



**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
Cattedra di Diritto dell'Ambiente**

***Appalti pubblici e criteri ecologici:
l'incidenza delle pratiche di Green Public Procurement
negli acquisti delle Pubbliche Amministrazioni***

RELATORE

Chiar.mo Prof.
Giuliano Fonderico

CANDIDATA

Chiara Sambataro
Matr. 090493

CORRELATORE

Chiar.mo Prof.
Marcello Clarich

ANNO ACCADEMICO 2011-2012

ABSTRACT DELLA TESI DI LAUREA

DI CHIARA SAMBATARO

***Appalti pubblici e criteri ecologici:
l'incidenza delle pratiche di Green Public Procurement negli
acquisti delle Pubbliche Amministrazioni***

L'economia e l'ambiente sono da sempre considerati come i due elementi di una relazione inevitabile quanto difficile: il mercato, con i meccanismi concorrenziali ad esso connaturati, è visto come nemico dell'ambiente in quanto per le imprese, gli interessi puramente economici e di profitto prevalgono sulla tutela ambientale; l'ambiente, d'altro canto, frena il progresso tecnologico, pone vincoli allo sfruttamento delle risorse ambientali e condiziona lo sviluppo economico che vuole, invece, aiutare a migliorare il tenore di vita della collettività. Tuttavia, la crisi del rapporto tra crescita economica e limitatezza delle risorse, i cambiamenti climatici, l'inquinamento e la necessità di uno sviluppo sostenibile volto a garantire la qualità della vita nel rispetto delle generazioni future, hanno contribuito a far crescere nell'opinione pubblica una coscienza ambientale, come testimonia, tra l'altro, la diffusione di movimenti ed associazioni ecologiste e l'adozione da parte degli Stati di politiche ambientali. Partendo dalla considerazione che l'uomo dipende dall'ambiente in cui vive e non può pertanto cambiarlo a suo piacimento senza alterarne gli equilibri fondamentali, perseguire lo sviluppo sostenibile vuol dire garantire crescita economica nel rispetto dell'ambiente e nessuna politica ambientale può realisticamente ambire al successo emarginando il mercato e le condotte di mercato dal proprio campo di intervento. Economia, ambiente, società ed istituzioni non vanno visti come entità separate ma come fattori diversi che concorrono ad uno stesso obiettivo cioè quello della sostenibilità. Le politiche di "green economy" orientano ad una nuova economia fatta di alleanza tra soggetti sociali ed istituzionali, di innovazione in ricerca,

processi di produzione più sostenibili e di identità territoriale, che sappia creare occupazione, rafforzare la comunità locale e dialogare nei mercati globali.

In una prima fase, che va dalla metà degli anni 60' alla fine degli anni 80', le politiche ambientali sono state caratterizzate dall'uso pressoché esclusivo di strumenti di regolazione autoritativa delle attività economiche, i cosiddetti strumenti di "command and control". Si tratta di strumenti, quali atti di pianificazione, imposizione di tetti minimi alle immissioni ed autorizzazioni, caratterizzati da un forte accentramento del potere decisionale in capo agli apparati pubblici, che poco spazio concede a valutazioni di convenienza individuali e decentrate. Con il passare del tempo, sono emersi tutti i difetti di questa forma di regolazione pubblica in termini, soprattutto, di una eccessiva rigidità e accentramento. Ne è sorto un intenso e proficuo dibattito dottrinale sulla possibilità di sostituire o, per lo meno, affiancare agli strumenti di "command and control", strumenti di mercato per la tutela dell'ambiente. Questi sono strumenti economici puri come tasse ambientali, sussidi per ridurre le emissioni inquinanti, permessi negoziabili e responsabilità civili che, al contrario degli strumenti di "command and control", presuppongono una minore spendita di potere pubblico, relegando le Amministrazioni ad un ruolo per lo più certificatorio ed informativo. La scelta degli strumenti più efficaci per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità si lega strettamente alle esigenze e alle priorità ambientali ed economiche del territorio e la sensibilità politica e della cittadinanza sono alla base di tale scelta.

Tra gli strumenti economici rientrano i cosiddetti appalti verdi (Green Public Procurement-GPP). Il GPP può essere, pertanto, definito come un sistema di acquisti di prodotti e servizi "eco-friendly", gestito da e per conto della Pubblica Amministrazione. L'utilizzo di metodi di GPP prevede, in aggiunta a parametri di scelta tradizionali, che

implicano criteri qualitativi e quantitativi come prezzo, qualità, pregio tecnico e redditività, valori extra-mercato che riguardano esigenze sociali, tutela della salute e dell'ambiente e promozione dello sviluppo sostenibile. E' necessario distinguere tra sistemi di GPP obbligatori, derivanti cioè dal rispetto di obblighi di legge, e sistemi di GPP volontari, che si sviluppano su volontà del singolo ente che decide di attuare politiche di acquisto ambientalmente preferibili. L'impiego di prodotti ambientalmente preferibili nel settore pubblico è di rilevante interesse sia per le stesse dimensioni del settore (un miglioramento della qualità ambientale della P.A. e dei suoi servizi si traduce immediatamente in un miglioramento avvertibile della qualità ambientale generale), sia per ragioni di credibilità del sistema pubblico nei confronti dei privati. In Europa gli enti pubblici sono i maggiori consumatori: spendono, infatti, il 16% del PIL dell'Unione Europea. In Italia la Pubblica Amministrazione è il principale consumatore-utente in molti segmenti di mercato, contribuendo con l'acquisto di beni e l'affidamento di servizi, alla formazione del 17-18% del PIL nazionale. Basti ricordare la quantità e la varietà dei prodotti utilizzati dalle strutture della pubblica amministrazione, sia centrali sia periferiche, dai beni a largo consumo ai servizi di pubblica utilità come l'energia e l'acqua. Ne deriva che, l'amministrazione pubblica, controllando un'ampia fetta di mercato e adottando una politica d'acquisto di prodotti a basso impatto ambientale, offre all'industria stimoli per lo sviluppo di tecnologie verdi e, allo stesso tempo, fornisce un esempio di comportamento virtuoso. Gli Enti locali, infatti, introducendo criteri di "preferibilità" ambientali e sociali negli appalti pubblici, possono spingere il sistema produttivo a competere per produzioni più eco-efficienti e più attente alle condizioni di lavoro e al rispetto dei diritti umani lungo

tutta filiera produttiva (impatto diretto), e, inoltre, possono influenzare il cittadino verso scelte di consumo eco-sufficienti (influenza indiretta).

Le difficoltà, che finora si sono incontrate nell'utilizzo di questo strumento, consistono nella reperibilità sul mercato e nella valutazione di prodotti di compatibilità ambientale, come pure nei costi più elevati associati alla maggiore compatibilità ambientale. Questi ostacoli possono, tuttavia, essere superati ricorrendo ad etichette ecologiche e certificazioni ambientali, orientando la domanda aggregata dei vari acquirenti e promuovendo la concorrenza sugli aspetti ambientali tra le diverse imprese.

Nel panorama europeo un numero sempre maggiore di consumatori, pubblici e privati, si orienta verso acquisti e prodotti che salvaguardino l'ambiente e siano meno pericolosi per la salute umana. La sensibilità per la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi è da sempre radicata in alcuni Paesi del Nord-Europa, dove l'attenzione per le problematiche ambientali va ricercata in aspetti culturali ancor prima che giuridici. La legislazione europea ha, nel corso degli anni, fatto propria tale sensibilità e l'idea del GPP trova proprio nella politica comunitaria la sua origine: allo scopo di promuovere uno sviluppo sostenibile inteso come economico, sociale ed ambientale, la normativa UE ha integrato valutazioni di natura ecologica nella politica degli appalti per favorire prodotti o servizi compatibili con l'ambiente. Nel diritto europeo i primi riferimenti espliciti alla considerazione degli aspetti ambientali nell'ambito delle politiche pubbliche di spesa risalgono alla seconda metà degli anni 90' ma è con la Direttiva 2004/18/CE che la politica dell'UE riconosce ufficialmente nel progresso economico, nella coesione sociale e nel rispetto dell'ambiente i tre pilastri complementari della crescita sostenibile ponendoli al centro del processo di integrazione

europea. La finalità della direttiva era quella di ottenere che negli ordinamenti nazionali dei Paesi membri l'aggiudicazione degli appalti pubblici (degli Stati, degli enti pubblici territoriali e degli altri organismi di diritto pubblico) fosse più omogenea e rispettasse i principi del Trattato CE della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, della parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza al fine di aprire gli appalti pubblici alla concorrenza. Le sezioni della Direttiva relative alla tutela ambientale riguardano in particolar modo: le specifiche tecniche, le condizioni di esecuzione dell'appalto, gli obblighi relativi alla tutela ambientale, le capacità tecniche e professionali, le norme di gestione ambientale e i criteri di aggiudicazione dell'appalto.

Dopo la Direttiva 2004/18/CE i contributi più significativi in materia di appalti verdi hanno riguardato la politica energetica dell'UE. La Direttiva n. 33 del 2009, che promuoveva veicoli puliti a basso consumo energetico nel trasporto su strada, rappresenta una tappa importante nella transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio. Essa, inoltre, segna il passaggio da una fase di inviti e raccomandazioni alle Pubbliche Amministrazioni a quella che impone alle amministrazioni aggiudicatrici l'acquisto di veicoli verdi. I settori dove il GPP trova più spazio sono, oltre il settore energetico, le apparecchiature elettroniche, i trasporti, il settore alimentare e quello dei materiali riciclati. La percentuale di acquisti verdi è più alta nel Nord Europa ma non mancano esempi significativi anche in paesi come la Grecia e la Spagna e città pioniere come Stoccarda in Germania e Kolding in Danimarca.

La normativa nazionale in materia di ambiente è in gran parte di derivazione comunitaria. Le norme sul GPP sono norme di attuazione e di recepimento delle direttive comunitarie sugli appalti pubblici che, in linea con la Corte di Giustizia europea, prevedono la possibilità di integrare esplicitamente considerazioni di carattere ambientale e sociale, nelle varie fasi di un appalto. In Italia, l'interesse delle istituzioni per l'ambiente e per le problematiche ad esso connesse, è aumentato nel tempo in modo costante e significativo, parallelamente al crescere nell'opinione pubblica di una coscienza ambientale. La parabola degli appalti verdi nell'ordinamento giuridico italiano accompagna l'evolversi di una politica ambientale da un lato e una politica sociale dall'altro. A partire dagli anni '90, l'interesse ambientale, che era prima quasi completamente estraneo alle politiche pubbliche di appalto e, ancor più, a quelle delle imprese, ha portato ad una serie di provvedimenti legislativi con l'adozione di politiche di GPP per la sostenibilità ambientale. Il Dlgs. n. 22 del 1997, anche chiamato Decreto Ronchi, riguardante rifiuti, rifiuti pericolosi, imballaggi e rifiuti di imballaggio, promuoveva la prevenzione e la riduzione della produzione dei rifiuti e della loro pericolosità nonché l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti. La priorità al recupero e riciclaggio di prodotti destinati allo smaltimento, con il conseguente vantaggio di una notevole riduzione della quantità dei rifiuti, ha continuato, nello scorso decennio, a caratterizzare l'evolversi della normativa nazionale, sia a seguito delle sollecitazioni comunitarie nel settore della gestione dei rifiuti sia come specchio di una sempre maggiore sensibilità ambientale della società italiana, scossa dal ripetersi di disastri ambientali e, soprattutto, dall'incapacità delle istituzioni di affrontare il problema della raccolta rifiuti in molte città italiane. Il Codice dei Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e

Forniture (Dlgs. n. 163 del 2006), recependo appieno, dalla normativa comunitaria, le considerazioni dell'elemento ambientale nella politica degli appalti, ne rappresenta, a livello nazionale, l'applicazione. Esso non rende obbligatoria la pratica degli acquisti verdi ma lascia la possibilità a tutte le amministrazioni e agli enti locali di effettuare scelte ambientalmente e socialmente preferibili ed inserisce la possibilità di seguire criteri di tutela ambientale in tutte le fasi che compongono le procedure di gara, dalla definizione dell'oggetto dell'appalto alla stesura delle specifiche tecniche e dei parametri contrattuali per il prodotto/lavoro/servizio, la selezione del candidato appropriato, l'aggiudicazione dell'appalto per la determinazione della migliore offerta alla esecuzione dello stesso.

Le politiche di GPP possono considerarsi, ormai, una realtà nell'ordinamento giuridico nazionale e le preoccupazioni per la situazione economica e finanziaria a livello mondiale, anche per l'Italia, spingono sempre più gli enti pubblici alla ricerca di strumenti per una maggiore efficienza energetica ed il risparmio di materie prime grezze. Particolarmente interessanti sono gli ultimi sviluppi normativi volti a favorire le pratiche di acquisti verdi: la Legge Finanziaria n. 296 del 2006, che ha previsto un "Piano Nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione" per favorire gli acquisti verdi (PAN GPP) e il D.M. 25 luglio 2011, che ha adottato criteri minimi ambientali da inserire nei bandi di gara della Pubblica Amministrazione per l'acquisto di prodotti e servizi nel settore della ristorazione. Varie sono le realtà territoriali, di diverse dimensioni e appartenenti a diversi contesti socio-economici, sparse sul territorio nazionale, che hanno scelto un approccio sostenibile nell'ambito delle politiche di acquisto pubbliche. Il prodotto "verde" maggiormente acquistato presso gli enti locali è la carta, sia riciclata che ecologica

cui seguono i prodotti alimentari somministrati nelle mense di enti pubblici, in particolare scuole, asili e case di cura, solitamente con certificazioni di provenienza da agricoltura biologica e di rintracciabilità della filiera produttiva. Altri tipici prodotti verde sono la strumentazione informatica con dispositivi a basso consumo energetico, gli accorgimenti per l'isolamento termico degli edifici, i mezzi di trasporto sostenibili, i prodotti di bio-edilizia e gli arredi.

Per affrontare le sfide odierne in materia di sostenibilità, la Commissione Europea ha presentato tre proposte di Direttive, che riguardano gli appalti nei settori speciali, quelli nei settori ordinari e le concessioni, la cui approvazione è prevista entro la fine del 2012, con un ipotizzabile obbligo di recepimento per i Paesi membri entro giugno 2014. Pur confermando la validità degli obiettivi generali della politica UE in materia di appalti, quali promozione di una concorrenza non discriminatoria e lotta alla corruzione, ai favoritismi ed ai conflitti d'interesse, la Commissione intende perseguire gli obiettivi di semplificazione e flessibilità, in particolare per quanto riguarda le procedure, il valore delle soglie e la selezione dei candidati e mira a favorire la creazione di un vero e proprio mercato europeo degli appalti, prevedendo il ricorso obbligatorio agli appalti elettronici, un migliore accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici mediante la riduzione degli oneri e la suddivisione degli appalti in lotti e la previsione di un regime speciale per i servizi sociali. Tra le novità assumono particolare rilevanza il calcolo del costo del ciclo di vita dei prodotti o dei servizi oggetto dell'appalto, le modifiche dell'appalto in corso di esecuzione, l'uso strategico degli appalti, prestando maggiore attenzione ai vincoli sociali ed ambientali e la creazione di un organo nazionale che vigili sull'applicazione della normativa. E' possibile

prendere in considerazione i costi dell'intero ciclo di vita del prodotto tra i criteri di aggiudicazione, sia nel contesto dell'offerta economicamente più vantaggiosa sia del prezzo più basso.

E' chiaro che, per quanto le recenti e importanti iniziative possano delineare nuovi scenari comunitari in materia di appalti, la rivoluzione culturale nella visione e gestione del territorio, che sta caratterizzando l'inizio del terzo millennio e che sta portando a profondi mutamenti di ordine politico, sociale, economico ed istituzionale, potrà continuare a migliorare il rapporto tra qualità della vita e qualità dell'ambiente, se le nuove generazioni saranno educate a considerare la "risorsa" come un bene da tutelare, da conservare e da utilizzare con oculatezza e ad integrare il "principio di responsabilità" verso l'ambiente con quello della "libertà" di godere delle risorse dell'ambiente stesso.