polo d'eccellenza in materia di RSI. Negli anni l'UE ha cercato con un lavoro assiduo di chiarire e definire nel dettaglio una strategia per spostare l'attenzione dai “processi” ai “risultati” per meglio valutare l'implementazione e il monitoraggio di comportamenti responsabili. Il desiderio del Parlamento è quello di poter essere garante del “contratto sociale” tra l'impresa e i suoi *stakeholder*.

¹⁶⁷ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/multi-stakeholder-forum/index_en.htm

¹⁶⁸ European Multistakeholders Forum on CSR, Corporate Social Responsibility. Final Results and Recommendations, 29 June 2004.

Il 2011 viene ricordato come un anno importante per la rivisitazione da parte della Commissione con la COM (2011) 681 della definizione di RSI: *“La responsabilità sociale delle imprese consiste nell’impatto che esse hanno sulla società”*¹⁶⁹. Per soddisfare pienamente la loro responsabilità sociale, le imprese devono avere in atto un processo per integrare le questioni sociali, ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro strategia di base in stretta collaborazione con i rispettivi interlocutori, con l'obiettivo di:

- fare tutto il possibile per creare un valore condiviso tra i loro proprietari /azionisti e gli altri loro soggetti interessati e la società in generale;
- identificare, prevenire e mitigare i loro possibili effetti avversi.

Le imprese in collaborazione con i portatori d’interesse dovrebbero attivare un processo partecipato che miri alla creazione di “valore condiviso” affrontando le problematiche del nostro tempo e pianificando futuri scenari possibili.

La strategia pianificata per il periodo 2011-2014 comprende otto campi d’azione:

1. Promozione della visibilità della RSI e diffusione delle buone pratiche;
2. Miglioramento e monitoraggio dei livelli di fiducia nelle imprese;
3. Miglioramento dei processi di autoregolamentazione e coregolamentazione;
4. Aumento del “premio di mercato” per la RSI;
5. Migliore divulgazione da parte delle imprese delle informazioni sociali e ambientali;
6. Ulteriore integrazione della RSI nell’ambito dell’istruzione, della formazione e della ricerca;
7. Accentuazione dell’importanza delle politiche nazionali e subnazionali in materia di RSI;
8. Migliore allineamento degli approcci europei e globali alla RSI.

La novità assoluta o quanto meno la rivoluzione annunciata è proprio quella legata al valore condiviso che spinge le imprese a fare la differenza ed essere parte attiva di questa mutazione verso il bene comune.

¹⁶⁹ COM (2011) 681 definitivo Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese

Per la seguente trattazione è importante soffermarsi in particolare sulle sotto azioni del campo quattro, aumento del “premio di mercato” per la RSI, ossia:

4.4.1. Consumi

L'attenzione del consumatore sulle questioni relative alla RSI è cresciuta negli ultimi anni, ma permangono ostacoli significativi, quali l'insufficiente sensibilizzazione, la necessità, a volte, di pagare un sovrapprezzo e l'assenza di un facile accesso alle informazioni necessarie per compiere scelte informate. Alcune imprese fanno da battistrada nell'aiutare i consumatori a compiere scelte più sostenibili. La revisione del piano d'azione per il consumo e la produzione sostenibili può fornire l'opportunità per identificare nuove misure atte a incoraggiare un consumo maggiormente responsabile.

4.2. Appalti pubblici

La Commissione ha fissato un obiettivo indicativo, vale a dire che entro il 2010 il 50 % di tutti gli appalti pubblici nell'Unione europea deve rispettare i criteri ambientali concordati...Gli appalti pubblici socialmente responsabili possono prevedere azioni positive da parte delle autorità pubbliche per aiutare le imprese sotto-rappresentate, come le PMI, ad accedere al mercato degli appalti pubblici. Gli Stati membri e le autorità pubbliche a tutti i livelli sono invitati a utilizzare appieno tutte le possibilità offerte dall'attuale quadro giuridico per gli appalti pubblici. L'integrazione di criteri ambientali e sociali negli appalti pubblici deve essere fatta, in particolare, in un modo non discriminatorio nei confronti delle PMI e deve attenersi alle disposizioni del trattato in materia di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza.

La Commissione intende: 6. favorire la migliore integrazione degli aspetti sociali e ambientali negli appalti pubblici, nell'ambito della revisione del 2011 delle direttive sugli appalti pubblici, senza introdurre ulteriori oneri amministrativi per le amministrazioni aggiudicatrici o le imprese e senza pregiudicare il principio di assegnare i contratti all'offerta economicamente più vantaggiosa.

4.3. Investimenti

In risposta alla crisi finanziaria, la Commissione sta avanzando una serie di proposte normative per garantire un sistema finanziario più responsabile e trasparente. Tenendo adeguatamente conto delle informazioni non finanziarie pertinenti, gli investitori possono contribuire a un più efficiente stanziamento del capitale e a realizzare meglio gli obiettivi di investimento a lungo termine. La Commissione sta

sostenendo lo sviluppo delle capacità degli investitori su come integrare le informazioni non finanziarie nelle decisioni di investimento. In tale contesto la Commissione incoraggia le imprese a divulgare informazioni in merito all'attuazione di standard di buona governance fiscale. I proprietari e i gestori europei degli attivi, in particolare dei fondi pensione, sono invitati ad aderire ai principi di investimento responsabile delle Nazioni Unite. Le autorità pubbliche hanno una particolare responsabilità nel promuovere la RSI nelle imprese di cui sono proprietarie o in cui investono.

La Commissione intende: 7. considerare come requisito per tutti i fondi di investimento e le istituzioni finanziarie l'obbligo di informare tutti i loro clienti (cittadini, imprese, autorità pubbliche, ecc.) sugli eventuali criteri di investimento etico o responsabile da loro applicati o su qualsivoglia norma o codice cui essi aderiscono.

Prima di procedere risulta utile soffermarsi su ognuna delle sotto azioni per chiarire e approfondire ulteriormente i concetti accennati.

L'attenzione del consumatore riporta alla nozione di consumo critico il quale può essere perseguito da quei consumatori che sono convinti di poter influenzare le scelte aziendali attraverso le proprie scelte d'acquisto e di consumo e, attraverso queste, di poter contribuire al miglioramento dell'ambiente e della società in cui vivono. Secondo Forno e Graziano la comparsa di un nuovo tipo di consumatore consapevole è probabilmente una delle cause scatenanti dell'emergere della RST, di un'"economia circolare" e di nuove "reti di economia eco-solidale"¹⁷⁰.

Si viene in questo modo a delineare la figura del consumatore-cittadino che, diversamente dal consumatore-cliente, non si accontenta più di scelte basate solo sul rapporto qualità-prezzo ma pone attenzione anche al modo in cui il prodotto è stato realizzato e distribuito - cercando quindi di sapere se l'impresa abbia violato diritti fondamentali dell'uomo, o alterato l'equilibrio naturale o depauperato le risorse ambientali – e alle fasi del post-consumo,

¹⁷⁰ FORNO F.& GRAZIANO P.R. 2016, *Il consumo critico. Una relazione solidale tra chi acquista e chi produce*. Bologna: Il Mulino

preoccupandosi ad esempio dello smaltimento delle confezioni.¹⁷¹ Secondi i dati raccolti da NeXt (Nuova Economia X Tutti) un italiano su cinque sceglie prodotti sostenibili, dimostrando una scelta responsabile e informata negli acquisti. Si tratta del cosiddetto “Voto col Portafoglio” attraverso il quale il consumatore premia le azioni generatrici di benessere sociale e sostenibile. Questo strumento è vitale per incentivare le imprese italiane a praticare strategie di produzione di beni e servizi più vicine ai bisogni reali dei consumatori, rispettose del territorio, dei lavoratori e delle dinamiche locali.

Attraverso la sotto azione sugli appalti pubblici, nel suo programma di azione per il periodo 2011-2014, la Commissione europea si proponeva di riflettere sulle modalità che le avrebbero permesso di sfruttare le politiche in materia di appalti pubblici per rafforzare gli incentivi di mercato per la RSI, in particolare attraverso il percorso di revisione delle direttive sugli appalti pubblici. All'interno della strategia la Commissione europea ha tenuto nuovamente a sottolineare il ruolo fondamentale che può avere l'amministrazione pubblica sia al livello nazionale che locale nel fare crescere una cultura di RSI e di sostenibilità attraverso le sue politiche di appalti pubblici.

In relazione agli investimenti la Commissione incoraggia gli investitori ad una valutazione attenta e lungimirante circa la scelta di impiego del proprio capitale. Si ritiene da più parti necessario un ritorno della finanza al suo ruolo originario, quello cruciale, di appoggio all'impianto produttivo delle economie. Molti studiosi stanno concentrando l'attenzione sul ruolo che i governi nazionali possono ricoprire per il ritorno all'economia reale.¹⁷² Tra le questioni fondamentali dell'Onu troviamo la finanza etica all'interno dell'obiettivo 12 “Consumo e Produzione Responsabile” la finanza è infatti legata a questo *goals* perché produzione e consumo si intendono tanto di beni e servizi, quanto di servizi finanziari, e i cittadini sono tanto consumatori quanto risparmiatori. Effettuare una valutazione delle filiere produttive sotto ogni punto di vista,

¹⁷¹ DE LUCA, P., 2006. *Il consumo critico: una ricerca esplorativa sulla dimensione sociale del comportamento del consumatore*, 5th International Congress Marketing Trends, 20th-21st, January, Venice.

¹⁷² CAMPIGLIO, E., 2012. *L'economia buona*. Milano: Bruno Mondadori.

incluso quello degli investimenti e del credito alle imprese è quello che serve per una economia buona ed un mondo della finanza che tenga conto, nei suoi investimenti, anche di informazioni non finanziarie. A tal proposito una conferma arriva dalla Direttiva 2014/95/EU, che modifica la direttiva 2013/34/UE relativa ai bilanci d'esercizio, ai bilanci consolidati e alle relative relazioni di talune tipologie di imprese, in materia di pubblicazione di informazioni di carattere non finanziario. La Commissione con la COM (2017) 4234 chiede a tutte le aziende di interesse pubblico, di grandi dimensioni, di pubblicare una dichiarazione non finanziaria (DNF) che descriva le politiche, i rischi e i risultati relativi alla sostenibilità aziendale. Le imprese interessate inizieranno ad applicare le informazioni non finanziarie a partire dal 2018 mentre quelle relative all'esercizio finanziario dal 2017.

Le nuove direttive europee sugli appalti pubblici lasciano intravedere interessanti opportunità di sviluppo degli appalti pubblici socialmente responsabili, il loro recepimento nel sistema giuridico italiano potrebbe rappresentare un momento propizio per porre l'accento su questi temi e coglierne tutte le opportunità di sviluppo.

3.6 La RSI all'interno della normativa italiana

In Europa, ed ancor più in Italia, la teoria CRS ha faticato nel farsi strada probabilmente la differenza del tessuto economico, contrariamente a quello americano, caratterizzato da un forte intervento pubblico ha contribuito a tale ritardo; in aggiunta a ridurre l'*appeal* della teoria vi era la sua ispirazione panprivatistica. In ogni caso la recezione della teoria CSR comincia ad essere presa seriamente in considerazione poiché tocca temi cari all'Europa come il rispetto degli interessi dei lavoratori e dei consumatori fino all'inclusione dei temi ambientali (principio dello sviluppo sostenibile) nei principi di governo

dell'impresa¹⁷³. In Italia il retroterra culturale era costituito dalla contrapposizione storica fra teorie istituzionalistiche e teorie contrattualistiche della società e dal dominio netto di queste ultime, nell'ambito della dottrina giuridica¹⁷⁴. Quest'ultima infatti non ha accolto con entusiasmo la teoria tanto da non farla rientrare neanche nella riforma del 2003. In questo anno verrà semplicemente concluso un Protocollo d'intesa¹⁷⁵ tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Unioncamere. Questa difficoltà affonda le proprie radici nella forza ideale del contrattualismo societario¹⁷⁶ italiano cresciuta in epoca fascista, che ha tentato di inglobare l'attività economica nell'apparato burocratico statale, col duplice scopo di appoggiarsi ai centri del potere finanziario e di eliminare, l'opposizione. Negli anni Sessanta, in occasione della riforma del diritto societario, si affermò la tesi della "neutralità politica" del diritto societario, che cristallizzava il diritto societario nella prospettiva della tutela degli interessi degli investitori e dei creditori in genere, mentre, nelle posizioni "progressiste" di allora, la tutela di interessi generali era affidata all'azione di uno Stato-programmatore. A distanza di anni ci è resi conto che per una gestione efficiente dell'impresa un sistema bilanciato di poteri e contropoteri interni è essenziale, così come è indispensabile sostituire al tema della separazione e complementarietà dei ruoli fra pubblico e privato visioni di cooperazione e convergenza nel perseguimento dei medesimi fini.

Il contesto italiano è composto in prevalenza da piccole e medie imprese, infatti la sfida a cui è chiamata l'Italia è proprio quella di diffondere la pratica dell'RSI anche in contesti medio-piccoli. Il primissimo riferimento al tema della RSI è possibile scorgerlo, tra le righe, già all'interno dell'articolo 41 della Costituzione Italiana:

¹⁷³ LIBERTINI, M., 2013 *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n.3.

¹⁷⁴ LAI, A., 2004. *Paradigmi interpretativi dell'impresa contemporanea. Teorie istituzionali e logiche contrattuali*, Milano: Angeli.

¹⁷⁵ L'accordo ha previsto la costituzione di 20 sportelli presso le CCAA italiane con la funzione di fornire informazioni e assistenza alle piccole e medie imprese per realizzare un modello di responsabilità sociale.

¹⁷⁶ Le teorie contrattualistiche per cui l'impresa non potrebbe normalmente svolgere la sua attività senza una "social licence to operate", cioè senza un accordo, espresso o tacito, con tutte le realtà coinvolte nell'attività dell'impresa stessa

“L’ iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali”.

Questo articolo è frutto della mediazione che sancì la necessaria coesistenza dell’attività economica privata e l’intervento pubblico diretto nell’economia per poterla indirizzare e coordinare. Negli ultimi anni però si è aperto un dibattito sulla sua possibile modifica o quanto meno sull’abrogazione del terzo comma considerato una contraddizione nei termini. Da molti è infatti vissuto come un ostacolo al “fare impresa”, contestualizzando il periodo in cui la Carta è stata scritta, si riesce a leggere il timore dei padri Costituenti per la libera impresa¹⁷⁷. Molti sono oggi gli imprenditori che hanno preso coscienza dell’impossibilità di fare impresa in modo spregiudicato senza pagarne le conseguenze. L’augurio è che qualsiasi eventuale modifica tenga conto del concetto di responsabilità e non ricada nell’errore di una fedeltà incondizionata per il liberismo più sfrenato. In seguito alla pubblicazione del Libro Verde (2001) già nel dicembre 2002 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali italiano ha dato avvio al Progetto CSR-SC, che consiste nello sviluppo di linee guida e criteri condivisi per la valutazione, la rendicontazione e la verifica delle pratiche di CRS. Il progetto mira alla diffusione di comportamenti etici nelle imprese.

Anche la chiesa gioca un notevole ruolo nella diffusione della RSI, dal pontefice Giovanni Paolo II a Benedetto XVI non sono mancati richiami ad un ridimensionamento dell’idea di profitto per lasciar spazio al benessere degli individui. Come è stato osservato da Giovanni Paolo II: *“Scopo dell’impresa, infatti, non è semplicemente la produzione del profitto, bensì l’esistenza stessa dell’impresa come comunità di uomini che, in modi diversi, perseguono il soddisfacimento dei loro bisogni fondamentali e costituiscono un particolare gruppo al servizio dell’intera società. Il profitto è un regolatore della vita dell’azienda, ma non è l’unico; a esso va aggiunta la considerazione di altri*

¹⁷⁷ RICCI, P., 2010 *L’articolo 41 della Costituzione Italiana e la responsabilità sociale d’impresa*. Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale n. 3 e 4.

fattori umani e morali che, sul lungo periodo, sono almeno altrettanto essenziali per la vita dell'impresa”.

Molte imprese hanno manifestato la volontà di contemplare nel loro modello di sviluppo i principi della sensibilità socio-ambientale, tanto da istituire nel 2005 la “Commissione Cultura e Responsabilità Sociale” presieduta da Maurizio Costa e di cui fanno parte 25 imprenditori ed esperti culturali, allo scopo di contribuire a una nuova cultura d'impresa¹⁷⁸. Si noti come anche in questo caso il confronto tra più si appresta ad essere un metodo indispensabile per la creazione di una nuova cultura d'impresa: *contribuire alla diffusione, nella società, dei valori dell'impresa per fare in modo che vengano riconosciuti come fondamentali per lo sviluppo del paese.*

In Italia, il quadro normativo è cambiato di recente, con l'approvazione della L. 11 novembre 2011, n. 180 (c.d. statuto delle imprese). La nuova legge sancisce, tra le proprie finalità (art. 1, comma 5), quella di *“promuovere l'inclusione delle problematiche sociali e delle tematiche ambientali nello svolgimento delle attività delle imprese e nei loro rapporti con le parti sociali”*: si tratta di una proclamazione – netta, anche se generica – di recepimento della teoria della CSR. Inoltre, all'art. 2, comma 1, lett. p, sancisce il “principio” (*sic*) di *“riconoscimento e valorizzazione degli statuti delle imprese ispirati a principi di equità, solidarietà e socialità”*. Vi è stato un cambiamento di rotta rispetto ai principi ispiratori della riforma del 2003, precedentemente richiamata, i quali erano ancorati alla teoria dello *shareholder value*. Nonostante il ritardo la legge 180/2011 è da considerarsi all'avanguardia in particolare all'articolo 4 *“Le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, regionale e provinciale sono legittimate a impugnare gli atti amministrativi lesivi di interessi diffusi”*. In questo caso l'interpretazione non lascia spazio all'immaginazione per interessi diffusi il riferimento va agli *stakeholder*. Anche se per il momento l'adozione di politiche aziendali socialmente responsabili è affidata alla sola volontà dei singoli, una legislazione in grado di accompagnare, suggerire e sostenere mediante incentivi i principi della RSI non può che essere

¹⁷⁸ FERRARI, L., RENNA, S. & SORBERO, R.2009. *Oltre la CSR. L'impresa del Duemila verso la Stakeholder Vision*. Torino: ISEDI.

auspicabile. Probabilmente accanto alla teoria prevalente sulla RSI che prevede la completa volontarietà, visti gli scarsi risultati, è giunto il momento di affiancare ad essa nuovi impulsi. Con la Legge 24 marzo 2012, n. 27 viene introdotto un nuovo strumento per le imprese italiane, volto alla promozione e all'introduzione di principi di comportamento etico in ambito aziendale, tramite l'assegnazione di un "riconoscimento" - misurato in "stellette" – indicativo del rispetto della legalità da parte delle imprese che ne abbiano fatto richiesta e, più in generale, del grado di attenzione riposto nella corretta gestione del proprio business. All'attribuzione del rating l'ordinamento ricollega vantaggi in sede di concessione di finanziamenti pubblici e agevolazioni per l'accesso al credito bancario¹⁷⁹.

Il tema della responsabilità sociale d'impresa si è ulteriormente sviluppato a livello nazionale con il *Piano d'azione nazionale sulla responsabilità sociale d'impresa 2012/2014*, adottato congiuntamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dello Sviluppo economico. Il piano illustra le azioni prioritarie e i progetti volti alla realizzazione della Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese. Il Piano strategico, vista la struttura produttiva nazionale, ha visto una diffusione maggiore presso le multinazionali e le imprese quotate in borsa per poi vedere negli ultimi anni anche un incremento, della sua adozione, da parte di aziende di dimensioni ridotte. Nel caso delle PMI il mancato ricorso all'RSI spesso dipende dalle limitate risorse umane e finanziarie, la Strategia nazionale ha cercato di superare questo ostacolo sostenendo nel Piano di Governo le aggregazioni d'impresa così da vincere i limiti dimensionali e diffondere la portata dell'impatto.

Nel dicembre 2016, con il D.Lgs. n. 254, l'Italia ha recepito la direttiva europea 95/2014 secondo cui le imprese con almeno 500 dipendenti hanno l'obbligo di comunicare informazioni di carattere non finanziario e informazioni sulla diversità. Nel decreto è presente l'obbligo di inserire nella relazione sulla gestione una dichiarazione di carattere non finanziario contenente informazioni ambientali, sociali, attinenti al personale, al rispetto dei diritti umani, alla lotta

¹⁷⁹ Decreto interministeriale del 20 febbraio 2014 n. 57 - Rating di legalità.

contro la corruzione. Tale dichiarazione deve riportare, tra l'altro, una breve descrizione del modello aziendale dell'impresa, delle politiche applicate dall'impresa su questi aspetti, il risultato di tali politiche, i principali rischi connessi a tali aspetti, gli indicatori fondamentali di prestazione di carattere non finanziario connessi all'attività specifica dell'impresa.

Il ricorso all'VIII rapporto¹⁸⁰ sull'impegno sociale delle aziende in Italia, realizzato dall'Osservatorio Socialis in collaborazione con Baxter, FS Italiane, Prioritalia e Terna, risulta utile per conoscere la posizione adottata dalle imprese italiane in tema di RSI. I risultati mostrano che nel nostro paese nel 2017, sono stati investiti circa 1,412 i miliardi di euro in progetti CSR, il 25% in più rispetto all'anno precedente. Le imprese che oggi mostrano attenzione alla loro responsabilità sociale sono raddoppiate: dal 44% del 2001 all'85% del 2017. Più di 200mila euro (209mila per l'esattezza) la media di spesa/investimento nel 2017 per le imprese italiane: +18,7% rispetto al 2015, quando la cifra media per azienda era ferma a 176mila euro. La previsione di spesa 2018 per azienda lascia ben sperare con una cifra che arriva a 267mila euro (+27,8%).

Il campione su cui è stata condotta la ricerca ha coinvolto 400 aziende, ognuna con più di 80 dipendenti. Il 35% delle aziende ha dichiarato di voler contribuire allo sviluppo sostenibile; il 32% di essere responsabile verso le generazioni future; il 29% vuole migliorare i rapporti con le comunità locali. Meno importante l'obiettivo commerciale: "solo" il 21% si prefigge di "attrarre nuovi clienti" con azioni di CSR. Tra gli elementi di freno allo sviluppo di una responsabilità sociale, secondo le aziende italiane, vi è la mancanza di incentivi fiscali e la cultura manageriale. Nel primo caso la loro mancanza è maggiormente sentita dalle imprese che già sono attiva mentre per quelle non attive individuano come limite la cultura manageriale. In particolare, un dato interessante che emerge dalle aziende non ancora attive è l'assenza di un marchio distintivo di RSI, questo fa pensare che l'esistenza di un marchio possa essere motivo di

¹⁸⁰ VIII Rapporto sull'impegno sociale delle aziende in Italia: <https://www.osservatoriosocialis.it/2018/06/22/viii-rapporto-impegno-sociale-delle-aziende-italia/>

aumento di imprese attive. Alla domanda su chi sta mostrando maggiore impegno nella diffusione della RSI le imprese si autocelebrano lasciando in secondo piano l'azione di Regioni, opinione pubblica e terzo settore. Nello specifico, le regioni si attestano attorno al 15% mostrando una crescita timida rispetto ai dati rilevati dai precedenti rapporti. Il *Piano d'azione nazionale sulla responsabilità sociale d'impresa 2015/2017* risulta essere, consultando il sito del ministero, ancora in corso di definizione. Il piano, attraverso tavoli specifici di lavoro e la consultazione pubblica, dovrebbe vedere il coinvolgimento dei portatori di interesse (Amministrazioni Centrali, Enti territoriali, Organizzazioni di terzo settore e della società civile, Imprese, Sindacati, Organismi Europei e Internazionali).

Capitolo IV

Appalti verdi e la responsabilità sociale d'impresa: esperienze regionali a confronto

Gli interventi in materia di RSI realizzati dalle Regioni hanno il proprio riferimento normativo nelle leggi regionali. Si tratta di leggi che regolano in generale la materia del lavoro nei suoi vari aspetti (Norme e Disposizioni in materia di occupazione, mercato del lavoro, tutela e la qualità del lavoro, politiche di genere e di conciliazione), e/o che contengono misure per la crescita, lo sviluppo territoriale, la valorizzazione dell'artigianato, o ancora che disciplinano i sistemi dei servizi sociali, nell'ambito delle quali, spesso sono stati previsti articoli specifici sulla RSI. Le leggi regionali che verranno riportate, a differenza di regioni come Toscana e Umbria, non disciplinano ad *hoc* il tema della RSI. Nel caso della Regione Toscana, sono state previste disposizioni che promuovono la RSI (L.R. 17/2006), mentre l'Umbria ha previsto 12 interventi per la certificazione di sistemi della qualità, del rispetto ambientale, della sicurezza e dell'etica nelle imprese umbre (L.R. 21/2002) e ha istituito un Albo delle imprese con certificato di conformità allo standard SA 8000 (L.R. 20/2002 e 27/2002).

Seguono dunque Interventi normativi e atti programmatici con i quali le regioni oggetto di studio, Puglia e Veneto, hanno inteso sostenere la diffusione della RSI in vari ambiti:

4.1 Puglia

1. Legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia". All'interno di un quadro sistematico di promozione della qualità della vita delle famiglie, all'art. 28 prevede di promuovere, anche con iniziative di carattere sperimentale la "Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e armonizzazione dei tempi delle città". Il comma 2 dell'art. 21 della l.r. n. 19/2006 prevede, inoltre, che "La Regione promuove la diffusione della cultura della responsabilità sociale di impresa nel tessuto

imprenditoriale pugliese, anche con azioni sperimentali, e definisce un sistema di incentivi che promuovano il contributo delle imprese al sostegno di iniziative di utilità sociale”;

2. Legge regionale 21 marzo 2007, n. 7 “Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia” approvata dalla Regione Puglia per dare un ulteriore impulso normativo e amministrativo al sistema delle tutele in termini di pari opportunità tra uomini e donne e, ancora, qualità della vita. In particolare, l’art. 26 della legge, ai commi 1 e 2 reca i seguenti impegni per la Regione: “1. La Regione promuove presso il sistema imprenditoriale pugliese l’adozione di piani per l’uguaglianza di genere nelle imprese, in grado di declinare il principio di responsabilità sociale secondo principi di pari opportunità, producendo elementi di innovazione del modello imprenditoriale. Tali piani sono elaborati con il concorso delle associazioni sindacali e datoriali e da queste monitorati. 2. La Giunta regionale promuove politiche premiali per le imprese che adottino tali piani attribuendo il “marchio di genere” secondo modalità definite dalla Giunta regionale.”
3. Con D.G.R. n. 1176/2011 è stato approvato il II Piano di azione per le famiglie “Famiglie al futuro” nell’ottica di perseguire la valorizzazione delle famiglie pugliesi e migliorare strategicamente l’integrazione delle risorse disponibili. In occasione dell’approvazione del predetto II Piano è stato adottato il Manuale per l’attribuzione del “Marchio Famiglie al futuro” quale strumento finalizzato, in generale, alla valorizzazione del tessuto economico-produttivo e tecnico-amministrativo in un’ottica di conciliazione vita-lavoro e, in particolare, al riconoscimento di una garanzia di qualità, nonché all’attribuzione di una certificazione (il marchio di genere, appunto) per le imprese e i diversi contesti produttivi di beni e servizi, che attesti specifica attenzione alle esigenze e al valore delle famiglie.

Con D.G.R. n. 55/2017 viene adottato il marchio “Puglia loves Family” e approvazione “Disciplinare per l’attribuzione del marchio Puglia loves family – Macrocategoria Ricettività – Alberghi e Disciplinare per

- l'attribuzione del marchio Puglia loves family – Macrocategoria Cultura e Spettacolo”.
4. Con il D.G.R. 2665/2011 la Puglia è la prima regione meridionale a sottoscrivere un protocollo di intesa con il PCN per promuovere la diffusione delle Linee guida Ocse.
 5. Con il D.G.R. 1250/2012 ha aderito al Progetto interregionale Transnazionale FSE 2007-2013 "Creazione di una rete per la Responsabilità sociale di impresa", al fine di produrne una rilettura più vicina al mondo delle piccole e medie imprese e alle politiche di sviluppo locale;
 6. Nel 2012 la Regione Puglia ha adottato il Regolamento regionale n. 9/2012, per la concessione di aiuti alle PMI che intendono insediare unità locali nell'ambito di aree produttive extraurbane al fine di promuovere l'emersione delle imprese, la sicurezza del lavoro, il risparmio energetico, la gestione sostenibile del ciclo dei rifiuti.
 7. Nel 2014, a seguito di proposte consiliari sono state promulgate la Legge regionale n.8 - Qualità del lavoro e la Legge regionale n. 15 - Istituzione del bilancio sociale della Regione Puglia.
 8. Legge regionale approvata il 22 luglio 32/2014 la Puglia si colloca come prima regione del Sud ad avere approvato una legge ad hoc sul commercio equo e solidale. La legge mira a un maggior riconoscimento e sostegno alla filiera del commercio equo e solidale, è composta da 8 articoli, all' art. 5 sono descritti gli interventi specifici da attuare per la diffusione del commercio equo e solidale. iniziative divulgative e di sensibilizzazione, azioni educative nelle scuole per stimolare riflessioni sul consumo consapevole, iniziative di formazione per gli operatori del commercio equo e solidale, promozione delle giornate a tema, concessione ai soggetti attivi nel settore di contributi fino a un massimo del 40%, promozione dell'utilizzo dei prodotti equo-solidali nell'ambito delle attività degli enti pubblici, possibilità di vendita dei beni equo-solidali in occasione di manifestazioni, fiere ed altre iniziative promozionali.

9. Il 28 luglio 2014 tra la Presidenza della Giunta Regionale e le Organizzazioni sindacali confederali Cgil, Cisl, Uil e Ugl Puglia è stato sottoscritto un Accordo Quadro, denominato “Lavoro di cittadinanza”, come articolato Piano di interventi finalizzati a potenziare: (promuovere percorsi di sussidiarietà e responsabilità civile e sociale delle imprese per promuovere occupazione e sviluppo sostenibile del territorio).
10. Regolamento regionale 30 settembre 2014, n. 17 Regolamento della Puglia per gli aiuti compatibili con il mercato interno ai sensi del TFUE (Regolamento regionale della Puglia per gli aiuti in esenzione) Art. 4 Prevede incremento 20% delle soglie di aiuto per imprese con rating di legalità o in contratto di rete. All’ art. 65 al punto 3. Con riferimento all’ambito “ambiente” possono essere finanziati i seguenti interventi: a) adozione ex novo di sistemi di gestione ambientale (certificazione EMAS, ISO 14001 ed ECOLABEL); b) realizzazione di studi di fattibilità volti a valutare i vantaggi economici dell’impresa derivanti dall’adozione di soluzioni tecnologiche ecoefficienti (quali ad esempio: tecnologie a minor impatto ambientale, azioni di mitigazione, soluzioni per l’utilizzo efficiente dell’energia, realizzazione di azioni di prevenzione, di mitigazione e recupero dell’inquinamento da attività produttive). Al punto 4. Con riferimento all’ambito “responsabilità sociale ed etica” possono essere finanziati gli interventi riguardanti l’adozione ex novo di sistemi di gestione etica e sociale (SA8000).

4.2 Veneto

1. Protocollo d’intesa tra la Regione Veneto e Unioncamere approvato con DGR n. 3993 del 20/12/05, nel luglio del 2006 è nato il Progetto CSR Veneto.
2. Nel 2008 la Direzione Regionale Formazione nel perseguire la responsabilizzazione delle imprese in particolare con D.G.R 1886 – Azioni innovative per utenza occupata, nel quale tra le tipologie

- progettuali rivolte al fabbisogno di microimprese e PMI ha inserito progetti riferiti alla specifica area tematica della responsabilità sociale;
3. D.G.R. n. 1753 del 16/06/2009 “Protocollo d’intesa Corporate Social Responsibility - CSR tra Regione del Veneto e Unioncamere del Veneto.
 4. Legge regionale del 13 marzo 2009 n. 3 “Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro”. La Regione ha posto particolare attenzione alla RSI per lo sviluppo di azioni finalizzate a prevenire la diffusione di fenomeni di sfruttamento del lavoro minorile, di mancato rispetto dei diritti dei lavoratori e di inquinamento dell’ambiente e si è impegnata a stipulare intese e attivare sperimentazioni con le province, i comuni, gli enti bilaterali, le parti sociali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le associazioni dei consumatori, le associazioni per la tutela dell’ambiente, gli ordini ed i collegi professionali, gli organismi di ricerca e con altri enti pubblici e privati.
 5. Legge regionale 22 gennaio 2010, n. 6 (BUR n. 8/2010) la Regione riconosce il valore sociale e culturale del commercio equo e solidale come forma di cooperazione volta a realizzare scambi commerciali con produttori di Paesi in via di sviluppo, perseguendo uno sviluppo sostenibile e un modello produttivo fondato sulla cooperazione e attento a salvaguardare i diritti dei lavoratori che prestano la loro opera in tali attività.
 6. Con D.G.R. n. 522/2012, la Regione Veneto ha aderito al Progetto interregionale/transnazionale come capofila insieme con la Liguria “Creazione di una rete per la diffusione della Responsabilità Sociale d’Impresa¹⁸¹” che vede coinvolte le Regioni Abruzzo, Friuli Venezia

¹⁸¹ Progetto condiviso da: - 16 Regioni - Ministero dello Sviluppo economico e PCN Ocse (MISE) - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (MLPS) - Ministero delle Politiche agricole e forestali (MPAAF) - INAIL Nell'ambito del progetto è stata definita nel 2014 la “Piattaforma di indicatori di responsabilità sociale d’impresa”, realizzata dall’Università di Genova, con il supporto sia del MISE sia del PCN Ocse, per evidenziare le «condotte di impresa responsabile». - 4.000 imprese circa hanno già utilizzato la piattaforma; - 2.000 imprese circa hanno anche ricevuto finanziamenti per più di 46 milioni di euro, in collegamento con l'utilizzo della piattaforma. 4. I riferimenti nazionali La piattaforma contiene

Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria, Toscana, Valle d'Aosta, in interventi volti ad aumentare la diffusione della CSR tra le imprese e avviare un processo di scambio e apprendimento reciproco e di collaborazione per lo sviluppo di prodotti comuni. Nell'ambito di tale progetto è stato definito un set di indicatori di auto-valutazione in tema di RSI, in corso di sperimentazione.

7. Il D.G.R n. 47 del 21 gennaio 2013 - Schema di protocollo d'intesa in materia di formazione e promozione delle tematiche legate alla Responsabilità Sociale d'Impresa e alle linee guida OCSE.
8. Legge regionale¹⁷ del 23 luglio 2013 "Misure per garantire la qualità dei prodotti e dei servizi ed adozione del marchio di qualità con indicazione d'origine *Qualità Veneto*". La legge persegue i seguenti obiettivi: valorizzare la tipicità e la qualità dei prodotti veneti sul mercato internazionale e nazionale;
9. Il costante impegno del territorio veneto nei confronti della CSR è stato riconfermato nel gennaio del 2014 con la firma, tra Unioncamere e Regione del Veneto, del Protocollo e la Convenzione per la prosecuzione del "Progetto CSR Veneto" (DGR 3015/2013). Il focus delle attività previste si concentra soprattutto sui giovani e le imprese.



azioni e indicatori sociali e ambientali, con documenti probanti, elaborati sulla base di riconosciuti standard nazionali ed internazionali: - Linee Guida OCSE - Guida UNI ISO 26000 - OT-24 INAIL - GRI-3 e GRI-4 - "indicatori chiave di prestazione" (KPI, key performance indicators) di Confindustria, ABI (Associazione Bancaria Italiana), Global compact e GBS (Gruppo di studio per il bilancio sociale). E' in fase di verifica la possibilità di collegare il lavoro sviluppato dalla piattaforma del progetto interregionale con i criteri sociali degli appalti pubblici, a partire dalla definizione dei "criteri ambientali minimi" (CAM) del settore dell'edilizia, attualmente in fase di definizione, anche sulla base delle raccomandazioni del MISE-PCN, sviluppate con l'esperienza condotta nell'ambito della catena di fornitura del settore tessile-abbigliamento.

4.3 La RSI nelle programmazioni POR FESR e FSE 2007-2013 e 2014-2020

Nel seguente paragrafo verrà effettuata un'analisi comparativa tra i POR FSE e FESR della Puglia e del Veneto, rispettivamente per le programmazioni 2007-2013 e 2014-2020. Il FESR e il FSE rientrano tra i fondi strutturali europei, misure di politica di coesione, create per ridurre le disparità di reddito e di opportunità che si rinvengono all'interno degli Stati Membri dell'Unione. Tali fondi sono stati scelti per verificare il loro collegamento funzionale con le strategie di sviluppo nazionali e regionali.

Successivamente l'analisi si concentrerà sulla descrizione e l'analisi dei bandi, particolarmente significativi, redatti in tema di RSI da ambedue le regioni. Prima di procedere risulta necessario un appunto sulla "classificazione" delle regioni oggetto di studio, il Pil pro-capite Veneto si aggira intorno ai 32.300 euro mentre quello della Puglia sui 18.100 euro, questo fa della prima una regione cosiddetta "più sviluppata" e la seconda "meno sviluppata" il cui Pil pro capite è inferiore al 75 % della media dell'UE-28.

Tabella 3.1 Confronto tra Puglia e Veneto su FESR-FSE 2007-2013

	
<p>Asse I “Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività”</p> <p>1.1 Sostegno alle attività di sviluppo sperimentale e all’innovazione di processo e organizzativa delle PMI e aiuti alla nascita e sviluppo di piccole imprese innovative.</p> <p>ASSE III “Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale”</p> <p>3.1 Programma di interventi per l’accessibilità dei servizi e per l’inclusione delle persone a rischio di marginalità sociale e per la conciliazione dei tempi vita-lavoro;</p> <p>3.4 “Interventi per migliorare le condizioni di legalità e sicurezza a favore del territorio, dei cittadini e delle imprese.</p> <p>Asse VI: “Competitività dei sistemi produttivi e occupazione”</p> <p>6.1 Interventi per l’innovazione e la competitività delle imprese;</p> <p>6.2 Iniziative per le infrastrutture di supporto degli insediamenti produttivi;</p> <p>6.3 Interventi per il marketing territoriale e per l’internazionalizzazione dei sistemi produttivi e delle imprese e l’attrazione di investimenti produttivi.</p>	<p>Asse I – Adattabilità</p> <p>Obiettivo operativo</p> <ul style="list-style-type: none"> - sviluppare un sistema integrato di qualità e sicurezza del lavoro; - accompagnare i processi di innovazione e adattabilità dell’organizzazione del lavoro e dei sistemi produttivi per accrescere la competitività del sistema economico in un’ottica di coesione sociale e qualità dello sviluppo. <p>Asse II - Occupabilità:</p> <p>Obiettivo operativo</p> <ul style="list-style-type: none"> - sostenere l’emersione, la legalità e la sicurezza del lavoro; - sostenere l’accesso delle donne al mercato del lavoro. <p>Asse III – Inclusione sociale</p> <p>Obiettivo operativo</p> <ul style="list-style-type: none"> - promuovere azioni di sistema finalizzate alla rimozione delle cause di esclusione e discriminazione sociale delle persone svantaggiate per favorirne l’inserimento sostenibile nel mercato del lavoro, attraverso l’integrazione fra orientamento, accompagnamento, tutoraggio, strumenti di politica attiva, collocamento mirato, servizi sociali e sanitari.

	
<p>Asse I Innovazione ed Economia della conoscenza</p> <p>Obiettivo specifico</p> <p>Promuovere l'innovazione e l'economia della conoscenza.</p> <p>ASSE IV Accesso ai servizi di trasporto e di telecomunicazione di interesse economico generale</p> <p>4.2.1 Snodi e piattaforme logistiche intermodali</p> <p>- Attività di aggiornamento nel settore della logistica</p>	<p>Asse I – Adattabilità:</p> <p>Obiettivo operativo</p> <p>- Potenziare forme di organizzazione del lavoro innovative e più produttive, anche in relazione alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, con particolare riferimento alla responsabilità sociale delle imprese.</p> <p>Asse II - Occupabilità:</p> <p>Obiettivo operativo</p> <p>- Promozione di nuova imprenditorialità nei settori innovativi (società dell'informazione, economia della conoscenza, salute, ambiente e sviluppo sostenibile) e un maggior grado di attrattività degli stessi attraverso un raccordo più stretto con il mercato".</p> <p>Asse III Inclusione Sociale:</p> <p>Obiettivo operativo</p> <p>- Contrastare gli atteggiamenti discriminatori nell'accesso al mercato del lavoro e nella costruzione delle carriere, promuovendo l'accettazione delle diversità, anche attraverso il coinvolgimento delle comunità locali e delle imprese.</p>

Fonte: POR FESR E FSE Puglia e Veneto

I riferimenti alla RSI nel Fondo Sociale Europeo ricadono, per entrambe le regioni, negli stessi assi: Adattabilità, Occupabilità e Inclusione sociale. Nell'asse I Adattabilità del Veneto il concetto di responsabilità sociale è esplicito

e non è da leggersi tra le righe come avviene per la Puglia. Nel caso del FESR è l'innovazione economica l'asse che permette di comprendere che l'adozione di sistemi di gestione e *management* nuovi o riadattati, in chiave responsabile, sono strettamente legati ad una nuova visione d'impresa e di economia. Non risulta quindi casuale la collocazione della CSR nell'asse I, apparentemente l'asse IV del FESR Veneto risulta una nota fuori posto ma si tratta di un'integrazione con l'asse Adattabilità del FSE precisamente dell'azione -Aggiornamento nei Distretti produttivi e nei comparti economici di rilevanza regionale per sostenere il processo di crescita professionale dei lavoratori, sostenere la competitività e la responsabilità sociale delle imprese, agevolare lo sviluppo locale in termini strutturali. Tutti gli assi FSE riportati in tabella riferiti alla Puglia sono stati anch'essi oggetto di forme di integrazione con gli ambiti settoriali di intervento del FESR. Un'importante novità da tenere in considerazione è la predisposizione del Programma Operativo Regionale (POR), della Puglia nella programmazione 2014-2020 per la quale si è scelto di realizzare una forte integrazione tra il FESR e il FSE definendolo un *Programma Multifondo*.

Tabella 3.2 Confronto tra Puglia e Veneto su FESR-FSE 2014-2020

<p>Asse I: Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione</p> <p>Obiettivo specifico 1a) Incrementare l'attività di innovazione nelle imprese</p> <p>Asse III: Competitività delle piccole e medie imprese</p> <p>Obiettivo specifico</p>	<p>Asse VIII Promuovere la sostenibilità e la qualità dell'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale</p> <p>Priorità d'investimento</p> <p>iv)l'uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la</p>

- 3a) Rilanciare la propensione agli investimenti del sistema produttivo.
- 3d) Incrementare il livello di internazionalizzazione dei sistemi produttivi
- 3e) Promuovere la nascita e il consolidamento delle micro e PMI

“...Nell’ambito dell’Asse 3, il FSE, potrà contribuire alla tematica della competitività anche attraverso le politiche attive del lavoro, che potranno consentire di formare una offerta di lavoro più qualificata, tenuto conto anche dei fabbisogni espressi dalle imprese, maggior attenzione ai settori traino per l’economia regionale, nonché attraverso le misure di aiuto all’occupazione che incideranno nella direzione di una riduzione dei costi del lavoro...”

promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore.

Obiettivi specifico

8d) Occupazione femminile

Asse prioritario IX: Promuovere l’inclusione sociale, la lotta alla povertà e ogni forma di discriminazione

Obiettivo specifico

9a) Promuovere l’inclusione sociale e combattere la povertà

9c) Rafforzamento dell’economia sociale
Aumento, consolidamento e qualificazione dei servizi di cura e socioeducativi

“...Il perseguimento dell’Asse 9 del POR per il periodo 14/20 consente di affrontare le criticità sociali, attraverso la predisposizione di progetti integrati di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale che promuovano l’integrazione dei cittadini più vulnerabili anche attraverso strategie di sviluppo locale coordinate con le azioni del PO FESR e del PSR.

Pertanto, anche l’Asse Inclusione, attraverso i percorsi integrati anche volti all’occupabilità, realizzati in un’ottica di inclusione attiva dei soggetti svantaggiati, potrà contribuire al perseguimento degli Assi 2, 4, 5 e 6, promuovendo la formazione nei settori dell’IT, dell’industria sostenibile, dell’ambiente, della produzione di energia nonché in materia di prevenzione e gestione dei rischi,

	<p><i>adeguamento al cambiamento climatico, etc...”</i></p>
	
<p>Asse I Ricerca, Sviluppo tecnologico e Innovazione</p> <p>Priorità dell'investimento</p> <p>Promuovere gli investimenti delle imprese in R&I sviluppando collegamenti e sinergie tra imprese, centri di ricerca e sviluppo e il settore dell'istruzione superiore, in particolare promuovendo gli investimenti nello sviluppo di prodotti e servizi, il trasferimento di tecnologie, l'innovazione sociale, l'ecoinnovazione, le applicazioni nei servizi pubblici, lo stimolo della domanda, le reti, i cluster e l'innovazione aperta attraverso la specializzazione intelligente, nonché sostenere la ricerca tecnologica e applicata, le linee pilota, le azioni di validazione precoce dei prodotti, le capacità di fabbricazione avanzate e la prima produzione, soprattutto in tecnologie chiave abilitanti, e la diffusione di tecnologie con finalità generali.</p> <p>Obiettivo specifico</p> <p>1. Incremento dell'attività di innovazione delle imprese</p>	<p>Asse I Occupabilità</p> <p>Priorità d'investimento</p> <p>8.v Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti.</p> <p>8.iv L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore.</p> <p>Obiettivo specifico</p> <p>3.Favorire la permanenza al lavoro e la riconciliazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi.</p> <p>Asse II Inclusione Sociale</p> <p>9.i. Inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva e migliorare l'occupabilità.</p> <p>Priorità d'investimento</p> <p>9.v La promozione dell'imprenditorialità sociale e dell'integrazione professionale nelle</p>

	<p>imprese sociali e dell'economia sociale e solidale, al fine di facilitare l'accesso all'occupazione.</p> <p>Obiettivo specifico Rafforzamento dell'economia sociale Gli obiettivi di crescita sostenibile e inclusiva saranno perseguiti sostenendo azioni di formazione e accompagnamento per favorire l'adozione, da parte delle imprese venete, di approcci e modelli organizzativi in linea con i principi della Responsabilità Sociale d'Impresa, nonché di promozione di condizioni di legalità, regolarità e di leale concorrenza delle attività produttive. Saranno inoltre realizzare iniziative volte allo sviluppo dell'imprenditorialità sociale finalizzate a realizzare progetti e reti per l'innovazione sociale e lo sviluppo del <i>welfare community</i>. In questa logica le azioni sostenute dalla priorità di investimento saranno volte a favorire la promozione di progetti e di partenariati tra pubblico, privato e privato sociale finalizzati all'innovazione sociale, alla responsabilità sociale di impresa e allo sviluppo del <i>welfare community</i>.</p>
--	--

Fonte: POR FESR E FSE Puglia e Veneto

Nuovamente anche in questa programmazione all'asse I Ricerca, sviluppo tecnologico è l'asse nel quale è possibile trovare un richiamo al tema dell'RSI.

In continuità con la programmazione 2007/2013, il programma pugliese interviene su tre macroaree d'intervento: Politiche per la ricerca e l'innovazione, Politiche per il mercato del lavoro, l'inclusione sociale e il *welfare*. Nel POR 2014/2020 della Regione Puglia, limitandosi ad effettuare una ricerca strettamente letterale delle parole: responsabilità sociale d'impresa, non si trovano numerosi accenni se non in occasione dell'obiettivo specifico 9c) dell'asse IX. Non molto diverso è quello che accade effettuando la medesima

ricerca all'interno del POR FESR Veneto, nel quale il riferimento alla RSI è piuttosto velato.

Difficile dire lo stesso per l'FSE veneto, che anche in questa programmazione, tratta con estrema puntualità il concetto inquadrandolo come necessario per l'integrazione occupazionale e il rientro nel mercato del lavoro per disoccupati di lunga durata. La regione finanziando la priorità 9.v, relativa alla promozione dell'imprenditorialità sociale, guarda alla RSI anche in un'ottica di inclusione sociale immaginando la sperimentazione e la promozione di *welfare community* e *welfare* aziendale. Alla sezione 11 (Principi Orizzontali) tiene a precisare, in riferimento all'asse inclusione sociale, il suo impegno nella promozione della Responsabilità Sociale di Impresa (RSI). Di notevole importanza e valore, per la seguente trattazione, è il nesso con l'Autorità di gestione la quale si sostiene avrà cura di integrare i criteri ambientali nei propri processi di acquisto, al fine di scegliere prodotti, servizi o soluzioni che abbiano il minore impatto possibile sull'ambiente, in coerenza sia con quanto previsto nel codice degli appalti pubblici (D.Lgs 12.04.2006, n. 163, art. 2 comma 2, in cui si prevede che il principio di economicità possa essere subordinato all'adozione di criteri ispirati alla tutela della dell'ambiente ed alla promozione dello sviluppo sostenibile)¹⁸² sia con i criteri del "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione" (D.M. 11 aprile 2008, aggiornato con il D.M. 10 aprile 2013). La stessa Autorità potrà, a tal fine, valorizzare, nella selezione dei propri fornitori, gli operatori che abbiano ottenuto, per i propri processi o prodotti, una qualche certificazione ambientale (EMAS, Ecolabel, UNI EN ISO 14001:2004 – SGA, ecc.).

Nel documento: "POR Puglia 2014/2020. Metodologia e criteri per la selezione delle operazioni" tra i macrocriteri di valutazione vi è coerenza con le finalità delle politiche trasversali promosse dalla UE e dalla Regione Puglia ed uno dei punti contemplati è legato alla: "*promozione della responsabilità sociale d'impresa attraverso l'utilizzo degli indicatori di responsabilità sociale deliberati dal lavoro interregionale-interministeriale sulla responsabilità sociale di impresa*

¹⁸² Il riferimento normativo è da contestualizzarsi con il periodo in cui il programma è stato redatto, quindi precedente, alla ultima riforma sul GPP.

nell'ambito delle azioni connesse all'Action Plan nazionale sulla RSI" al quale, se presente, Regione Puglia dovrà essere assegnato un peso nel range 20-30 per cento. A titolo esemplificativo, si propone l'utilizzo di criteri relativi:

- alle caratteristiche aziendali quali: la dimensione, la tipologia contrattuale prevista, l'appartenenza a specifici settori produttivi, l'eventuale esistenza di un accordo sindacale finalizzato, il grado di responsabilità sociale, la previsione di un cofinanziamento del progetto da parte dell'impresa;
- alle caratteristiche oggettive del destinatario tra cui: genere, anzianità di impiego del lavoratore, appartenenza a categorie di svantaggiate, titolo di studio, condizione occupazionale di partenza, progetto condiviso con l'azienda di appartenenza, coerentemente alle priorità di investimento e ai risultati attesi del PO e a termini eventualmente stabiliti da Norme o Regolamenti¹⁸³

Nella sezione metodologica del POR FESR 2014-2020 Veneto "Criteri di Selezione" tra i criteri di valutazione vengono, anche qui, ripresi i criteri di applicazione dei principi trasversali (art. 7 – 8 Reg. (UE) n. 1303/2013): *attribuzione di premialità a seconda della tipologia di azione* (promozione della parità fra uomini e donne; non discriminazione; sviluppo sostenibile e promozione dell'obiettivo di preservare, tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente).

4.4 Analisi delle iniziative regionali

L'influenza che la pubblica amministrazione può avere sulle condizioni ambientali, sui comportamenti dei cittadini e sull'impatto delle imprese operanti sul territorio è confermata da diverse normative statali in materia amministrativa, che individuano specifici principi e indirizzi nonché, a volte, requisiti operativi che gli enti pubblici devono assicurare nella gestione della cosa pubblica, onde assicurare la minimizzazione dell'impatto ambientale delle

¹⁸³ POR Puglia 2014/2020. Metodologia e criteri per la selezione delle operazioni

opere realizzate o delle attività svolte¹⁸⁴. Quest'ultima parte dell'elaborato vuole scoprire come, sulla base di quanto rilevato fino ad adesso, la pubblica amministrazione ha inteso agire in tema di promozione della RSI.

4.4.1 Puglia

Nel corso della programmazione FESR 2007-2013 la strategia della Regione ha condotto la Puglia a compiere significativi avanzamenti in alcuni settori più rilevanti per lo sviluppo economico e per l'incremento dei livelli di qualità della vita. In campo economico, la manovra di sostegno agli investimenti industriali è stata volta alla crescita dimensionale delle PMI, accompagnata da un insieme di interventi per facilitare l'accesso al credito e da politiche di sostegno all'occupazione. Un esempio di strumento di innovazione è rappresentato dai Pia¹⁸⁵ (Programmi integrati di Agevolazioni) pensati per piccole e medie imprese con l'intendone di stimolare la crescita, aumentare la stabilità e incrementare l'internazionalizzazione e l'innovazione del tessuto imprenditoriale pugliese. Per tale motivo tra gli investimenti in servizi di consulenza vengono dichiarati come ammissibili quelli riguardanti l'ambiente, la responsabilità sociale ed etica e l'internazionalizzazione d'impresa. Tra le voci di spesa ammissibili si trovano riferimenti puntuali ai possibili servizi di consulenza:

- Certificazione ex novo EMAS
- Certificazione ex novo ISO 14001
- Certificazione ex novo
- ECOLABEL studi di fattibilità volti a valutare i vantaggi economici dell'impresa derivanti dall'adozione di soluzioni tecnologiche ecoefficienti
- Certificazione ex novo SA8000
- Programmi di Internazionalizzazione
- Programmi di Marketing Internazionale
- E-Business
- Partecipazione a fiera

¹⁸⁴ SENO, A., 2010. *La gestione ambientale delle PA*. ACCREDIA

http://services.accredia.it/UploadDocs/1155_Ambiente_Sicurezza_Seno_Agosto_2010.pdf

¹⁸⁵ Regolamento generale dei regimi di aiuto in esenzione n. 9 del 26 giugno 2008 e s.m.i. Titolo IX "Aiuti alle piccole imprese per progetti integrati di agevolazione" Avviso per la presentazione delle istanze di accesso ai sensi dell'articolo 78 del Regolamento

Per tali servizi è previsto un contributo a fondo perduto del 45% per medie e piccole imprese (50% nel caso di rating di legalità e/o adesione in rete d'impresa). Questa misura interviene a livello territoriale come motore di sviluppo dell'innovazione dei territori e della crescita delle competenze e del know-how specialistico. Per tale motivo verrà riproposta anche nella programmazione successiva (2014-2020). Riferendosi, ancora una volta, al documento "Metodologia e criteri per la selezione delle operazioni" tra i criteri di valutazione inerenti gli incentivi alle imprese si sostiene che verranno prese in considerazione le caratteristiche dell'azienda e del soggetto beneficiario dell'intervento, nonché le caratteristiche dello strumento di incentivazione.

Tra gli strumenti regionali di politica attiva del lavoro del 2014-2020 rientra il Fondo "TecnoNidi"¹⁸⁶. Uno strumento di agevolazione con cui la Regione Puglia offre un pacchetto di aiuti per l'avvio o lo sviluppo di *start up* tecnologiche mediante un prestito rimborsabile ed una sovvenzione sia per gli investimenti che per i costi di funzionamento. Tra i costi di funzionamento ammissibili sono richiamati: i servizi di consulenza finalizzati all'adozione ex novo di un sistema di gestione ambientale, di certificazione di prodotto, di gestione della responsabilità sociale di impresa e di rendicontazione etico-sociale, rispondenti a standard internazionali.

Analizzando il POR FSE della programmazione 2007-2013, come emerso dal confronto nel paragrafo precedente, non sono stati rinvenuti espliciti riferimenti alla responsabilità sociale d'impresa. Si è pertanto tentato di individuare sfaccettature alternative di promozione del tema, il suo riferimento all'interno del FSE ricade ancora una volta nelle politiche attive del lavoro. Nel bando "Buoni Servizio di Conciliazione"¹⁸⁷ l'amministrazione regionale ha inteso intervenire

¹⁸⁶ Avviso per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo Tecnonidi ai sensi del Regolamento Ue n. 651/2014 della Commissione del 17/06/2014 pubblicato sulla G.U. L187 del 26/06/2014, del Regolamento Regionale 30 settembre 2014, n. 17 "Regolamento Della Puglia per gli aiuti compatibili con il mercato interno ai sensi del TFUE (Regolamento regionale della Puglia per gli aiuti in esenzione)" pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia - n. 139 suppl. del 06/10/2014 e dell'Accordo di Finanziamento sottoscritto tra la Regione Puglia e Puglia Sviluppo in data 24/07/2017.

¹⁸⁷ Con A.D. n. 61 dell'8 marzo 2013 si è provveduto ad approvare l'Avviso pubblico di cui all'Allegato A al medesimo provvedimento, per l'attivazione del "Catalogo della Domanda" dei buoni servizio di conciliazione per l'accesso ai servizi per disabili e anziani non autosufficienti già inseriti nel Catalogo

sulla qualità dei servizi. Il bando aveva l'obiettivo generale di favorire il potenziamento di una rete estesa, qualificata e differenziata su tutto il territorio regionale di servizi socio-educativi per l'infanzia e l'adolescenza, al fine di promuovere e garantire il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno al ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura, nonché di sostenere l'iniziativa privata nell'erogazione di servizi di cura. Non molto diverso è ciò che accade analizzando la programmazione 2014-2020 dove sono state previste misure di promozione del «welfare aziendale» e di nuove forme di organizzazione del lavoro family friendly, per il momento non ancora stati pubblicati.

Tra i bandi “in uscita” si trova “PugliaCapitaleSociale 2.0¹⁸⁸” in linea con l'Obiettivo specifico 9 a) Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà – Azione 9.3 Interventi per l'innovazione sociale. Infatti, alcune delle aree in cui intende intervenire sono:

- contrasto delle forme di sfruttamento del lavoro, in particolare in agricoltura, e del fenomeno del caporalato;
- sviluppo della cultura del volontariato, in particolare tra i giovani e all'interno delle imprese;
- sostegno all'inclusione sociale, in particolare delle persone con disabilità e non autosufficienti;
- sviluppo e rafforzamento della cittadinanza attiva, della legalità e della corresponsabilità, anche attraverso la tutela e la valorizzazione dei beni comuni;
- sviluppo di forme di welfare generativo di comunità anche attraverso il coinvolgimento attivo e partecipato in attività di utilità sociale dei soggetti che beneficiano di prestazioni di integrazione e sostegno al reddito nonché degli altri appartenenti alle categorie di cui all'articolo 1, comma 312, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 e all'articolo 1, commi 86 e 87, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

dell'Offerta, che abbiano dichiarato la disponibilità all'erogazione di prestazioni previo accesso ai buoni servizio di conciliazione per persone con disabilità e per persone anziane di cui alla Azione 3.3.2.

¹⁸⁸ Avviso Pubblico per il finanziamento di Programmi Locali per l'implementazione di attività di interesse generale, promossi da Organizzazioni di Volontariato e Associazioni di Promozione Sociale in attuazione accordo Stato-Regione Puglia 27.12.2017 – art. 72 D.Lgs 117/2017 – Codice del Terzo Settore.

4.4.2 Veneto

Al fine di diffondere la cultura della CSR, attraverso bandi regionali o europei, nel settennato 2007-2013 POR FESR la Regione Veneto ha dimostrato il suo impegno attraverso il Bando per la richiesta di contributi in tema di certificazioni etico-sociali. Con l'approvazione "Diffusione di servizi di consulenza esterna a sostegno delle PMI finalizzati al processo evolutivo aziendale e alla continuità d'impresa"¹⁸⁹ è stata prevista la concessione di contributi per servizi di consulenza finalizzati all'ottenimento di certificazioni da parte di piccole e medie imprese, per innalzare i livelli di qualità aziendale, sicurezza, igiene e impatto ambientale. Il bando finanzia gli interventi riguardanti le seguenti forme di certificazione volontarie, singolarmente o integrate fra loro:

- Uni En Iso 9001:2008 (sistemi di gestione della qualità) L'importo massimo di contributo concedibile per questa tipologia di intervento è pari ad euro 10.000,00 e quello minimo è pari ad euro 4.000,00.
- SA8000:2008 (Responsabilità etico-sociale). L'importo massimo di contributo concedibile per questa tipologia di intervento è pari ad euro 10.000,00 e quello minimo è pari ad euro 4.000,00.
- Ohsas 18001:2007 (Sistema di Gestione della Sicurezza e della Salute dei Lavoratori). L'importo massimo di contributo concedibile per questa tipologia di intervento è pari ad euro 14.000,00 e quello minimo è pari ad euro 4.000,00.
- Iso 14001:2004 (sistema di gestione ambientale), Regolamento Ce n. 1221/2009 (Emas III). L'importo massimo di contributo concedibile per questa tipologia di intervento è pari ad euro 14.000,00 e quello minimo è pari ad euro 4.000,00.
- Ecolabel (marchio comunitario di qualità ambientale di prodotto). L'importo massimo di contributo concedibile per questa tipologia di intervento è pari ad euro 8.000,00 e quello minimo è pari ad euro 2.000,00.
- Marcatura e/o certificazione aziendale dei prodotti e/o di sistema che si concluda con il conseguimento della relativa autorizzazione/

¹⁸⁹ Bando pubblico per la concessione di contributi per servizi di consulenza finalizzati all'ottenimento di certificazioni da parte di piccole e medie imprese. Programma Operativo Regionale (POR) Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" (CRO) parte FESR (2007-2013). Asse prioritario 1 "Innovazione ed Economia della Conoscenza", Intervento 1.1 "Ricerca, sviluppo e innovazione", Azione 1.1.4. "Diffusione di servizi di consulenza esterna a sostegno delle PMI finalizzati al processo evolutivo aziendale e alla continuità d'impresa".

certificazione, in base alle norme in materia, rilasciata da organismi accreditati da Accredia, o da corrispondente soggetto estero, per la specifica norma da certificare. L'importo massimo di contributo concedibile per questa tipologia di intervento è pari ad euro 12.000,00 e quello minimo è pari ad euro 5.000,00.

Anche nel periodo che va dal 2014 al 2020 sono stati redatti Bandi per l'erogazione di contributi alle imprese del settore manifatturiero e dell'artigianato di servizi. La Regione intende valorizzare i settori della produzione del sistema manifatturiero e dell'artigianato di servizi veneti, anche aumentando la "cultura d'impresa"¹⁹⁰, promuovendo interventi di sviluppo d'impresa. Oltre alle spese per il rilascio, da parte di organismi accreditati, delle certificazioni di sistemi di gestione e processi di valutazione (life-cycle-assessment) in conformità alle norme UNI EN ISO 14001:2004 e/o del Sistema di Gestione Ambientale secondo il Regolamento EMAS III, UNI ISO 14040:2006 e UNI ISO 14044:2006; tra le spese ammissibili rientrano anche le consulenze specialistiche relative a:

- d.1) servizi a supporto di logistica, marketing, contrattualistica, pagamenti, gestione interna ed esterna (clienti, fornitori, progettisti, rivenditori, ecc.), gestione degli acquisti e dei rapporti con i fornitori da parte dell'impresa (e-procurement nella forma del Business to Business – B2B);
- d.2) implementazione di percorsi di eco-innovazione e percorsi di eco-design, limitatamente alle analisi dei prodotti, dei processi e dei servizi offerti dal punto di vista delle caratteristiche ambientali (Valutazione del ciclo di vita - LCA), dei costi, delle funzioni, della qualità e per introdurre soluzioni innovative "verdi" con il supporto delle tecniche di eco-progettazione;
- d.3) servizi di consulenza tecnologica, manageriale e strategica mirati a specifici progetti unitari di sviluppo aziendale che prevedono la figura del Temporary Manager e/o del Manager di rete.

"Fare rete per competere" è una delle ultime iniziative finanziate del POR FSE 2007-2013. La Regione ha inteso sostenere la realizzazione di azioni di sistema

¹⁹⁰ D.G.R n. 1444/2016.

POR FESR 2014-2020. Asse 3 Azione 3.1.1 "Aiuti per investimenti in macchinari, impianti e beni intangibili, e accompagnamento dei processi di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale". Sub-azione "Settore manifattura". Approvazione "Bando per l'erogazione di contributi alle imprese del settore manifatturiero e dell'artigianato di servizi".

per la promozione e lo sviluppo della responsabilità sociale, quale strumento per promuovere l'efficienza e la competitività delle PMI sviluppando nel contempo valore condiviso sui territori. Il bando prevede due tipologie di progettualità:

- 1) I *progetti di modellizzazione* sono finalizzati ad individuare buone pratiche/modelli d'intervento che permettano di diffondere la RSI nel contesto delle PMI del tessuto regionale veneto, dovranno tenere conto anche dei risultati ottenuti nel progetto di sperimentazione.
- 2) I *progetti di sperimentazione* si pongono la finalità di dare concreta attuazione a nuovi servizi ed esperienze d'intervento per l'implementazione dei principi della RSI, sviluppando azioni collegate alla dimensione interna all'azienda (misure di welfare), alla dimensione esterna dell'azienda (come si pone sul mercato rispetto a tali tematiche), ai processi organizzativi aziendali (modello lean) e al rispetto dell'ambiente (riduzione dell'impatto delle attività dell'impresa sul clima).

I progetti si pongono i seguenti obiettivi specifici:

- trasferire le buone pratiche di responsabilità sociale nel contesto delle PMI Venete;
- diffondere i principi della responsabilità sociale d'impresa collegati all'utilizzo dei principi del modello lean;
- creare una rete per la condivisione di informazioni, soluzioni e servizi alle imprese;
- migliorare il clima aziendale.

Il desiderio di diffusione e sostegno alle attività di imprese socialmente responsabili si protrae anche per la programmazione 2014-2020. Il risultato atteso dal bando "ResponsabilMente¹⁹¹" risiede nella promozione della RSI in un'ottica di inclusione sociale per la sperimentazione e promozione di welfare territoriale e welfare aziendale. Lo sviluppo sostenibile ed inclusivo sarà realizzato mediante la promozione di interventi partenariati tra pubblico, privato e privato sociale. Particolare attenzione sarà rivolta, nella logica della sostenibilità dell'innovazione, agli interventi e alle pratiche di RSI che si configurano come attivatori di partecipazione attiva e di welfare nei territori. A

¹⁹¹ DGR 948/2016 – ResponsabilMente – Asse "Inclusione Sociale" Ambito tematico 2 – Filiera, Clienti, Catena di Fornitura.

tal fine sono stati individuati quattro ambiti tematici governance dell'impresa; Filiera, Clienti, Catena di fornitura; Ambiente naturale, energia ed emissioni; Territorio e Comunità locale.

In seguito alla descrizione appena effettuata, su alcuni dei bandi redatti dalle regioni, il compito della Pubblica Amministrazione di incentivare l'adesione a politiche di RSI, anche attraverso premialità e riconoscimenti pubblici, per le imprese responsabili, è palese. La diffusione potrà essere rafforzata anche grazie all'attuazione di politiche sulla conoscenza dei principi nella società civile¹⁹². Quello che emerge è che le amministrazioni locali, in maniera particolare quelle pugliesi, dovrebbero aumentare gli sforzi compiuti sino ad ora introducendo strategie ancor più virtuose sia sotto l'aspetto economico, che quello sociale e ambientale. Complessivamente entrambe, allo stesso modo, attraverso il FESR supportano e incentivano l'acquisizione di certificati etici ed ambientali; quello che sembra essere leggermente di verso è l'approccio complessivo al tema da parte della Puglia. Trapela una assenza di una strategia globale sul tema, con questo non si intende dire che siano assenti misure che toccano il concetto della responsabilità sociale, si veda ad esempio la conciliazione vita-lavoro e le pari opportunità, quello a cui ci si riferisce è una misura mirata all'introduzione delle pratiche di responsabilità nella quotidianità delle imprese; come invece accade per il Veneto che punta ad un radicale cambiamento della cultura imprenditoriale.

Le regioni dovranno esplicitare maggiormente le loro intenzioni e favorire un nuovo ruolo delle imprese. Se secondo Beda e Bodo (2006), le imprese stanno prendendo sempre più coscienza del fatto che gli obiettivi di un successo commerciale sostenibile e di benefici durevoli non sono perseguibili solo attraverso la massimizzazione dei profitti a breve termine, ma anche adottando comportamenti vigili e responsabili nei confronti del mercato, più precisamente nei confronti della *comunità locale* e delle *partnership commerciali*¹⁹³, allora

¹⁹² ZAMAGNI, S., 2013. *Impresa responsabile e mercato civile*. "Una società che premia la virtù è una società che favorisce concretamente la diffusione di comportamenti virtuosi". Bologna: Il Mulino.

¹⁹³ BEDA, A., & BODO, R., 2006. *La responsabilità sociale d'impresa*, Milano: Ed. Il Sole 24 Ore.

anche le amministrazioni dovranno supportare e guidare questo cambiamento di coscienza.

Conclusioni

Il lavoro di ricerca presentato in questa tesi mette in luce come una condotta costruttiva e all'avanguardia da parte della pubblica amministrazione possa dar vita ad una economia nuova in grado di farci uscire da questa fase buia che ha caratterizzato gli ultimi dieci anni. Serve creare una nuova era fatta di principi etici e di trasparenza, elementi, la cui importanza si è persa strada facendo.

L'attuazione di una *green economy* congiunta ad un sistema di appalti "verdi" rappresenta, dunque, uno strumento di rilevante importanza che la Pubblica Amministrazione ha a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre l'impatto ambientale dei processi di consumo e produzione, attraverso una gestione più responsabile delle risorse naturali e dei rifiuti.

Attraverso un *excursus* normativo si è cercato di comprendere come e in quali termini sia avvenuto il recepimento della legislazione europea in tema di appalti pubblici verdi in Italia. Complessivamente si può sostenere che il quadro normativo nazionale non ha supportato lo sviluppo degli appalti verdi. La regolamentazione italiana in materia è stata piuttosto puntuale, questo *modus operandi*, mirava a prevenire fenomeni di corruzione o di infiltrazioni criminali. Si è così di fatto limitata la discrezionalità delle stazioni appaltanti, salvo poi fare ampio ricorso a meccanismi derogatori. La disciplina di riferimento è stata per lungo tempo complessa e disordinata il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 13 aprile 2006, n. 163) può essere ritenuto il principale provvedimento attraverso il quale sono state recepite le direttive europee del 2004 in materia. Alla complessità si è affiancata una certa instabilità normativa, con numerosissimi interventi di modifica, spesso a brevissima distanza l'uno dall'altro e non sempre tra loro coerenti, con conseguenti difficoltà e incertezze per gli operatori. Con l'emanazione del D.Lgs. del 18 aprile 2016 n.50 il governo italiano recepisce le direttive del 2014, in questa occasione l'Italia riuscirà a proiettarsi nel futuro rivedendo tutta la normativa appalti e in particolare rendendo obbligatoria l'applicazione dei Criteri Minimi Ambientali.

Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione richiede una profonda disamina dei processi con cui la stessa si approvvigiona dei beni e dei servizi necessari al perseguimento dei propri obiettivi istituzionali. All'interno di questa rivoluzione tre sono i ruoli chiavi in grado di determinare un reale rovescio del sistema attuale e sono ricoperti da attori diversi ma complementari e fondamentali allo stesso modo. La pubblica amministrazione che è in grado di impostare gli indirizzi e le strategie generali confrontandosi costantemente con gli *stakeholders*; l'impresa che dovrà credere ed investire in nuovi valori etico-sociali ed infine i consumatori che dovranno divenire maggiormente consapevoli delle fasi di produzione e degli impatti ambientali di servizi e prodotti che decidono di acquistare. Solo l'azione congiunta di questi tre elementi potrà recuperare le relazioni tra il territorio, la comunità e l'impresa. Come ampiamente visto gli stimoli, anche di tipo normativo vi sono ma ora sta alla pubblica amministrazione alzare gli standard sociali e ambientali richiesti ai fornitori. In particolare, le regioni dovranno favorire il ruolo delle imprese come anello tra la PA e i cittadini. Parlare di "innovazione sociale" significa chiedere alle imprese di recuperare il loro ruolo di attori del territorio, dare la possibilità alle imprese di accedere ai finanziamenti per creare scenari innovativi; questo è quello a cui devono lavorare le regioni. Le comunità richiedono un ritorno alla responsabilità soprattutto di tipo territoriale; le imprese dovranno, per uno sviluppo duraturo, tornare a soddisfare le esigenze economiche e sociali degli abitanti della regione stessa.

L'innovazione passa attraverso la responsabilità ed è per questo che le PA devono farsi carico della diffusione di pratiche e sistemi di lavoro basati su criteri etici, di qui il potenziamento del GPP. Lo stimolo che può provenire dal *green public procurement* al mercato dei beni *eco-friendly* sarà in grado di stimolare la produzione e la ricerca tecnologica e scientifica ed essere una possibile chiave per superare definitivamente l'attuale periodo di stallo economico dell'euro-zona.

Il Green Public Procurement, se gestito con competenza e professionalità, può dare un forte contributo alla creazione di valore e di riflesso all'intera economia

del territorio perché attraverso una competente gestione del *sourcing* si favoriscono fattori fondamentali di successo.

L'innovazione, se presa nel suo complesso, può rappresentare uno strumento chiave per migliorare le performance ambientali per le imprese e per l'intera economia. Anche la responsabilità sociale d'impresa può e deve essere vista come una forma d'innovazione. Le aziende dovranno pertanto essere in grado, supportate dalla PA, di creare "valore condiviso" integrando la variabile dell'impatto sociale ed ambientale nel proprio *core business* senza tralasciare l'obiettivo economico. Nonostante negli ultimi anni l'investimento in tema di RSI da parte delle imprese, come emerso dal rapporto sull'impegno sociale delle aziende in Italia, sia cresciuto il merito non è da ricondursi alle azioni messe in atto dall'amministrazione pubblica.

Il bisogno di integrare la responsabilità sociale e gli acquisti verdi deriva dalla consapevolezza che la creazione di "valore condiviso" tra impresa e fornitore assume una rilevanza particolare in termini di sostenibilità e reputazione, soprattutto se creato a vantaggio della comunità locale. Riprendere il valore della trasparenza: rendicontando le attività delle imprese attraverso i bilanci di sostenibilità, la contabilità ambientale, le etichette ambientali o sociali per garantire la trasparenza delle *performance*.

Il nuovo codice degli appalti (D.Lsg. 50/2016) da molti è letto come una "rivoluzione ambientale" ma per esserlo realmente c'è bisogno di lavorare sulla funzione del ruolo svolto dalle certificazioni. Entrambe le regioni per narrare del loro territorio hanno adottato rispettivamente il marchio "Puglia loves Family" e il marchio di qualità verificata con indicazione d'origine "*Qualità Veneto*", il primo per rendere il territorio accogliente ed attrattivo per le famiglie e le persone che interagiscono con esse il secondo per la "Tutela e valorizzazione dei prodotti agricoli, dell'acquacoltura e alimentari di qualità", per qualificare le produzioni agroalimentari e offrire maggiori garanzie ai consumatori. Entrambi i marchi tendono alla concertazione di tutti gli stakeholder presenti in un dato territorio orientandoli alla produzione e sviluppo di prodotti e servizi conformi ai

disciplinari. Sicuramente una valida operazione per spingere gli operatori all'adozione di comportamenti responsabili.

Avendo ampiamente affermato nel corso della trattazione che la PA può influenzare la conversione economica; inserendo e pianificando politiche di RSI allo stesso modo la pubblica amministrazione potrà essere in grado di farlo anche per la dimensione sociale.

Il confronto tra i bandi emanati dalla Puglia e dal Veneto ha permesso di conoscere in che modo ognuna ha inteso agire e programmare le proprie politiche sul tema della responsabilità sociale. Complessivamente le azioni messe in atto all'interno del FESR non si discostano molto tra loro, entrambe le regioni promuovono l'acquisizione di certificazioni sia di tipo ambientale che sociale, spesso considerandole come costi ammissibili all'interno di diversi bandi. Disuguale è invece il loro orientamento per il Fondo Sociale Europeo dove nel caso del Veneto si riscontra una continuità tra le due programmazioni, con un *focus* particolare sul tema della responsabilità sociale. Il Veneto punta ad una formazione delle future classi manageriali e parallelamente tenta di stimolare le aziende ad introdurre al loro interno nuovi sistemi di gestione, metodologie innovative di coordinamento del capitale umano. Lo stesso non accade in Puglia, perlomeno non in maniera così precisa e strutturata. In seguito all'adesione per "Creazione di una rete per la Responsabilità sociale di impresa, la Puglia non è riuscita a portare a termine il Piano di Azione Regionale per la promozione dell'RSI. Il suo impegno a livello di RSI può essere riscontrato attraverso le politiche volte a favorire le pari opportunità e la conciliazione vita-lavoro, sono infatti pianificate, nell'attuale programmazione, misure di promozione del «welfare aziendale» e di nuove forme di organizzazione del lavoro *family friendly*. L'operato della regione Puglia dovrebbe divenire maggiormente incisivo e puntuale sul tema dell'RSI per poter creare le condizioni affinché l'offerta di prodotti e servizi del tessuto imprenditoriale sia idonea a rispondere alle richieste di sostenibilità che la PA intenderà avanzare. Ciò mette in evidenza il ruolo fondamentale che può avere l'amministrazione pubblica sia al livello nazionale che locale nel fare crescere una cultura di RSI e di sostenibilità.

Serve una nuova cultura imprenditoriale e le regioni attraverso il Fondo Sociale Europeo sono chiamate a dare nuovi suggerimenti per far sì che più imprese investano nel capitale umano; in sistemi di comunicazione interni; nel potenziamento delle relazioni collaborative con altre aziende; attività di formazione; pari opportunità; sicurezza e salute sul lavoro; conciliazione lavoro famiglia

Le esperienze delle regioni seppur con diverse modalità, mostrano una tendenza alla predisposizione di indicatori di responsabilità sociale delle imprese (con particolare riferimento alle micro-piccole e medie imprese). Tali indicatori sono legati alla possibilità per le PMI di realizzare strategie di responsabilità sociale ed al conseguente ottenimento di benefici nei procedimenti pubblici.

Sia per la regione del Nord che quella del Sud è importante continuare incessantemente un lavoro di potenziamento del “premio di mercato” per la RSI attraverso il *green public procurement* e il consumo responsabile. Spingere affinché i cittadini siano informati sui criteri di investimento etico o responsabile adottati dalle imprese, migliorare i meccanismi premianti di mercato per la RSI, relazioni RSI/accesso al credito.

La stessa amministrazione dovrà incoraggiare le aziende a misurare le *performance* ambientali ovvero incentivare la rendicontazione sociale ed ambientale e la diffusione delle informazioni sociali e ambientali.

Per potersi allineare con gli obiettivi sulla crescita intelligente della strategia 2020 sarà necessario integrare ulteriormente la RSI nella ricerca, educazione e formazione, incoraggiando gli istituti di formazione a integrare la RSI nei programmi di studio a tutti i livelli, sostenere la ricerca e l'innovazione sulla RSI, incoraggiare la cooperazione tra istruzione e impresa sul tema.

Avere il coraggio di cambiare, per uscire da questo tumulto e lasciare che la terra sia un luogo dove esprimere sé stessi attraverso un lavoro dignitoso che non intacchi gli ecosistemi e che riporti l'esistenza umana in connessione con la natura.

Bibliografia

ALBERTI, C., 2002. *Tutela ambientale, politica sociale e appalti: verso uno sviluppo sostenibile del mercato unico*. Primi interventi interpretativi della Commissione CE, in Riv. trim. appalti.

ANGELINI, A. & RE, A., 2012. *Parole, simboli e miti della natura*. Palermo: Qanat. pp. 295-296.

ANELLI, C., 1966. *Pubblico e privato in materia di contratti dello Stato e degli enti pubblici*, in Cons. Stato, XVII, 459–72.1989

ASSI, J., & CARLETTI, C., 2018. *Un futuro responsabile: la promozione di un modello economico inclusivo e sostenibile*. Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (Supsi).

BAUMAN, Z., 2007. *Voglia di comunità*. Bari: Laterza.

BEDA, A., & BODO, R., 2006. *La responsabilità sociale d'impresa*, Milano: Ed. Il Sole 24 Ore.

BELLOMO, G., 2008 *Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello dell'ambiente*, in Diritto Pubblico Comparato Europeo, 2,

BENNATI, A., 1980. *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli; L'attività contrattuale nella contabilità pubblica, (Atti del VII Convegno di contabilità pubblica, Perugia 22 – 24 ottobre 1982), in Quad. Reg. Umbria, 1984;

BENTIVEGNA, C., 1975. *Elementi di contabilità pubblica*. Milano

BONACCI, P., 1995. *Il riordino normativo nel settore degli appalti di opere pubbliche*. Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari. n. 1-3,

BORGONOVÌ, E., 2005. *Teoria degli stakeholder e amministrazione pubblica*. Azienda Pubblica, n.2, Rimini: Maggioli editore.

BROCCIA, M. 2003. Criteri ecologici nell'aggiudicazione degli appalti, in Urbanistica e Appalti.

- BUSCEMA, S., 1990. *Trattato di contabilità pubblica*, vol. V, Roma.
- CAFAGNO, M., 2007 *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*. Come sistema complesso, adattativo, comune.;
- CAMMEO, C., 1954. *I contratti della Pubblica Amministrazione*, Firenze;
- CAMPIGLIO, E., 2012. *L'economia buona*. Milano: Bruno Mondadori.
- CANIGGIA, M. 1992 *Il problema dell'ammissibilità del contratto di diritto pubblico*, in *Amm. It.*, N. 4 aprile.
- CARANTA, R., 2012. *I contratti pubblici*, Giappichelli.
- CARBONE – CARINGELLA – DE MARZO 2000, (a cura di), *L'attuazione della legge quadro sui lavori pubblici*. Commentario, Ipsoa.
- CED, 1971. *Social Responsibilities of Business Corporations*, New York: CED. p. 12. Sulla applicazione dell'idea di contratto sociale al business, cfr. T. Donaldson, *Corporations and Morality*, Prentice Hall, N.J., 1982,
- CLARICH, M., 2006. *Codice dei contratti pubblici: ancora correttivi e modifiche*, in *Corr. giur.*, n. 11.
- CLARICH, M., 2007. *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, n. 1.
- CONTUCCI, M., 1942. *L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Padova.
- GATTO A. & MORGERA E., 2005 *La CSR nel sistema giuridico internazionale*, in SACCONI L. (a cura di), *Guida Critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, Roma: Banca Editrice.
- D'ALBERGO, E., & VASELLI, P., 1997. *Un'amministrazione imprenditoriale?* Roma: Edizioni SEAM.
- DALY H.E & COBB J.B. Cobb jr, 1989. *For the Common good*. Boston: Beacon Press.

DE LUCA, P., 2006. *Il consumo critico: una ricerca esplorativa sulla dimensione sociale del comportamento del consumatore*, 5th International Congress Marketing Trends, 20th-21st, January, Venice.

DE MATTEIS, A., 2016. La disciplina degli appalti pubblici nel diritto comunitario ed i suoi effetti sul codice dei contratti. In SAITTA, F., *Appalti e contratti pubblici* - eBook - Cedam | ShopWKI.

DIAMOND, J., 2004. *Collapse. How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York: Viking.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, SUN, 2012. *Growth within: a circular economy vision for a competitive Europe*. Mc Kinsey Center for Business and Environment.

ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, 2013. *Towards the Circular Economy Economic and business rationale for an accelerated transition*.

EUROPEAN MULTISTAKEHOLDERS FORMUM ON CSR, 2004. *Corporate Social Responsibility*. Final Results and Recommendations.

FENNI, B., Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile in www.AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica – ISSN 1974-9562.

FERRARI, L., RENNA, S. & SORBERO, R.2009. *Oltre la CSR. L'impresa del Duemila verso la Stakeholder Vision*. Torino: ISEDI.

FOGLIO, A., 2008 *Il marketing ecologico. Crescere nel mercato tutelando l'ambiente*, p.334 Milano: FrancoAngeli.

FIDONE, G., 2010. *Il codice dei contratti pubblici*, in CLARICH, M., (a cura di) *Commentario al Codice dei Contratti Pubblici*, Torino: Giappichelli.

FIDONE, G., 2012. *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte ecoefficienti*, in Riv. it. Dir. pubbl. com., V, p. 819-820.

FORNO F.& GRAZIANO P.R. 2016, *Il consumo critico. Una relazione solidale tra chi acquista e chi produce*. Bologna: Il Mulino.

G. GRECO, *Il sistema comunitario degli appalti pubblici*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1997, pag. 1333.

GUARNACCI, U. 2012. *Il Summit della Terra Rio+20: una dichiarazione senza futuro*. Bologna: Cartografare il presente.

IMPRONTA ETICA, SCS AZIONINNOVA CONSULTING (a cura di), Marzo 2012. *Il contributo dell'impresa responsabile nella creazione di valore per il territorio*.

JACQUE' J.- P., 1986. *L'acte unique européen*, in "Revue Trimestrelle Droit Européen".

LAI, A., 2004. *Paradigmi interpretativi dell'impresa contemporanea. Teorie istituzionali e logiche contrattuali*, Milano: Angeli.

LATOUCHE S., 2007 *Petit traité de la décroissance sereine*. Paris: Mille et une Nuits; *Breve trattato sulla decrescita serena*, tr. it. di F. Grillenzoni, Bollati Boringhieri, Torino, 2008, p. 13.

LATOUCHE S., 2011. *Come si esce dalla società dei consumi. Corsi e percorsi della decrescita*. Torino: Bollati Borghieri p.183

LIBERTINI, M., 2013 *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in Orizzonti del Diritto Commerciale, n.3.

LOTTINI, M., 2002. *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*, in Foro amm. CDS

LOVISETTO, G., *Le aziende alla prova del Green Public Procurement: più opportunità, più requisiti (e qualche dubbio)* PRO-Q Service Desk <https://www.pro-q.it/taxonomy/term/64>

MAGGI, D., 2005. *La responsabilità sociale nella Pubblica Amministrazione*, sintesi della relazione presentata in occasione del Convegno "La responsabilità sociale delle imprese del Piemonte Orientale nel contesto del processo di internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati", Università degli Studi del Piemonte Orientale Novara.

- MARIANI, F., 2007. *Le linee Guida OCSE strumento di CSR*, Milano, (<<Notizie di Politeia>>, XXIII),
- MASTRODONATO, G., 2010. *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*.
- MOON, J., & VOGEL, D., 2008. *Corporate Social Responsibility, Government and Society*, in *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*, (nt. 8), 303 ss.
- MORBIDELLI, G. & ZOPPOLATO, M. 2007. *Gli appalti pubblici*, in CHITI, M. P., & GRECO, G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, I, Milano.
- OCCHIENA, M., 2005. *Norme di gestione ambientale*, in GAROFOLI, R. & SANDULLI, M.A., (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18CE e nella legge comunitaria, n. 62/2005*. Milano.
- PORTER, M., & KRAMER, M., 2007. *Strategia e società. Il punto d'incontro tra il vantaggio competitivo e la Corporate Social Responsibility* in *Harvard Business Review Italia*.
- PORTER, M., & KRAMER, M., 2011. *Creare un valore condiviso* in *Harvard Business Review*.
- PERARO, F., & VECCHIATO, G., 2009. *Responsabilità sociale del territorio. Manuale operativo di sviluppo sostenibile e best practice*. Milano: FrancoAngeli.
- RICCI, P., 2010 *L'articolo 41 della Costituzione Italiana e la responsabilità sociale d'impresa*. *Rivista italiana di ragioneria ed economia aziendale* n. 3 e 4.
- RICOTTA, S., 2014. *Dal GPP all'SPP: I criteri sociali negli appalti pubblici*. *Ecoscienza* n5.
- RULLANI, E. 2010. *Modernità sostenibile*, Venezia: Marsilio, Pag.35.
- SACCONI, L., 2005. *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*. Roma: Bancaria Editrice.
- M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2008, II, 1465 ss.: “[...] acquistando dal mercato verde

le amministrazioni finirebbero non solo con lo sviluppare la circolazione dei beni e servizi ecocompatibili o a basso impatto ambientale, ma anche con l'incentivare la produzione verde, orientando e modificando i cicli produttivi delle imprese”.

SENATORE, G., 2013. *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*. Milano: FrancoAngeli.

SENO, A., 2010. *La gestione ambientale delle PA*. ACCREDIA

SIMONETTI, H., 2018. *Il nuovo quadro normativo dei contratti pubblici. La dialettica tra diritto euro-unitario e nazionale, linee generali e singole tipologie*. Relazione al corso “L'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici: differenze e punti di contatto con gli appalti privati”.

SPAGNUOLO, F., 2006. *Il Green public procurement e la minimizzazione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della pubblica amministrazione*, in Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario.

SPINELLI, D. & QUARTA, L., 2000. *Appalti pubblici europei: la comunicazione interpretativa della commissione in tema di concessioni*, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario.

STRANGE, T., & BAYLEY, A. 2008. *Sustainable Development. Linking economy, society, environment*. OECD Report, Geneva. Pp.11

TIEZZI, E. & MARCHETTINI, N. 1999. *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?* Roma: Donzelli Editore, Pag. 39.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, UNEP Year Book 2008: *An Overview of Our Changing Environment*. Nairobi, Kenya.

VALLANIA, E., 2000 *Le innovazioni apportate dalla Comunicazione interpretativa della Commissione nel settore delle concessioni pubbliche*, in questa Rivista.

VISCONTI, G., 2012. *Il bilancio sociale delle imprese, delle pubbliche amministrazioni e delle organizzazioni non profit: origini e struttura*. Diritto & Diritti.

VITA. 2018 *Nasce l'indice italiano di responsabilità sociale*.

VIVANTE, C. 1887. *Per un codice unico delle obbligazioni*, in Arch. giur.,504.

ZADEK, S., 2007. *The civil corporation*. London-Sterling, VA: Earthscan.

ZAMAGNI, S., 2004. *L'ancoraggio etico della responsabilità sociale d'impresa e la critica alla RSI*. Working Paper n.1, Dip. di scienze economiche, Università di Bologna.

ZAMAGNI, S., 2013. *Impresa responsabile e mercato civile*. Bologna: Il Mulino.

Principali documenti comunitari analizzati

Comunicazione della Commissione, COM (1985) 310, *Libro bianco sul completamento del mercato interno*.

Comunicazione della Commissione, COM (1996) 583, *Libro Verde. Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro*.

Comunicazione della Commissione, COM (1998) 143. *Gli appalti pubblici nell'Unione europea*.

Comunicazione della Commissione, COM (2001) 68, *Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti*.

Comunicazione della Commissione, COM (2001) 274, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*.

Comunicazione della Commissione, COM (2001) 566, *Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici.*

Comunicazione della Commissione, COM (2001) C-333/07, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici.*

Comunicazione della Commissione, COM (2001) C-333/08, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici.*

Comunicazione della Commissione, COM (2008) 397, *Strategia “Consumo e Produzione Sostenibile” (SCP).*

Comunicazione della Commissione, COM (2008) 400, *Appalti pubblici per un ambiente migliore.*

Comunicazione della Commissione, COM (2010) 608 *Verso un atto per il mercato unico.*

Comunicazione della Commissione, COM (2010) 2020, *Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.*

Comunicazione della Commissione, COM (2011) 15, *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti.*

Comunicazione della Commissione, COM (2011) 681, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese.*

Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili, Commissione europea, 2005, Bruxelles.

DIRETTIVA 71/305/CEE del Consiglio, del 26 luglio 1971, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici.

DIRETTIVA 77/62/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1976, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture.

DIRETTIVA 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi.

DIRETTIVA 93/36/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture.

DIRETTIVA 93/37/CEE del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

DIRETTIVA 93/38/CEE Procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni.

DIRETTIVA 2004/17/CE 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 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

DIRETTIVA 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

DIRETTIVA 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

DIRETTIVA 2014/25/UE del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE.

Fonti normative dell'Italia

Legge 11 febbraio 1994, n. 109 "*Legge quadro in materia di lavori pubblici*"
detta anche legge Merloni

D. Lgs. n. 22/1997 detto anche Decreto Ronchi

Decreto Legislativo n. 152 del 03.04.2006 conosciuto anche come "Testo Unico Ambientale"

Legge 27 dicembre 2006 n. 296 "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*"

D.Lgs. 50/2016 Codice dei contratti pubblici

Fonti normative regionali

Puglia

Legge regionale n. 19/2006

Legge regionale n. 7/2007

D.G.R. n. 1176/2011

D.G.R. n. 2665/2011

D.G.R. n. 1250/2012

Regolamento regionale 9/2012

Legge regionale n.8 n. 15/

Legge regionale n. 32/2014

Regolamento regionale n.17/2014

Veneto

D.G.R. n. 3993/2005

D.G.R n. 1886/2006

D.G.R. n. 1753/2009

Legge regionale n. 3/2009

Legge regionale n. 6/2010

D.G.R. n. 522/2012

D.G.R. n. 47/2013

Legge regionale n. 17/2013

D.G.R. n. 3015/2013

Sitografia

APPALTI E CONTRATTI:

<http://www.appaltiecontratti.it/2018/11/22/premiato-limpegno-di-acea-per-gli-acquisti-sostenibili/>

COMMISSIONE EUROPA:

http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/multi-stakeholder-forum/index_en.htm

PARLAMENTO EUROPEO:

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm

FORUM COMPRVERDE:

<https://www.forumcompraverde.it/>

GREENREPORT:

<http://www.greenreport.it/news/economia-ecologica/sugli-acquisti-verdi-della-pa-litalia-ha-le-leggi-migliori-deuropa-ma-chi-le-applica-davvero/>

IMPRONTAETICA:

http://www.improntaetica.org/wpcontent/uploads/2015/01/ManualeOp_def_web.pdf

INTERCENTER:

<https://intercenter.regione.emiliaromagna.it/notizie/2018/ottobre/premio-compraverde-buygreen-a-intercent-er-il-premio-201csocial-procurement201d>

ISPRA:

<http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/ecolabel-ue/materiale-informativo/grafici-e-dati/anno-2018/27-marzo-2018-aggiornamento-numero-prodotti-e-licenze-ecolabel-ue>

<http://www.isprambiente.gov.it/it/temi/sviluppo-sostenibile/strumenti-per-lo-sviluppo-sostenibile/politica-integrata-dei-prodotti-ipp>

<http://www.isprambiente.gov.it/it/certificazioni/ecolabel-ue/materiale-informativo/grafici-e-dati/anno-2018/27-marzo-2018-aggiornamento-numero-prodotti-e-licenze-ecolabel-ue>

LA NUOVA ECOLOGIA:

<https://www.lanuovaecologia.it/appalti-verdi-ecco-i-dati-ufficiali-di-enti-locali-e-imprese/>

MINISTERO DELL'AMBIENTE:

<http://www.minambiente.it/pagina/conferenza-rio20-una-sfida-importante>

<http://www.minambiente.it/pagina/il-gpp-negli-enti-locali>

<http://www.minambiente.it/pagina/i-criteri-ambientali-minimi#2>

<http://www.minambiente.it/pagina/i-criteri-ambientali-minimi#5>

OSSERVATORIO SOCIALIS:

<http://www.osservatoriosocialis.it/wp-content/uploads/2018/07/VIII-Rapporto-CSR-presentazione-22-giugno-2018.pdf>

<https://www.osservatoriosocialis.it/2018/06/22/viii-rapporto-impegno-sociale-delle-aziende-italia/>

ACCREDIA:

[http://services.accredia.it/UploadDocs/1155 Ambiente Sicurezza Seno Agosto 2010.pdf](http://services.accredia.it/UploadDocs/1155_Ambiente_Sicurezza_Seno_Agosto_2010.pdf)

SUSTAINABLE DEVELOPMENT:

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

VITA:

<http://www.vita.it/it/article/2018/12/05/nasce-lindice-italiano-di-responsabilita-sociale/150029/>