

GLI APPALTI VERDI: ATTUALITA' E PROSPETTIVE



Cagliari, 9 ottobre 2014

Prof. Avv. ANDREA DI LASCIO

APPALTI “VERDI” O GREEN PUBLIC PROCUREMENT: definizione



“Il termine "appalti verdi" o "Green Public Procurement" indica l'insieme degli strumenti giuridici volti a promuovere la graduale integrazione degli interessi ambientali nella disciplina legislativa degli appalti pubblici. L'espressione non richiama una particolare categoria di appalti ma si riferisce ad un criterio generale, da adottarsi indistintamente per tutti i tipi di appalti, che dovrebbe orientare il settore pubblico verso scelte di acquisto di beni e servizi caratterizzati da una minore pericolosità per l'ambiente rispetto ad altri beni o servizi ad essi fungibili” (C. De Rose, Gli appalti verdi nel diritto dell'Unione Europea: regole preesistenti e regole recentissime, in Il Consiglio di Stato, 2004, 9, 2, 1825).

APPALTI “VERDI” O GREEN PUBLIC PROCUREMENT: definizione



Secondo la **Commissione U.E.**, il Green Public Procurement *“è l'approccio in base al quale le Amministrazioni pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita”.*

APPALTI “VERDI” O GREEN PUBLIC PROCUREMENT: definizione

4

Il Green Public Procurement, quindi:

- rappresenta uno strumento di politica ambientale avente come scopo quello di favorire un mercato di prodotti, servizi e lavori a ridotto impatto ambientale;
- sfrutta la forza del mercato pubblico al fine di apportare benefici all'ambiente;
- stimola il mercato dei prodotti e servizi ecologici;
- rappresenta un modello per imprese e consumatori privati.

APPALTI “VERDI” O GREEN PUBLIC PROCUREMENT

5

Le “radici” storiche del *green public procurement* vanno ricercate nella legislazione sovranazionale e comunitaria.

Nel corso degli anni si assiste ad una lenta, ma costante, convergenza tra la normativa in materia di appalti e quella in materia di ambiente.

Tale processo vede un'accelerazione negli ultimi anni, in corrispondenza con l'emersione di una nuova sensibilità ambientale.

APPALTI “VERDI” O GREEN PUBLIC PROCUREMENT

6

Gli appalti pubblici possono costituire, indirettamente, uno strumento molto importante per il perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale. Il “mercato” degli appalti pubblici, infatti, ha dimensioni notevoli.

Secondo le stime della **Commissione Europea**:

- ❑ la spesa pubblica nei Paesi membri per l’acquisto di beni, servizi e lavori ammonta annualmente a circa il **19% del relativo PIL**;
- ❑ i volumi di spesa per acquisti delle pubbliche amministrazioni ammontano in Italia al **14% circa del PIL nazionale**.

Gli **appalti “verdi”**, quindi, sono uno strumento chiave per attuare una riforma ecologica p.a. stessa e per raggiungere molti degli obiettivi ambientali che si è data l’Unione Europea (*Green economy*).

APPALTI “VERDI” O GREEN PUBLIC PROCUREMENT

7

Acquistare "verde" significa rivedere le procedure di appalto sulla base non solo del costo monetario del prodotto/servizio ma anche sulla base dell'impatto ambientale dello stesso.

Il concetto di base è il ciclo di vita del prodotto.

Occorre considerare, nel costo del prodotto/servizio, anche quanto si spende per l'uso (in termini, ad esempio, di manutenzione, energia spesa, ecc.).

ORIGINE DEL G.P.P. A LIVELLO INTERNAZIONALE

8

- **2000: Carta di Hannover**

- **2002: Piano di implementazione del Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile di Johannesburg**

- **2002: Raccomandazione OCSE in tema di G.P.P.**

1. sollecita Stati aderenti ad introdurre nelle loro politiche di beni e servizi **criteri ecologici** al fine di migliorare la qualità ambientale

2. proposta l'introduzione di **clausole verdi** negli appalti pubblici, compatibilmente con principi di trasparenza, non discriminazione e concorrenza

GREEN PUBLIC PROCUREMENT NEL DIRITTO COMUNITARIO

9

La tutela dell'ambiente rientra tra i principi fondamentali dell'Unione Europea.

Ai sensi dell'art. 3, co. 3 del Trattato sull'Unione Europea:
“L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico”.

GREEN PUBLIC PROCUREMENT NEL DIRITTO COMUNITARIO

10

Ad oggi non vi è un'unica normativa organica in materia di appalti verdi. L'evoluzione della disciplina in materia è stata influenzata sia dalle politiche ambientali, sia dalle normative in materia di contratti pubblici.

LA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA

11

- I Trattati del 1957 non contenevano alcuna norma in materia ambientale.
- Nel **1973** viene approvato il **Primo Programma d'azione in materia ambientale** (periodo 1973-1977), con i seguenti obiettivi:
 - lotta all'inquinamento;
 - miglioramento dell'ambiente e delle condizioni di vita;
 - partecipazione della Comunità agli organismi internazionali attivi nel settore della tutela ambientale.

(segue)

LA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA

12

- **1987, l'Atto Unico Europeo** stabilisce gli obiettivi della Comunità in materia ambientale, tra cui:
 - salvaguardia, protezione e miglioramento qualità dell'ambiente;
 - protezione salute umana;
 - garanzia di utilizzo razionale e accorto delle risorse naturali.
- **1992, il Trattato di Maastricht**
 - codifica principio dello sviluppo sostenibile nel contesto della realizzazione del mercato interno;
 - attribuisce alla Comunità il compito di promozione di elevato livello di protezione dell'ambiente.
- **1993, Quinto programma di azione** (segue)

LA POLITICA AMBIENTALE EUROPEA

13

- **1997**, con il **Trattato di Amsterdam** viene codificato il principio secondo cui le esigenze di tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e attuazione delle politiche comunitarie con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo sostenibile.
- per il periodo **2002-2012**, il **Sesto programma di azione**, dal titolo "*Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta*", individua 4 priorità dell'azione europea:
 - 1) cambiamenti climatici
 - 2) natura e biodiversità
 - 3) salute e qualità della vita
 - 4) risorse naturali e rifiuti
- **2009**, il **Trattato di Lisbona** riforma i Trattati fondativi della U.E., ed in particolare l' art. 3, par. 3 del TUE e gli artt. 191-193 del TFUE.

LA POLITICA DEGLI APPALTI PUBBLICI EUROPEA

14

- **Direttiva n. 71/304**, diretta a eliminare restrizioni a libertà di accesso alle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici.
- **Direttive n. 71/305 e n. 77/62**, che sancisce il divieto di prescrizioni tecniche discriminatorie ed introduce criteri oggettivi e uniformi nella selezione dei candidati e aggiudicazione degli appalti.
- **Atto Unico Europeo del 1987** segna una svolta fondamentale, spingendo le istituzioni europee ad intervenire in maniera più incisiva sul piano legislativo. Nell'arco di un decennio, infatti, vengono adottate **tre dici direttive**.

CONVERGENZA E INTEGRAZIONE TRA MATERIA AMBIENTALE E DISCIPLINA APPALTI PUBBLICI A LIVELLO EUROPEO

15

- **1996, Libro verde** della Commissione sugli appalti pubblici.
- **2003, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo** che chiarisce le possibilità offerte dal regime degli appalti pubblici riguardo le esigenze di protezione dell'ambiente nelle varie fasi della procedura di aggiudicazione, e invita gli Stati membri ad adottare entro il 2006 un piano d'azione nazionale in materia di G.P.P..

CONVERGENZA E INTEGRAZIONE TRA MATERIA AMBIENTALE E DISCIPLINA APPALTI PUBBLICI A LIVELLO EUROPEO: giurisprudenza

16

La giurisprudenza della **Corte di Giustizia dell'Unione Europea**, attenuando la rigidità della normativa in tema di appalti pubblici, favorisce la progressiva apertura della relativa disciplina alle tematiche ambientali:

- Sentenza **Beentjes** (causa 31/87, 20.09.1988).
- Sentenza **Commissione c. Germania** (C-318/94, 28.03.1996): stabilisce che un'amministrazione aggiudicatrice può tenere conto dei criteri relativi alla tutela ambientale nelle diverse fasi del procedimento di aggiudicazione di un appalto pubblico. Anche una ragione tecnica afferente la tutela dell'ambiente può essere presa in considerazione al fine di valutare se un appalto possa essere affidato ad un unico concorrente. (segue)

CONVERGENZA E INTEGRAZIONE TRA MATERIA AMBIENTALE E DISCIPLINA APPALTI PUBBLICI A LIVELLO EUROPEO: giurisprudenza

17

2002, sentenza **Concordia Bus Finland Oy Ab** (C-513/99, 17.09.2002): “L'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, dev'essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario e, in particolare, il principio di non discriminazione. Il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione criteri collegati alla tutela dell'ambiente, come quelli di cui trattasi nella causa principale, per il solo fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri”.

CONVERGENZA E INTEGRAZIONE TRA MATERIA AMBIENTALE E DISCIPLINA APPALTI PUBBLICI A LIVELLO EUROPEO: giurisprudenza (2)

18

- **2003** sentenza **EVN AG** (C-448/01, 04.12.2003): ribadisce il principio per cui nell'attribuire l'appalto all'offerente che abbia presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione può adottare criteri ecologici purchè non conferiscano all'amministrazione libertà incondizionata di scelta.

CONVERGENZA E INTEGRAZIONE TRA MATERIA AMBIENTALE E DISCIPLINA APPALTI PUBBLICI A LIVELLO EUROPEO

19

Ulteriori iniziative della **Commissione europea** in tema di appalti verdi:

- 2005: Manuale sugli appalti pubblici eco-compatibili
- 2008: Comunicazione della Commissione europea al Parlamento, Consiglio, Comitato economico e sociale europeo, Comitato delle regioni, finalizzata ad elaborare una serie unica di criteri volti a ridurre oneri per gli operatori economici e le p.a. che attuino il G.P.P..

DISCIPLINA APPALTI PUBBLICI E TUTELA AMBIENTALE A LIVELLO NAZIONALE

20

Il **D.L. n. 22/1997 (c.d. “Decreto Ronchi”)** e **s.m.i.**, introduce una serie di obblighi per la Pubblica Amministrazione in relazione alle modalità di acquisto e consumo di particolari beni. In particolare:

- obbligo di acquistare carta riciclata per almeno il 40 % del fabbisogno;
- il 20 % dei pneumatici necessari agli automezzi pubblici deve essere costituito da pneumatici ricostruiti.

Il successivo **D.M. 27 maggio 1998** ha previsto che la sostituzione dei veicoli dell'Amministrazione dovesse essere costituita da mezzi elettrici, ibridi o a gas naturale/GPL, per una quota via via crescente sino a raggiungere il 50 % nel 2003.

Ancora, il **D.M. 8 maggio 2003 n. 203** *“individua regole e definizioni affinché le regioni adottino disposizioni, destinate agli enti pubblici ed alle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, che garantiscano che manufatti e beni realizzati con materiale riciclato coprano almeno il trenta per cento del fabbisogno annuale”*. (segue)

DISCIPLINA APPALTI PUBBLICI E TUTELA AMBIENTALE A LIVELLO NAZIONALE

21

Il 2 agosto 2002 il CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica) approva la “**Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile**”, un **piano decennale** che individua quale elemento cardine della politica ambientale nazionale il concetto di sviluppo sostenibile, ricavato dal combinato disposto degli artt. 2, 9 e 32 Cost.

Quindi:

- la P.A. deve perseguire e realizzare lo sviluppo sostenibile mediante politiche ambientali concrete;
- il G.P.P. è lo strumento a disposizione della P.A. per l'attuazione dello sviluppo sostenibile e l'integrazione dei criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto.

DISCIPLINA APPALTI PUBBLICI E TUTELA AMBIENTALE A LIVELLO NAZIONALE

22

- **D.LGS. 152/2003 (Codice dell'ambiente):** agli artt. 179-180-181 prevede l'introduzione di clausole in appalto in grado di valorizzare capacità e competenze per favorire impiego di materiali recuperati da rifiuti.
- **D.LGS. 163/2006 (Codice contratti pubblici)** recepisce le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE ed offre la possibilità di ricorrere allo strumento degli appalti verdi.
- **D.P.R. 207/2010 (Regolamento di esecuzione del Codice dei contratti pubblici):** contiene disposizioni molto importanti in relazione al *Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione* (v. slides seguenti).

IL D.LGS. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici)

23

D.LGS. 163/2006 (Codice contratti pubblici)

- **art. 2:** consente di tener conto di esigenze sociali e ambientali nella determinazione dei criteri che ispirano la procedura ad evidenza pubblica
- **art 42:** consente alla stazione appaltante di dar peso al dato che l'attività dell'impresa concorrente sia conforme a standards ambientali
- **art 44:** relativo a appalti di lavori e servizi, prevede le stazioni appaltanti possano chiedere la presentazione di certificati per attestare rispetto dell'operatore economico di norme di gestione ambientale (riferimento a sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)); debbono comunque essere accettati tutti i mezzi di prova volti a dimostrare l'adozione di sistemi di gestione ambientale
- **art 58:** considera sostenibilità ambientale componente tale da qualificare un appalto "*particolarmente complesso*" e dunque rende possibile il ricorso al dialogo competitivo (segue)

IL D.LGS. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici)

24

D.LGS. 163/2006 (Codice contratti pubblici)

- **art. 68:** relativo a determinazione delle specifiche tecniche dell'oggetto del contratto stabilisce che ogniqualvolta sia possibile devono essere definite tenendo conto altresì di tutela ambientale
- **art. 83:** prevede che, tra i criteri di determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa abbiano rilievo anche “le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera e del prodotto”

IL D.P.R. 207/2010 (Regolamento esecutivo del Codice dei contratti pubblici)

25

D.P.R. 207/2010 (Reg. es. del Codice contratti pubblici)

- **art. 120:** per gli appalti di lavori, prevede che le stazioni appaltanti si attengano ai Criteri ambientali minimi stabiliti nel P.A.N. (e nei successivi decreti attuativi) per la determinazione dei criteri di valutazione delle caratteristiche estetiche e funzionali;

- **art. 138, co. 3:** *“Al fine di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'articolo 2, comma 2, del codice nonché l'articolo 69 del codice, le stazioni appaltanti nella definizione dei contenuti del capitolato e dei contratti:*

a) ai fini del perseguimento delle esigenze ambientali, tengono in considerazione, ai sensi dell'articolo 68 del codice, ove possibile, i criteri di tutela ambientale di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008 [il P.A.N., n.d.r.], pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successivi decreti attuativi”.

Il Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della P.A.

26

Con la **Legge Finanziaria 2007 (L. 296/2006)** – conformemente a quanto disposto dalla Comunicazione della Commissione europea n. 302 del 2003 – viene prevista l'adozione del Piano d'azione nazionale (P.A.N.) per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione.

Il **P.A.N. - PIANO D'AZIONE NAZIONALE** è stato adottato con Decreto interministeriale 135/2008 ed aggiornato con D.M. 10 aprile 2013.

Il Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della P.A.

27

Il P.A.N., in linea generale:

- fissa 3 obiettivi strategici:

- 1) efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia, e conseguente riduzione delle emissioni di CO2
- 2) riduzione quantitativa dei rifiuti da smaltire
- 3) riduzione dell'uso di sostanze pericolose

- detta specifiche prescrizioni per gli enti pubblici, invitandoli a:

- 1) effettuare un'analisi dei propri fabbisogni con l'obiettivo di razionalizzare i consumi;
- 2) identificare le funzioni competenti per l'attuazione del GPP coinvolte nel processo d'acquisto;
- 3) redigere uno specifico programma interno per implementare le azioni in ambito GPP

Il Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della P.A.

28

Più nello specifico, il **P.A.N.** individua 11 settori di intervento prioritario del G.P.P., rinviando a successivi decreti ministeriali la concreta definizione dei **Criteri ambientali minimi (C.A.M.)** per ciascuno di tali settori.

I **C.A.M.** sono parametri tecnici, di natura prevalentemente ambientale, che consentono di valutare e classificare la sensibilità ambientale dell'appalto. Spesso sono individuati tra i parametri ambientali presi in considerazione dalle etichette di qualità ecologica già esistenti sul mercato.

Ad oggi sono stati emanati, ad esempio, i decreti che individuano i C.A.M per l'acquisto di prodotti e servizi nel settore della ristorazione (cfr. D.M. 25 luglio 2011) e nel settore delle pulizie e dell'igiene (D.M. 24 maggio 2012), per l'acquisto di veicoli per il trasporto su strada (D.M. 8 maggio 2012) ecc.

Il Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della P.A.

29

Il principale limite del P.A.N. è che lo stesso fissa i Criteri Ambientali Minimi con esclusivo riferimento ad 11 settori di prodotti/servizi.

Per i settori non contemplati dal P.A.N. la normativa vigente non prevede bensì una facoltà, in capo alle Pubbliche Amministrazioni, di tener in considerazione valutazioni attinenti alla sostenibilità ambientale nell'esperimento delle procedure d'appalto.

L'INTRODUZIONE DI CLAUSOLE “VERDI” NEGLI APPALTI PUBBLICI: conclusioni



La complessiva tendenza della legislazione (soprattutto comunitaria) sembra quella di un'attenzione sempre maggiore ai temi ambientali, in un'ottica di tutela dell'ecosistema mediante le c.d. politiche di “sviluppo sostenibile”.

Il nostro ordinamento, per la maggior parte dei settori merceologici, non prevede particolari vincoli di sostenibilità ambientale negli appalti pubblici. Nessun obbligo in tal senso, quindi, grava sulle Pubbliche Amministrazioni.

La legislazione in materia di appalti, però, consente l'esperimento di “appalti verdi”, mediante – ad esempio – l'inserimento nei bandi di gara di criteri di valutazione dell'offerta tecnica che facciano riferimento a parametri ambientali.

L'INTRODUZIONE DI CLAUSOLE “VERDI” NEGLI APPALTI PUBBLICI: conclusioni

31

In assenza di precisi obblighi legislativi, si riscontra una **permanente diffidenza** delle stazioni appaltanti nel tenere in considerazione profili ambientali nell'ambito di procedura ad evidenza pubblica.

Detta diffidenza sembra riconducibile:

- 1) al timore di **innescare contenzioso**, a causa dei possibili ricorsi dei concorrenti che abbiano formulato offerte meno ecocompatibili;
- 2) al timore dei **controlli della Corte dei Conti** sulla scelta di opzioni contrattuali ecocompatibili ma maggiormente dispendiose
- 3) al forte radicamento di schemi e modelli tecnico-giuridici “tradizionali”
- 4) al perseguimento di obiettivi di risparmio immediato, a discapito di politiche maggiormente lungimiranti.

Vale la pena però di superare le predette diffidenze, soprattutto a fronte della consolidata normativa che consente di privilegiare considerazioni di carattere ambientale.

L'INTRODUZIONE DI CLAUSOLE “VERDI” NEGLI APPALTI PUBBLICI: conclusioni

32

Occorre tenere presente, infatti, che:

- 1) l'appalto verde consente di perseguire un interesse pubblico ben preciso – di rilevanza costituzionale e comunitaria – quale l'interesse alla tutela dell'ambiente e, con esso, della salute umana;
- 2) nelle procedure di evidenza pubblica già oggi vengono in rilievo interessi pubblici diversi ed ulteriori rispetto a quelli di natura economica: si pensi alle disposizioni in materia di “integrità morale” dei concorrenti nelle gare d'appalto;
- 3) a livello comunitario, l'appalto verde potrebbe diventare l'istituto più rappresentativo, in quanto consentirebbe di valorizzare al massimo le politiche e gli standard ambientali dell'U.E., particolarmente elevati rispetto a quelli di altri contesti.

Conclusione

33

GRAZIE
per l'attenzione!