



Parere del Comitato economico e sociale europeo
Il potenziale degli appalti pubblici per le imprese dell'economia sociale
(parere d'iniziativa)

(C/2025/100)

Relatore: **Ferdinand WYCKMANS**

Correlatore: **Alain COHEUR**

| | |
|--|---|
| Decisione dell'Assemblea plenaria | 18.1.2024 |
| Base regolamentare | Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno |
| Sezione competente | Mercato unico, produzione e consumo |
| Adozione in sezione | 1.10.2024 |
| Adozione in sessione plenaria | 23.10.2024 |
| Sessione plenaria n. | 591 |
| Esito della votazione (favorevoli/ contrari/astenuti) | 237/1/4 |

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore la relazione Letta, che esorta a procedere in modo più spedito ad attuare le misure del piano d'azione per l'economia sociale della Commissione europea, ponendo l'accento sull'uso strategico degli appalti pubblici per sostenere tale economia.

1.2. Il CESE ricorda che l'accesso agli appalti pubblici è fondamentale per le organizzazioni dell'economia sociale e sottolinea che è importante definire una serie di criteri innovativi che abbiano un valore reale e non commerciale, ad esempio in termini di beni comuni, creazione di valore aggiunto sul piano sociale (occupazione di qualità, inclusione e integrazione delle persone più vulnerabili) ed ecologico (impatto ambientale) o prossimità territoriale.

1.3. Il CESE incoraggia iniziative quali *Buying for Social Impact* e *We Buy Social EU*, che, al di là della condivisione delle conoscenze, permettono di migliorare la comprensione reciproca tra le autorità pubbliche e i soggetti dell'economia sociale e dell'economia di prossimità, e chiede che sia data attuazione alla tabella di marcia di Liegi.

1.4. Il CESE lancia un appello agli Stati membri e ai diversi livelli di governo affinché attuino tutte le misure e le azioni della raccomandazione relativa alle condizioni quadro dell'economia sociale per aiutare i soggetti di tale economia ad accedere al mercato, ad esempio utilizzando criteri di selezione proporzionati o suddividendo gli appalti in lotti.

1.5. Il CESE sollecita la Commissione ad avviare quanto prima il piano d'azione strategico in materia di appalti pubblici a livello europeo, recentemente richiesto dal Consiglio, e la invita a sviluppare un sistema di monitoraggio dell'attuazione delle misure al fine di aumentarne l'efficacia.

1.6. Alla luce della situazione di crisi permanente, e a seguito dell'adozione, da parte dell'Unione europea, di orientamenti strategici in materia sociale e ambientale a partire dal 2014, il CESE esorta a condurre, in questa nuova legislatura, una valutazione approfondita e una revisione del quadro europeo in materia di appalti pubblici.

1.7. Il CESE chiede che, nell'Unione europea, le amministrazioni aggiudicatrici utilizzino meglio le consultazioni preliminari di mercato, gli appalti riservati e la divisione in lotti.

1.8. Il CESE invita la Commissione a istituire una sezione dedicata agli «Appalti pubblici socialmente responsabili» nel portale per l'economia sociale al fine di promuovere lo scambio di conoscenze e di buone pratiche.

2. Costatazioni

2.1. Con l'elaborazione del presente parere d'iniziativa, il CESE intende sottolineare il potenziale degli appalti pubblici per i soggetti dell'economia sociale. Come sottolineato nella recente relazione di Enrico Letta sul mercato unico, intitolata *Much more than a Market* [Molto più di un mercato] ⁽¹⁾, tali soggetti sono al centro della prossimità e dello sviluppo sostenibile dei territori, incarnando l'essenza di un'economia antropocentrica e profondamente radicata nelle comunità locali. Gli stretti legami che questi soggetti intessono con le regioni in cui essi operano consentono loro di acquisire una comprensione unica delle esigenze locali, promuovendo l'innovazione nelle pratiche sociali e ambientali connesse agli obiettivi di sviluppo territoriale. Questo radicamento locale consente di migliorare il tessuto sociale delle comunità e di promuovere ecosistemi territoriali resilienti e sostenibili, garantendo che la crescita e il progresso promossi dall'economia sociale siano inclusivi e vadano a beneficio di tutti.

2.2. Al fine di realizzare appieno il potenziale dell'economia sociale, la relazione Letta elenca varie misure volte a facilitare l'accesso dei soggetti dell'economia sociale alle risorse finanziarie. Tra queste misure, gli appalti pubblici sono indicati come un potente strumento di sostegno a tali soggetti. Il CESE si compiace del fatto che la relazione Letta esorti a procedere in modo più spedito ad attuare le misure indicate nel piano d'azione per l'economia sociale della Commissione europea, ponendo l'accento sull'uso strategico degli appalti pubblici per sostenere l'economia sociale.

2.3. Circa 250 000 autorità pubbliche spendono per appalti pubblici l'equivalente di oltre il 14 % del PIL annuo dell'Unione europea (UE), pari a 15 000 miliardi di EUR ⁽²⁾.

2.4. Nella recente relazione dal titolo *The social impact of public procurement: can the EU do more?* ⁽³⁾ [L'impatto sociale degli appalti pubblici: l'UE può fare di più?] si osserva che la maggior parte delle amministrazioni pubbliche degli Stati membri aggiudica ancora gli appalti che superano le soglie definite dall'UE esclusivamente sulla base del prezzo o del costo più basso. Ciò significa che nei documenti relativi ai bandi di gara non figurano né i criteri di qualità, né le considerazioni sociali, ambientali o di innovazione.

2.5. La norma ISO 20400 ⁽⁴⁾ sugli acquisti responsabili afferma che «gli acquisti sono uno strumento potente per tutte le organizzazioni desiderose di comportarsi in modo responsabile contribuendo al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Integrando la responsabilità sociale nelle politiche e nelle pratiche di acquisto, comprese le catene di approvvigionamento, le organizzazioni possono gestire i rischi (e le opportunità) in materia di sviluppo ambientale, sociale ed economico responsabile».

3. Iniziative da cui trarre ispirazione

3.1. Nel 2020 il progetto europeo *Buying for Social Impact* ⁽⁵⁾ ha consentito di individuare cinque sfide che ostacolano l'adozione di clausole sociali negli appalti pubblici:

— differenze nel recepimento della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁶⁾ nel diritto nazionale;

⁽¹⁾ Letta, E., *Much More than a Market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to delivering a sustainable future and prosperity for all citizens* [Molto più di un mercato - Rapidità, sicurezza, solidarietà - Rafforzare il mercato unico per offrire un futuro sostenibile e prosperità a tutti i cittadini dell'Unione europea], aprile 2024.

⁽²⁾ Varga, E., *How Public Procurement Can Spur the Social Economy* [In che modo gli appalti pubblici possono favorire l'economia sociale], Stanford Social Innovation Review, 5.5.2021.

⁽³⁾ Parlamento europeo, Direzione generale delle Politiche interne dell'Unione, Caimi, V., Sansonetti, S., *The social impact of public procurement. Can the EU do more?* [L'impatto sociale degli appalti pubblici: l'UE può fare di più?], 2023.

⁽⁴⁾ ISO 20400: 2017, Acquisti responsabili - Linee guida.

⁽⁵⁾ Commissione europea, Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese, «*Buying for social impact*» [Acquisti con impatto sociale], Ufficio delle pubblicazioni, 2020.

⁽⁶⁾ 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 (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

- scarsa conoscenza delle nuove disposizioni della direttiva da parte delle autorità pubbliche responsabili dell'aggiudicazione degli appalti;
- difficoltà ad attuare le disposizioni della direttiva relative agli aspetti sociali;
- sviluppo insufficiente dell'ecosistema dell'economia sociale (mancanza di quadri giuridici specifici per l'economia sociale e mancanza di capacità dei soggetti dell'economia sociale di rispondere ai mercati);
- scarsa sensibilità del settore pubblico riguardo all'economia sociale, una carenza dovuta in parte alla poca conoscenza delle caratteristiche specifiche dei soggetti di tale economia da parte delle amministrazioni aggiudicatrici responsabili dell'elaborazione dei capitolati d'appalto.

3.2. Nel suo piano d'azione per l'economia sociale ⁽⁷⁾, la Commissione sottolinea che «[l]a revisione delle norme UE in materia di appalti pubblici ⁽⁸⁾ effettuata nel 2014 ha creato per le autorità pubbliche a tutti i livelli numerose possibilità di utilizzare gli appalti pubblici per raggiungere obiettivi politici diversi, tra cui la promozione della protezione ambientale e il perseguimento di obiettivi sociali». La Commissione si impegna a «mettere in evidenza i vantaggi e i modi concreti di utilizzare gli appalti pubblici e le procedure di concessione per raggiungere gli obiettivi della politica sociale e del lavoro, migliorare le condizioni di lavoro e fornire servizi sociali di alta qualità».

3.3. La Commissione ha avviato varie iniziative per sviluppare le capacità in materia di appalti pubblici socialmente responsabili. Ad esempio, #WeBuySocialEU ⁽⁹⁾ mostra in che modo il ricorso agli appalti pubblici contribuisce alla realizzazione degli obiettivi sociali nell'UE e incoraggia le amministrazioni aggiudicatrici a integrare considerazioni sociali nelle loro politiche e pratiche di acquisto. Il progetto aiuta inoltre i soggetti dell'economia sociale a comprendere le procedure degli appalti pubblici e a parteciparvi in maniera efficace. Il CESE accoglie con favore tali iniziative, che, al di là della condivisione delle conoscenze, permettono di migliorare la comprensione reciproca tra le autorità pubbliche e i soggetti dell'economia sociale e dell'economia di prossimità.

3.4. Nella sua raccomandazione del 2023 relativa alle condizioni quadro per l'economia sociale, il Consiglio raccomanda «agli Stati membri di incoraggiare le proprie amministrazioni aggiudicatrici ad acquistare beni e servizi in modo strategico, di perseguire gli obiettivi sociali, anche tenendo conto dell'innovazione sociale e degli obiettivi ambientali», e li invita «a sfruttare appieno gli strumenti messi a disposizione dalla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, compresi quelli per l'organizzazione di determinati servizi, noti come servizi alla persona e come servizi di interesse generale, attraverso un regime specifico ispirato al principio di solidarietà».

3.5. Il CESE lancia un appello agli Stati membri e ai diversi livelli di governo affinché attuino tutte le misure indicate nella suddetta raccomandazione per aiutare i soggetti dell'economia sociale ad accedere al mercato, ad esempio stabilendo criteri di selezione proporzionati e inclusivi che consentano ai piccoli soggetti innovativi di partecipare alle gare d'appalto o suddividendo gli appalti in lotti per facilitare la cooperazione tra le altre imprese e tali soggetti.

3.6. In un suo precedente parere ⁽¹⁰⁾, il CESE ricorda che l'accesso agli appalti pubblici è fondamentale per le organizzazioni dell'economia sociale e sottolinea che «è importante definire una serie di criteri innovativi che abbiano un valore reale e non commerciale, ad esempio in termini di beni comuni, creazione di valore aggiunto sul piano sociale (occupazione, inclusione e integrazione delle persone fragili) ed ecologico (impatto ambientale) o prossimità territoriale».

⁽⁷⁾ COM(2021) 778 final.

⁽⁸⁾ 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.

⁽⁹⁾ WeBuySocialEU - AEIDL.

⁽¹⁰⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo sulla proposta di raccomandazione del Consiglio sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale [COM(2023) 316 final — 2023/0179 (NLE)] (GU C, C/2024/882, 6.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/882/oj>).

3.7. Nel suo parere sulla creazione di un contesto favorevole all'economia sociale ⁽¹¹⁾, il Comitato europeo delle regioni chiede «politiche che promuovano appalti pubblici socialmente responsabili e l'inclusione di requisiti sociali nelle gare d'appalto, quale strumento per contribuire allo sviluppo del settore dell'economia sociale» e «difende l'idea che il quadro giuridico europeo debba consentire alle imprese sociali riconosciute di accedere ai mercati pubblici europei senza essere poste in concorrenza con le imprese tradizionali, dato che rispondono alle esigenze sociali o svolgono funzioni di servizio pubblico, essendo incaricate dal governo».

3.8. Per agevolare l'accesso dei soggetti dell'economia sociale agli appalti pubblici e incoraggiare il pieno utilizzo degli strumenti disponibili, la tabella di marcia di *Liegi per l'economia sociale* ⁽¹²⁾ del 2024 incoraggia «le autorità pubbliche europee, nazionali, regionali e locali a integrare più criteri di sostenibilità e inclusione nelle procedure di appalto pubblico».

3.9. Il CESE invita gli Stati membri a riferire in merito all'attuazione delle misure volte a includere l'economia sociale negli appalti socialmente responsabili, al fine di valutare i progressi compiuti e mettere in risalto le buone pratiche a livello nazionale, regionale e locale. Un buon esempio è costituito dallo sforzo comune, guidato dal comune di Parigi, per creare la piattaforma *ESS2024.org* ⁽¹³⁾, che ha aperto gli appalti per i Giochi olimpici del 2024 ai soggetti dell'economia sociale e all'economia circolare. Ciò ha consentito a tali soggetti di partecipare al progetto Parigi 2024, di offrire opportunità di lavoro alle persone svantaggiate e di facilitare l'emergere di soluzioni innovative e sostenibili.

3.10. Il CESE accoglie con favore la relazione *The social impact of public procurement – Can the EU do more?* ⁽¹⁴⁾, che fa il punto sull'attuazione delle disposizioni in materia di appalti pubblici negli Stati membri e formula numerose raccomandazioni rivolte agli Stati membri e alle istituzioni europee. Gli Stati membri sono invitati a rivedere le loro politiche interne in materia di appalti pubblici fissando obiettivi per l'attuazione degli acquisti strategici (compresi gli acquisti socialmente responsabili) su base annua, sviluppando adeguati strumenti di rendicontazione e di gestione dei dati. Gli Stati membri e gli enti regionali e locali sono incoraggiati a sensibilizzare tutte le amministrazioni aggiudicatrici riguardo alla possibilità di utilizzare gli appalti pubblici per promuovere obiettivi di politica sociale, occupazione e parità di genere, a livello sia politico che operativo.

3.11. Il CESE concorda inoltre con la raccomandazione secondo cui le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero utilizzare meglio le consultazioni preliminari di mercato, gli appalti riservati e la divisione in lotti, in particolare per garantire una migliore partecipazione delle PMI, dei soggetti dell'economia sociale e delle organizzazioni della società civile alle procedure di appalto.

3.12. A seguito di una relazione speciale della Corte dei conti europea sugli appalti pubblici nell'UE ⁽¹⁵⁾, il 24 maggio 2024 il Consiglio «Competitività» ha approvato le conclusioni intitolate *Accrescere la concorrenza leale ed efficace negli appalti pubblici di lavori, beni e servizi aggiudicati nell'UE* ⁽¹⁶⁾ e ha proposto di considerare l'avvio, a livello di Unione europea, di un piano d'azione strategico per gli appalti pubblici come una delle priorità del prossimo mandato della Commissione. Il CESE esorta la Commissione ad avviare questo piano d'azione quanto prima.

3.13. Il CESE chiede che nelle procedure di gara siano adottati e applicati sistematicamente criteri qualitativi, al fine non solo di evitare un livellamento verso il basso dei salari e delle condizioni di lavoro e prevenire la concorrenza sleale, ma anche e soprattutto di fornire certezza giuridica alle amministrazioni aggiudicatrici pubbliche impegnate a conseguire obiettivi sociali, ambientali ed etici attraverso i propri appalti. Tra i criteri qualitativi che potrebbero essere presi in considerazione, basti citare qui la presenza di una serie di aspetti di governance e di altre caratteristiche specifiche dell'economia sociale quali pratiche democratiche o collaborative, reinvestimento degli utili e delle eccedenze per perseguire ulteriormente i propri obiettivi sociali o ambientali, coinvolgimento delle parti interessate, trasparenza ecc.). Il CESE chiede che, a livello europeo, si proceda a un'analisi delle opportunità e degli ostacoli, nonché a una consultazione delle parti interessate su questi possibili criteri di riferimento.

⁽¹¹⁾ Creare un contesto favorevole all'economia sociale - la prospettiva locale e regionale.

⁽¹²⁾ *Tabella di marcia di Liegi per l'economia sociale*.

⁽¹³⁾ OCSE, *Buying social with the social economy - OECD Local Economic and Employment Papers*, 2023.

⁽¹⁴⁾ *The social impact of public procurement – Can the EU do more?* [L'impatto sociale degli appalti pubblici: l'UE può fare di più?], Think Tank, Parlamento europeo.

⁽¹⁵⁾ Corte dei conti europea, *Appalti pubblici nell'UE - Meno concorrenza per i contratti di lavori, beni e servizi aggiudicati nel periodo 2011-2021*, relazione speciale 28/2023, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

⁽¹⁶⁾ Il Consiglio adotta conclusioni sulla relazione della Corte dei conti relativa agli appalti pubblici.

3.14. Una revisione della direttiva è resa necessaria sia dall'attuale periodo di crisi permanente, che colpisce in particolare i soggetti più vulnerabili, che dalle varie iniziative sociali e ambientali adottate dall'UE dal 2014 in poi. Appalti pubblici circolari e socialmente responsabili possono dare un impulso significativo all'attuazione di tali iniziative, e in particolare del Green Deal europeo (2020), dei piani d'azione per l'economia circolare (2020) e per l'economia sociale (2021) e della normativa sul ripristino della natura (2024). Un maggiore ricorso agli appalti pubblici responsabili sotto il profilo sociale e ambientale contribuirà altresì al conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite per il 2030. Il CESE chiede che, dopo tutti questi nuovi orientamenti strategici, sia elaborata una vera e propria politica di orientamento che trasformi le intenzioni in misure vincolanti.

4. Osservazioni e proposte specifiche

4.1. Il CESE invita la Commissione a introdurre, nel portale per l'economia sociale, una sezione dedicata agli «appalti pubblici socialmente responsabili» che raccolga tutte le pubblicazioni pertinenti («Rendere gli appalti pubblici socialmente responsabili al successo»⁽¹⁷⁾, il «polo delle conoscenze» di Urbact⁽¹⁸⁾ ecc.) e censisca le buone pratiche in materia degli enti nazionali, regionali o locali, in modo da fungere da fonte di ispirazione e convergenza per lo sviluppo di conoscenze ed esperienze positive nell'UE.

4.2. Poiché la fornitura di beni e servizi non può basarsi sull'erosione dei principi sociali, societari, sanitari e di sostenibilità, né causare una concorrenza iniqua o distorsioni della concorrenza che potrebbero portare al dumping sociale, il CESE chiede che nella legislatura appena iniziata si proceda a una revisione del quadro europeo in materia di appalti pubblici. In particolare occorre rendere obbligatorio un certo numero di clausole sociali:

- il rispetto delle convenzioni n. 87 (sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale) e n. 98 (sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva) dell'Organizzazione internazionale del lavoro;
- la garanzia, da parte delle autorità pubbliche, che i salari e le condizioni di lavoro siano conformi alle norme legislative e/o pattizie. Non si tratta di un approccio discriminatorio, bensì di una responsabilità basata sul rispetto.

4.3. Il CESE si rallegra del fatto che, per tre settori attivi nell'economia sociale, le organizzazioni europee che rappresentano i datori di lavoro e i lavoratori di tali settori – la Federazione europea delle imprese di pulizia (EFPI)⁽¹⁹⁾ e la Confederazione dei servizi di sicurezza europei (CoESS)⁽²⁰⁾ con UNI Global Union Europa – UNI Europa, e Food Service Europe (FSO) con la Federazione europea dei sindacati del settore alimentare, dell'agricoltura e del turismo (EFFAT)⁽²¹⁾ – abbiano approvato una dichiarazione congiunta sugli appalti pubblici e la contrattazione collettiva, in cui invitano la Commissione europea a:

- sostituire il criterio del prezzo più basso con il criterio dell'«offerta economicamente più vantaggiosa»⁽²²⁾;
- utilizzare come criterio l'applicazione delle norme legislative e pattizie, laddove esistano;
- formulare raccomandazioni ai fini di una consultazione collettiva;
- consentire di tenere conto delle variazioni di prezzo risultanti da accordi salariali durante il periodo di validità del bando di gara.

⁽¹⁷⁾ Commissione europea, Agenzia esecutiva per le piccole e le medie imprese, Tepper, P., McLennan, A., Hirt, R., et al., *Making Socially Responsible Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases* [Come far funzionare gli appalti pubblici socialmente responsabili: 71 esempi di buone pratiche], Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2020.

⁽¹⁸⁾ *Strategic Public Procurement* [Appalti pubblici strategici].

⁽¹⁹⁾ www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2022/12/2022_12_20_Joint_statement-CoESS-UNI_Public-Procurement-and-Collective-Bargaining_FINAL.pdf.

⁽²⁰⁾ www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2023/03/20230221_Publicprocurement_collectivebargaining.pdf.

⁽²¹⁾ <https://effat.org/wp-content/uploads/2023/06/FoodServiceEurope-EFFAT-Declaration-on-Public-Procurement-and-Collective-Bargaining-2023-06-19.pdf>.

⁽²²⁾ L'offerta economicamente più vantaggiosa pone l'accento sul miglior rapporto qualità/prezzo, tenendo conto dei fattori ambientali e sociali, della qualità, del costo del ciclo di vita e del carattere innovativo.

4.4. Il CESE accoglie con favore le raccomandazioni formulate dall'Autorità europea del lavoro (ELA) nella relazione sulla valutazione delle risposte politiche volte a prevenire il lavoro sommerso negli appalti pubblici ⁽²³⁾, e sottolinea che, in virtù delle loro finalità sociali e delle loro azioni per l'integrazione nel mercato del lavoro, i soggetti dell'economia sociale racchiudono un potenziale notevole ai fini della lotta al lavoro informale.

4.5. I soggetti dell'economia sociale devono riconoscere il concetto di interesse generale nella contrattazione collettiva, in particolare in linea con la priorità attribuita alla dignità dei lavoratori e all'equità retributiva.

4.6. Pur apprezzando lo spirito e l'approccio degli articoli da 74 a 77 della direttiva 2014/24/UE e il relativo concetto di appalti riservati ai servizi sociali e ad altri servizi specifici, il CESE chiede che sia adottato un approccio più flessibile, in grado di ovviare alla durata massima di 3 anni (articolo 77), che comporta di fatto un divieto implicito di rinnovare i contratti. L'attuazione di tali disposizioni si è rivelata troppo rigida e ha ridotto gli incentivi concreti a fornire una qualità efficace nell'ultimo anno del contratto, obbligando spesso prestatori di servizi validi a cambiare, benché l'amministrazione aggiudicatrice e gli stessi utenti finali li apprezzassero.

4.7. Per quanto riguarda la direttiva 2014/24/UE, il CESE esprime il suo vivo apprezzamento per quanto stabilito all'articolo 20 in materia di appalti riservati al fine di garantire l'accesso alle imprese che si occupano dell'impiego di persone svantaggiate. Questo articolo offre uno strumento eccellente per valorizzare i soggetti dell'economia sociale, ma il CESE si rammarica che non tutti gli Stati membri abbiano dato attuazione alla misura ivi prevista.

Bruxelles, 23 ottobre 2024

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE

⁽²³⁾ <https://www.ela.europa.eu/en/news/new-study-highlights-strategies-tackle-undeclared-work-eu-public-procurement>.