



ELSC



Guida operativa per una Politica di Appalti Etici (PAE)



Comitato Nazionale Palestinese BDS

La più grande coalizione della società palestinese, guida il movimento globale Boicottaggio, Disinvestimento e Sanzioni (BDS).



European Legal Support Center - ELSC

Difende e supporta i sostenitori della causa palestinese in tutta l'Europa continentale e nel Regno Unito attraverso azioni legali, monitoraggio, ricerca e attività di sensibilizzazione.

INDICE

	INTRODUZIONE: COSA SONO GLI APPALTI PUBBLICI ETICI?	4
A	QUADRO GIURIDICO	6
A.1	OBBLIGHI DI DIRITTO INTERNAZIONALE	8
	i) Jus cogens e il dovere di non riconoscimento e di non assistenza	8
	ii) Diritto internazionale umanitario	9
	iii) Diritto internazionale in materia di diritti umani	10
	iv) Il principio dello sviluppo sostenibile	13
	v) Accordo sugli Appalti Pubblici dell'OMC	15
A.2	DISPOSIZIONI DI DIRITTO REGIONALE DELL'UE	18
	i) Legislazione europea in materia di diritti umani	18
	ii) Direttiva UE del 2014 sugli Appalti Pubblici	18
	a) Legittimità nel considerare questioni sociali/umanitarie/ambientali nelle procedure di gara pubblica	18
	b) Richiesta di criteri o certificazioni aggiuntivi	21
	c) Motivi di esclusione dalla partecipazione a una procedura di appalto	22
	d) Esclusione durante la procedura	23
	d)(1) Onere della prova	24
	d)(2) Risarcimento alle vittime e garanzia di non ripetizione	24
	iii) Direttiva UE sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità	24
B	SUGGERIMENTI SUI PASSAGGI PROCEDURALI	27
	a) Impatto attraverso l'esclusione	27
	b) Impatto attraverso altre politiche	28
	c) Considerazioni generali	28
	i) Linee guida procedurali	29
	1. Stabilire criteri chiari di esclusione nei contratti di gara, sempre basati sull'allineamento con il diritto internazionale	29
	2. Incorporare procedure di due diligence e screening	30
	3. Divulgazione e certificazione obbligatorie	30
	4. Implementare misure di monitoraggio e applicazione	30
	5. Trasparenza e responsabilizzazione	30
	6. Comunicazione sulle potenziali conseguenze delle violazioni dei diritti umani	30
C	POSSIBILI OBIEZIONI PREVISTE E COME POTREBBERO ESSERE AFFRONTATE	31
	a) Presunta discriminazione o disparità di trattamento	31
	b) Preoccupazioni riguardo alla restrizione della concorrenza	32
	c) Possibile incompatibilità con le libertà del mercato interno	32
	d) Rischio di "politicizzazione" delle decisioni in materia di appalti	33
	e) Affrontare il requisito del "collegamento con l'oggetto dell'appalto"	33
	f) Presunta irrilevanza della CSDDD a seguito del pacchetto Omnibus	34
	ALLEGATO 1: Panoramica delle mozioni sulle politiche di appalti etici approvate	36
	ALLEGATO 2: Modello generale per le mozioni sulle politiche di appalti etici	37
	ALLEGATO 3: Proposte di clausole sui diritti umani	38

INTRODUZIONE: COSA SONO GLI APPALTI PUBBLICI ETICI?

Il presente documento costituisce una guida operativa destinata agli enti pubblici europei, compresi comuni e consigli comunali, che decidono di adottare una procedura di appalti pubblici etica e conforme al diritto internazionale. Lo scopo di queste procedure di appalto pubblico è consentire a questi enti pubblici di evitare di favorire e contribuire a gravi crimini internazionali e a gravi o sistematiche violazioni dei diritti umani, comprese quelle perpetrate nel contesto di conflitti armati o di occupazione militare, nonché ad altre violazioni delle norme fondamentali del diritto internazionale umanitario.¹

Sebbene siano state adottate diverse linee guida per orientare le autorità locali nell'attuazione di appalti sostenibili, tali linee guida risultano carenti quando si tratta di rapporti di appalto con imprese coinvolte in aree di conflitto dove è richiesta una maggiore due diligence. Poiché gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite includono obiettivi come la pace mondiale, la fine della povertà e della fame e la garanzia dell'accesso all'acqua, il quadro degli "Appalti Sostenibili" copre effettivamente l'ambito di applicazione di questa guida, poiché nessuno di questi obiettivi può essere raggiunto da imprese offerenti coinvolte in violazioni gravi o sistematiche delle norme imperative del diritto internazionale, compresi i crimini internazionali, come il genocidio, l'apartheid, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra. Affrontando queste violazioni del diritto internazionale, questa

guida integra i toolkit già esistenti, che spesso affrontano i danni ambientali e le violazioni dei diritti dei lavoratori.

La tesi di questa guida è che gli appalti pubblici dovrebbero essere sia sostenibili, che etici. Appalti pubblici etici significa utilizzare il potere d'acquisto pubblico in modo coerente con i principi morali, agendo con integrità, equità e responsabilità, in modo che i fondi pubblici sostengano fornitori che rispettano i diritti umani, difendono lo stato di diritto ed evitano pratiche che danneggiano le persone, le comunità locali o l'ambiente.

Ciò può essere ottenuto rifiutando di inserire nelle gare di appalto aziende complici di crimini internazionali, comprese violazioni gravi o sistematiche dei diritti umani. Infatti, le autorità locali hanno l'obbligo di escludere tali aziende dalle procedure di appalto, sia ai sensi del diritto internazionale (Sezione A.1) che del diritto europeo (Sezione A.2). Ci sono molti modi per farlo. La Sezione C delinea vie procedurali concrete attraverso le quali le autorità locali possono impedire che i fondi pubblici sostengano imprese implicate in violazioni sistematiche dei diritti umani, compreso il diritto internazionale umanitario, o altre gravi violazioni del diritto internazionale. Questa sezione spiega come la normativa dell'UE in materia di appalti pubblici prevede già diversi meccanismi di esclusione che possono essere utilizzati prima o durante la gara d'appalto sulla base di grave

¹ International Law Commission (ILC), *Peremptory Norms*, Conclusion 23; ILC *State Responsibility*, Art. 43.

violazione dei doveri professionali o di mancata conformità agli standard internazionali in materia ambientale, sociale e del lavoro, e che tali motivi possono essere resi operativi attraverso clausole contrattuali, requisiti di due diligence e procedure di verifica. La sezione evidenzia anche misure complementari, come il disimpegno da partenariati istituzionali con enti pubblici complici, e descrive orientamenti procedurali pratici per garantire che i criteri di esclusione siano trasparenti, giuridicamente certi e in linea con gli obblighi internazionali. Ad esempio, nei contratti di appalto pubblico dovrebbero essere introdotte clausole sui diritti umani, in modo che a un'impresa coinvolta in violazioni sistematiche dei diritti umani, che ha quindi commesso gravi illeciti professionali, possa essere legalmente negato l'accesso alla procedura di appalto.

La presente guida operativa dimostra che una politica di questo tipo è consentita, e anzi sostenuta e sancita dal diritto internazionale ed europeo.² Gli Stati e gli attori statali sono vincolati da obblighi che sono imperativi, e non discrezionali, ai sensi del diritto internazionale. Ciò significa che **solo le autorità locali che integrano criteri di appalto etici nelle loro procedure di gara sono pienamente conformi agli obblighi di diritto internazionale, europeo e nazionale.**

² Per ulteriori informazioni, si veda: Habitat International Coalition, Extraterritorial Human Rights Obligations of Local Government - <https://hm.org/img/documents/ETHO-16a.pdf>.



QUADRO GIURIDICO

I comuni e le altre autorità pubbliche sono organi dello Stato ai sensi dell'articolo 4 degli Articoli sulla responsabilità degli Stati della Commissione del diritto internazionale.³ Questa qualifica ha due implicazioni: in primo luogo, nell'esercizio delle loro funzioni, le autorità locali sono vincolate dagli obblighi internazionali dello Stato,⁴ non solo dal diritto regionale e nazionale; in secondo luogo, i loro atti possono essere attribuiti allo Stato,⁵ il quale può quindi incorrere in responsabilità giuridica internazionale.

Qualsiasi norma regionale e nazionale dovrebbe essere interpretata in conformità con i trattati internazionali e le norme consuetudinarie vincolanti per lo Stato. Inoltre, sia i principi del diritto internazionale che le decisioni dei tribunali e delle corti internazionali guidano l'interpretazione di altre fonti del diritto internazionale, nonché delle leggi regionali e nazionali, in quanto hanno un peso normativo autorevole.

In questo contesto, le autorità locali dovrebbero essere guidate da un approccio armonioso e di reciproco sostegno che garantisca che una norma giuridica non sia

interpretata in modo isolato, ma piuttosto nel contesto più ampio di tutte le leggi e i regolamenti pertinenti applicabili al momento dell'attuazione. Pertanto, pur riconoscendo la natura frammentaria del diritto internazionale,⁶ questo approccio richiede «l'applicazione parallela di norme divergenti [...] nella misura massima possibile»,⁷ al fine di mantenere un equilibrio armonioso tra le diverse norme e i diversi regimi applicabili alla situazione in esame. Tale approccio contribuisce a chiarire la portata degli obblighi degli Stati e il contenuto delle azioni da intraprendere, in particolare nei casi in cui l'autorità pubblica gode di un certo margine di discrezionalità.

In linea con questa prospettiva, tre diversi livelli di leggi e regolamenti caratterizzano il mandato delle autorità locali in materia di appalti pubblici: **a. il sistema giuridico internazionale, b. il quadro regionale e c. le leggi e i regolamenti nazionali dello Stato interessato.** Di seguito viene riportata una descrizione del sistema giuridico internazionale, seguito da una valutazione del regime giuridico regionale specifico dell'UE. Questa analisi non affronta il punto c., in quanto specifico per ciascuno Stato,

3 International Law Commission, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001, disponibile all'indirizzo: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

4 United Nations Human Rights Council, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Local government and human rights, 22 July 2022, paras 48, 67-69, disponibile all'indirizzo: <https://docs.un.org/en/A/HRC/51/10>.

5 Ibid, paragrafo 70.

6 Report of the Study Group of the International Law Commission, finalized by Mr. Martti Koskenniemi, "Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law", 13 April 2006, disponibile all'indirizzo: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf.

7 N Matz-Luck, "Harmonization, Systemic Integration, and Mutual Supportiveness as Conflict-Solution Techniques: Different Modes of Interpretation as a Challenge to Negative Effects of Fragmentation" (2006), vol. 17 Finnish Yearbook of International Law 39-53, p. 44.

sebbene all'interno dell'UE dovrebbe essere sostanzialmente armonizzato, dato che si basa sulla stessa direttiva UE in materia di appalti pubblici. A questo proposito verranno fornite alcune considerazioni.

A.1

OBBLIGHI DI DIRITTO INTERNAZIONALE

Una serie di norme internazionali dei trattati e diritto consuetudinario vincolano gli Stati nel loro esercizio dei poteri a livello nazionale e internazionale, compresa l'attuazione della legislazione in materia di appalti pubblici. Queste includono: i) l'obbligo di non riconoscimento e di non assistenza nel mantenimento di situazioni derivanti dalla violazione di norme imperative del diritto internazionale; ii) il diritto internazionale umanitario; iii) il diritto internazionale in materia di diritti umani; iv) il principio dello sviluppo sostenibile; v) l'Accordo sugli appalti pubblici dell'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio); vi) i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani. Di seguito è riportata una breve panoramica di ciascuna di queste norme.

i) Jus cogens e il dovere di non riconoscimento e non assistenza

Le norme imperative del diritto internazionale, note anche come "norme di jus cogens", sono norme gerarchicamente superiori del diritto internazionale che "riflettono e proteggono i valori fondamentali della comunità internazionale".⁸ La Commissione di diritto internazionale (International Law Commission - ILC) ha identificato in modo autorevole un elenco di norme che hanno acquisito questo status:

(a) il divieto di aggressione; (b) il divieto di genocidio; (c) il divieto di crimini contro l'umanità; (d) le norme fondamentali del diritto internazionale umanitario; (e) il divieto di discriminazione razziale e apartheid; (f) il divieto di schiavitù; (g) il divieto di tortura e (h) il diritto all'autodeterminazione.⁹ In maniera significativa questo elenco non è esaustivo, il che indica che altre norme possono acquisire progressivamente lo status di jus cogens.

In virtù dell'importanza fondamentale delle norme di jus cogens nell'ordinamento giuridico internazionale, tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali devono adoperarsi per garantire il loro continuo rispetto. In linea con la loro importanza, una grave violazione di una norma di jus cogens ha conseguenze per gli Stati terzi, ovvero gli Stati che non sono direttamente coinvolti nella violazione in questione.

In particolare, ai sensi dell'articolo 41 del Progetto di articoli della ILC sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti del 2001 (ARSIWA), gli Stati devono «cooperare per porre fine con mezzi legittimi a qualsiasi violazione grave»,¹⁰ oltre al loro dovere di non riconoscere «come lecita una situazione creata da una grave violazione di una norma imperativa del diritto

⁸ International Law Commission, 'Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens)', Conclusion 2, disponibile all'indirizzo: <https://www.refworld.org/legal/otherinstr/ilc/2022/en/148952>.

⁹ Ibid, Allegato.

¹⁰ Articoli 41(1) ARSIWA (citazione completa alla nota n. 3).

internazionale, né prestare aiuto o assistenza nel mantenimento di tale situazione».¹¹

Di conseguenza, gli Stati devono astenersi da qualsiasi tipo di relazione, incluse relazioni economiche o politiche, che sostenga direttamente o indirettamente la situazione illegittima derivante dalla violazione di una norma imperativa del diritto internazionale. In particolare, come affermato autorevolmente dalla Corte internazionale di giustizia, gli Stati devono «adottare misure volte a impedire relazioni commerciali o di investimento che contribuiscano al mantenimento della situazione illegale creata da» tale violazione.¹² Ciò include, ad esempio, il dovere dello Stato di sospendere le relazioni commerciali con lo Stato che ha commesso l'illecito, nonché di impedire alle imprese nazionali, sia statali che private, di intraprendere rapporti economici che in qualsiasi modo sostengano o consolidino la situazione illegale che ne deriva.

Anche le autorità locali sono vincolate dal diritto internazionale e dovrebbero agire in linea con l'ampio ambito dell'obbligo di non riconoscimento e non assistenza. Ciò implica che devono astenersi dall'instaurare qualsiasi relazione, comprese quelle economiche, che possa contribuire al mantenimento o al consolidamento della situazione illegale derivante dalla violazione di una norma di *jus cogens*. Sebbene in base al diritto nazionale le autorità pubbliche godano normalmente di un certo grado di discrezionalità nell'esercizio delle loro competenze e dei loro poteri, anche nella progettazione e nella conduzione delle procedure di appalto (ad esempio definendo

le esigenze, stabilendo le specifiche tecniche, scegliendo i criteri di aggiudicazione e determinando i motivi di esclusione), tale discrezionalità deve essere esercitata in conformità con i loro obblighi ai sensi del diritto internazionale, anche quando il loro governo non lo fa.

Nella sezione B riportata di seguito, evidenziamo una serie di passaggi procedurali che gli organismi nazionali responsabili degli appalti possono adottare nel pubblicare bandi di gara e attuare norme volte a garantire che sia il diritto internazionale che quello nazionale siano applicati in modo legittimo e coerente con gli obblighi internazionali dello Stato, indipendentemente dal rispetto di tali obblighi da parte dei loro governi. Inoltre, come verrà illustrato nella sezione iii) e A.2 di seguito, l'attuazione della normativa in materia di appalti a livello nazionale o regionale può rendere tale obbligo più rigoroso, richiedendo di fatto alle autorità locali di escludere dalle gare d'appalto pubbliche le imprese coinvolte in violazioni del diritto internazionale.

ii) Diritto internazionale umanitario

Il diritto internazionale umanitario (DIU) stabilisce una serie di obblighi generali a carico degli Stati e dei loro rappresentanti durante situazioni di conflitto armato, compresa l'occupazione, che disciplinano il trattamento dei civili e la condotta delle ostilità. Questa serie di norme mira a proteggere le persone non coinvolte nel conflitto e a regolamentare i metodi e i mezzi

¹¹ Articolo 41(2) ARSIWA.

¹² Cfr. il paragrafo 278 e i paragrafi 273-281 del parere consultivo della Corte internazionale di giustizia del luglio 2024 sulle conseguenze giuridiche derivanti dalle politiche e dalle pratiche di Israele nel territorio palestinese occupato, compresa Gerusalemme Est, disponibile all'indirizzo: <https://www.icj-cij.org/index.php/node/204160>.

di guerra.

Gli obblighi fondamentali del DIU sono stabiliti nelle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949. L'articolo 1 comune prevede che tutti gli Stati hanno l'obbligo di «rispettare e far rispettare [le Convenzioni] in ogni circostanza».¹³

Gli obblighi del DIU non vincolano solo gli Stati e i gruppi armati organizzati e i soldati materialmente coinvolti nel conflitto. Come autorevolmente osservato dal Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), tali obblighi vincolano anche «tutti gli attori le cui attività sono strettamente legate a un conflitto armato», comprese «le imprese che svolgono attività strettamente legate a un conflitto armato».¹⁴

Nell'ambito dell'obbligo di garantire il rispetto del DIU, gli Stati devono regolamentare le attività delle imprese in modo coerente ed efficace, assicurandosi che tali attività non contribuiscano a violazioni del diritto internazionale umanitario, rischio che risulta particolarmente elevato nelle zone colpite da conflitti. Le imprese che operano in tali zone rischiano di essere coinvolte in varie violazioni del DIU, in particolare saccheggi, sfollamenti forzati, trasferimento di civili in territori occupati e appropriazione illegale di proprietà. Le imprese stesse hanno anche l'obbligo giuridico di non essere coinvolte in nessuna di queste violazioni, ma ciò esula dall'ambito della presente guida.¹⁵

iii) Diritto internazionale in materia di diritti umani

La Carta delle Nazioni Unite stabilisce il dovere degli Stati di promuovere il rispetto dei diritti umani, sia individualmente che congiuntamente in cooperazione con le Nazioni Unite (UN).¹⁶ Inoltre, gli Stati sono vincolati dalle norme consuetudinarie del diritto internazionale che riflettono il contenuto delle norme sui diritti umani, nonché dai trattati internazionali e regionali sui diritti umani che hanno ratificato. Per quanto riguarda le prime, si ritiene generalmente che la maggior parte dei diritti sanciti dalla Dichiarazione universale dei diritti umani abbiano ormai acquisito lo status di diritto internazionale consuetudinario.

Questi includono i diritti fondamentali che tutelano l'integrità personale dell'individuo, come il diritto alla vita e il diritto di essere liberi da schiavitù e tortura. Per quanto riguarda le norme dei trattati internazionali e regionali sui diritti umani, una valutazione caso per caso è richiesta per identificare i trattati specificamente vincolanti per un determinato Stato, tenendo tuttavia presente la natura consuetudinaria di alcune delle norme dei trattati in questione.

Valutare tutte le norme internazionali e regionali rilevanti ai fini della presente analisi andrebbe oltre lo scopo di questa

¹³ Articolo 1 comune della Convenzione di Ginevra del 1949.

¹⁴ ICRC, *Business and International Humanitarian Law: An Introduction to the Rights and Obligations of Business Enterprises under International Humanitarian Law*, 2006, p. 14, all'indirizzo: https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/en/assets/files/other/icrc_002_0882.pdf

¹⁵ Cfr. *Private Businesses and Armed Conflict: An Introduction to Relevant Rules of International Humanitarian Law*, ICRC, disponibile all'indirizzo: <https://shop.icrc.org/private-businesses-and-armed-conflict-an-introduction-to-relevant-rules-of-international-humanitarian-law-pdf-en.html>.

¹⁶ Articoli 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite.

guida. Offriamo invece una panoramica degli obblighi dello Stato in materia di diritti umani, focalizzandoci principalmente sulla loro natura e portata al fine di chiarire in che modo gli Stati e i loro rispettivi rappresentanti, comprese le autorità locali, siano vincolati da tali obblighi.

Gli obblighi degli Stati in materia di diritti umani possono essere raggruppati in due categorie principali, ovvero obblighi negativi e positivi. La prima categoria impone agli Stati di astenersi da qualsiasi interferenza arbitraria con il godimento dei diritti individuali. La seconda categoria, invece, impone un comportamento positivo allo Stato, richiedendogli di agire per proteggere il godimento dei diritti umani da interferenze da parte di terzi, compresi gli attori privati.¹⁷ Questa seconda categoria è particolarmente rilevante per la presente analisi.

Gli obblighi positivi degli Stati possono richiedere agli Stati di adottare tutte le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti umani, comprese misure a breve e lungo termine. Significativamente tali misure possono estendersi all'intera gamma dei poteri dello Stato, comprese le misure legislative, amministrative, esecutive e giudiziarie. Il contenuto specifico di queste misure dipende dal diritto da proteggere o da realizzare; pertanto, non analizziamo ogni singola misura che potrebbe essere adottata. Richiamiamo invece l'attenzione

sul margine di apprezzamento dello Stato nel determinare le misure necessarie.

Gli obblighi degli Stati di proteggere i diritti umani dall'ingerenza di altri attori sono i cosiddetti "obblighi di dovuta diligenza" [due diligence]. Gli obblighi di due diligence lasciano agli Stati un certo margine di discrezionalità nell'individuare le misure necessarie da adottare in una determinata situazione. Tuttavia, le corti e i tribunali internazionali hanno chiarito che gli Stati non possono adottare «qualsiasi misura ritengano necessaria».¹⁸ Il loro margine di discrezionalità è invece oggettivamente limitato da fattori quali le norme e gli standard internazionali relativi alla questione in esame e nonché dai mezzi e dalle capacità a disposizione dello Stato interessato.¹⁹

A questo proposito, le autorità locali hanno l'obbligo di attuare le leggi sugli appalti pubblici in modo tale da conciliare i tre pilastri del principio dello sviluppo sostenibile descritti di seguito, vale a dire, i pilastri ambientale, sociale ed economico,²⁰ in conformità con le norme e gli standard internazionali relativi all'intera gamma di obiettivi politici alla base delle leggi e dei regolamenti sugli appalti pubblici. Ciò include l'adozione di misure volte ad escludere le società complici di violazioni del diritto internazionale in materia di diritti umani, del diritto internazionale umanitario e dei crimini internazionali, nella misura in cui ciò rientri nei mezzi e nelle

17 Come affermato autorevolmente dal Comitato delle Nazioni Unite per i diritti umani, gli Stati devono garantire che «gli individui siano protetti dallo Stato non solo dalle violazioni (...) commesse dai suoi rappresentanti, ma anche dagli atti commessi da persone o entità private che potrebbero compromettere il godimento dei diritti sanciti dalla Convenzione, nella misura in cui essi sono applicabili tra persone o entità private». Human Rights Committee (HRC), General Comment 31: Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 29 March 2004, par. 8.

18 International Tribunal of the Law of the Sea, Advisory Opinion on climate change and international law, 2024, para. 206, disponibile all'indirizzo: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_21.05.2024_orig.pdf.

19 Ibid, para. 207. Confermato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere consultivo del 2025.

20 Da non confondere con i «Pilastri» dei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, trattati più avanti.

capacità dello Stato interessato.²¹ Ciò è confermato dall'Osservazione generale n. 24 del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali (Committee on Economic Social and Cultural Rights), che interpreta la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali in relazione ai doveri degli Stati parti di prevenire e affrontare gli impatti negativi delle attività imprenditoriali sui diritti umani. Il Comitato ha raccomandato che "gli Stati parti dovrebbero [...] rivedere [...] i contratti di appalto pubblico"²² e che "nei loro regimi di appalto pubblico, gli Stati potrebbero negare l'aggiudicazione di appalti pubblici alle imprese che non hanno fornito informazioni sull'impatto sociale o ambientale delle loro attività²³ o che non hanno messo in atto misure per garantire che agiscano con la dovuta diligenza per evitare o mitigare qualsiasi impatto negativo sui diritti sanciti dalla Convenzione".²⁴

Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani

I Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (UNGPs) costituiscono il quadro globale autorevole che delinea i rispettivi doveri e responsabilità degli Stati e delle imprese in materia di diritti umani. Si basano su tre pilastri che si rafforzano a vicenda: (i) il dovere dello Stato di proteggere i diritti umani, (ii) la responsabilità delle imprese

di rispettare i diritti umani e (iii) l'accesso al rimedio. Sebbene gli UNGP non siano formalmente vincolanti, essi riflettono gli obblighi giuridici internazionali esistenti e sono stati ampiamente riconosciuti come punto di riferimento per valutare la condotta sia degli Stati che delle imprese.

Nell'ambito del Pilastro I, gli Stati sono tenuti non solo ad astenersi dal violare direttamente i diritti umani, ma anche ad adottare misure positive per prevenire, mitigare e porre rimedio alle violazioni commesse da attori privati, anche attraverso gli appalti pubblici.²⁵ In particolare, il Principio 6 impone agli Stati di "promuovere il rispetto dei diritti umani da parte delle imprese con cui essi pongono in essere delle transazioni commerciali". Il relativo commento spiega chiaramente che gli Stati devono prestare la massima attenzione quando stipulano contratti con le imprese, assicurandosi di rispettare i propri obblighi in materia di diritti umani ai sensi del diritto internazionale. Ciò implica il dovere di adottare adeguate misure legali, amministrative e politiche per garantire che le entità che beneficiano di appalti pubblici non contribuiscano a violazioni dei diritti umani. La mancata prevenzione o gestione di tali rischi, in particolare quando si stipulano contratti con società implicate in violazioni all'estero, può costituire una violazione degli obblighi internazionali dello Stato di

21 Per ulteriori dettagli ed esempi pratici, cfr. la sezione C qui di seguito.

22 Committee on Economic, Social and Cultural Rights General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, Para 15, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no-24-2017-state-obligations-context>.

23 Gli impatti sociali e ambientali negativi delle imprese incidono solitamente sui diritti umani. (Per ulteriori informazioni cfr: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/07/human-rights-and-environmental-due-diligence-laws-crucial-combat#:~:text=%E2%80%9CBusinesses%20operating%20in%20the%20global%20economy%20routinely%20abuse,UN%20Special%20Rapporteur%20on%20human%20rights%20and%20environment>). I diritti interessati da tali impatti, come i diritti dei lavoratori, il diritto alla salute, i diritti economici e fondiari (per ulteriori informazioni si veda: <https://www.ohchr.org/en/land> incidono direttamente sui diritti umani e devono essere rispettati dalle autorità locali affinché queste ultime adempiano ai propri obblighi in materia di diritti umani.

24 Ibid, para. 50.

25 Si veda: United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, Pillar I B (3) commentary (p. 13) and Pillar II B (16) commentary, disponibile all'indirizzo: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf. Versione italiana: <https://www.iriss.cnr.it/wp-content/uploads/2016/09/principi-guida-su-imprese-e-diritti-umani-con-commentario.pdf>.

proteggere i diritti umani. Inoltre, il Principio 7, che affronta i rischi legati ai conflitti, indica che le autorità locali devono evitare di contribuire ad aumentare i rischi di gravi violazioni dei diritti umani nelle zone colpite da conflitti, il che impone loro di negare l'aggiudicazione di appalti pubblici alle imprese coinvolte in tali abusi o che non siano disposte a collaborare per porvi rimedio.

Il Pilastro II degli UNGP stabilisce che le imprese hanno la responsabilità autonoma di rispettare i diritti umani, indipendentemente dall'azione dello Stato. Secondo il Principio 11, ciò richiede loro di "evitare di violare i diritti umani altrui e di affrontare gli impatti negativi sui diritti umani in cui sono coinvolte". I Principi 13 e 17 specificano che ciò comporta l'esercizio della dovuta diligenza in materia di diritti umani per identificare, prevenire, mitigare e rendere conto degli impatti negativi, compresi quelli direttamente collegati a loro operazioni, prodotti o servizi attraverso relazioni commerciali, nonché agli obblighi degli utenti finali, anche se esse stesse non hanno contribuito a tali impatti. Inoltre, il Principio 12 chiarisce che tale responsabilità si estende a tutti i diritti umani riconosciuti a livello internazionale, compresi quelli enunciati nella Carta internazionale dei diritti umani e nella Dichiarazione dell'OIL [Organizzazione Internazionale del Lavoro] sui principi e i diritti fondamentali nel lavoro.

Nel contesto degli appalti pubblici etici, questi principi hanno una rilevanza diretta sulla valutazione dell'integrità professionale

di un operatore ai sensi del diritto dell'Unione europea. Il mancato rispetto da parte di un'impresa dei propri obblighi di dovuta diligenza o la sua partecipazione ad operazioni che contribuiscono a gravi violazioni dei diritti umani, crimini internazionali o violazioni delle norme imperative del diritto internazionale possono essere ragionevolmente considerati «gravi illeciti professionali», che costituisce un motivo di esclusione dalle procedure di appalto ai sensi dell'articolo 57, paragrafo 4, lettera c), della direttiva 2014/24/UE, come ulteriormente spiegato nella sezione A.2 ii) di seguito. Come chiariscono gli UNGP, l'obbligo delle imprese di rispettare i diritti umani non viene adempiuto con la mera osservanza formale della legislazione nazionale, qualora l'attività in questione contribuisca a violazioni dei diritti umani riconosciute a livello internazionale.

iv) Il principio dello sviluppo sostenibile

Il principio dello sviluppo sostenibile è un principio fondamentale dell'azione statale in un'ampia gamma di settori a livello locale, regionale e internazionale, inclusi il commercio, la protezione dell'ambiente e l'agricoltura. Lo sviluppo sostenibile è «un processo volto a soddisfare le esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze».²⁶ Il principio è ampiamente accettato dagli Stati, come dimostrano la sua inclusione in una serie di trattati internazionali fondamentali²⁷ e il suo riconoscimento da parte della Corte inter-

²⁶ Brundtland Report, 1987, World Commission on Environment and Development, disponibile all'indirizzo: <https://www.brundtland.co.za/wp-content/uploads/2022/08/Brundtland-Report-1987-Our-Common-Future.pdf>

²⁷ Per maggiori informazioni si veda: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=122>.

nazionale di giustizia.²⁸

Dopo essere stato inserito nel corpus del diritto internazionale, lo sviluppo sostenibile ha acquisito un ruolo centrale per la cooperazione internazionale a seguito dell'adozione dell'Agenda delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile nel 2015 (la cosiddetta "Agenda 2030").²⁹ Ciò ha segnato un cambiamento nella comprensione da parte della comunità internazionale di questo principio, che oggi costituisce sia una forza trainante e un obiettivo fondamentale dell'azione dello Stato in tutte le sue funzioni.

La sua efficace attuazione si basa su un adeguato equilibrio tra tre "pilastri", ovvero lo sviluppo economico, lo sviluppo ambientale e lo sviluppo sociale, che sono tutti interdipendenti e si rafforzano a vicenda.³⁰ Il suo potere normativo risiede nella sua capacità di guidare gli Stati nel combattere povertà e disuguaglianza, nel salvaguardare il pianeta e nel garantire una prosperità a lungo termine per tutti. Come ribadito nell'interpretazione dello sviluppo sostenibile contenuta nel Rapporto sullo sviluppo sostenibile 2025, che lo considera subordinato alla pace, alla sicurezza, alla stabilità e al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, compreso il diritto allo sviluppo, nonché la diversità culturale,³¹ **gli Stati devono adottare un approccio armonioso e articolato su più livelli alle loro**

azioni, fondandole sui valori democratici e sul rispetto dei diritti umani. Il coinvolgimento in crimini di guerra, aggressioni militari e crimini come il genocidio è chiaramente contrario ai valori al centro degli obiettivi di sviluppo sostenibile e minaccia il loro raggiungimento, obbligando le autorità locali a prendere le distanze da tali gravi crimini anche nel quadro dello sviluppo sostenibile.

Inoltre, lo sviluppo sostenibile viene progressivamente incorporato nelle politiche di Responsabilità Sociale d'Impresa e nelle politiche ambientali, sociali e di governance delle aziende.³² Questa evoluzione ha portato all'emergere graduale di impegni e obblighi diretti delle aziende private in relazione allo sviluppo sostenibile, mostrando una chiara tendenza creando obblighi giuridici per le società di aderire a tali standard.

In questo scenario, il principio dello sviluppo sostenibile è particolarmente rilevante nel contesto degli appalti pubblici.³³ Innanzitutto, tale principio può essere giustamente considerato come uno degli obiettivi economici delle politiche in materia di appalti pubblici, i cosiddetti «obiettivi primari». Come già detto, lo sviluppo sostenibile si basa sulla sinergia tra sviluppo economico e considerazioni ambientali e sociali e rispetto dei diritti umani. Da questo punto di vista, il principio deve informare altri obiettivi primari quali l'efficien-

28 Case law: *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997; and the International Court of Justice's Advisory Opinion of July 2025 on *Obligations of States in Respect of Climate Change*, disponibile all'indirizzo: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/187/187-20250723-adv-01-00-en.pdf>.

29 General Assembly resolution 70/1 of 25 September 2015, disponibile all'indirizzo: <https://ia600509.us.archive.org/12/items/agenda2030/agenda2030.pdf>.

30 United Nations, Report of the World Summit on Sustainable Development Johannesburg, South Africa, 26 August- 4 September 2002, disponibile all'indirizzo: <https://docs.un.org/en/A/CONF.199/20>.

31 Disponibile all'indirizzo: <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2025/sustainable-development-report-2025.pdf>.

32 Per ulteriori informazioni si veda: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/sustainability-due-diligence-responsible-business/corporate-social-responsibility-csr_en e <https://worldcivilsociety.org/how-corporate-social-responsibility-aligns-with-sustainable-development-goals/>.

33 Tale rilevanza è evidente dai numerosi riferimenti al principio contenuti in strumenti chiave in materia di appalti pubblici, quali la direttiva quadro dell'UE del 2014 sugli appalti pubblici. Questo aspetto sarà trattato in modo più approfondito nella sezione B del presente documento.

za, la non discriminazione e la libera concorrenza. La letteratura autorevole dimostra che gli appalti pubblici sostenibili possono migliorare l'efficienza a lungo termine³⁴ (attraverso il calcolo dei costi del ciclo di vita, la riduzione delle spese operative e l'innovazione indotta) pur rimanendo compatibili con i principi di non discriminazione e libera concorrenza,³⁵ a condizione che i criteri di sostenibilità siano trasparenti, proporzionati e concepiti con clausole di equivalenza e salvaguardie di appalti aperti.

In secondo luogo, lo sviluppo sostenibile contribuisce alla promozione di altri obiettivi politici, i cosiddetti "obiettivi orizzontali", tra cui il rispetto dell'ambiente e della dignità umana. Pur non essendo strettamente connessi all'oggetto specifico del contratto di appalto, gli obiettivi orizzontali giocano comunque un ruolo fondamentale nella valutazione delle prestazioni dello Stato e del rispetto degli obblighi internazionali. In particolare, l'attuazione dei principi dello sviluppo sostenibile nel contesto degli appalti pubblici aiuta lo Stato ad adempiere agli impegni e agli obblighi ai sensi di numerosi strumenti di diritto internazionale, quali le convenzioni internazionali e regionali sui diritti umani, i trattati sul diritto internazionale umanitario e i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, non vincolanti ma rilevanti, nonché gli Obiettivi di sviluppo sostenibile.³⁶

v) Accordo sugli Appalti Pubblici dell'OMC

L'Accordo sugli Appalti Pubblici (GPA), come modificato nel 2012, è lo strumento multilaterale dell'OMC [Organizzazione Mondiale del Commercio] che regola gli appalti governativi internazionali tra le sue Parti. Il suo scopo principale è promuovere trasparenza, non-discriminazione e libera concorrenza negli acquisti pubblici, riconoscendo al contempo che i sistemi di appalti possono riflettere anche obiettivi politici più ampi. Ciò è sottolineato dall'inclusione di un programma di lavoro sugli appalti sostenibili all'interno del Comitato per gli Appalti Pubblici.

Sebbene il GPA preveda che le autorità pubbliche di solito presentino l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'articolo III(2)(a-b) consente esplicitamente eccezioni quando sono necessarie misure di appalto **per proteggere la morale pubblica, la sicurezza o la vita o la salute umana, animale o vegetale**. Queste clausole hanno un'ampia portata e offrono lo spazio normativo affinché gli stati integrino considerazioni etiche e sui diritti umani negli appalti, invece di basare la valutazione delle imprese partecipanti alla gara unicamente su fattori economici. In pratica, ciò significa che l'amministrazione aggiudicatrice può escludere legalmente le aziende complici di gravi violazioni del diritto internazionale (come il lavoro forzato, la distruzione ambientale, le violazioni di norme imperative, incluso il diritto internazionale umanitario) sulla base del fatto che stipulare un contratto con loro minerebbe la morale pubblica

34 "Green public procurement as an effective way for Sustainable development: A systematic literature review and bibliometric analysis" Pablo Ortega Carrasco, Fabio Iannone, Vera Ferrón Vilchez, Francesco Testa, DOI:10.1002/sd.3234, disponibile in inglese al seguente link: <https://www.iris.sssup.it/retrieve/48eb25ab-75e6-4742-9fc5-ee4ca204e014/Sustainable%20Development%20-%202024%20-%20Ortega%20Carrasco%20-%20Green%20public%20procurement%20as%20an%20effective%20way%20for%20sustainable%20development.pdf>.

35 Si veda: "Public Procurement and Human Rights: A Survey of Twenty Jurisdictions", July 2016, all'indirizzo: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2018/08/public-procurement-and-human-rights-a-survey-of-twenty-jurisdictions.pdf>.

36 In particolare, gli obiettivi: 1,2,3, 6, 10, 12 e 16.

fondamentale o metterebbe in pericolo la vita e la dignità umana. Pertanto, l'esclusione delle aziende per motivi etici trova il proprio fondamento giuridico nel GPA.

Inoltre, l'articolo XV(5) del GPA stabilisce che le entità aggiudicatrici possono assegnare il contratto all'"offerta più vantaggiosa" **dove il prezzo è l'unico criterio**. Questo apre la possibilità di integrare fattori non legati al prezzo (come considerazioni etiche, sociali o di sostenibilità) nelle decisioni relative all'appalto.³⁷ Ai fini di appalti pubblici etici, ciò significa che l'esclusione o la preferenza accordata a determinati fornitori in base al loro operato in materia di diritti umani o alle loro credenziali di sostenibilità può essere contemplata nell'ambito della flessibilità prevista dall'Accordo sugli appalti pubblici (GPA) per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione, purché i criteri applicabili siano trasparenti e non discriminatori. La giurisprudenza dell'OMC supporta questo approccio riconoscendo che gli stati possono adottare misure restrittive al commercio basate su interessi pubblici non economici, incluse considerazioni di moralità pubblica.³⁸ Ciò conferma che fattori non economici, come preoccupazioni sociali, ambientali o etiche, possono legittimamente influenzare le decisioni sugli appalti, permettendo alle amministrazioni aggiudicatrici di valutare il valore di un'offerta non solo in base al prezzo, ma anche alla luce di obiettivi sociali più ampi.³⁹

L'articolo VIII(4)(d) e-(e) del GPA conferisce agli enti appaltanti la discrezionalità di escludere fornitori che sono stati oggetto di una sentenza definitiva per reati gravi al punto (d) o che hanno commesso "illecito professionale o atti o omissioni che si ripercuotono negativamente sull'integrità commerciale del fornitore" al punto (e). Dal punto di vista degli appalti etici, queste disposizioni secondarie creano un nesso diretto tra l'integrità del fornitore e la sua idoneità: un'impresa che contribuisca a violazioni sistematiche dei diritti umani o delle norme imperative internazionali, o che fornisca ripetutamente informazioni false in merito alla propria conformità, può essere legittimamente esclusa dalle procedure di gara ai sensi del GPA. Ciò rafforza la logica secondo cui gli appalti non dovrebbero sostenere gli operatori il cui comportamento mina valori pubblici fondamentali o obblighi giuridici.

L'articolo VIII(4)(b) conferisce inoltre alle amministrazioni aggiudicatrici il potere di escludere gli operatori economici in caso di **false dichiarazioni**. Nel contesto di appalti pubblici etici, ciò significa che **la mancata comunicazione veritiera da parte di un fornitore del suo coinvolgimento in violazioni dei diritti umani o violazioni nella catena di approvvigionamento può costituire motivo di esclusione**. Questo sostiene l'affermazione che integrità, trasparenza e comunicazioni veritiere siano fondamentali per una spesa pubblica responsabile e un accesso legittimo ai mercati

37 Si veda: <https://www.publictendering.com/the-wto-government-procurement-agreement-assessing-the-scope-for-green-procurement> e "Deploying the WTO Agreement on Government Procurement: Deploying the WTO Agreement on Government Procurement (GPA) to Enhance Sustainability and Accelerate Climate Change Mitigation" (2023), Robert D. Anderson, Antonella Salgueiro, Steven L. Schooner, Marc Steiner, disponibile all'indirizzo: https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2951&context=faculty_publications, p. 232.

38 Per un'analisi del dibattito sull'eccezione relativa alla morale pubblica, si veda: Mark Wu, "Free Trade and the Protection of Public Morals: An Analysis of the Emerging Public Morals Clause Doctrine", 33 The Yale Journal of International Law 215 (2008).

39 Per un'analisi del legame tra commercio internazionale e sviluppo sostenibile nell'ambito delle norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), si veda: O. De Schutter, Trade in the Service of Sustainable Development. Collegare il commercio ai diritti dei lavoratori e agli standard ambientali, Oxford, Bloomsbury, 2015.

degli appalti secondo il GPA.

A.2

DISPOSIZIONI DEL DIRITTO REGIONALE DELL'UE

L'Unione Europea ha disposizioni vincolanti molto dettagliate riguardo agli appalti pubblici e ai diritti umani.

i) Legislazione europea in materia di diritti umani

Tutti gli Stati membri dell'UE — così come gli europei non membri UE come Regno Unito, Norvegia e Svizzera — sono parte della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), che li obbliga a rispettare i diritti civili e politici fondamentali, incluso il diritto alla vita⁴⁰ e il divieto di tortura e trattamenti disumani o degradanti,⁴¹ come interpretato dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

All'interno dell'ordine giuridico dell'UE, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (CFR), che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati UE ai sensi dell'articolo 6(1) del Trattato sull'Unione Europea, si applica ogni volta che le istituzioni UE o gli Stati membri attuano la normativa dell'UE.⁴² La Carta riflette molti diritti della CEDU, ma sancisce anche garanzie aggiuntive, come la dignità umana,⁴³ il divieto della schiavitù e del lavoro forzato,⁴⁴ il diritto a condizioni di

lavoro giuste e corrette (Articolo 31 CFR) e la protezione ambientale (Articolo 37 CFR).

Di conseguenza, quando le autorità nazionali effettuano appalti pubblici secondo la normativa UE, sono tenute a garantire il rispetto sia della CEDU che della Carta, poiché una violazione dell'uno e dell'altro equivarrebbe a una violazione del quadro dei diritti fondamentali dell'Unione.

ii) Direttiva UE del 2014 sugli Appalti Pubblici

La Direttiva dell'Unione Europea del 2014 sugli appalti pubblici (di seguito la Direttiva), chiarisce cosa gli enti pubblici possono e non possono fare per raggiungere obiettivi sociali attraverso gli appalti pubblici, noti anche come appalti pubblici sostenibili o etici, anche in relazione a questo caso specifico di attuazione dei doveri giuridici degli Stati per prevenire violazioni delle norme internazionali.

40 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, Articolo 2, disponibile all'indirizzo: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ENG. [versione italiana: https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Convention_ITA].

41 Ibid, Articolo 3.

42 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, articolo 51(1), disponibile all'indirizzo: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02/DOC_1&format=PDF [versione italiana: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&qid=1773672234750>].

43 Ibid, Articolo 1.

44 Ibid, Articolo 5 e Articolo 4.

a) Legittimità nel tenere conto di considerazioni sociali/umanitarie/ambientali nelle procedure delle gare d'appalto pubbliche

La Direttiva affronta spesso il potenziale e l'importanza degli appalti pubblici per affrontare problemi sociali e di sostenibilità. Gli enti pubblici sono giustificati e incoraggiati a farlo, invece di considerare solo i fattori economici nelle procedure di gara d'appalto. Questo è particolarmente logico perché gli appalti pubblici utilizzano fondi pubblici delle tasse, ovvero risorse provenienti dai cittadini — così come dai residenti non cittadini — che dovrebbero essere utilizzate per raggiungere obiettivi che avvantaggino la salute e la ricchezza complessive, e che dovrebbero promuovere i valori che sia lo Stato che l'UE sostengono e mirano a raggiungere. La Direttiva introduce questo concetto già nel suo preambolo, nel considerando n.2, che afferma che gli appalti pubblici sono riconosciuti come uno strumento centrale per raggiungere gli obiettivi dell'UE di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, e che le regole sugli appalti sono state quindi modernizzate per migliorare l'efficienza della spesa pubblica e **“per consentire ai committenti di fare un miglior uso degli appalti pubblici per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale.”**

Inoltre, il considerando n.40 afferma che:

“La vigilanza dell'osservanza delle disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro deve essere svolta nelle fasi pertinenti della procedura di appalti, nell'applicare i principi generali che regolano 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.”

Il considerando n.91 conferma che devono essere presi in considerazione altri motivi **oltre a quelli economici**, ricordando che l'articolo 11 TFUE richiede l'integrazione della protezione ambientale in tutte le politiche dell'UE, e la Direttiva mostra come le autorità aggiudicatrici possano applicare ciò includendo negli appalti gli obiettivi ambientali e di sostenibilità.

Più specificamente, l'articolo 18.2 della Direttiva **stabilisce un obbligo per gli Stati membri** e le loro autorità locali **di verificare che le entità da loro assunte non violino alcuna legge**, comprese le norme internazionali (ciò è in linea con l'obbligo degli Stati di rispettare e proteggere i diritti umani ai sensi dei Principi Guida delle Nazioni Unite per i Diritti Aziendali e Umani):

“Gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione dei contratti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'Allegato X.”

Sebbene l'articolo 18(2) confermi la legittimità di tenere conto di considerazioni sociali, ambientali e lavorative durante tutto il processo di appalti, il suo riferimento al diritto internazionale è testualmente limitato agli standard internazionali ambientali, sociali e del lavoro elencati nell'Allegato X. **Di**

conseguenza, la Direttiva non può essere interpretata come l'importazione di tutte le norme internazionali sui diritti umani in quanto tali, ma piuttosto obbliga le amministrazioni aggiudicatrici a garantire il rispetto degli strumenti specifici ivi elencati. Molti degli obblighi di "diritto sociale e del lavoro" menzionati all'Articolo 18(2) sono espressamente definiti dagli strumenti internazionali elencati nell'Allegato X, comprese le principali Convenzioni dell'OIL su lavoro forzato (n. 29 e 105), discriminazione nell'impiego (n. 111), parità di retribuzione (n. 100), età minima (n. 138) e libertà di associazione e contrattazione collettiva (n. 87 e 98). Queste convenzioni sono riconosciute nel diritto internazionale come parte del quadro fondamentale internazionale dei diritti umani che regola i diritti del lavoro e la non discriminazione. Esse proteggono i diritti umani fondamentali come la libertà di associazione, l'uguaglianza, la protezione dal lavoro forzato e dal lavoro minorile, e sono vincolanti per tutti gli Stati membri dell'UE. L'articolo 18(2) quindi inserisce direttamente alcuni specifici obblighi di diritti umani nelle norme degli appalti dell'UE, e non si può sostenere che il rispetto delle norme internazionali sui diritti umani sia al di fuori dell'ambito della Direttiva.⁴⁵

Ciò significa che, ai sensi dell'articolo 18(2), le autorità pubbliche non solo possono escludere entità che violano quelle **specifiche** norme del diritto ambientale, sociale e del lavoro internazionale, ma **devono** effettivamente farlo. Come sarà dimostrato nelle sezioni b) e c) di seguito, l'attuazione della legge sugli appalti a livello nazionale o regionale può rendere questo dovere più rigoroso, richiedendo di fatto alle

autorità locali di escludere da gare d'appalto pubbliche le entità economiche coinvolte in violazioni sistematiche dei diritti umani o violazioni del diritto internazionale.

L'articolo 56.1 consente infatti l'esclusione dell'offerente economicamente più vantaggioso (che di solito è il criterio di vincita) se quest'ultimo non rispetta tali criteri:

"L'amministrazione aggiudicatrice può decidere di non aggiudicare un appalto all'offerente che presenta l'offerta economicamente più vantaggiosa, se ha accertato che l'offerta non soddisfa gli obblighi applicabili di cui all'articolo 18, paragrafo 2."

Il fatto che questa disposizione menzioni che "le amministrazioni aggiudicatrici... hanno accertato" dà discrezionalità agli enti pubblici, inclusi i comuni locali, di effettuare una propria valutazione (obiettiva) della conformità di un candidato a tali leggi.

Nel caso 395/18 Tim SpA, la Corte di Giustizia Europea, sull'articolo 18(2) ha chiarito che: "Il legislatore dell'UE ha inteso erigere [l'art. 18(2)] a principio, allo stesso titolo degli altri principi contemplati al paragrafo 1 del medesimo articolo, [...]. Ne consegue che una prescrizione siffatta costituisce, nell'economia generale di tale direttiva, un valore cardine sul cui rispetto gli Stati membri devono vigilare in virtù della formulazione stessa dell'articolo 18, paragrafo 2."

Inoltre, al momento della presentazione della richiesta di partecipazione a una gara, gli operatori economici devono fornire il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE),

⁴⁵ Per ulteriori informazioni si veda: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12027-022-00718-5.pdf>.

un'autodichiarazione che serve come prova preliminare del soddisfacimento dei requisiti di ammissibilità. Le amministrazioni aggiudicatrici, come i comuni o altri enti pubblici, devono accettare il DGUE come prova che il concorrente non si trova in nessuna delle situazioni di esclusione elencate nell'Articolo 57 della Direttiva sugli Appalti Pubblici, che include casi in cui le aziende devono o possono essere escluse per violazione di obblighi previsti dal diritto UE, nazionale o internazionale.

Di conseguenza, sarebbe illegale, secondo la normativa europea sugli appalti pubblici, per le amministrazioni aggiudicatrici ammettere o assegnare contratti a operatori economici coinvolti in tali violazioni, poiché **ciò violerebbe il loro dovere di garantire che solo offerenti legalmente affidabili e conformi partecipino alle gare pubbliche.**⁴⁶ Inoltre, l'articolo 67 specifica che:

“L'appalto economicamente più vantaggioso” (che è l'attore economico che dovrebbe essere assegnato al contratto pubblico) “può includere il miglior rapporto prezzo-qualità, che deve essere valutato sulla base di criteri, tra cui aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali”.

Infine, ai sensi dell'articolo 69(3), le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a respingere prezzi anormalmente bassi delle gare d'appalto quando il prezzo basso deriva dal mancato rispetto degli obblighi previsti dall'articolo 18(2), inclusi quelli relativi

al diritto ambientale, sociale e del lavoro, impedendo così l'assegnazione di contratti pubblici a operatori economici i cui vantaggi di costo derivano da violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale.

b) Richiesta di criteri o certificazioni aggiuntivi

Le amministrazioni aggiudicatrici possono, infatti, richiedere e fare riferimento a certificazioni che dimostrino la conformità a determinati standard sociali, ambientali o di altro tipo (ad esempio, il rispetto del diritto internazionale e dei diritti umani) “quali l'ecoetichettatura europea Ecolabel, ecoetichettature (multi)nazionali o eventuali altre etichettature.”⁴⁷ Questa disposizione include alcune condizioni affinché questa misura si applichi, tra cui: “a condizione che i requisiti per l'etichettatura siano collegati con l'oggetto del contratto”⁴⁸ insieme al fatto che “tali requisiti sono redatti e adottati sulla base di criteri oggettivamente verificabili, utilizzando una procedura alla quale possono partecipare le parti interessate, ad esempio gli organismi governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali, e che l'etichettatura sia accessibile e disponibile a tutte le parti interessate” e che “riferimenti alle etichettature non dovrebbero avere l'effetto di limitare l'innovazione.”⁴⁹

Inoltre, l'articolo 60 consente alle amministrazioni aggiudicatrici di richiedere certificati, dichiarazioni o altre prove per **verificare che gli offerenti non siano soggetti a motivi di esclusione** e che

46 Articolo 59.1(a) Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e l'abrogazione della Direttiva 2004/18/CE Testo con rilevanza SEE, disponibile all'indirizzo https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj/eng#enc_1.

47 Considerando 75, Direttiva sugli appalti pubblici, citazione integrale nella nota n. 43.

48 Ibid.

49 Ibid.

soddisfino i criteri di selezione richiesti, inclusi quelli relativi agli standard sociali, ambientali o del lavoro. L'articolo 44(1) consente inoltre alle autorità di richiedere rapporti di prova o certificati da enti indipendenti di valutazione della conformità come prova che i concorrenti rispettano specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione o condizioni di esecuzione del contratto.

c) Motivi di esclusione dalla partecipazione ad una procedura di appalto

La Direttiva aggiunge alcune motivazioni specifiche per cui un operatore economico può essere escluso dall'offerta durante la fase di selezione dei partecipanti alla procedura d'appalto,⁵⁰ tra cui **"istigazione, concorso o tentativo di commettere un reato"**,⁵¹ come "menzionato nell'Articolo 4 della Decisione Quadro del Consiglio 2002/475/JA, **o riciclaggio di denaro**".^{52 53} Sebbene nel caso di tali motivazioni sia richiesta una soglia probatoria elevata, come una condanna o una sentenza definitiva sul presunto reato, il che significa che non vi è discrezionalità per le amministrazioni locali, le seguenti motivazioni richiedono una soglia più bassa. Infatti, altre motivazioni elencate nel paragrafo 4 dello stesso articolo consentono maggiore discrezionalità per "escludere dalla partecipazione a una procedura di appalto qualsiasi operatore economico" in una qualsiasi delle seguenti situazioni:

"(a) ove l'amministrazione aggiudicatrice

possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la violazione degli obblighi applicabili di cui all'articolo 18, paragrafo 2"; oppure "(c) [...] che l'operatore economico è colpevole di gravi illeciti professionali, il che rende dubbia la sua integrità;" senza bisogno di un giudizio esterno.

È importante sottolineare che l'articolo 57(4) stabilisce un elenco cumulativo di motivi indipendenti per l'esclusione. Ciò significa che anche se il coinvolgimento di un'azienda in violazioni dei diritti umani internazionali o del diritto umanitario non costituisce chiaramente una violazione degli obblighi di "diritto ambientale, sociale e del lavoro" elencati nell'Articolo 18, paragrafo 2 e nell'Allegato X, lo stesso comportamento può comunque giustificare l'esclusione ai sensi dell'Articolo 57 paragrafo 4 (c) come gravi illeciti professionali. In altre parole, la possibilità di esclusione non dipende dal fatto che tali violazioni rientrino nel campo del diritto sociale e del lavoro: la categoria ampia e autonoma di grave illecito professionale rimane pienamente disponibile alle amministrazioni aggiudicatrici per affrontare la complicità aziendale in gravi violazioni del diritto internazionale.

Per quanto riguarda il significato di grave illecito professionale, questo concetto copre qualsiasi comportamento illecito grave che metta in dubbio l'integrità o la credibilità professionale di un'azienda, andando oltre le violazioni dell'etica professionale

⁵⁰ Articolo 57.1, *ibid.*

⁵¹ Articolo 57.1(d), *ibid.*

⁵² Articolo 57.1(e), *ibid.*

⁵³ *Ibid.*, "L'obbligo di escludere un operatore economico si applica anche nel caso in cui la persona condannata definitivamente è un membro del consiglio di amministrazione, di direzione o di vigilanza di tale operatore economico o è una persona ivi avente poteri di rappresentanza, di decisione o di controllo."

e includendo violazioni di standard di concorrenza, ambientali o sociali. Il concetto è interpretato in senso ampio dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE), che concede alle amministrazioni aggiudicatrici un certo grado di discrezionalità per determinare cosa costituisca illecito, purché la loro decisione sia oggettiva, trasparente e rispetti i principi UE di uguaglianza, non discriminazione e proporzionalità. Nella sua giurisprudenza, la CGUE ha confermato un'interpretazione ampia del motivo di esclusione per grave illecito professionale nell'articolo 57(4)(c). Ha stabilito che "la nozione di 'illecito professionale' comprende qualsiasi comportamento scorretto che incida sulla credibilità professionale dell'operatore in questione e non soltanto le violazioni delle norme di deontologia in senso stretto della professione cui appartiene tale operatore".⁵⁴ Questa nozione è aperta, "riferendosi normalmente a un comportamento dell'operatore economico in questione che denota un'intenzione dolosa o un atteggiamento colposo di una certa gravità da parte sua".⁵⁵ La CGUE ha ribadito questo approccio nel 2014⁵⁶ e nel 2019, quando ha sottolineato che la nozione di 'illecito professionale', che è oggetto di un'interpretazione ampia, non può limitarsi ai soli inadempimenti e condotte negligenti commessi nell'esecuzione di un contratto pubblico".⁵⁷

In definitiva, le autorità possono escludere operatori il cui comportamento dimostra

una mancanza di integrità incompatibile con la fiducia richiesta nei contratti pubblici, a condizione che questa valutazione si basi su ragionamenti specifici, individuali e proporzionati.

In quest'ottica, il coinvolgimento o il contributo a gravi violazioni del diritto internazionale dei diritti umani o del diritto internazionale umanitario può costituire un "grave illecito professionale", in quanto tale complicità mina direttamente la credibilità e l'integrità professionale di un operatore. Ciò è particolarmente vero nel caso di un coinvolgimento di lunga data e ben documentato in gravi violazioni del diritto internazionale, poiché in questo caso la natura sistematica del coinvolgimento aziendale indica almeno una grave negligenza e, possibilmente, un intento doloso.

d) Esclusione durante la procedura

Le autorità pubbliche possono escludere gli operatori economici non solo dalla partecipazione alla gara d'appalto, ma anche durante la procedura:

"qualora risulti che l'operatore economico si trova, a causa di atti compiuti o omessi prima o nel corso della procedura, in una delle situazioni di cui ai paragrafi 1 e 2.", oppure "qualora risulti che l'operatore economico si trova, a causa di atti compiuti o omessi prima o nel corso della procedura, in una delle

⁵⁴ CGUE Sentenza, Forposta SA e ABC Direct Contact sp. Zoo contro Poczta Polska SA, 12 dicembre 2012, (Caso C-465/11), p. 27.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Sentenza della CGUE, Generali-Providencia Biztosító Zrt contro Közbiztosítási Hatóság Közbiztosítási Döntőbizottság, 18 dicembre 2014, (Caso C-470/13), p.35. In questo caso, la Corte ha rilevato che "la commissione di un'infrazione alle regole della concorrenza, in particolare qualora tale infrazione sia stata sanzionata con un'ammenda, costituisce una causa di esclusione".

⁵⁷ Ordinanza della CGUE Order, Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa (CNS) v. Gruppo Torinese Trasporti GTT SpA, 4 June 2019, (Case C-425/18), pp. 29-31.

situazioni di cui al paragrafo 4.”⁵⁸

d)(1) Onere della prova

La Direttiva prevede che un operatore economico che rientri in uno qualsiasi dei motivi di esclusione previsti dai paragrafi 1 o 4 possa presentare prove che dimostrino di aver adottato adeguate misure correttive e di poter comunque essere considerato affidabile.⁵⁹ **Quando l'operatore non può dimostrare la propria affidabilità con tali prove, l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe procedere con la sua esclusione.**

d)(2) Risarcimento alle vittime e garanzia di non ripetizione

Infine, quando un operatore economico ha violato le disposizioni pertinenti ed è stato escluso, un'amministrazione aggiudicatrice può riammetterlo solo se l'operatore non solo dimostra la propria affidabilità, ma dimostra anche di aver **adeguatamente rimediato le violazioni**. Secondo la Direttiva,⁶⁰ ciò richiede la prova che l'operatore abbia **pagato o si sia impegnato a pagare un risarcimento per il danno causato**, abbia **chiarito pienamente i fatti attraverso una cooperazione attiva con le autorità investigative** e abbia adottato **misure tecniche, organizzative e di personale concrete per prevenire futuri illeciti**. L'adeguatezza di questi passi deve essere valutata alla luce della

gravità e delle circostanze specifiche del reato e dell'illecito (e noi sosteniamo che la complicità nei crimini internazionali sia la circostanza più grave), e se risultano insufficienti, l'amministrazione deve fornire una motivazione argomentata. Poiché l'articolo 57.6 stabilisce che la società deve adottare “provvedimenti concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori reati o illeciti.”,⁶¹ ne consegue che la cessazione del danno è ovviamente obbligatoria, poiché non si possono prevenire futuri reati finché quelli in corso non cessano.

Di conseguenza, quando le autorità pubbliche escludono le imprese che contribuiscono in modo dimostrabile a violazioni del diritto internazionale (e tali imprese non sono in grado di dimostrare un effettivo rimedio, compresa la cessazione della violazione), agiscono nel pieno rispetto del diritto dell'Unione europea.

iii) Direttiva UE sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità

La Direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità (Corporate Sustainability Due Diligence Directive - CSDDD), entrata in vigore il 25 luglio 2024, con la trasposizione nazionale prevista per il 2026 e l'applicazione a partire dal

⁵⁸ Articolo 57.5 Direttiva UE sugli appalti pubblici.

⁵⁹ Articolo 57.6, ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

2027;⁶² rafforza l'integrazione dei diritti umani⁶³ e della due diligence ambientale nei quadri normativi dell'UE in materia di appalti pubblici. È importante notare che gli "obblighi di due diligence" ai sensi della CSDDD differiscono dagli obblighi statali di due diligence discussi sopra nella sezione A(iii). Sebbene i doveri di due diligence degli Stati ai sensi del diritto internazionale in materia di diritti umani (IHRL) riguardino l'obbligo delle autorità pubbliche di adottare misure adeguate per prevenire, mitigare e rispondere ai danni ai diritti umani, la CSDDD impone alle aziende stesse obblighi di due diligence, imponendo loro di identificare, prevenire, mitigare e porre rimedio agli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente all'interno delle loro operazioni e delle loro catene del valore.

Consentendo esplicitamente l'uso del rispetto degli obblighi di due diligence come criteri di assegnazione o condizioni di esecuzione contrattuale (considerando 92, art. 31), la Direttiva fornisce alle amministrazioni aggiudicatrici una solida base giuridica per escludere le imprese coinvolte in violazioni dei diritti umani o ambientali.⁶⁴ Ciò si basa sul dovere dell'UE ai sensi dei Principi Guida delle Nazioni Unite di proteggere i diritti umani attraverso la spesa pubblica e di migliorare trasparenza, responsabilità e sostenibilità nei processi di gara d'appalto.⁶⁵ Di conseguenza, la CSDDD trasforma gli appalti pubblici da uno strumento di sostenibilità volontario in un meccanismo basato sull'adempienza

che sostiene direttamente una condotta aziendale responsabile lungo tutte le catene di approvvigionamento globali.

L'articolo 31 della CSDDD rafforza tale approccio richiedendo agli Stati membri di considerare il rispetto degli obblighi di due diligence delle imprese, sia esso imposto dalla legislazione nazionale o attuato su base volontaria, come criterio ambientale o sociale valido negli appalti pubblici. Ciò **consente alle amministrazioni aggiudicatrici di integrare il rispetto della due diligence nei criteri di assegnazione o nelle condizioni di esecuzione dei contratti** secondo le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. Il considerando 92 chiarisce inoltre che le amministrazioni possono (o devono, a seconda delle norme nazionali) escludere gli operatori economici quando vi sono prove di violazioni di obblighi in ambito ambientale, sociale o del lavoro, o di gravi illeciti professionali. È importante sottolineare che questi obblighi "in ambito ambientale, sociale o del lavoro" comprendono solo alcuni **specifici** doveri sui diritti umani, poiché le direttive sugli appalti li definiscono facendo riferimento agli strumenti internazionali ratificati da tutti gli Stati membri (come le convenzioni fondamentali dell'OIL e i trattati chiave sui diritti umani). Tuttavia, come spiegato sopra, il grave illecito professionale è un concetto molto più ampio che comprende **qualsiasi coinvolgimento sistematico nelle violazioni dei diritti umani o in qualsiasi violazione del**

62 Si veda <https://www.atlasmetrics.io/blog/csddd>.

63 Nonostante il titolo della direttiva faccia riferimento esclusivamente alla sostenibilità, il 50% del suo ambito di applicazione riguarda gli impatti negativi sui diritti umani (cfr. art. 1, paragrafo 1, lettera a), art. 3, paragrafo 1, lettera c) e allegato, parte 1). Sebbene si possa sostenere che il titolo della direttiva sia fuorviante, il fatto che si riferisca esclusivamente alla sostenibilità potrebbe essere interpretato come una conferma da parte dei legislatori dell'UE che la sostenibilità include anche la tutela dei diritti umani, rafforzando il collegamento con il punto A(iv) del presente documento.

64 Si veda <https://realaw.blog/2024/06/14/csddd-bridging-due-diligence-and-public-procurement-by-ezgi-uysal-and-laura-trevino-lozano/>.

65 Ibid, e <https://procurementmag.com/articles/how-csddd-will-transform-procurement>.

diritto internazionale (umanitario), garantendo così che le violazioni degli standard internazionali riconosciuti sui diritti umani possano legittimamente giustificare l'esclusione.

La CSDDD segna una svolta per un appalto pubblico sostenibile nell'UE. Collegando i doveri di due diligence delle aziende alle regole che regolano i contratti pubblici, si garantisce che i fondi pubblici sostengano solo imprese responsabili e rispettose dei diritti. La Direttiva non solo rafforza la base giuridica per escludere le aziende complici di abusi sui diritti umani o ambientali, ma integra anche la sostenibilità nel cuore della politica degli appalti. La CSDDD traccia una strada chiara verso un sistema di appalti che sia eticamente valido e legalmente applicabile, rafforzando il più ampio (almeno teorico) impegno dell'UE verso i diritti umani e lo sviluppo sostenibile.



SUGGERIMENTI SUI PASSAGGI PROCEDURALI

I movimenti di base e le società civili chiedono che gli enti pubblici prendano le distanze e non destinino fondi pubblici alle imprese che contribuiscono a violazioni dei diritti umani e crimini internazionali. Molti cittadini si aspettano inoltre che il denaro delle loro tasse non venga utilizzato per ingaggiare tali imprese attraverso procedure di appalto pubblico e spesso esercitano una notevole pressione politica sui funzionari eletti affinché adottino politiche etiche in materia di appalti, investimenti, ecc. Tuttavia, la procedura per farlo non è sempre chiara. Di seguito è riportata una guida per le autorità locali su questo argomento.

a) Impatto attraverso l'esclusione

Esistono vari modi possibili per garantire che le autorità locali non premino le violazioni dei diritti umani e i crimini internazionali attraverso procedure di appalto pubblico. Alla luce di quanto sopra, considerando che i motivi di esclusione dai processi di appalto pubblico nell'UE possono andare oltre motivi commerciali, quando si verificano gravi illeciti professionali, interpretati nel senso più ampio, si applicano quattro metodi principali:

1. Le autorità locali possono **escludere le aziende coinvolte in gravi o sistematiche violazioni dei diritti umani aggiungendo clausole sui diritti umani riconosciute a livello internazionale** – come i principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, le linee

guida OCSE e le norme della CSDDD – ai contratti pubblici standardizzati. In questo modo, le aziende coinvolte in tali violazioni possono **essere escluse sulla base dell'impossibilità di rispettare i termini del contratto pubblico**, oppure **il contratto può essere legalmente risolto una volta che tale coinvolgimento diventa chiaro all'autorità locale**.

2. Le autorità locali possono escludere le imprese coinvolte in violazioni sistematiche dei diritti umani, **prima dell'avvio del processo di gara d'appalto, ai sensi dell'art. 57.1 della Direttiva sugli Appalti Pubblici del 2014, per le violazioni dell'art. 18.2 della Direttiva, relativa alle violazioni di specifici strumenti del diritto internazionale in materia ambientale, sociale e del lavoro**.

3. Le autorità locali possono escludere le imprese coinvolte in violazioni sistematiche dei diritti umani, **prima dell'avvio del processo di gara d'appalto, ai sensi dell'art. 57.1 della Direttiva, per grave illecito professionale, che include il coinvolgimento in qualsiasi violazione sistematica del diritto internazionale, del DIU e dei diritti umani**.

4. Le autorità locali possono escludere le imprese coinvolte in violazioni sistematiche dei diritti umani, **mentre il processo di gara è in corso**, per violazione dell'art. 18.2 della Direttiva o per

grave illecito professionale, ai sensi dell'art. 57.5 della Direttiva.

b) Impatto attraverso altre politiche

Oltre all'esclusione delle entità complici dalle gare d'appalto pubbliche, le autorità locali dovrebbero prendere in considerazione ulteriori azioni per interrompere i legami con entità che violano sistematicamente le norme fondamentali del diritto internazionale. Queste potrebbero includere la rottura dei legami con città e Stati complici, e **la creazione di una procedura consuetudinaria di rifiuto di collaborare con qualsiasi tipo di entità, economica o governativa, implicata in gravi violazioni dei diritti umani**. Un esempio è la città di Barcellona, che ha interrotto il suo gemellaggio con la città di Tel Aviv a causa delle preoccupazioni relative alle violazioni dei diritti umani commesse da Israele nei confronti dei palestinesi. La dichiarazione dell'autorità del Difensore Civico di Barcellona ha dichiarato questa decisione legittima e necessaria, affermando che:

“il mantenimento di legami con le autorità municipali o statali israeliane che legittimano il prolungamento dell'occupazione e del colonialismo in Palestina comporta complicità nella configurazione progressiva di un crimine di apartheid contro i palestinesi.”⁶⁶

Raccomandando poi che “il Sindaco di Barcellona revochi l'Accordo di Amicizia e Cooperazione tra Barcellona, Gaza e Tel

Aviv.” e “che la Direzione delle Relazioni Internazionali e la Direzione per la Giustizia Globale e la Cooperazione Internazionale esaminino in modo esaustivo gli Accordi di Gemellaggio e i Memorandum d'Intesa (MOU) firmati dal Consiglio Comunale di Barcellona al fine di determinare se, in uno qualsiasi di essi, l'altra città non rispetti i diritti umani. In tal caso, abbiamo raccomandato la revoca dell'accordo”.

La raccomandazione del Difensore Civico dimostra che è possibile fare un passo indietro rispetto al coinvolgimento con entità che perpetrano direttamente o indirettamente crimini internazionali e violazioni dei diritti umani, e che l'unico motivo di esclusione è la condotta illecita dell'entità economica, piuttosto che la spesso presunta “discriminazione”.

c) Considerazioni generali

Come delineato dalla stessa Commissione Europea, tenere conto delle considerazioni sociali negli appalti pubblici non è solo legittimo, ma anche preferibile e incoraggiato, e le Direttive sugli Appalti Pubblici riflettono anche questo principio.⁶⁷ Un elenco di modalità per farlo è riportato nella Comunicazione della Commissione “Acquisti sociali - Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)” dove la Commissione sottolinea la necessità di utilizzare i processi di appalti pubblici per raggiungere obiettivi di responsabilità sociale,

⁶⁶ Sindicatura de Greuges de Barcelona, Delibera dell'Ufficio del Difensore civico di Barcellona Reclamo relativo alla cooperazione municipale internazionale (Accordo di amicizia e collaborazione tra Barcellona, Gaza e Tel Aviv), p. 20.

⁶⁷ Considerando 97 e articolo 67(3)(a) della Direttiva 2014/24/UE, Considerando 102 e articolo 82(3)(a) della Direttiva 2014/25/UE, Considerando 64 e Articolo 41 della Direttiva 2014/23/UE; Commissione Europea, Comunicazione della Commissione “Acquisti sociali - Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (seconda edizione)” Bruxelles, 26.5.2021 C(2021) 3573 final, p. 11, disponibile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767/attachments/1/translations/en/renditions/native> [versione italiana: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45767/attachments/1/translations/it/renditions/native>].

inclusa la protezione dei diritti umani nelle catene del valore:

“Gli appalti pubblici possono essere utilizzati per trattare le questioni sociali all’interno delle catene di approvvigionamento, come i diritti umani (30) o i principi del commercio equo. Il rispetto dei diritti umani di base costituisce una parte essenziale di qualsiasi relazione commerciale stipulata da uno Stato, come stabilito nei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani.”

L’inclusione dei criteri sociali nel ciclo degli appalti è stata accettata anche dalla Corte di Giustizia europea, che nel caso C-368/10 Commissione contro Paesi Bassi (2012) ha confermato che **le considerazioni sociali possono figurare non solo nelle specifiche tecniche, ma anche nelle condizioni di esecuzione di un contratto e nei criteri di aggiudicazione**.⁶⁸ La legittimità dell’utilizzo di criteri non economici da parte delle autorità pubbliche nell’aggiudicazione degli appalti è stata confermata anche in sentenze precedenti.⁶⁹ Si applicano limiti chiave: **il diritto ambientale, sociale e del lavoro, così come i relativi accordi collettivi devono essere** rispettati (art. 18.2). Inoltre, i criteri devono essere direttamente collegati all’oggetto del contratto pubblico in questione (Art. 67(2) (trattato di seguito nella sezione D(c)); Art. 70), proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi (Art. 42; Art. 58), oppure adatti a definire le caratteristiche delle forniture, dei servizi o dei lavori (Art. 43).⁷⁰

Inoltre, questa guida **non sostiene esplicitamente l’aggiunta di criteri relativi ai diritti umani o al diritto internazionale ai criteri di assegnazione delle procedure d’appalto**. Se alle aziende coinvolte nelle più gravi violazioni dei diritti umani, nei crimini internazionali e nelle violazioni delle norme più elevate del diritto internazionale fosse consentito di compensare il loro coinvolgimento in tali abusi, ad esempio semplicemente offrendo un prezzo migliore o una consegna più rapida, ciò non solo significherebbe abbandonare il dovere etico delle autorità locali, ma anche rinunciare ai loro obblighi ai sensi del diritto internazionale e regionale come descritto sopra. L’unico modo per rispettare questi obblighi è assicurarsi che non vengano spesi fondi pubblici per aziende coinvolte in tali violazioni e abusi.

i) Linee guida procedurali

Come può questa necessità di rispetto delle disposizioni internazionali essere tradotta in azioni? Le entità pubbliche dovrebbero:

1. Stabilire criteri di esclusione chiari nei contratti di gara, sempre basati sull’allineamento con il diritto internazionale

- Definire motivi specifici di esclusione basati sul coinvolgimento consapevole e persistente in gravi violazioni dei diritti umani, in particolare crimini di guerra, crimini contro l’umanità e genocidio, come parte dei requisiti di offerta.

⁶⁸ Caso C-368/10 Commissione contro Regno dei Paesi Bassi, paragrafi 91 e 92.

⁶⁹ Si veda C-31/87 Gebroeders Beentjes BV contro Paesi Bassi (1988); C-225/98 Commissione contro Repubblica Francese (2000); C-513/02 Concordia Bus Finlandia contro Helsingin Kaupunki e HKL-Bussiliikenne; e C-448/01 evn AG e Wienstrom GmbH contro Republik Österreich.

⁷⁰ “Public Procurement and Human Rights: advancing International Labour Standards at International and European Level”, Giulia Botta, 2020, disponibile all’indirizzo https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2020/12/2020-Research-Paper_Giulia-Botta-final.pdf.

- Escludere le imprese che sono state formalmente sanzionate, perseguite o giudicate colpevoli di tali violazioni da organismi o tribunali internazionali riconosciuti.

- Garantire che gli standard di appalti siano allineati alle convenzioni e alle linee guida internazionali sui diritti umani e nella lotta alla corruzione.

2. Incorporare procedure di due diligence e screening

- Richiedere ai potenziali offerenti di fornire prove di conformità agli standard internazionali sui diritti umani.

- Effettuare controlli approfonditi dei precedenti utilizzando fonti e database credibili per identificare qualsiasi coinvolgimento in violazioni dei diritti umani o crimini internazionali.

3. Divulgazione e certificazione obbligatorie

- Richiedere ai potenziali offerenti di presentare una dichiarazione che attesti di non aver commesso e non essere associati a gravi e persistenti violazioni dei diritti umani o crimini internazionali.

- Implementare clausole per sottolineare la responsabilità per la condotta etica.

4. Implementare misure di monitoraggio e applicazione

- Incorporare un monitoraggio continuo

durante l'implementazione del progetto, potenzialmente tramite audit periodici e reportistica, per garantire la conformità continua.

- Escludere le aziende se durante l'esecuzione emergono rapporti o prove credibili che indichino il loro coinvolgimento in pratiche non etiche.

5. Trasparenza e responsabilizzazione

- Documentare e pubblicare le motivazioni delle decisioni di esclusione per mantenere la trasparenza e prevenire esclusioni arbitrarie, favorendo l'equità come previsto nelle procedure di valutazione delle offerte.

6. Comunicazione sulle potenziali conseguenze delle violazioni dei diritti umani

- Comunicare chiaramente agli offerenti che commettere violazioni dei diritti umani o crimini internazionali è incompatibile con i principi degli appalti pubblici e costituisce motivo di squalifica automatica (impossibilità di qualificarsi per la gara d'appalto).

Queste misure garantiscono che il processo di appalto pubblico respinga qualsiasi coinvolgimento in attività non etiche o criminali, promuovendo così l'integrità, la protezione dei diritti umani e la fiducia pubblica nelle iniziative governative.



POSSIBILI OBIEZIONI PREVISTE E COME POTREBBERO ESSERE AFFRONTATE

L'introduzione di uno strumento che consente alle amministrazioni pubbliche di escludere dalle procedure di appalto le aziende complici di gravi violazioni dei diritti umani o crimini internazionali (come quelli derivanti da conflitti armati, occupazione o genocidio) può suscitare obiezioni infondate. Tuttavia, tali critiche possono essere affrontate efficacemente attraverso un ragionamento giuridico solido, prove fattuali e giurisprudenza consolidata, che dimostrano come tali misure di esclusione si basino su solide basi giuridiche. Tale esclusione per motivi legati ai diritti umani non è solo legittima, ma anche incoraggiata dal diritto internazionale ed europeo, inclusa la giurisprudenza dell'UE, come evidenziato nelle sezioni precedenti, lasciando pochi o nessun rischio giuridico nell'attuazione di tali misure. La presente sezione intende essere, solo a titolo precauzionale, uno strumento per prepararsi a potenziali contestazioni e obiezioni, al fine di dimostrare la legalità e la legittimità degli appalti pubblici etici.

a) Presunta discriminazione o disparità di trattamento

Alcuni potrebbero sostenere che escludere le aziende coinvolte in gravi violazioni del diritto internazionale umanitario o dei diritti umani equivalga a discriminazione o a una forma

indiretta di boicottaggio politico. Questa preoccupazione non ha fondamento nel diritto dell'UE.

Controargomentazione:

Innanzitutto, la discriminazione nel diritto UE e internazionale si riferisce a motivi vietati come nazionalità, origine etnica, opinione politica o caratteristiche protette simili. Escludere un operatore per coinvolgimento in crimini di guerra, gravi violazioni del DIH o violazioni sistemiche dei diritti umani è una valutazione dell'integrità basata sulla condotta, non una distinzione su basi protette. Tali misure mirano all'illecito professionale, non all'identità, origine o proprietà, e quindi sono chiaramente al di fuori dell'ambito dell'articolo 21 della Carta o della CERD. Gli Stati stessi non sono beneficiari di tutele antidiscriminatorie, che si applicano a individui o gruppi di individui, non ai governi.

In secondo luogo, la legge degli appalti dell'UE autorizza espressamente esclusioni basate sull'integrità. L'articolo 57(4)(c) della Direttiva 2014/24/UE consente l'esclusione per gravi illeciti professionali. La CGUE interpreta questo concetto in senso ampio, includendo qualsiasi condotta che metta seriamente in dubbio credibilità, integrità o affidabilità (Vossloh Laeis, C-124/17;⁷¹ Adusbef

⁷¹ Disponibile all'indirizzo: <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=206983&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1397676>, paragrafo 24.

(Pont Morandi), C-683/22⁷²). Nel caso Adusbef, la Corte ha confermato che le amministrazioni aggiudicatrici possono legittimamente imporre requisiti particolarmente elevati di integrità e affidabilità.⁷³ La complicità in gravi violazioni del diritto internazionale umanitario o dei diritti umani soddisfa. In terzo luogo, un appalto etico che applica criteri di integrità oggettivi e riconosciuti a livello internazionale e non si riferisce a nessuno stato, nazionalità o territorio in particolare non può logicamente essere definito discriminatorio.

Infine, nella causa Baldassi e altri contro Francia (2020),⁷⁴ la Corte europea dei diritti dell'uomo ha chiarito che l'attività di sensibilizzazione relativa al rispetto del diritto internazionale negli appalti pubblici, anche sotto forma di inviti al boicottaggio, rientra nell'ambito dell'espressione politica protetta ai sensi dell'articolo 10 della CEDU, a condizione che non sfoci in incitamento alla violenza, all'odio o all'intolleranza. Una misura fondata sul diritto degli appalti pubblici, applicata attraverso procedure adeguate e basata su criteri oggettivi di integrità, è legittima e pienamente conforme al diritto dell'UE.

Di conseguenza, le esclusioni fondate sulla complicità in crimini internazionali o gravi violazioni dei diritti umani non sono discriminatorie e riflettono, anzi, proprio quel livello di integrità professionale che la normativa dell'UE in materia di appalti pubblici richiede agli offerenti.

b) Preoccupazioni riguardo alla restrizione della concorrenza

Si potrebbe obiettare che escludere le imprese per motivi legati ai diritti umani potrebbe limitare artificialmente la concorrenza, compromettendo l'obiettivo degli appalti pubblici di ottenere il miglior rapporto qualità-prezzo.

Controargomentazione:

Al contrario, consentire alle imprese di partecipare alle gare d'appalto nonostante il loro coinvolgimento in crimini internazionali compromette la concorrenza leale. Tali imprese potrebbero ottenere un vantaggio economico sleale sfruttando le economie in situazioni di conflitto, l'estrazione illegale di risorse o il lavoro forzato. L'esclusione ripristina condizioni di parità garantendo che tutti i partecipanti siano soggetti allo stesso livello di legalità e integrità. Inoltre, il regime degli appalti dell'UE consente esplicitamente alle amministrazioni aggiudicatrici di bilanciare le considerazioni di prezzo con obiettivi etici, sociali e ambientali (Direttiva 2014/24/UE, considerando 37 e 97).

c) Possibile incompatibilità con le libertà del mercato interno

Un'ulteriore obiezione potrebbe essere che tali esclusioni creino restrizioni ingiustificate alla libera prestazione dei servizi o alla libertà di stabilimento ai sensi del TFUE.

Controargomentazione:

Anche se tali misure costituiscono restrizioni, esse sono giustificate da motivi imperativi di

⁷² Disponibile all'indirizzo: <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=grave%20professional%20misconduct&docid=292040&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=13141862>, paragrafi 95-96.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Baldassi and others v. France, disponibile all'indirizzo: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22fulltext%22%3A%22baldassi%22%22itemid%22%3A%22001-202756%22%7D>, paragrafo 68.

interesse pubblico. Nel caso Concordia Bus (C-513/99),⁷⁵ la Corte ha riconosciuto che le autorità possono integrare criteri ambientali nelle decisioni di aggiudicazione quando tali criteri sono connessi all'oggetto dell'appalto, sono applicati in modo trasparente e rispettano principi generali quali la non discriminazione. La sentenza riconosce che gli appalti possono legittimamente perseguire obiettivi diversi dalla mera efficienza economica, comprese le preoccupazioni ambientali o sociali.

Per analogia, il rispetto dei diritti umani, del diritto umanitario e del diritto penale internazionale (tutti sanciti dal diritto primario dell'UE, compresa la Carta dei diritti fondamentali) costituisce un obiettivo altrettanto legittimo in grado di giustificare restrizioni alle libertà del mercato interno. L'esclusione delle imprese coinvolte in gravi violazioni dei diritti umani è quindi in linea con i valori costituzionali dell'UE e con i suoi obblighi sia ai sensi del diritto dell'Unione che del diritto internazionale.

d) Rischio di “politicizzazione” delle decisioni in materia di appalti

Alcuni potrebbero sostenere che introdurre tali esclusioni rischia di “politicizzare” gli appalti e trasformarli in uno “strumento di politica estera”.

Controargomentazione:

L'UE stessa ha esplicitamente approvato l'uso degli appalti pubblici per promuovere lo sviluppo sostenibile e la responsabilità d'impresa. La Comunicazione sulla Procura Pubblica della Commissione del 2017 invita le amministrazioni aggiudicatrici a utilizzare il proprio potere d'acquisto per raggiungere

obiettivi “strategici”, incluso il rispetto dei diritti umani. Analogamente, gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, approvati dall'UE, comprendono non solo la protezione ambientale ma anche la pace (SDG 16), l'eradicazione della fame (SDG 2) e il rispetto per la dignità umana.

Lungi dall'essere politiche, tali esclusioni concretizzano gli impegni normativi dell'UE stessa. L'esclusione delle imprese complici di gravi violazioni dei diritti umani e di crimini internazionali è saldamente ancorata al diritto degli appalti pubblici dell'UE, sostenuta dall'articolo 57 della direttiva 2014/24/UE e dall'interpretazione estensiva di “grave illecito professionale” nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Tale pratica rafforza, anziché minare, la concorrenza leale, si applica in modo uguale a tutti gli operatori economici e serve obiettivi legittimi e riconosciuti di interesse pubblico. Inoltre, è in linea con l'agenda dell'UE in materia di appalti sostenibili e con gli impegni internazionali assunti nell'ambito degli SDG.

e) Affrontare il requisito del “collegamento con l'oggetto dell'appalto”

Quando le amministrazioni aggiudicatrici inseriscono criteri sociali, lavorativi o ambientali aggiuntivi nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione o nelle clausole relative all'esecuzione dell'appalto, la normativa UE in materia di appalti pubblici richiede che tali condizioni siano collegate all'oggetto dell'appalto (artt. 67, paragrafo 2, e 70 della direttiva 2014/24/UE). Questo requisito garantisce che le decisioni di aggiudicazione rimangano obiettive, trasparenti e connesse

⁷⁵ Si veda: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-513/99>, paragrafi 1, 2.

all'esecuzione dell'appalto.

Tuttavia, tale requisito **è applicabile solo alle situazioni in cui tali norme fanno parte dei criteri di aggiudicazione della gara**, dopo che l'offerente è già stato ammesso alla procedura. La presente guida sostiene l'**esclusione** delle imprese coinvolte in violazioni sistematiche dei diritti umani, del diritto internazionale e del diritto internazionale umanitario. **Per tale esclusione, non vi è alcun fondamento nella direttiva per sostenere che debba esserci un nesso tra la violazione in cui l'impresa è coinvolta e l'esecuzione dell'appalto pubblico in questione.** La violazione di per sé è sufficiente per l'esclusione dalla procedura. Ciò vale in particolare per le esclusioni basate su gravi casi di illecito professionale, che riguardano l'integrità dell'impresa in senso generale.

Inoltre, i requisiti legati ai diritti umani soddisfano intrinsecamente questo legame, se fosse stato richiesto. Ai sensi dell'articolo 18(2), tutti i contratti pubblici devono essere eseguiti in conformità con gli obblighi sociali, lavorativi e ambientali applicabili — inclusi quelli derivanti dagli strumenti internazionali elencati nell'Allegato X. Poiché il rispetto di questi obblighi è una condizione obbligatoria per l'esecuzione legale del contratto, qualsiasi clausola che richieda l'adesione agli standard internazionali riconosciuti sui diritti umani è automaticamente collegata all'oggetto dell'appalto: essa disciplina le modalità di esecuzione del contratto. Di conseguenza, le specifiche tecniche, i criteri di aggiudicazione o le condizioni di esecuzione basati sui diritti umani soddisfano senza difficoltà il requisito relativo all'oggetto dell'appalto.

f) Presunta irrilevanza della CSDDD a seguito del pacchetto Omnibus

Il pacchetto Omnibus è un insieme di modifiche legislative adottate dall'Unione Europea nel dicembre 2025 con l'obiettivo di «semplificare la normativa in materia di sostenibilità» riducendo l'ambito di applicazione, gli obblighi e i termini di attuazione degli strumenti chiave del Green Deal europeo, in particolare la direttiva sulla rendicontazione di sostenibilità delle imprese (CSRD) e la direttiva sulla due diligence in materia di sostenibilità delle imprese (CSDDD). Alcuni potrebbero sostenere che la CSDDD sia ora meno rilevante per gli appalti etici perché il pacchetto Omnibus del 2025 ne ha notevolmente ridotto l'ambito di applicazione, aumentato le soglie di applicabilità, rinviato l'attuazione al 2029 e rimosso obblighi chiave come i piani di transizione climatica. Questi cambiamenti hanno ridotto il numero di aziende soggette alla direttiva e ne hanno ritardato l'effetto pratico.

Tuttavia, anche con queste riforme, la CSDDD rimane parte del diritto dell'UE e il suo obbligo fondamentale di due diligence in materia di diritti umani e ambiente, sebbene di portata più ristretta, continua a sussistere e alla fine sarà applicato. I critici dell'Omnibus hanno osservato che «l'obbligo fondamentale di due diligence rimane»,⁷⁶ indicando che le protezioni chiave dei diritti umani non sono state completamente rimosse, anche se indebolite. Pertanto, la direttiva non può essere completamente ignorata in quanto irrilevante per gli appalti etici.

Cosa ancora più importante, le basi giuridiche per gli appalti etici illustrate nel presente

⁷⁶ Si veda: <https://sustainabilitymag.com/news/omnibus-what-next-as-eu-votes-to-slash-climate-regulations>.

documento non dipendono esclusivamente dal CSDDD. I principali fondamenti esaminati (la direttiva 2014/24/UE, in particolare gli articoli 18, paragrafo 2, e 57, il diritto internazionale umanitario, il diritto internazionale dei diritti umani, i Principi guida delle Nazioni Unite e il dovere di non riconoscimento/non assistenza) rimangono pienamente operativi e vincolanti. Anche se l'ambito di applicazione del CSDDD è limitato, questi altri strumenti giuridici forniscono basi indipendenti e solide per escludere le imprese sulla base di comportamenti che violano i diritti umani o il diritto internazionale umanitario.

ALLEGATO 1:

Panoramica delle mozioni sulle politiche di appalti etici approvate

NORD DELL'IRLANDA		Verbali	Notizie
Derry & Strabane	Gennaio 2024	Link	Link
Newry, Mourne & Down	Aprile 2024	Link	Link
Belfast City	Marzo 2024	Link	Link
IRLANDA MERIDIONALE		Verbali	Notizie
Città di Dublino	Settembre 2025	Link	Link
Contea di Dublino Sud	Marzo 2025	Link	
Fingal	Febbraio 2025	Link	Link
Contea di Clare	Maggio 2025	Link	Link
BELGIO		Verbali	Notizie
Mechelen	Marzo 2025	Link	Link
Gand	Novembre 2023	Link	Link
Wolowe Saint Lambert	Maggio 2025	Link	Link
Seraing	Giugno 2025	Link	Link
Scharbeek	Settembre 2025	Link	Link
Lovanio	Settembre 2025	Link	Link
ITALIA		Verbali	Notizie
Regione Emilia-Romagna	Giugno 2024	Link	Link
Bologna	Aprile 2024	Link	Link
Cesena (FC)	Luglio 2024	Link	Link
Castel San Pietro (BO)	Aprile 2025	Link	Link
Monza	Ottobre 2025	Link	Link
San Lazzaro di S. (BO)	Novembre 2025		Link
Regione Emilia-Romagna	Dicembre 2025	Link	Link

ALLEGATO 2:

Modello generale per le mozioni sulle politiche di appalti etici

Di seguito è riportato un modello generico di testo che i politici possono presentare al proprio consiglio comunale sotto forma di mozione. La mozione illustra perché esiste non solo un obbligo morale, ma anche giuridico, di garantire il rispetto del diritto internazionale attraverso le politiche di appalto locali. Descrive inoltre un elemento fondamentale di una politica etica in materia di appalti pubblici: non è possibile escludere gli offerenti in base al loro ambito geografico di attività, al luogo di approvvigionamento, all'identità nazionale o all'origine

APPALTI PUBBLICI ETICI

Proposta di mozione da presentare nei consigli comunali

Questo Consiglio deplora il fatto che le imprese traggano profitto da conflitti armati protratti e da violazioni sistematiche dei diritti umani. Crimini internazionali quali l'aggressione, l'apartheid e il genocidio destano particolare preoccupazione nell'attuale contesto di instabilità. Con la presente mozione, il Consiglio intende incoraggiare le imprese ad adempiere ai propri obblighi, evitando di contribuire a impatti negativi sui diritti umani attraverso le proprie attività e prevenendo o mitigando le violazioni dei diritti umani legate alle loro operazioni.

Il Consiglio è consapevole del ruolo cruciale delle autorità locali e delle loro procedure di appalto pubblico nel garantire il rispetto dei diritti umani da parte delle aziende, nonché del loro obbligo, ai sensi delle norme ampiamente accettate in materia di imprese e diritti umani – come stabilito nei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani e nelle Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali – di promuovere il rispetto dei diritti umani da parte delle aziende con cui intrattengono rapporti commerciali.

Il Consiglio riconosce il diritto delle autorità locali, come il presente Consiglio, di escludere dagli appalti pubblici le imprese implicate in gravi illeciti professionali, inclusi gravi abusi dei diritti umani, crimini di guerra e/o violazioni del diritto internazionale.

Questo Consiglio decide di adottare una politica di appalti etici (PAE) che tenga conto del coinvolgimento degli offerenti e dei membri della propria entità economica in gravi violazioni dei diritti umani e/o del diritto internazionale e che consenta al Consiglio di escludere gli offerenti problematici dalle proprie procedure di gara. L'PAE incorporerà norme e standard internazionali ampiamente riconosciuti e formulati con precisione in materia di imprese e diritti umani, al fine di chiarire in quali casi sia giustificata l'esclusione dalle gare d'appalto.

ALLEGATO 3:

Proposte di clausole sui diritti umani

Il presente allegato fornisce alcuni suggerimenti sulla formulazione delle clausole sui diritti umani che possono essere inserite nei contratti standard di appalto, come indicato nella sezione C (a) della presente Guida operativa.

Sebbene siano possibili molte varianti delle clausole sui diritti umani, tutte efficaci nel raggiungimento dell'obiettivo prefissato, esistono alcuni principi fondamentali di cui occorre tenere conto (cfr. anche la Sezione D) al momento di redigere tali clausole. L'attuazione di queste considerazioni renderà la politica immune da azioni legali e garantirà che la politica e le sue disposizioni siano efficaci nel raggiungimento dei propri obiettivi.

I punti chiave da considerare sono i seguenti:

- Qualsiasi criterio di esclusione deve essere comunicato in modo chiaro e trasparente, prima dell'avvio del processo di selezione;
- Qualsiasi clausola sui diritti umani aggiunta ai contratti standard deve essere chiara e oggettiva;
- La clausola dovrebbe basarsi su norme sui diritti umani ampiamente accettate, come quelle stabilite nei Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani o nelle Linee guida dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico per le imprese multinazionali.
- Menzionare esplicitamente Israele o i Territori palestinesi occupati (OPT) nella clausola ne indebolirà l'efficacia, poiché la renderà un facile bersaglio per accuse di "discriminazione". L'esclusione di solito non è consentita solo in base all'origine nazionale o all'ambito geografico delle operazioni. L'aggiunta di un riferimento così specifico renderà inoltre questo documento meno utile per altre lotte intersezionali.

ESEMPIO A: L'azienda partecipante alla gara garantisce che nessuna delle sue attività violi i Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani né le Linee guida dell'OCSE per le imprese multinazionali sulla condotta responsabile delle imprese.

ESEMPIO B: L'azienda partecipante alla gara garantisce che, durante l'esecuzione del contratto, non collaborerà con alcuna entità aziendale (gruppo) che operi in insediamenti illegali in territori occupati, ovunque essi si trovino, né con alcuna entità aziendale che contribuisca alla situazione illegale creata dalla presenza di un esercito straniero in territori occupati.

ESEMPIO C: L'azienda partecipante alla gara dichiara di non essere coinvolta in alcuna operazione che (contribuisca a) violare le Convenzioni di Ginevra, lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale o qualsiasi parere legale o giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia.

ELSC.SUPPORT