

## SCHEDA (doc\_bozza del 7 ottobre 2013): L'UTILIZZO DEI DISPOSITIVI DELLE CLAUSOLE SOCIALI

I dispositivi delle clausole sociali rappresentano un Istituto di convergenza giuridica, uno strumento di sostegno alle politiche attive del lavoro e all'inclusione attiva, previste dalla normativa europea e introdotte nel *Codice degli Appalti 163/06* (cfr. CONDIZIONALITÀ EX ANTE).

L'introduzione delle clausole sociali nel sistema degli appalti rappresenta un'innovazione nell'ambito della P.A. per la formulazione di policy di programmazione che consentano di orientarne, monitorarne e valutarne le linee di implementazione in ordine alla qualificazione di impatti sociali e in riferimento alla qualificazione di soggetti di economia sociale verificabile per valore aggiunto sociale apportato (in termini di rendicontazione sociale). Gli studi e le analisi condotte nel merito da ISFOL permettono una ricostruzione dei profili attuativi a partire dal 2006 e, contestualmente, hanno accompagnato la formulazione di strategia programmatica del presente documento.

Le Direttive Europee sugli appalti includono una disposizione esplicita che autorizza gli Stati membri a «riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici» ai laboratori protetti o di «riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro protetti». Il riferimento dell'utilizzo di clausole sociali è ulteriormente contenuto nella Guida *“Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici”*. In essa, gli appalti pubblici socialmente responsabili (anche “Social Public Procurement”) indicano le operazioni di appalto che tengono conto di uno o più dei seguenti aspetti sociali: opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale, pari opportunità, accessibilità, progettazione per tutti, criteri di sostenibilità tra cui gli aspetti legati al commercio etico e una più ampia conformità di natura volontaristica con la responsabilità sociale di impresa. La Commissione europea, in questa recente pubblicazione definisce gli APPALTI PUBBLICI SOCIALMENTE RESPONSABILI come quelle “operazioni di appalto che tengono conto di uno o più aspetti sociali. La Guida individua concrete applicazioni nella definizione di “criteri sociali” negli OGGETTI e/o nelle MODALITÀ DI ESECUZIONE delle misure messe in campo.

Le P.A. possono fare leva sul proprio potere di acquisto per scegliere merci e servizi che hanno un impatto sociale positivo e apportare in tal modo un contributo di primaria importanza allo sviluppo sostenibile. Per alcuni “prodotti, lavori e servizi” l'impatto può essere particolarmente significativo in quanto gli “acquirenti” pubblici esercitano il controllo su un'ampia quota di mercato e, inoltre, recependo le direttive europee possono acquisire capacità di programmazione dei Fondi Strutturali in maniera innovativa sul terreno dell'intervento sociale armonizzandoli con la legge sui pubblici appalti sugli acquisti socialmente e ambientalmente responsabili (a tale proposito l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici presiede Determinazioni e Pareri). Le P.A. possono inoltre sperimentare progetti di sviluppo locale in grado di far collaborare i tre settori pubblico, profit e no profit, costruendo sinergie, utilizzando fondi pubblici e privati per l'attivazione di programmi specifici di inserimento socio-lavorativo che rispondano alla vocazione territoriale.

Nel corso degli anni si sono sviluppate diverse applicazioni regionali e sub-regionali che, oltre all'utilizzo dei dispositivi, hanno prodotto atti formali di regolazione ed attuazione per l'inserimento lavorativo di fasce di popolazione in condizioni o a rischio di esclusione sociale considerando la condizione di svantaggio, per l'appunto, in ordine al profilo di esclusione dal mercato del lavoro e della formazione ed attraverso un meccanismo chiaro e trasparente di affidamenti di appalti alle organizzazioni di economia sociale. Tali innovazioni, inoltre, sono state accompagnate con sistemi orientati a valutare la dimensione dei processi e i risultati sociali dell'azione oltreché la formalizzazione e il costo dei servizi. (ad es. attraverso strumenti di rendicontazione sociale ed organizzativa).

La Regione Puglia, nell'ambito dell'Accordo Operativo sottoscritto con il PRAP Puglia inserisce lo strumento delle clausole sociali nella composizione dell'art. 6.

La scheda si riferisce a due principali aree di intervento, tra esse complementari, di cui all'art. 6 dell'Accordo Operativo, nello specifico:

- **Area 1. Sviluppo delle opportunità di integrazione sociale** attraverso: *Il sostegno all'inserimento lavorativo di persone detenute e/o ammesse a misure o sanzioni alternative alla detenzione e persone dimesse”*
- **Area 5. Azioni di Sistema, quali fondamentali strumenti di supporto alle funzioni di programmazione e progettazione degli interventi di inclusione sociale** attraverso: *“La definizione e l'attivazione di procedure di monitoraggio e valutazione dei servizi attivati e degli interventi effettuati (...)*

Condizionalità ex ante
<p><b>Direttiva 2004/17/CE</b> del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (di seguito denominata «direttiva 2004/17/CE»).</p> <p><b>Direttiva 2004/18/CE</b> del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi(di seguito denominata «direttiva 2004/18/CE»).</p> <p><b>D. Lgs. 163/2006 Codice degli Appalti</b> “ Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, <b>artt. 2, 52 e 69</b> e <i>s.m.i.</i></p> <p><b>Determinazione 2/2008</b> Autorità per la vigilanza sui contratti di lavori e forniture_Indicazioni operative sugli appalti riservati_Art.52 del D.Lgs 12 Aprile 2006, n.163 <b>e 3/2012</b></p> <p>Combinati disposti con declaratorie svantaggio regolamentate con <b>artt. 4 (e 5) della 381/91 e l’art. 2 DLgs 155/06</b> di cui al <b>Regolamento CE 2002/2004 ora CE 800/2008; e con l’art.14 del 276/2003</b> e <i>s.m.i.</i></p> <p>SEC(2010)/1258 FIN Document Commission staff working document: <b>Buying social - A Guide to taking account of social considerations in public procurement</b> . Documento redatto sulla base di SEC(2010) 1258 def <b>Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (2011)</b> pubblicazione sostenuta nell’ambito del programma comunitario per l’occupazione e la solidarietà sociale (2007-2013) gestito dalla direzione generale per l’Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità della Commissione europea. <b>Commissione europea</b> Direzione generale per l’Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità (Unità D.2) Direzione generale del Mercato interno e dei servizi (Unità C.3)</p> <p>SEC(2010) 1545 final, Bruxelles, 7.12.2010 <b>Guide on application of EU rules to Services of General Economic Interest and in particular to Social Services of General Interest</b> Documento redatto sulla base di SEC(2010) 1545 final (IT), Bruxelles, 7.12.2010 <b>Guida relativa all’applicazione ai servizi d’interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali d’interesse generale, delle norme dell’Unione europea in materia di aiuti di Stato, di “appalti pubblici” e di “mercato interno”</b> (cfr. per i servizi sociali, in particolare, paragrafi 6.4 e 7.2)</p> <p><b>Accordo Operativo PRAP-Regione PUGLIA del 14 dicembre 2012</b></p> <p><b>Accordi endoprocedimentali di intesa</b> sottoscritti con i soggetti pubblici e del privato sociale per la implementazione di interventi <b>di cui alla definizione delle “Esigenze dell’Amministrazione”</b> (cfr. Guida 2011sec(2010)1258def e <b>“Condizionalità ex ante e/o Governance”</b> pgr. Xxxx del presente documento) Pregresse <b>acquisizioni formali su linee di rendicontazione sociale</b> (cfr. ex Bandi Perequazione Puglia 2008 e Intesa 2005 ACRI, Forum TS, Consulta Nazionale Volontariato, Convol, Csvnnet, Consulta nazionale CO.GE. –in Manuale per la rendicontazione: punto H- e successivi sviluppi)</p>

Nota metodologica per la redazione della scheda, la disarticolazione dei contenuti e dei profili applicativi (in rif. ai Documenti redatti sulla base SEC della Commissione UE).

- 1) Le principali Fonti di Diritto (→ presenti per “condizionalità ex ante”)
- 2) Applicazioni delle clausole sociali: finalità, (→ anche per “risultati attesi” e “indicatori”)
- 2.1 Oggetto e modalità di esecuzione, campi per l’integrazione degli aspetti sociali (→ anche per “indicatori” e “attività”)
- 2.2 Traduzione nelle specifiche tecniche quantificabili e dettagliate. (→ anche per “indicatori” e “attività”)
- 2.2.1 Esempi di aspetti sociali che è possibile includere nelle clausole di esecuzione dell’appalto (→ anche per “indicatori” e “attività”)
- 2.2.2 (opp. 3.1.1) (→ anche per “indicatori” e “attività”)
- 3) Regole che disciplinano le clausole di esecuzione (→ anche per “condizionalità ex ante”)
- 3.1 Specifica per strategia organizzativa/metodologica (→ anche per “condizionalità ex ante”)
- 3.1.1 Profili attuativi rilevati e Sistema quantitativo adottato (opp. 2.2.2)

(\*) si vuole intendere:

- per *risultati attesi*: le finalità per le quali si persegue l’obiettivo di realizzare impatti sociali (e ambientali);
- per *indicatori*: gli aspetti quantificabili e verificabili del loro perseguimento (con strumenti e processi e metriche definite ad hoc);
- per *azioni*: quelle operazioni e quegli interventi che ne sostengano l’efficacia e l’efficienza sistemica-operativa;
- per *tempi*: la definizione di fasi di avvio, in corso e realizzate, anche in termini incrementali e di azione di sistema;
- per *risorse*: la confluenza in termini di governance (coerentemente di Fondi ordinari di destinazione e anche riserva, Fondi strutturali e comunitari di destinazione e anche riserva; Risorse aggiuntive di compartecipazione di spesa, Risorse attivate nei termini della sostenibilità nel tempo attraverso economie sociali; Risorse a “costo zero”)
- per *condizionalità ex ante*: aspetti dello scenario formale che presentano elementi di vincolo ed opportunità (presente breve descrizione nella presentazione)

→ **Area 1. Sviluppo delle opportunità di integrazione sociale** attraverso: **1.xxxx** Il sostegno all'inserimento lavorativo di persone detenute e/o ammesse a misure o sanzioni alternative alla detenzione e persone dimesse", anche attraverso

**1.XXX.....**"l'introduzione di apposite clausole sociali negli appalti di beni e servizi, clausole che prevedano l'obbligo di eseguire il contratto con l'impiego di persone svantaggiate e con l'adozione di specifici programmi di recupero ed inserimento lavorativo, oppure la riserva e l'assegnazione di una quota parte delle commesse da fornirsi all'Ente Regione e agli Enti Locali alle iniziative produttive, intra ed extramurarie, gestite dalle imprese e dalla cooperazione sociale e consorzi, che coinvolgano in tutto o in parte detenuti e/o ammessi a misure o sanzioni alternative alla detenzione e persone dimesse"

Risultati attesi	Indicatori	Attività	Tempi	Risorse
...				
<p><b>Incremento di opportunità di occupazione (accesso e inserimento),</b> nella conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale, pari opportunità, criteri di sostenibilità</p> <p><b>Qualificazione e sostenibilità degli interventi</b> e in ordine alle progettualità ed alle strutture organizzative, alla trasparenza, e <b>collegati alla RSI, all'economia sociale e al non profit</b></p>	<p><b>Numero avvisi/bandi/contratti che utilizzano clausole sociali</b></p> <p>Ovvero</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>attraverso riserve di mercato gestiti con procedure negoziate;</u></li> <li>• <u>durante l'assegnazione dei punteggi come criterio di preferenza in caso di uguaglianza e pareggio di altre condizioni;</u></li> <li>• <u>nella fase di implementazione come criterio "obbligato" e di sussidiarietà, richiedendo al primo contractor di realizzare, per alcune attività previste nel contratto, dei subappalti a imprese di inserimento lavorativo.</u></li> </ul> <p>Ovvero</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>nelle specifiche tecniche</u></li> <li>• <u>nei criteri di selezione</u></li> <li>• <u>nei criteri di aggiudicazione e</u></li> <li>• <u>nelle clausole di esecuzione dell'appalto.</u></li> </ul> <p>Ovvero</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>nei bilanci sociali</u></li> </ul>	<p><b>Utilizzo dei dispositivi delle clausole sociali nel sistema degli appalti pubblici</b></p> <p>Definizione di <b>criteri di conformità minimi</b> (standard sociali) e <b>di regole generali</b> nei disciplinari e nei capitolati tecnici</p> <p>Definizione degli <b>obiettivi, dei contenuti, delle condizioni e dei requisiti</b> dell'avviso/del bando/del contratto</p> <p>Definizione di <b>risultati quantificabili</b> nell' oggetto dell'appalto e modalità di esecuzione</p>		<p>Utilizzo in forma integrata non solo fondi ordinari (le diverse politiche) ma anche i fondi europei (FSE, FESR, FEARS, FEAMP) così come previsto dal nuovo Regolamento per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020.</p> <p>Attivazione risorse aggiuntive partendo dalla messa a sistema delle risorse effettivamente disponibili ed allargando la responsabilità della sostenibilità del sistema a tutti gli attori sociali ed alle effettive risorse territoriali</p> <p>Innovazioni "A Costo 0"</p> <p>Social Public Procurement</p> <p>Project financing</p> <p>RSI</p>

→ **Area 5. Azioni di Sistema**, quali fondamentali strumenti di supporto alle funzioni di programmazione e progettazione degli interventi di inclusione sociale

Supporto alle funzioni di programmazione e progettazione degli interventi di inclusione sociale.				
Definizione e attivazione di procedure di monitoraggio e valutazione dei servizi attivati e degli interventi effettuati, in funzione della loro riprogettazione (....)				
Risultati attesi	Indicatori	Attività	Tempi	Risorse
<p><b>Capacity building e costruzione di un sistema</b> degli appalti che contemplano i dispositivi delle clausole sociali</p> <p><b>Incremento di opportunità di occupazione (accesso e inserimento)</b>, nella conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale, pari opportunità, criteri di sostenibilità</p> <p><b>Qualificazione e sostenibilità degli interventi</b> e in ordine alle progettualità ed alle strutture organizzative, alla trasparenza, e <b>collegati alla RSI, all'economia sociale e al non profit</b></p>	<p><b>n. di istituzioni pubbliche locali e di organismi che adottano i dispositivi delle clausole sociali</b></p> <p>n. eventi realizzati / n. corpi amministrativi raggiunti</p> <p>Presenza di criteri standard in ordine a metriche di rendicontazione sociale</p>	Definizione delle linee guida per gli acquisti socialmente responsabili degli enti locali recependo le recenti indicazioni fornite dalle direttive europee (Amministrazione Socialmente Responsabile)		<p>Utilizzo in forma integrata non solo fondi ordinari (le diverse politiche) ma anche i fondi europei (FSE, FESR, FEARS, FEAMP) così come previsto dal nuovo Regolamento per il nuovo periodo di programmazione 2014-2020.</p> <p>Attivazione risorse aggiuntive partendo dalla messa a sistema delle risorse effettivamente disponibili ed allargando la responsabilità della sostenibilità del sistema a tutti gli attori sociali ed alle effettive risorse territoriali</p> <p>Innovazioni "A Costo 0"</p> <p>Social Public Procurement</p> <p>Project financing</p> <p>RSI</p>
		Promozione e sensibilizzazione, formazione, aggiornamento sul Social Public Procurement		
		Definizione di accordi endoprocedimentali e adozione di atti di regolazione ed indirizzo in merito a piani di vulnerabilità, inserimento lavorativo e rapporto PA e Terzo Settore		
		Programmazione, monitoraggio e verifica anche attraverso strumenti e processi di rendicontazione sociale nei sistemi di accountability e di valutazione		
		Definizione di criteri, regole, e standard nella <i>valutazione degli aspetti sociali nei metodi e nei processi di produzione</i>		
Costituzione di una task force per la governance del processo				