Green Public Procurement ai tempi della spending review

C'è ancora spazio per gli acquisti verdi da parte di pubbliche amministrazioni sempre più indebitate (si è sfondato da tempo la soglia traumatica di 2000 mld di euro)?

Pare senz'altro di sì, se il legislatore comunitario e nazionale sono anche recentemente intervenuti sulla materia, peraltro giustamente puntando sulla promozione dell'approccio culturale del risparmio e della qualità ambientale delle acquisizioni più che sul sostegno finanziario, che ha effetti in genere immediati ma non concretizza politiche di lungo respiro, creando grosse difficoltà alle imprese del settore (come dimostra la vicenda del fotovoltaico).
Se è vero, in effetti, sul piano *statico* , che i prodotti *verdi* presentano costi di acquisizione in media più elevati (lo pensa evidentemente anche il legislatore italiano: l'art. 2, comma 2, d.lgs. 163/06 non si spiegherebbe laddove dice, riferendosi proprio –tra l'altro- agli appalti verdi", che il principio di *economicità* –in una visione per l'appunto statica- può cedere rispetto alle esigenze di tutela ambientale o sociale), cosicché la domanda che ci si è posti fin dall'inizio non è impropria (si pensi che il commissario per la revisione della spesa ha elaborato un documento in cui si dichiara di puntare ad una riduzione della spesa nelle acquisizione di beni e servizi di €. 7 mld entro il 2016 e quindi in una prospettiva di breve durata, che dovrebbe proprio passare per la valorizzazione del principio di economicità *tradizionale*), è vero anche e soprattutto che, ribaltando l'approccio culturale e adottando una visione di respiro anche nell'analisi dei costi, sia in termini temporali, adottando il concetto (estremamente innovativo, come si vedrà, nella legislazione europea e nazionale) di *ciclo di vita del prodotto* e quello di bilancio *consolidato* sotto il profilo ambientale ed economico (per cui si considerano anche gli impatti di riduzione dell'inquinamento e dei relativi costi anche in termini di tutela della salute, e in positivo la crescita di una produzione industriale all'avanguardia e sottratta alla concorrenza imbattibile dell'est europeo e asiatico sul prodotto di bassa qualità), il mondo delle acquisizioni pubbliche a *sensibilità* ambientale configura uno scenario estremamente favorevole anche dal punto di vista economico.
Il perdurante interesse del legislatore per tale prospettiva è dimostrato, anzitutto, dal legislatore comunitario (invero meno stritolato da esigenze di bilancio rispetto al legislatore interno ma non insensibile al tema, come meglio si vedrà).

L'interesse è manifestato, soprattutto, a nostro avviso, più ancora che con le consolidate norme sulla facoltà di previsioni di requisiti di prodotto e di soggetti *ad attenzione ambientale* nonché di clausole di tutela dell'ambiente in sede *esecutiva* , attraverso l'inserimento nella disciplina degli appalti pubblici della nozione innovativa, non presente nelle direttive vigenti (17 e 18 del 2004), della nozione di *costi del ciclo di vita* , di prodotti, servizi e (perfino) lavori.
Si ricorda che sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 28.3.2014, sono state pubblicate le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26.2.2014, rispettivamente sulle concessioni, sugli appalti nei settori ordinari e sugli appalti nei settori speciali.

La seconda e la terza intervengono su una ben nota e consolidata disciplina vigente, contenuta nelle direttive 17 e 18 del 2004; la prima introduce per la prima volta nel diritto comunitario una disciplina organica sulle concessioni, ribadendone la definizione come contratti nei quali il corrispettivo dei lavori o servizi affidati consiste nella utilizzazione dei lavori o servizi stessi oppure nel diritto d'uso accompagnato da un prezzo [« *ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori (o i servizi) oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo* »].
Il recepimento deve avvenire entro il 18.4.2016.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

Come risulta anche solo dalle *considerevoli* dimensioni del testo, le nuove direttive rappresentano una disciplina ormai pressoché esaustiva della materia nonché di estremo dettaglio, segno della preoccupazione degli organi comunitari per la omogeneità dell'attuazione della disciplina stessa (il parlamento non ha ritenuto comunque di adottare la formula del regolamento, immediatamente vincolante per gli stati membri).
E' utile evidenziare che il relatore delle proposte di direttiva in parlamento europeo, il deputato belga Tarabella (*vaghe* origini italiane), ha sottolineato (in interventi pubblicati in internet) come il mondo degli appalti pubblici (*public procurement*) intercetti ben il 17% del PIL comunitario e che, rispetto ad un volume d'affari di tale dimensione (il PIL dell'unione europea è stato nel 2012 di *16 713 mld di dollari circa), obiettivi strategici delle direttive non potevano non essere la protezione dei lavoratori e dell'ambiente, l'armonizzazione delle condizioni di concorrenza in cui operano le imprese ed una maggiore efficienza della spesa pubblica (come si diceva sopra, la preoccupazione per la spesa della p.a. non è certo estranea al legislatore). Vuole, il parlamento europeo, che non si riproducano i casi ancora troppo numerosi di distacco di lavoratori da uno stato membro ad un altro per far conseguire al datore di lavoro risparmi di spesa per i salari più bassi rinvenibili in taluni stati, secondo una prassi costituente un vero e proprio dumping sociale* .
Importante, infine, la scelta, ormai compiute in modo netto (salva la sussistenza di normative specifiche) a favore della esclusività dell'aggiudicazione mediante il metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa e il ripudio del massimo ribasso (v. art. 67 direttiva generale).

Orbene, nella massa delle disposizioni contenute nei nuovi testi e in particolare in quello della direttiva generale e della direttiva sui settori speciali (il concetto è assunto anche all'interno della direttiva concessioni ma non in una specifica disposizione), quella che sembra presentare il portato più significativo rispetto al tema che qui interessa e cioè quello della individuazione degli istituti preposti all'attuazione di una tutela dell'ambiente nell'ambito delle acquisizioni di beni, servizi e lavori da parte delle pubbliche amministrazioni, è la disposizione che definisce il concetto innovativo di ciclo del costo.

Sia la direttiva generale (v. art. 68), sia la direttiva sui settori speciali (v. art. 83) contengono la seguente disposizione:

« *Costi del ciclo di vita*
1. I costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:
a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali:
i) ***costi relativi all'acquisizione*** *;*
ii) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse;
iii) costi di manutenzione;
iv) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio;
b) ***costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori*** *nel corso del ciclo di vita, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato; tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici* » .
La disposizione sintetizza in modo estremamente efficace l'approccio nuovo che deve presiedere alla valutazione da operare ai fini della fissazione delle regole di acquisizione. Occorre valutare, relativamente ai costi dell'acquisizione, non solo il costo che dovrebbe essere sostenuto nel ciclo di vita del prodotto, servizio o lavoro dall'amministrazione ma anche quello che deve essere sostenuto da *esternalità ambientali* (sempreché si tratti di costi –quelli imputati a *esternalità* – determinabili); in secondo luogo, deve essere considerato non solo il costo di acquisizione, ma anche quello di utilizzo del bene o servizio, di fine vita.

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

Tali valutazioni determinano un superamento della visione statica del concetto di economicità di cui all'art. 2, d.lgs. 163/06, incentrata chiaramente sul prezzo di acquisto, ed hanno una rilevanza diretta in relazione al momento decisivo nell'acquisizione e cioè quello dell'aggiudicazione.

Dispone, infatti, l'art. 67, dopo aver stabilito l'esclusività del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (e la conseguente esclusione di quello del massimo ribasso, ancora presente nelle direttive UE 2004/17 e 2004/18: v. rispettivamente artt. 55 e 53):

« L'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'articolo 68, e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione » .

E' del tutto evidente il ruolo decisivo che giocano, in un siffatto regime, le componenti pro-ambientali agli effetti della scelta del bene e servizio da acquisirsi in concreto da parte della stazione appaltante pubblica: esse rilevano, positivamente, pressoché su tutte le componenti esclusa quella (definita statica all'inizio del presente lavoro) del prezzo di acquisto.

Un bene o un servizio connotato da qualità pro-ambientali (vedremo poi in cosa si possono individuare) è evidentemente avvantaggiato agli effetti dell'aggiudicazione, in relazione alle seguenti voci, che entrano per l'appunto, obbligatoriamente nel gioco delle operazioni di aggiudicazione:

a. costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse (il prodotto pro-ambientale consuma necessariamente meno di quello ordinario);
b. costi di manutenzione (il prodotto pro-ambientale deve comportare minori costi diretti e indiretti di manutenzione, essendo proprio concepito per un impatto ambientale minore);
c. costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio (ovvie la *propensione* del bene *pro-ambientale* al riciclo e le agevolazioni nel regime di raccolta);
d. *costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori* nel corso del ciclo di vita (il bene o servizio pro-ambientale non può che inquinare meno di quelli tradizionali) .

Pur non valorizzando testualmente l'elemento di attenzione pro-ambientale dell'oggetto dell'acquisizione, la norma, indirettamente, imponendo un*bilancio* di *vita* del bene o servizio da acquisire e non di mero costo o qualità istantaneamente valutate al momento dell'aggiudicazione, attribuisce rilevanza decisiva alla predetta natura pro-ambientale dell'oggetto dell'acquisizione stessa. La piena consapevolezza del legislatore comunitario circa la connessione tra attenzione ambientale e aggiudicazione, con l'obiettivo esplicito per il quale a meritarsi l'aggiudicazione devono essere in primo luogo gli oggetti di qualità ambientale, risulta da apposito 'considerando'. Si legge al punto 97) delle premesse della direttiva: « Inoltre, al fine di una migliore integrazione di considerazioni sociali ed ambientali nelle procedure di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero avere la facoltà di ricorrere a criteri di aggiudicazione o condizioni di esecuzione dell'appalto riguardanti lavori, forniture o servizi oggetto dell'appalto pubblico sotto ogni aspetto e in qualsiasi fase dei loro cicli di vita, dall'estrazione delle materie prime per il prodotto alla fase di smaltimento dello stesso, compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, prestazione o commercio,, e relative condizioni, di questi lavori, forniture o servizi o in un processo specifico nel corso di una fase successiva del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale. Criteri e condizioni riguardanti tale processo di produzione o fornitura possono ad esempio consistere nel fatto che la fabbricazione dei prodotti acquistati non comporti l'uso di sostanze chimiche tossiche o che i servizi acquistati siano forniti usando macchine efficienti dal punto di vista energetico. In base alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, vi rientrano anche criteri di aggiudicazione o condizioni di esecuzione dell'appalto riguardanti la fornitura o l'utilizzazione di prodotti del

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

commercio equo nel corso dell'esecuzione dell'appalto da aggiudicare. I criteri e le condizioni riguardanti il commercio e le relative condizioni possono, per esempio, fare riferimento alla provenienza del prodotto dal commercio equo, che include l'obbligo di pagare ai produttori un prezzo minimo e una maggiorazione di prezzo. Condizioni di esecuzione dell'appalto basate su considerazioni ambientali potrebbero riguardare, ad esempio, l'imballaggio, la fornitura e lo smaltimento di prodotti e, per quanto riguarda gli appalti di lavori e servizi, la riduzione al minimo dei rifiuti o l'uso efficiente delle risorse » .

Del resto, la nozione di ciclo di vita e di costo di ciclo di vita trova la propria "fondazione" proprio nella normativa comunitaria sugli *acquisti verdi*della p.a. o *green public procurement – gpp* .
Che questo sia il filone normativo e culturale in cui nasce e si forma la nozione predetta è dimostrato, da ultimo, dal fatto che nella stessa intitolazione della più recente raccomandazione comunitaria sul tema, è menzionato proprio (v. R accomandazione della Commissione del 9 aprile 2013 relativa a relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni).

La Raccomandazione valorizza il tema sotto ogni sfaccettatura, come risulta dalle stesse definizioni poste a base del contenuto della raccomandazione medesima. Il ciclo di vita del prodotto in ogni nozione fondamentale:

«*(a) "metodo di determinazione dell'impronta ambientale dei prodotti (di seguito PEF)": metodo generale per misurare e comunicare il potenziale impatto ambientale nel corso del ciclo di vita di un prodotto, come stabilito nell'allegato II;*
(b) "metodo di determinazione dell'impronta ambientale delle organizzazioni (di seguito OEF)": metodo generale per misurare e comunicare il potenziale impatto ambientale nel corso del ciclo di vita di un'organizzazione, come stabilito nell'allegato III;
(c) "impronta ambientale del prodotto": il risultato di uno studio dell'impronta ambientale del prodotto basato sulla metodologia dell'impronta ambientale del prodotto;
(d) "impronta ambientale dell'organizzazione": il risultato di uno studio dell'impronta ambientale dell'organizzazione basato sulla metodologia dell'impronta ambientale dell'organizzazione;
(e) "prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita": misurazione quantificata delle potenziali prestazioni ambientali, tenendo conto di tutte le fasi pertinenti del ciclo di vita di un prodotto o di un'organizzazione dal punto di vista della catena di approvvigionamento;
(f) "comunicazione delle prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita": la divulgazione di informazioni sulle prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita, anche ai partner commerciali, agli investitori, agli organismi pubblici o ai consumatori » .
Il concetto trova comunque la sua prima consacrazione in documenti di rilevanza giuridica in aree afferenti a quella degli appalti già nel 2003, con la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo Com (2003) 302 definitivo del 18.6.2003 « Politica integrata dei prodotti- Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale » .

Illuminanti (per attualità e quindi lungimiranza) le premesse da cui muove il documento. Vi si legge:

" *Negli ultimi anni, la Commissione ha iniziato a riconsiderare le politiche relative all'impatto ambientale dei prodotti. Tutti i prodotti e i servizi hanno un impatto ambientale, tanto durante la produzione quanto durante l'uso o lo smaltimento finale. Se da un lato l'esatta natura di questo impatto è complessa e difficile da quantificare, dall'altro è evidente la potenziale ampiezza del problema. Allo stesso tempo, la continuità della crescita economica e il benessere sono fortemente influenzati dalla produzione e dal consumo dei prodotti. La sfida consiste nel conciliare il miglioramento del benessere e degli stili di vita, che spesso sono direttamente influenzati dai prodotti, con la tutela dell'ambiente. In altri termini, occorre trovare soluzioni vincenti sotto tutti i profili, in cui il miglioramento ambientale vada di pari passo con il miglioramento delle prestazioni dei prodotti e favorisca la competitività*

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

dell'industria a lungo termine. ***Questo è l'obiettivo della politica integrata dei prodotti*** *. Fino ad ora, le politiche ambientali di prodotto hanno avuto la tendenza a concentrarsi sulle grandi fonti di inquinamento puntuali, come le emissioni industriali o i problemi relativi alla gestione dei rifiuti, spesso peraltro con buoni risultati. Tuttavia è ormai evidente la necessità di adottare, a complemento delle misure esistenti, una politica che prenda in considerazione l'intero ciclo di vita del prodotto, compresa la fase dell'utilizzazione. Ciò dovrebbe assicurare che gli impatti ambientali generati lungo l'intero ciclo di vita siano affrontati in modo integrato, e non semplicemente trasferiti da una fase all'altra del ciclo, e dovrebbe inoltre significare che l'intervento avviene nella fase del ciclo di vita in cui è possibile ridurre l'impatto ambientale complessivo e il consumo di risorse nel modo più efficace e al minor costo. Per conseguire i risultati desiderati, questa politica deve tener conto di varie caratteristiche dei prodotti, che ne fanno un oggetto diffuso delle misure di riduzione dell'inquinamento* ».
Quanto sottolineato nella parte finale del testo riportato evidenzia la grande rilevanza che viene a rivestire il connotato pro-ambientale del prodotto o servizio (la comunicazione si riferisce ad entrambi e nel concetto di prodotto deve verosimilmente includersi anche il prodotto "immobiliare") proprio agli effetti dell'aggiudicazione per quanto messo in luce poco sopra, e cioè della previsione contenuta nell'art. 68 della direttiva generale sulla necessità di considerare anche l'impatto inquinante del prodotto ai fini dell'aggiudicazione stessa.

Vero è che l'art. 68 richiede una misurabilità della componente dell'inquinamento.

Al riguardo la direttiva offre criteri specifici preoccupandosi di assicurare oggettività e omogeneità a livello comunitario:

« *Il metodo impiegato per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali soddisfa tutte le seguenti condizioni:*
a) è basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. In particolare, qualora non sia stato istituito per un'applicazione ripetuta o continua, non favorisce né svantaggia indebitamente taluni operatori economici;
b) è accessibile a tutte le parti interessate;
c) i dati richiesti possono essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di paesi terzi parti dell'AAP o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare.
3.. Ogniqualvolta un metodo comune per il calcolo dei costi del ciclo di vita è stato reso obbligatorio da un atto legislativo dell'Unione, tale metodo comune è applicato per la valutazione dei costi del ciclo di vita.
Un elenco di tali atti legislativi e, ove necessario, degli atti delegati che li integrano è contenuto nell'allegato XIII. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 87 riguardo all'aggiornamento di tale elenco, qualora un aggiornamento si renda necessario a causa dell'adozione di nuova legislazione che rende obbligatorio un metodo comune o a causa dell'abrogazione o della modifica degli atti giuridici esistenti » .
In ogni caso, al di là degli aspetti operativi, il principio (valutazione dei costi del ciclo di vita) è fondamentale e completamente innovativo, non solo aprendo lo spazio ma imponendo una valutazione fin qui pressoché sempre omessa in sede di confezionamento della legge speciale di gara e dell'aggiudicazione.

Si pone quindi il problema di come riconoscere (soprattutto in sede di gara, caratterizzata da tempi ristretti) il connotato della *pro-ambientalità* .
La comunicazione del 2003 osserva al riguardo:

« *La presenza del marchio comunitario di qualità ecologica (ecolabel) su un prodotto indica al consumatore che quel prodotto è più ecologico rispetto alla maggior parte dei prodotti analoghi*

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

durante l'intero ciclo di vita. Poiché attualmente non esistono marchi comparabili estesi all'intero mercato comunitario, l'ecolabel è il migliore marchio disponibile dal punto di vista della politica integrata dei prodotti comunitaria. L'etichetta energetica comunitaria35 figura ormai su numerosi prodotti, soprattutto nel settore degli elettrodomestici, in cui il consumo di energia rappresenta in genere il principale impatto ambientale lungo il ciclo di vita del prodotto; il suo livello di riconoscimento è particolarmente elevato, essenzialmente a causa della sua presenza obbligatoria sui prodotti. Il sistema europeo di etichettatura delle autovetture fornisce al consumatore importanti informazioni sulle emissioni di CO2 delle automobili nuove » .
L'etichettatura è, in sostanza, per il consumatore come per il provveditore di pubbliche amministrazioni, indizio idoneo a garantire la qualità ambientale del prodotto.

Ed in effetti, in tale prospettiva si colloca sostanzialmente anche la direttiva generale, la quale al 75° considerando ammette le stazioni appaltanti a fare « *riferimento a particolari etichettature, quali l'ecoetichettatura europea Ecolabel, ecoetichetatture (multi)nazionali o eventuali altre etichettature, a condizione che i requisiti per l'etichettatura, quali la descrizione del prodotto e la sua presentazione, compresi gli obblighi relativi all'imballaggio, siano collegati con l'oggetto del contratto* » .
Ribadito che la norma, a nostro avviso, strategica nella politica di promozione della qualità ambientale delle acquisizioni e innovativa rispetto agli strumenti già riconosciuti dalla normativa interna e comunitaria, va sottolineato che la direttiva generale riconferma gli istituti ai quali con la direttiva 18 del 2004 si era affidato il perseguimento della finalità della tutela ambientale nell'ambito degli appalti pubblici.

Con riguardo ai requisiti di ammissione alla gara sotto il profilo oggettivo, vi è, come anticipato sopra ad altri effetti (riconoscimento della qualità ambientale in un prodotto), l'esplicita abilitazione della stazione appaltante al richiamo ad etichettature specifiche (es. ecolabel) (v. 75° 'considerando').

Con riguardo all'esecuzione del contratto, si rileva, nel 88° 'considerando', che « *Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero poter esigere che siano applicati misure o sistemi di gestione ambientale durante l'esecuzione di un appalto pubblico. I sistemi di gestione ambientale, indipendentemente dalla loro registrazione conformemente agli strumenti dell'Unione europea, quali il regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio1, possono dimostrare che l'operatore economico possiede la capacità tecnica di realizzare l'appalto. Ciò comprende i certificati Ecolabel che includono criteri di gestione ambientale* » .
Sempre con riguardo all'elemento della esecuzione del contratto, si sottolinea, nel considerando 37°), che occorre « *garantire il rispetto degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro che si applicano* ***nel luogo in cui i lavori sono eseguiti o i servizi forniti*** *e derivanti da leggi, regolamenti, decreti e decisioni, adottati sia a livello* ***nazionale*** *che dell'Unione* » , ponendo peraltro, la *considerazione* il problema di un dumping ambientale, facendo riferimento alla normativa nazionale, che potrebbe essere in tesi meno rigorosa (quantomeno in via transitoria) di quella comunitaria.
Con riguardo ad entrambi i momenti (aggiudicazione ed esecuzione) si sottolinea che la « vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro dovrebbe essere svolta nelle fasi pertinenti della procedura di appalto, nell'applicare i principi generali che disciplinano la selezione dei partecipanti e l'aggiudicazione dei contratti, nell'applicare i criteri di esclusione e nell'applicare le disposizioni riguardanti le offerte anormalmente basse » (40° 'considerando') e si autorizzano gli stati membri a perseguire, anche in sede di procedura di acquisizione, le finalità della tutela della vita umana e animale o alla preservazione dei vegetali o altre misure ambientali in particolare nell'ottica dello sviluppo sostenibile , a condizione che dette misure siano conformi al TFUE" (41° 'considerando').

Il veloce censimento delle previsioni orientate alla valorizzazione del mondo della qualità ambientale delle acquisizione giustifica qualche ottimismo sulla possibilità che, attraverso la leva degli acquisti

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

pubblici, si sviluppi un innesco positivo sul fronte della produzione: gli acquisti verdi della p.a. servono non solo a far pervenire nella sfera pubblica beni e servizi a minor costo nel ciclo di vista dei prodotti e servizi stessi, risultato comunque importante sul piano interno (alla p.a.) ed esterno (esternalità ambientali positive nel senso banale di minor inquinamento), ma anche a promuovere un filone di attività manufatturiera nazionale di qualità, protetta dalla spietata e imbattibile concorrenza scatenata sul prodotto di nulla o bassa qualità (anche ambientale). E' cioè un importante volano per una produzione di qualità che avrebbe le risorse per imporsi nel mercato nazionale, europeo e quindi mondiale.

§§§§§

Anche sul fronte interno, la produzione normativa in materia non si è fermata, nonostante (ed anzi, forse proprio anche per effetto della grave crisi economica, come stimolo alla selezione e formazione di imprese di qualità).

È stato, infatti, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'11.3.2014, n. 58, il Decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare del 13 febbraio 2014 Criteri ambientali minimi per *Affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani* e «f orniture di cartucce toner e cartucce a getto di inchiostro e affidamento del servizio integrato di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro ».
La scarsa omogeneità, quantitativa e soprattutto qualitativa, tra le due aree di intervento del decreto (il servizio di gestione dei rifiuti urbani presenta una complessità organizzativa straordinaria, laddove pressoché nessuna componente di tale natura presenta il settore dell'acquisizione di materiale per la stampa, ambito tutto incentrato sulla fornitura e sulle specifiche tecniche, non ne riduce l'interesse e l'importanza come segno dell'attenzione dell'esecutivo sul fronte della sensibilità ambientale.

La motivazione del decreto offrono anche una rapida ricostruzione della "storia" nazionale della disciplina in materia.

Ricorda il decreto che:

1. l'art. 1, comma 1126, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 prevede la predisposizione da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il concerto dei Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, e con l'intesa delle Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, del —Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione" (di seguito Pan Gpp);
2. i commi 1126 e 1127 dell'art. 1 della citata legge n. 296/2006 stabiliscono che detto Piano adotti le misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure d'acquisto pubblico in determinate categorie merceologiche oggetto di procedure di acquisti pubblici;
3. il decreto interministeriale dell'11 aprile 2008 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze, ha adottato, ai sensi del citato art. 1, comma 1126, l. 296/2006, il Pan Gpp;
4. il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 10 aprile 2013 recante —Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione — Revisione 2013", ha aggiornato il citato Pan Gpp ai sensi dell'articolo 4 del decreto interministeriale dell'11 aprile 2008.

La predetta normativa "quadro" ha dato luogo ai seguenti interventi attuativi, contenenti la definizione dei CAM nei settori rispettivamente considerati:

a. Dm 12 ottobre 2009 (G.U. 9 novembre 2009 n. 261) — Criteri ambientali minimi per l'acquisto da parte della pubblica amministrazione di ammendanti e per l'acquisto di carta in risme (aggiornato, per la carta, dal Dm 4 aprile 2013 e, per gli ammendanti, dal Dm 13 dicembre 2013);

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

b. Dm 22 febbraio 2011 (S.O. n. 74 alla G.U. 19 marzo 2011 n. 64) — Criteri ambientali minimi per l'acquisto da parte della pubblica Amministrazione di: tessili, arredi per ufficio, illuminazione pubblica, apparecchiature informatiche (i criteri sono stati aggiornati col Dm 13 dicembre 2013 e col Dm 23 dicembre 2013);
c. Dm 25 luglio 2011 (G.U. 21 settembre 2011 n. 220) — Criteri ambientali minimi per l'acquisto da parte della pubblica Amministrazione di prodotti e servizi nel settore della ristorazione e di serramenti interni;
d. Dm 7 marzo 2012 (S.O. n. 57 alla Gu 28 marzo 2012 n. 74) – Criteri ambientali minimi per l'acquisto da parte della pubblica Amministrazione di servizi energetici per gli edifici — servizio di illuminazione e forza motrice — servizio di riscaldamento/raffrescamento ;
e. Dm 8 maggio 2012 (G.U. 5 giugno 2012 n. 129) — Criteri ambientali minimi per l'acquisizione dei veicoli adibiti al trasporto su strada;
f. Dm 24 maggio 2012 (G.U. 20 giugno 2012 n. 142) — Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene;
g. Dm 4 aprile 2013 (G.U. 3 maggio 2013 n. 102) – Criteri ambientali minimi per l'acquisto di carta per copia e carta grafica;
h. Dm 13 dicembre 2013 (G.U. 17 gennaio 2014 n. 13) — Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione del verde pubblico — Aggiornamento 2013 per l'acquisto di ammendanti e per la fornitura di attrezzature elettriche per l'ufficio;
i. Dm 23 dicembre 2013 (S.O. n. 8 alla G.U. 23 gennaio 2014 n. 18) — Criteri ambientali minimi per l'acquisto di lampade a scarica ad alta intensità e moduli led per illuminazione pubblica, per l'acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e per l'affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica — Aggiornamento 2013;
j. Dm 13 febbraio 2014 (G.U. 11 marzo 2014 n. 58) – Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e per le forniture di cartucce toner e cartucce a getto di inchiostro nonché l'affidamento del servizio integrato di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro.

Come si vede, si va dal prodotto puntuale (cartucce, lampade, carta, prodotti per l'igiene, veicoli) ai servizi di notevole importanza, delicatezza e complessità gestionale (energia, raccolta rifiuti, illuminazione pubblica).

In merito ai prodotti, merita una notazione il fatto che l'acquisto di veicoli adibiti al trasporto su strada è l'unico settore nel quale l'adozione di criteri di qualità ambientale è obbligatoria nel campo degli appalti pubblici. Il decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 24, « Attuazione della direttiva 2009/33/Ce relativa alla promozione di veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico nel trasporto su strada » stabilisce all'art. 1 « l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici, per gli enti aggiudicatori e per gli operatori di cui all'articolo 2, comma 1, di tener conto, al momento dell'acquisizione di veicoli adibiti al trasporto su strada, di cui all'articolo 3, comma 1, lettera c), dell'impatto energetico e dell'impatto ambientale, tra cui il consumo energetico e le emissioni di CO2 e di talune sostanze inquinanti, nell'intero arco della loro la vita » . Ciò con esclusione dei veicoli per il trasporto dei rifiuti.

Negli altri settori, di forniture e servizi, l'adozione dei criteri è facoltativa.

Nozione fondamentale nella predetta normativa, posta dal Decreto 11 aprile 2008, è quella dei criteri ambientali minimi (CAM): « I criteri ambientali minimi sono le *indicazioni tecniche* del Piano d'azione nazionale, che consisteranno sia in considerazioni generali che in considerazioni specifiche di natura prevalentemente ambientale e, quando possibile, etico-sociale collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, criteri premianti della modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) che, se recepite dalle *stazioni appaltanti* , saranno utili a classificare come *sostenibile* l'acquisto o l'affidamento » .
I criteri ambientali si definiscono *minimi* essendo *elementi di base* ' di qualificazione delle iniziative ambientalmente preferibili e la somma degli elementi tecnici atti a garantire un'adeguata risposta da parte del mercato dell'offerta » .

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it

Il recente dm. 13.2.2014 specifica tali nozioni nel modo seguente:

« *— selezione dei candidali (criteri di base): contiene requisiti di qualificazione soggettiva atti a provare la capacità tecnica dei candidati ad eseguire l'appalto in modo da ridurne gli impatti ambientali;*
— specifiche tecniche (criteri di base): contiene specifiche tecniche definite nel rispetto dell'art. 68 del Codice dei contratti pubblici atte a migliorare la sostenibilità del servizio;
— condizioni di esecuzione (criteri di base): contiene criteri di sostenibilità che l'appaltatore si impegna a rispettare durante lo svolgimenti» del contratto;
*— **criteri premianti** (criteri di aggiudicazione): contiene criteri di valutazione dell'offerta che, conformemente a quanto stabilito all'art. 83 del Codice dei contratti pubblici, possono essere utilizzati nei casi di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa attribuendo a ciascuno di essi un punteggio premiante stabilito nei documenti di gara. I criteri premianti sono atti a selezionare prodotti, servizi, lavori più sostenibili di quelli che si possono ottenere con il rispetto dei soli criteri di base di cui sopra* » .
La p.a. può, quindi, in sintesi:

1. stabilire criteri di base per l'accesso alla gara;
2. stabilire criteri premianti, per portare in modo trasparente verso l'aggiudicazione i prodotti che presentano già connotati minimi (nel caso di gara riservata agli stessi o aperta a qualsiasi prodotto).

E' importante ricordare che la norma che disciplina la previsione di caratteristiche pro-ambientale quali presupposti necessari per l'accesso alle gare è costituita dall'art. 68, che, al comma 9, stabilisce:

«9. Le stazioni appaltanti, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, quali sono contemplate al comma 3, lettera b), possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura, quando ricorrono le seguenti condizioni:

a) esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;

b) i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche;

c) le ecoetichettature siano adottate mediante un processo al quale possano partecipare tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali;

d) siano accessibili a tutte le parti interessate».

In sostanza:

1. la p.a. può limitare volontariamente l'accesso all'appalto, a prodotti che soddisfano i *criteri ambientali minimi* ;
2. l'imposizione di tali criteri per l'accesso alla gara mediante il riferimento ad etichettature è possibile se le etichettature siano accessibili a tutti gli operatori interessati (salve le scelte economico-gestionali di ciascuna impresa sulla convenienza o meno dell'acquisizione dell'etichettatura).

Si vede in ciò un icastico punto di equilibrio tra esigenze ambientali e, insopprimibili, esigenze concorrenziali.

Franco Botteon

© Copyright 2015 - www.osservatorioagromafie.it