

Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Privato Comparato

**GREEN AND SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT NEL
DIRITTO EUROPEO**

RELATORE

Prof. Barbara Santa De Donno

CANDIDATO

Virginia Caporale
Matr. 125543

CORRELATORE

Prof. Eugenio Ruggiero

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

A mio padre e mia madre, per esserci sempre, grazie.

Indice

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

APPALTI VERDI: UNO STUDIO TRA EFFICIENZA, SOSTENIBILITÀ ED INNOVAZIONE

1. Green Public Procurement e lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo.....20
2. Appalti verdi e Pubblica Amministrazione.....29
3. Le Direttive 2004/17 CE e 2004/18 CE.....42
4. La Politica Integrata dei Prodotti (IPP).....48

CAPITOLO II

ATTUALE NORMATIVA COMUNITARIA E NAZIONALE DEL GREEN AND SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT

1. Atti preparatori all'emanazione delle Direttive 2014/24 UE e 2014/25 UE.....14
2. Le Direttive 2014/24 UE, 2014/25 UE, 2014/23 UE.....28
3. Il recepimento delle Direttive europee in Italia: il D.lgs. n. 50 del 2016.....40
4. Qualificazione delle stazioni appaltanti: gli artt. 37 e 38 del nuovo Codice dei contratti pubblici.....45

CAPITOLO III

IMPRESA SOSTENIBILE E APPALTI PUBBLICI

1. La Responsabilità Sociale di Impresa e il principio della “Triple Bottom Line”.....18
2. La sostenibilità ambientale come fattore di competitività.....28
3. Procedure di gara e imprese sostenibili.....44

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Il principio dello sviluppo sostenibile e la sua integrazione nella disciplina dei contratti pubblici è il filo conduttore del presente lavoro. Questo partirà dall'analisi dell'origine storica del concetto di sostenibilità, esaminando come questo sia strettamente correlato alla nascita dell'interesse della comunità internazionale verso le problematiche ecologiche, osservando poi il ruolo rivestito dalla Pubblica Amministrazione e i mezzi mediante cui questa può contribuire al suo perseguimento.

Dunque, il fondamento di tutta la trattazione è da rinvenire nel concetto di sviluppo sostenibile e di tutela ambientale, che a partire dagli anni sessanta del secolo scorso, sono diventati il centro di interesse delle politiche internazionali. Parallelamente all'acquisita consapevolezza dell'importanza del patrimonio naturale e ambientale per la sopravvivenza dell'uomo, è sorta la necessità di salvaguardarlo adottando quindi delle misure appropriate ed efficaci. Il concetto di sostenibilità deve essere tradotto in un bilanciamento di interessi sociali, ambientali ed economici, nell'attuazione del progresso e della crescita del benessere della collettività, al fine di garantire un ecosistema integro e la conservazione delle risorse naturali.

Tra i diversi strumenti che il legislatore ha posto in essere per conseguire tale sostenibilità, nello specifico quella ambientale, emergono gli *appalti verdi* o *Green Public Procurement (GPP)*, frutto di un lungo processo evolutivo, giuridico ed ecologico volto ad integrare le considerazioni ambientali nell'ambito della contrattualistica pubblica da parte delle Pubbliche Amministrazioni. Quest'ultime, con

i contratti pubblici, che costituiscono circa il 16% del PIL dell'Unione Europea, rappresentano il mezzo principale per l'orientamento dei consumi verso prodotti *eco-friendly* e per lo sviluppo di un mercato verde.

La trattazione sul GPP poi proseguirà con l'analisi puntuale del contenuto delle Direttive 17/2004 e 18/2004, con le quali il legislatore comunitario ha disciplinato organicamente la materia degli appalti verdi nella normativa europea, definendo in un unico *corpus* le precedenti relative disposizioni, adattandole ai più recenti cambiamenti sociali, economici e tecnologici. Le novità introdotte dalle Direttive del 2004 sono state significative. Fra tutte è doveroso richiamare quella relativa all'esplicito riconoscimento da parte della stazione appaltante di poter valutare al momento della scelta del contraente, criteri qualitativi e non solo quantitativi, o anche quella della maggiore discrezionalità dell'ente aggiudicatore durante le procedure di gara. Tali atti hanno rappresentato il fondamento giuridico del GPP in Europa e sulla base degli stessi sono state poi emanate le successive Direttive del 2014, abrogative delle precedenti e ancor più innovative.

Il primo capitolo del lavoro si conclude analizzando un ulteriore aspetto legato alla sostenibilità ambientale, ovvero quello della Politica Integrata dei Prodotti (IPP), una strategia volta ad orientare la commercializzazione di prodotti con un basso impatto ambientale, riducendo quindi rifiuti ed eccessi. Tale politica si affianca agli strumenti adottati dal legislatore in attuazione della sostenibilità, e al pari di questi, integra le considerazioni ecologiche in tutte le fasi del ciclo di vita di un bene, dalla produzione, allo smaltimento.

Dopo aver ripercorso i concetti e i momenti storico-giuridici dell'evoluzione degli *appalti verdi*, lo sguardo volgerà all'attuale normativa comunitaria e nazionale in

materia. Le Direttive 2014/24 e 2014/25 sugli appalti, nonché la 2014/23 sulle concessioni, sono la dimostrazione dell'impegno continuo e costante dell'Unione europea verso il conseguimento di obiettivi sostenibili. Per farlo, la Comunità europea ha previsto di utilizzare strategicamente i contratti pubblici, al fine di ottenere risultati sociali e ambientali, e adottare delle procedure di aggiudicazione flessibili con il relativo aumento del livello della discrezionalità amministrativa. La trattazione poi analizza il recepimento delle Direttive comunitarie in Italia, avvenuto con il D.lgs. n. 50 del 2016 che ha introdotto il nuovo Codice dei contratti pubblici e che sancisce definitivamente l'apertura del nostro Paese alla trattazione delle problematiche ambientali e degli appalti verdi. Si tratta di disposizioni significative poiché attribuiscono centralità alle considerazioni sociali ed ecologiche rappresentando un fattore indispensabile per il progresso.

Infine, una volta concluso l'esame sulla normativa comunitaria e nazionale "sostenibile" sugli appalti, è opportuno analizzare l'approccio che le imprese, nelle loro politiche di gestione, adottano al fine di promuovere la protezione ambientale e lo sviluppo sociale. La trattazione, nel capitolo di chiusura, esalta il ruolo fondamentale che le imprese possono rivestire nel perseguimento della sostenibilità mediante l'adozione volontaria e spontanea di una strategia operativa eticamente orientata. Alla Responsabilità Sociale di Impresa si affianca, quindi, quella ambientale, la *Corporate Environmental Responsibility (CER)*, volta a fare in modo che l'assunzione delle decisioni da parte dell'impresa, si fondi sulla preventiva volontà e consapevolezza della stessa di dover di salvaguardare l'ambiente. L'adozione di una tale strategia non costituisce solo un vantaggio per l'ecosistema e la collettività, che ne giova in termini di benessere e salute, ma per l'impresa medesima. Infatti un'azienda sostenibile, con le sue politiche di

gestione qualitativa, trae dei benefici in termini di profitto, competitività, reputazione ed immagine. Sono fattori di fondamentale importanza nel mercato moderno costellato di consumatori sempre più consapevoli, informati ed inclini a garantire una tutela sociale ed ambientale. Il favore legislativo verso le imprese sostenibili, però, emerge anche in un altro momento e contesto in cui queste agiscono, e cioè durante la gara di aggiudicazione di un contratto d'appalto, secondo quanto disposto dalla Direttiva 2014/24 UE e il Codice dei Contratti pubblici del 2016. Dall'analisi puntuale delle singole fasi della procedura si evince come un'impresa socialmente responsabile possa essere preferita ad un'altra, in condizioni di parità di punteggio, e vincere conseguentemente il contratto d'appalto.

Lo sviluppo sostenibile richiede uno sforzo congiunto di Stati, Organizzazioni e individui, solo mediante un coordinamento di procedure e decisioni da assumere allora, forse, questo potrà essere effettivo. La volontà di impegnarsi è la chiave del successo e del progresso. Il futuro delle generazioni a venire e delle risorse è nelle nostre mani, ed è il momento di agire.

CAPITOLO I

APPALTI VERDI: UNO STUDIO TRA SOSTENIBILITÀ, EFFICIENZA ED INNOVAZIONE

Sommario: 1. Green Public Procurement e lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo. 2. Appalti verdi e Pubblica Amministrazione. 3. Le Direttive 17/2004 e 18/2004. 4. La Politica Integrata dei Prodotti (IPP).

1. Green Public Procurement e lo sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo

Gli appalti verdi, o Green Public Procurement (GPP), costituiscono “l’insieme degli strumenti giuridici volti a promuovere la graduale integrazione degli interessi ambientali nella disciplina legislativa dei contratti pubblici”¹.

Sono il risultato di un lungo processo ecologico-evolutivo posto in essere dalle istituzioni dell’Unione europea con destinatario le pubbliche amministrazioni, al fine di stimolarle a riconoscere un peso effettivo e reale ai profili ambientali al momento della valutazione delle offerte dei diversi soggetti concorrenti nella gara di aggiudicazione di appalti pubblici².

Gli *appalti verdi* nascono dall’idea secondo cui la crescita economica, affinché possa effettivamente concretizzarsi e possa quindi parlarsi di sviluppo, debba permettere un miglioramento della qualità ambientale e di vita ma anche un utilizzo razionale delle risorse³. Il GPP è un criterio generale e volontario, da applicare indiscriminatamente a tutti i tipi di appalti tale da orientare il settore pubblico verso l’acquisto di beni e servizi

¹ SCHIZZEROTTO F., *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, 6, p. 967 ss.

² CAFAGNO M. in ROSSI G., *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 191 ss.

³ FIDONE G., *Gli appalti verdi all’alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2012, p. 819 ss.

ecocompatibili: i negozianti sono così indotti a valutare i costi e i benefici ambientali durante la contrattazione⁴.

Perché la valorizzazione dei profili ambientali riguarda soprattutto la contrattualistica pubblica?

La risposta risiede nel fatto che gli enti pubblici sono i principali consumatori nell'Unione europea: la portata dei contratti pubblici equivale a circa il 16% del PIL comunitario. È inconfutabile, quindi, che le stazioni appaltanti possano essere promotrici e pioniere dell'inizio di un "percorso verde" in campo economico.

È la stessa Commissione europea ad affermare che le pubbliche amministrazioni sono in grado di "fungere da traino nel processo di gestione ecologica e nel riorientamento dei consumi verso prodotti più verdi"⁵, ciò significa che l'attività posta in essere dalle autorità pubbliche va ben oltre il contratto di appalto in sé che queste vanno a concludere. Infatti, dato il cospicuo volume dei contratti pubblici, la crescita della domanda di prodotti ecocompatibili fatta dalle pubbliche amministrazioni, costituirebbe un incentivo anche alla produzione industriale di beni con un minor impatto ambientale all'interno del mercato stesso. Dunque, gli operatori economici del mercato sarebbero incentivati a studiare soluzioni sempre più eco-efficienti stimolando così la ricerca e l'innovazione tecnologica, considerate il presupposto per la realizzazione di prodotti 'verdi'; e inevitabilmente, immettendo nel mercato tali beni, le scelte dei consumatori verrebbero orientate verso l'acquisto di beni *ecofriendly*⁶.

Realizzando un mercato verde mediante l'adozione dei GPP, le pubbliche amministrazioni trasformano le loro preferenze di consumo e le imprese, per rimanere competitive e non perdere quote di mercato, devono necessariamente modificare il loro metodo produttivo in maniera da realizzare prodotti ecocompatibili e poter rispondere così alla domanda di beni e servizi ecologici⁷.

⁴ CAFAGNO M. in ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 191.

⁵ Comunicazione interpretativa della Commissione, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*, 2001, COM(2001).

⁶ FIDONE G. e MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, Riv. quad. dir. amb., n. 3, 2016.

⁷ BELLOMO G., *Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello ambientale*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, Giappichelli Editore, Torino 2008.

Da questo discorso si evince che il miglioramento della qualità di vita presente e futura dipende in gran parte dal comportamento dei principali attori del mercato e dall'impegno con cui questi promuovono e realizzano la tutela ambientale, tutela che non è più garantita solo da sistemi di *comando e controllo*⁸, cioè da ordini impartiti dalle istituzioni pubbliche in virtù della loro attività autoritativa, ma anche e soprattutto mediante strumenti di mercato a tutela ambientale, tra cui spiccano in particolare gli appalti verdi. La necessità di affiancare tali strumenti a quelli più tradizionali di *comando e controllo* nasce dall'idea secondo cui la salvaguardia ambientale difficilmente possa essere assicurata esclusivamente da provvedimenti dell'autorità pubblica, dato che questi esigono una puntigliosa precisazione dei comportamenti imposti e vietati, e che nel campo ambientale, risulterebbero essere limitativi e fallimentari in un mercato moderno in continuo sviluppo⁹. Infatti, la diversificazione e la molteplicità degli obblighi, in termini di condotte lecite, diversità di condizioni ambientali o costi di riduzione dell'inquinamento, richiederebbe all'autorità pubblica una mole di lavoro informativo e valutativo che questa non sarebbe in grado di affrontare e fornire. Quindi, partendo dal presupposto secondo cui la tutela ambientale non possa essere affidata al mero esercizio del potere autoritativo, la pubblica amministrazione dovrà agire in maniera capillare e flessibile¹⁰ incentivando modelli di produzione e consumo sostenibili: solo percorrendo questa strada, è possibile ottenere un'effettiva tutela ambientale.

Quanto detto finora attiene ad un concetto più esteso, quello dello *sviluppo sostenibile* per il quale "il soddisfacimento dei bisogni della generazione attuale deve essere garantito senza compromissione delle possibilità per le generazioni future di rispondere

⁸ FIDONE G. e MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, Riv. quad. dir. amb., n. 3, 2016.

⁹ CAFAGNO M. in ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 186 ss.

¹⁰ ROSSI R., *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 33 ss.

*alle proprie esigenze*¹¹ e costituisce l'essenza del diritto ambientale poiché è l'unico strumento in grado di assicurare il rispetto degli interessi umani, attuali e futuri¹².

Il concetto di sviluppo sostenibile si traduce in un coordinamento, costituito dai Paesi, tra la crescita economica e la tutela ambientale, volto a preservare le risorse naturali nel lungo periodo in maniera tale che queste possano essere utilizzate anche dalle generazioni future e più in generale l'obiettivo è di garantire la sopravvivenza dell'intera specie umana¹³. Il contributo che i Paesi devono fornire per assicurare questa tutela è ripartito tra paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo (PVS) in proporzione alle loro capacità economiche¹⁴ e al progresso che questi hanno conseguito: è facile immaginare che i primi, dato il livello tecnologico e scientifico ottenuto, siano consapevoli del ruolo primario ricoperto dall'ambiente e della necessità della sua salvaguardia e che quindi dispongano le misure appropriate per preservarlo¹⁵.

L'origine storica e concettuale dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale in generale, si fa risalire alla fine degli anni sessanta del secolo scorso quando nacque l'interesse per le tematiche ecologiche a livello internazionale. Infatti, dopo la fine dell'epoca della rivoluzione industriale, emerse la consapevolezza dell'importanza del patrimonio naturale e ambientale per la sopravvivenza dell'uomo: il progresso tecnologico, per quanto indispensabile alla crescita dell'umanità, non può in alcun modo

¹¹ COMMISSIONE MONDIALE PER L'AMBIENTE E LO SVILUPPO, *Rapporto Brundland*, 1987, nel preambolo "Our Common Future, is not a prediction of ever increasing environmental decay, poverty, and hardship in an ever more polluted world among ever decreasing resources. We see instead the possibility for a new era of economic growth, one that must be based on policies that sustain and expand the environmental resource base. And we believe such growth to be absolutely essential to relieve the great poverty that is deepening in much of the developing world".

¹² FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. giur. dir. amb.*, numero 0, 2010, pp. 1 ss.

¹³ FODELLA A., in *Protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 117 ss.

¹⁴ QUADRI S., *Energia rinnovabile per una società sostenibile* in *Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 161 ss.

¹⁵ FODELLA A., in *Protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009, p. 118 ss.

ledere selvaggiamente e irrimediabilmente l'ecosistema, poiché la conseguenza sarebbe l'estinzione della specie umana stessa¹⁶.

Nel corso dei decenni, il concetto di tutela ambientale ha subito una significativa evoluzione in forza della quale, esso non attiene più esclusivamente alla preservazione dell'ambiente naturale, ma implica valutazioni relative anche a fattori non ambientali, come la tutela dei diritti umani, la crescita dei paesi in via di sviluppo, la promozione di modelli sostenibili di produzione e consumo¹⁷.

In generale può affermarsi che la tutela ambientale ha una natura conflittuale rispetto ad altri interessi e il punto di convergenza tra questi diversi poli è dato proprio dal principio dello sviluppo sostenibile che rappresenta “il limite alla massimizzazione dello sviluppo”, cioè un margine all'inarrestabile sviluppo, nocivo per l'ecosistema e per le future generazioni se realizzato in maniera incontrollata e insensibile ad altri fattori¹⁸. La “sostenibilità” è la linea guida che conduce Stati, Pubbliche Amministrazioni e tutti gli operatori economici del mercato, nell'assunzione di politiche e decisioni a protezione dell'ambiente con lo scopo di ricercare un equilibrio tra lo sfruttamento delle risorse, la loro conservazione e la crescita economica e sociale.

I primi passi per costituire strumenti giuridici, volti a garantire la protezione ambientale e lo sviluppo sostenibile, sono stati mossi dalle Nazioni Unite che si sono fatte promotrici di iniziative internazionali al fine di creare un fronte comune tra gli Stati nella disciplina e risoluzione delle problematiche ambientali.

Furono convocate due Conferenze, quella di Stoccolma e in seguito quella di Rio, che si conclusero entrambe con l'adozione di *dichiarazioni di principi* giuridicamente non vincolanti e che in alcune loro parti possono essere considerate norme di diritto consuetudinario¹⁹. Tali conferenze sono il frutto di studi scientifici da cui si evincono “squilibri ambientali” causati da uno sfruttamento della natura eccessivo ed indiscriminato perpetrato dall'uomo nel corso della storia e che può essere arginato solo

¹⁶ QUADRI S., *Energia rinnovabile per una società sostenibile* in *Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 161 ss.

¹⁷ FIDONE G. e MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

¹⁸ ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 11 ss.

¹⁹ MUNARI F., *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 25 ss.

attraverso accordi e una puntuale disciplina, l'uomo deve risanare, per quanto possibile, le risorse danneggiate²⁰.

La *Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*, tenutasi a Stoccolma nel 1972, e conclusasi con l'emanazione di tre strumenti giuridicamente non vincolanti quali la *Dichiarazione di principi*²¹, indicativa di obiettivi e regole di condotta da adottare a tutela dell'ambiente, il *Piano d'azione*, con 109 raccomandazioni esplicative di quanto contenuto nella Dichiarazione e la *Risoluzione concernente questioni istituzionali e finanziarie*, ha rappresentato il primo compromesso realizzato a livello mondiale per sancire il quadro di principi all'interno del quale i paesi devono muoversi per garantire la protezione dell'ambiente umano²².

Con la Conferenza di Stoccolma si posero le fondamenta per concepire una disciplina che costituisse un equilibrio tra le esigenze dell'uomo, quali crescita economica e sviluppo, e l'ambiente, mediante una cooperazione tra stati e un'azione comune degli stessi nella creazione di una politica economica-ambientale mondiale²³.

Fu nel 1992, quando le Nazioni unite convocarono a Rio de Janeiro una nuova conferenza internazionale, la *Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo*, che per la prima volta, ambiente e sviluppo vennero considerati unitamente, come due elementi interconnessi e complementari sintetizzabili nell'espressione "sviluppo

²⁰ PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc.2, 2002, p. 209 ss.

²¹ Dichiarazione delle Nazioni Unite alla Conferenza "su L'Ambiente Umano" tenutasi a Stoccolma, nel preambolo: 'I due elementi dell'ambiente umano, l'elemento naturale e quello da lui stesso creato, sono essenziali al suo benessere e al pieno godimento dei suoi fondamentali diritti, ivi compreso il diritto alla vita.. La protezione ed il miglioramento dell'ambiente è una questione di capitale importanza che riguarda il benessere dei popoli e lo sviluppo economico del mondo intero; essa risponde all'urgente desiderio dei popoli di tutto il mondo e costituisce un dovere per tutti i governi'. La Conferenza pone particolare attenzione al binomio ambiente-sviluppo, pur però non riuscendo a trovare un giusto compromesso per la sua disciplina. Gli sforzi attuati comunque confluirono nella Conferenza delle Nazioni Unite del 1983.

²² FODELLA A., in *Protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

²³ PINESCHI L., *L'evoluzione storica in La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

sostenibile”: la crescita economica deve essere compatibile con la natura e con le esigenze dell’uomo²⁴.

Il principio dello sviluppo sostenibile, ha trovato la sua massima consacrazione nella Conferenza di Rio²⁵ ma l’origine della sua definizione è da rinvenire nel *Rapporto Brundtland*²⁶ del 1987, frutto dei lavori della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo (*World Commission on Environment and Development, WCED*), creata nel 1983 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con lo scopo di “creare un’agenda mondiale per il cambiamento”.

In tale rapporto, *Our Common Future*, lo sviluppo sostenibile fu definito “*development which meets the needs of the present without compromising the ability of the future generations to meet theirs own needs. It contains within two concepts: the concept of needs, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed, by the state of technology and social organization, on the environment’s ability to meet present and future needs*”.

Con questo Rapporto, lo sviluppo sostenibile diventa “un modello di sviluppo”²⁷ che si traduce in un’attività che soddisfi le esigenze attuali della società e dei suoi componenti realizzata in maniera da perseguire un duplice obiettivo: da un lato quello di determinare la crescita economica e sociale nel rispetto dei limiti imposti dall’ambiente, dall’altro assicurare il godimento delle risorse anche alle generazioni future. Il concetto di “sostenibilità” non è più un principio da applicare ma un risultato da perseguire²⁸, consistente in una “riconversione in senso ecologico dell’economia”²⁹, la produzione economica si muove entro i limiti imposti dall’ecosistema e soprattutto in armonia con

²⁴ PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc.2, 2002, p. 209 ss.

²⁵ FODELLA A., *Protezione dell’ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

²⁶ Precisamente si tratta dello studio dal titolo “*Our common future*”, redatto dalla World Commission on Environment and Development, istituita con la Risoluzione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite n.38/161 del 19 dicembre 1963 e presieduta da Gro Brundtland.

²⁷ WCED, A/42/427, 4 Agosto 1987.

²⁸ MARCHISIO S., *Le convenzioni internazionali ambientali e lo sviluppo sostenibile in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell’ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 181 ss.

²⁹ PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell’Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell’ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 219 ss.

questo. Le esigenze della natura sono un ostacolo agli altri pilastri dello sviluppo, quello economico, che deve essere di qualità e non solo di quantità, e sociale, poiché essi devono essere sostenibili con l'ambiente³⁰.

La nozione di sviluppo sostenibile, sulla base di quanto sancito in *Our Common Future*, fu poi ripresa nella *Dichiarazione sull'ambiente e sviluppo* emanata a conclusione della Conferenza di Rio ed anch'essa di natura giuridicamente non vincolante. Nella Dichiarazione non viene data una propria definizione di sviluppo sostenibile, infatti questa enuncia una serie di principi che sono strumentali alla precisazione del significato dell'espressione³¹.

Tra questi c'è il "principio dell'equità inter-generazionale", già richiamato nell'articolo 2 della Dichiarazione di Stoccolma³², secondo cui è nostro dovere giuridico e morale preservare le risorse naturali nel lunghissimo termine promuovendo la prevenzione del danno ambientale, l'uso delle energie rinnovabili e la produzione di beni eco-compatibili, per far sì che queste possano essere sfruttate anche dalle generazioni future³³.

Inoltre nella Dichiarazione di Rio viene asserito l'obbligo di integrare la tutela ambientale nel processo di sviluppo economico "al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela ambientale costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerato separatamente da questo"³⁴, proclamando così l'interdipendenza tra ambiente e progresso. Il rispetto dell'ambiente non è più ancillare e strumentale allo sviluppo economico, ma è parte di questo poiché oggi non è più immaginabile una società che non tenga conto della tutela e preservazione di un

³⁰ PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc.2, 2002.

³¹ ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 45 ss.

³² Art.2 Dichiarazione di Stoccolma "Le risorse naturali della Terra, ivi incluse l'aria, l'acqua, la flora, la fauna e particolarmente il sistema ecologico naturale, devono essere salvaguardate a beneficio delle generazioni presenti e future, mediante una programmazione accurata o una appropriata amministrazione".

³³ ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 45 ss.

³⁴ Art. 4 *Dichiarazione sull'ambiente e sviluppo*, "In order to achieve sustainable development, environmental protection will be an integral part of the process development and cannot be considered separately from this".

‘ambiente integro e funzionale’ poiché venendo meno questo, mancherebbe la crescita stessa³⁵.

Infine, un ulteriore fattore costitutivo dello sviluppo sostenibile, come specificato nel Principio 5 è la “cooperazione tra stati e popoli al fine di eliminare la povertà, ridurre le disparità tra i tenori di vita e soddisfare meglio i bisogni della maggioranza delle popolazioni del mondo”³⁶, si evince quindi nella Dichiarazione di Rio che la chiave per il progresso è il coordinamento degli stati nell’attuazione delle politiche ambientali e la loro rilevanza non solo a livello economico ma anche sociale.

Lo sviluppo sostenibile assume quindi una natura tridimensionale, secondo la configurazione data dalle Nazioni Unite, intendendosi cioè progresso sociale, sviluppo economico e tutela ambientale: questi elementi non sono indipendenti l’uno dall’altro, sono interconnessi ed interagiscono, dovere del legislatore è trovare un equilibrio tra gli stessi per garantire il soddisfacimento degli interessi ad essi correlati³⁷.

Ma qual è l’effettivo valore giuridico di queste Dichiarazioni?

Su questo aspetto sono sorti numerosi problemi legati in particolar modo al dato che si tratta di strumenti di *soft law*, così come definiti dalla dottrina internazionalistica, e privi quindi di efficacia vincolante e soprattutto sanciscono principi e regole di condotta dal carattere indeterminato non specificando i doveri e gli obblighi degli Stati³⁸. L’effettiva applicazione e realizzazione di quanto sancito nelle convenzioni è rimessa alla libera volontà e determinazione degli Stati, questi spontaneamente decidono se renderle operative o meno. Il problema nasce soprattutto per i Paesi in via di sviluppo per i quali

³⁵ CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell’ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007.

³⁶ *Dichiarazione sull’ambiente e lo sviluppo, Rio*, principio n.5 “All States and all peoples will cooperate in the essential task of eliminating poverty as a requirement indispensable for sustainable development, in order to reduce the disparities in living standards and to better meet them needs of the majority of the populations of the world”.

³⁷ PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell’Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell’ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 219 ss.

³⁸ ROSSI G., *Diritto dell’ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 33 ss.

spesso le risorse ambientali hanno un peso significativo nell'economia della nazione e la loro tutela presenta oneri drasticamente gravosi³⁹.

Dal 1992, quindi, ambiente e sviluppo sostenibile divennero temi centrali nel dibattito mondiale e regionale. Tra tutti, l'Unione europea ha assunto un "ruolo guida" nella promozione della tutela ambientale, infatti il sistema normativo comunitario si caratterizza per una disciplina ricca e organica in continua evoluzione e sensibile ai cambiamenti sociali, economici e naturalistici. Ne sono un chiaro esempio gli innumerevoli Trattati Comunitari, le iniziative della Commissione e le direttive europee con cui l'Unione esprime il suo ruolo dominante a livello internazionale in materia ambientale⁴⁰. L'attenzione alla valorizzazione della protezione ambientale a livello europeo è determinata dal fatto che per decenni, dopo la fine della seconda guerra mondiale, l'ambiente è stato sfruttato rappresentando un "serbatoio di risorse da cui attingere"⁴¹ per assolvere i bisogni primari e permettere la rinascita del continente dopo la distruzione di gran parte di esso, determinando però dei danni irreparabili all'ecosistema e una inevitabile riduzione delle risorse naturali.

Le fonti normative che disciplinano la politica ambientale in Europa risalgono ai primi anni Settanta del secolo scorso. Il Trattato istitutivo della Comunità europea, se pur non fornendo basi costituzionali in materia di tutela ambientale, nell'art.2, sanciva, tra le finalità della Comunità "la promozione di un sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita". È di tutta evidenza la volontà dell'Unione di ricercare uno sviluppo economico conciliabile con altri fattori, di vita, benessere e crescita.

³⁹ GAJA G., *Evoluzione e tendenze attuali nel diritto internazionale dell'ambiente: brevi considerazioni*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p. 431 ss.

⁴⁰ PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 219 ss.

⁴¹ *Ibidem*.

L'acquisita consapevolezza della centralità dell'ambiente nelle dinamiche economiche e sociali del continente si ebbe nel 1972 con la Dichiarazione del vertice di Parigi⁴² in cui si sancì l'obbligo di inglobare nelle azioni volte a perseguire la crescita economica, anche il "miglioramento della qualità e del tenore di vita".

A partire dal 1973, sulla base non solo di quanto assunto a livello regionale a Parigi, ma anche di ciò che era stato affermato nella Conferenza di Stoccolma dalle Nazioni Unite, l'Unione europea varò una serie di *Programmi di azione*⁴³ della Comunità in favore dell'ambiente⁴⁴. Questi rappresentano una sorta di "autolegittimazione" attuata dall'UE per disciplinare la sfera ecologica, in assenza di fondamenti costituzionali su cui creare atti autoritativi validi per tutti gli Stati membri, infatti si tratta di atti di *soft law* e quindi giuridicamente non vincolanti. I Programmi sanciscono una serie di obblighi basati sul principio e sull'esigenza di attuare uno sviluppo sostenibile nei diversi settori della Comunità, col fine di preservare le risorse e assicurare il miglioramento delle condizioni di vita.

Sulla scia di questi provvedimenti non vincolanti, l'Unione ha successivamente elevato la materia ambientale a principio di rango costituzionale e l'ha fatto mediante l'adozione dell'Atto Unico Europeo⁴⁵ (AUE) nel 1986.

Con l'Atto, e in particolare con l'introduzione del Titolo VII "Ambiente" nella Parte Terza del Trattato CEE, la questione ambientale viene "costituzionalizzata"⁴⁶ essa trova una base giuridica esplicita fino a quel momento inesistente, poiché, come detto in

⁴² Nello specifico "i capi di Stato e di governo riconobbero che, nel contesto dell'espansione economica e del miglioramento della qualità di vita, all'ambiente doveva essere prodigata particolare attenzione".

⁴³ Tra questi si ricordano il *Primo Programma d'azione* (1973-1976) e per importanza il *Quinto Programma d'azione* e il *Sesto programma d'azione* trattati più approfonditamente nei successivi paragrafi.

⁴⁴ DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

⁴⁵ Nello specifico, l'AUE proponeva di riesaminare i Trattati di Roma che istituiscono la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica, allo scopo di rilanciare l'integrazione europea e di rilanciare il mercato interno, creando nuove competenze comunitarie e riformando le istituzioni.

⁴⁶ PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 231 ss.

precedenza, originariamente la protezione ecologica non era contemplata nel Trattato di Roma. L'Atto ha costituito il fondamento giuridico per una politica ambientale comune e solidale tra i membri della Comunità, e tra quest'ultima e gli altri attori del panorama internazionale.

Gli obiettivi dell'Unione sono, così come enunciati dall'art.130R AUE⁴⁷, “la salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale”. Manca il riconoscimento del principio di sviluppo sostenibile, inteso nella sua ‘dimensione ambientale’, ma è come se questo fosse implicitamente affermato nell'Atto poiché quest'ultimo, elevando la tutela ambientale a principio costituzionale e riconoscendone la centralità nel sistema, lo traduce in un limite allo sviluppo economico a garanzia quindi della sostenibilità ambientale. La crescita economica non può avvenire in maniera disinteressata rispetto ai fattori ambientali.

La completa definizione degli obiettivi di queste politiche ambientali fu data dal Trattato di Maastricht⁴⁸ sull'Unione Europea del 1993 in cui l'azione per la protezione ambientale cessa di essere considerata una “raccomandazione” e assume il rango di “principio costituzionale”: l'ambiente è un settore ufficiale di trattazione della Comunità e le istituzioni sono obbligate ad ottenere risultati sostenibili. La sostenibilità ambientale, intesa come uno dei profili dello sviluppo sostenibile, diventa una delle principali finalità dell'Unione.

Le garanzie ambientali così come definite dall'AUE e dal Trattato di Maastricht, sono state poi consolidate con il Trattato di Amsterdam del 1997⁴⁹ che ha inserito nel Trattato istitutivo della Comunità europea il concetto di sviluppo sostenibile, definito come “sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche”⁵⁰ e soprattutto ha introdotto il principio di integrazione ambientale nell'Unione⁵¹, già considerato uno

⁴⁷ Art. 130R, ora Art. 174 Trattato CEE.

⁴⁸ Il Trattato di Maastricht è entrato in vigore il 1° Novembre del 1993.

⁴⁹ Il trattato di Amsterdam è entrato in vigore il 1° Maggio 1999.

⁵⁰ Art. 2 Trattato di Amsterdam che introduce all'art. 2 del trattato UE tale sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile.

⁵¹ Attualmente il principio di integrazione è recepito all'art. 11 del TFUE.

degli obiettivi da perseguire con il Quinto Programma d'azione⁵². In particolare, l'elevato livello di tutela ambientale, da tradurre in “standard da rispettare”, deve essere perseguito mediante l'integrazione degli aspetti ambientali nella definizione delle politiche comunitarie settoriali. Il *principio di integrazione* è stato una rivoluzione dell'approccio della Comunità in campo ambientale poiché ha sancito l'obbligo di estendere la sostenibilità ambientale a tutti i settori⁵³. Emerge così la centralità dell'attenzione alle esigenze ecologiche nell'esercizio delle azioni poste in essere dal legislatore comunitario e nazionale, l'ambiente è ‘vita’ e quindi perno intorno al quale vengono assunte tutte le decisioni.

È doveroso sottolineare che il concetto di “sviluppo sostenibile” è esplicitamente dichiarato nel testo di un Trattato dell'Unione solo dal momento in cui è entrato in vigore il Trattato di Maastricht, poiché prima della sua emanazione, di sostenibilità ecologica si era discusso solo in alcuni atti, in particolare nel già citato *Quinto Programma d'azione*⁵⁴, di cui ricordiamo la sua natura non vincolante, che lo definiva propriamente come un “processo continuo” finalizzato al perseguimento e mantenimento di un equilibrio tra i molteplici fattori economici e sociali⁵⁵.

Il Programma ha svolto il ruolo di guida e quadro di riferimento negli orientamenti di politica ambientale dell'Unione, esplicando sempre la primazia dell'ambiente rispetto agli altri elementi che interagiscono con esso e che vi rimangono comunque

⁵² Il *Quinto programma* è stato il primo impegno dell'Unione nella realizzazione di uno sviluppo sostenibile, gli obiettivi prefissati erano: strategie per sette temi ambientali prioritari (cambiamento climatico, acidificazione, biodiversità, acqua, ambiente urbano, zone costiere e rifiuti) e per la gestione dei rischi e degli incidenti; settori di riferimento, in cui integrare la dimensione ambientale (industria, energia, trasporti, agricoltura e turismo); ampliamento della gamma di strumenti; informazione, trasparenza di approccio e sviluppo del concetto di responsabilità condivisa; dimensione internazionale con riferimento alle questioni globali e alla Conferenza di Rio.

⁵³ COMUNICAZIONE COMMISSIONE statuisce che “La tutela ambientale, affinché possa essere realmente promossa e conseguita, richiede che questa venga integrata nell'attuazione di tutte le politiche settoriali dell'Unione europea con la prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”.

⁵⁴ *Quinto programma d'azione per un sviluppo durevole e sostenibile-Programma politico e d'azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile*, è stato predisposto parallelamente ai lavori della Conferenza di Rio e approvato nel 1993, il periodo di vigenza del programma è stato dal 1993 al 2000.

⁵⁵ PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 231 ss.

subordinati⁵⁶. Nello specifico, come ha dichiarato la Commissione “Il programma doveva avviare questo processo nella Comunità identificando gli obiettivi che necessitano un intervento a livello comunitario, nazionale e locale. Parte centrale del programma era il riconoscimento che la legislazione ambientale da sola non è sufficiente a migliorare l'ambiente. Gli sviluppi in settori che originano pressioni sull'ambiente come i trasporti, l'energia o l'agricoltura spesso superano i benefici delle nuove normative. Le attività economiche, oltre a rafforzare la politica ambientale, devono quindi tenere meglio conto degli obiettivi ambientali”⁵⁷.

Esso ha segnato il primo passo per l'elaborazione di un piano sistematico che costituisse veramente l'integrazione della politica ambientale nell'esercizio delle attività comunitarie per il perseguimento della sostenibilità dello sviluppo. Questo è avvenuto anche e soprattutto dietro la forte spinta delle misure concordate nella Conferenza delle Nazioni Unite a Rio, infatti il Programma può essere considerato propedeutico all'attuazione, in ambito europeo, dell'Agenda 21⁵⁸.

Dal 1992 l'Europa ha previsto una serie di scadenze per le azioni da compiere per muoversi verso uno sviluppo sostenibile, imponendo così una 'intesa' tra ambiente e sviluppo.

Possono essere considerati soddisfacenti i risultati ottenuti dalla Comunità Europea nel campo ecologico fino a questo momento? È stata realizzata stata questa integrazione? In entrambi i casi la risposta è negativa.

Difatti, in seguito alla *Comunicazione della Commissione sulla valutazione globale del programma di politica e azione della Comunità europea a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile* del 1999⁵⁹, sui risultati conseguiti con il Quinto programma, emerse la non coincidenza tra il ricco pacchetto legislativo nato in attuazione della politica ambientale e l'applicazione pratica dello stesso, sostanzialmente insufficiente. Inoltre, il modesto successo dell'integrazione dell'ambiente con gli altri settori era sintomo

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Comunicazione della Commissione, *L'ambiente in Europa: quali direzioni per il futuro? Valutazione globale del Programma a favore dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile*, 1999.

⁵⁸ CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007.

⁵⁹ COM(99) 543.

dell'incapacità dell'Unione di agire rendendo sostenibili gli ambiti con un forte impatto sociale quali beni di consumo, energia e trasporti stradali: essa non era in grado di garantire la sostenibilità ambientale in una realtà in continuo mutamento ed evoluzione.

Nel 2000 a Lisbona fu concordata una nuova strategia dal Consiglio europeo, valida per il decennio 2000-2010, con l'obiettivo di rendere l'Europa "l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile e con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". La volontà delle istituzioni comunitarie era principalmente quella di combattere i cambiamenti climatici e perseguire uno sviluppo sostenibile nelle relazioni con i paesi terzi.

Il completamento del quadro strategico di sostenibilità, entro cui l'Unione si trovava ad agire, avvenne quando il Consiglio europeo di Göteborg del 2001⁶⁰ approvò il piano per lo sviluppo sostenibile, inserendo quindi la tutela ambientale tra i fattori, insieme a quello economico e sociale, che dovevano essere promossi per assicurare una società prospera, sana e in grado di "offrire una visione positiva per il futuro"⁶¹.

La strategia costituì il punto di svolta poiché la questione ambientale diventava il centro delle valutazioni del legislatore nel momento in cui questo agiva per promuovere lo sviluppo economico e sociale; viceversa, anche gli obiettivi ambientali dovevano essere equilibrati al loro impatto sull'economia e sulla società. La strategia mirava ad ottenere risultati soddisfacenti in tutti gli ambiti, da quello occupazionale a quello ecologico⁶².

Per questo motivo nel 2002 è stato emanato dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo il *Sesto Programma*⁶³ d'azione in materia di ambiente che trova la sua base giuridica nell'art. 175 del Trattato CE. Si tratta di un Programma temporalmente successivo al Quinto, è giuridicamente più incisivo e se pur mantenendo la sua natura

⁶⁰ COM (2001) 264.

⁶¹ Nella Comunicazione della Commissione al Consiglio si specifica "Lo sviluppo sostenibile offre all'Unione europea una visione positiva sul lungo termine di una società più prospera e più giusta, con la promessa di un ambiente più pulito, più sicuro e più sano: una società che garantisca una migliore qualità della vita per noi, per i nostri figli e per i nostri nipoti".

⁶² COM (2001) 264.

⁶³ Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002.

di atto di soft law, il contenuto sembra vincolante per le istituzioni tenute ad attuare le proposte ambientali in esso predisposte. Con il Programma, la Comunità ha previsto un calendario ambientale da realizzare in un periodo di tempo di dieci anni creato sulla base della studiata e discussa correlazione tra crescita economica mondiale e danni ambientali irreparabili causati dalla stessa. Viene ribadita la tridimensionalità del concetto di sviluppo sostenibile di cui l'ambiente è uno dei profili e sono individuati i settori in cui tale programma trova la sua applicazione: cambiamenti climatici, biodiversità e natura, ambiente e salute e qualità della vita, risorse naturali e rifiuti.

Il Sesto Programma mira a promuovere una modificazione dei modelli di produzione e consumo in maniera tale da renderli compatibili con l'ecosistema e sostenibili mediante la creazione di una normativa flessibile, in linea con le mutevoli esigenze dell'uomo e dell'ambiente in cui vive; una disciplina rigida finirebbe per paralizzare il sistema e determinerebbe l'inesorabile fallimento delle iniziative ambientali internazionali e tutto ciò che ne deriva⁶⁴. Affianco alla predisposizione di sistemi di consumo sostenibili, il Programma si propone di garantire una migliore efficienza e gestione delle risorse e dei rifiuti, e con specifico riferimento alla riduzione della loro pericolosità e produzione menziona proprio il *green public procurement*, ovvero lo strumento delle Pubbliche Amministrazioni per orientare i propri acquisti verso beni e servizi eco-compatibili⁶⁵.

Seguendo questa direzione di politica ambientale sostenibile, il legislatore europeo negli ultimi decenni al fine di rendere più incisive le disposizioni in materia, ha integrato la loro disciplina dapprima nella Carta di Nizza del 2000 prevedendo nell'art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali⁶⁶ “*un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile*”. Viene attribuito così

⁶⁴ PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 231 ss.

⁶⁵ FENNI B., *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile in Rivista Giuridica Telematica*, 2014, consultabile su www.AmbienteDiritto.it.

⁶⁶ Proclamata dal Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre del 2000 a Nizza.

un significativo spessore politico e culturale alla questione ambientale e riconosciuto il ruolo interpretativo della Carta di altre norme e valori derivanti dal diritto comunitario⁶⁷. Poi nel Trattato sull'Unione europea in cui, dopo le modificazioni apportate dal Trattato di Lisbona, l'art. 3⁶⁸, par. 3 prevede *“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”*; lo sviluppo sostenibile è diventato formalmente uno degli obiettivi della Comunità europea.

Infine, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel Titolo XX, dedicato all'ambiente e specificamente nell'art. 191⁶⁹, delinea gli obiettivi in materia ambientale che la Comunità deve perseguire in armonia con le esigenze e possibilità di ogni Stato Membro al fine di intraprendere la strada della sostenibilità.

Ciò che è particolarmente rilevante nel TFUE è, nell'art. 192⁷⁰, il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo sulle questioni ambientali, infatti il ricorso alla procedura legislativa ordinaria, prevista appunto nel citato articolo, comporta l'applicazione della procedura di cui all'art. 294 TFUE. Quest'ultimo prevede non solo il ricorso alla maggioranza qualificata per l'adozione dell'atto in Consiglio, ma anche la possibilità del Parlamento di esprimere la propria posizione sull'atto, e in caso di parere negativo

⁶⁷ PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 231 ss.

⁶⁸ Ex. art. 2 TUE.

⁶⁹ L'art. 191, comma 1, individua gli obiettivi dell'Unione europea in materia ambientale: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. L'art. 191,

comma 2 *“La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga”*.

⁷⁰ L'art. 192, comma 1: *“Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191”*.

in seconda lettura, interrompere la procedura decisionale. Il Parlamento europeo e il Consiglio sono su un piano di parità, il Trattato di Lisbona ha assicurato così una maggiore democraticità nell'attuazione delle politiche ambientali.

L'impegno della Comunità europea per assicurare un continuo sviluppo nella ricerca della sostenibilità sul piano della produzione e dei consumi a livello mondiale, lo si evince dai protocolli e dalle strategie adottate valide per il presente e futuro prossimo. Tant'è vero che nel 1997 è stato adottato il protocollo alla convenzione-quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (CQNUCC) a Kyoto e l'Europa, e i 15 Paesi dell'Unione (cioè i membri della Comunità al momento dell'adozione del protocollo), si sono impegnati a ridurre le emissioni di sei gas a effetto serra almeno dell'8% nel periodo 2008-2012. In un momento successivo è stato emanato un emendamento al protocollo di Kyoto durante la conferenza sul clima a Doha in cui si è stabilito che l'Unione cercherà di ridurre le emissioni nocive del 20% fino al 2020⁷¹.

Il perfezionamento della disciplina della tutela ambientale e il superamento di quanto stabilito a Kyoto⁷², è stato realizzato dall'Europa mediante l'assunzione di nuovi impegni comunitari, tradotti poi nel documento *“Europa 2020: la strategia europea per la crescita, verso un futuro sostenibile e orientato all'occupazione”*⁷³. In particolare, tra gli obiettivi del programma è rilevante nella nostra analisi il terzo punto relativo ai “cambiamenti climatici ed energia” che auspica una riduzione di emissioni di gas a effetto serra, la produzione del 20% del fabbisogno di energia da fonti rinnovabili e l'aumento del 20% dell'efficienza energetica.

Oggi la consacrazione dello sviluppo sostenibile come risultato primario da perseguire, sia a livello internazionale che comunitario, è stata compiuta con l'*Agenda 2030 delle Nazioni Unite*⁷⁴ cioè un quadro di azione indicativo dei 17 obiettivi di sviluppo

⁷¹ MUNARI F., *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 25 ss.

⁷² PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 231 ss.

⁷³ COM(2010) 2020.

⁷⁴ L'*Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile* è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. L'avvio ufficiale degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile ha coinciso con l'inizio del 2016, guidando il

sostenibile, *Sustainable Development Goals*, e delle attività volte a ridurre la povertà. L'Europa, da sempre in prima linea per l'attuazione delle politiche ambientali, ha definito l'approccio strategico da adottare in virtù dell'Agenda costituendo le linee generali. Gli interventi della Comunità si sostanziano in due direzioni: la prima volta ad integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) nelle attuali priorità della Commissione e la seconda mirata ad ampliare la visione dell'Unione sulle politiche ambientali e settoriali nel lungo periodo e soprattutto dopo il 2020.

Riprendendo ciò di cui abbiamo trattato all'inizio del presente capitolo e nel corso dello stesso, è possibile affermare che tra i principali strumenti strategici utilizzati dall'Unione europea per conseguire lo sviluppo sostenibile, la Commissione ha individuato gli appalti pubblici verdi o GPP, poiché in grado di fornire un contributo essenziale al raggiungimento della Comunità nel suo obiettivo di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva⁷⁵. Li ha definiti, in una propria dichiarazione, come “il sistema che permette ai governi di sfruttare la spesa pubblica per aumentare la domanda di prodotti e servizi sostenibili, sulla base di criteri sociali e ambientali, contribuendo all'aumento delle loro quote di mercato e fornendo alle imprese incentivi tangibili”. La Commissione specifica inoltre il necessario contributo nell'attuazione delle politiche ambientali degli Stati Membri, al fine di perseguire i *Sustainable Development Goals*⁷⁶.

Gli appalti verdi sono il “motore” per stimolare l'innovazione e l'efficiente sfruttamento delle risorse, sono una parte integrante della politica industriale per una economia globale basata sulla riduzione dell'inquinamento e sul rispetto dell'ambiente. Sono il mezzo utilizzato per il raggiungimento di risultati più ampi, non solo in campo economico, ma anche sociale ed ecologico.

Gli appalti pubblici sostenibili sono il frutto della ricerca di un equilibrio tra una crescita economica e sociale, che assicuri un adeguato livello della qualità della vita per tutte le persone, e ambientale, nel senso che la prima deve avvenire nel rispetto dei ‘confini

mondo sulla strada da percorrere nell'arco dei prossimi 15 anni: i Paesi, infatti, si sono impegnati a raggiungerli entro il 2030.

⁷⁵ SJAFJELL B., *Sustainable public procurement under EU law: new perspectives on the State as Stakeholder*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

⁷⁶*Ibidem*.

ecologici' del pianeta in cui viviamo. Tra gli appalti pubblici sostenibili è poi possibile distinguere tra appalti pubblici verdi, che mirano unicamente a ridurre l'impatto ambientale e gli appalti pubblici di responsabilità sociale relativi alla promozione di opportunità di lavoro, aumento occupazionale e un'ampia conformità con gli standard sociali.

Ciò che è rilevante ripetere è che il perseguimento degli obiettivi economici, ambientali e sociali negli appalti pubblici non sono necessariamente contrastanti l'uno con l'altro, anzi possono e devono essere perseguiti simultaneamente. Anche se per lungo tempo era stata percepita una tensione tra la promozione e l'applicazione di elevati standard ambientali e sociali, e la determinazione di un rapporto qualità-prezzo che risultasse conveniente e permettesse di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, negli ultimi anni c'è stato un cambio di direzione: oggi c'è compatibilità tra l'inclusione dei criteri ambientali e sociali nei processi di acquisto, produzione e gare di aggiudicazione⁷⁷.

La strada per ottenere un ambiente sano, pulito e che assicuri alle generazioni future la stessa disponibilità di risorse e ricchezze naturali è ancora lunga e tortuosa, solo con il costante impegno della comunità mondiale è possibile immaginare un miglioramento e soprattutto uno sviluppo che tenga in considerazione le necessità di tutti. La questione ambientale deve essere l'incessante punto di riferimento per le decisioni assunte dai leader del mondo.

2. Appalti verdi e Pubblica Amministrazione

Riprendendo la definizione di appalti verdi, o Green Public Procurement, data all'inizio di questo lavoro e cioè "l'insieme degli strumenti giuridici volti a promuovere la graduale integrazione degli interessi ambientali nella disciplina legislativa degli appalti

⁷⁷ SJAFJELL B., *Sustainable public procurement under EU law: new perspectives on the State as Stakeholder*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

pubblici”⁷⁸, possiamo ora approfondire il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni nell’ambito della contrattualistica ambientale pubblica e l’interazione sempre più attiva tra questa e l’ecosistema.

Punto di partenza dello studio resta il principio dello sviluppo sostenibile, ovvero lo sviluppo inteso come valore necessario per la sopravvivenza e conservazione di un ambiente integro e funzionale e come ricerca di un equilibrio tra sfruttamento e preservazione delle risorse ambientali⁷⁹. La disciplina comunitaria degli appalti pubblici, pur avendo una natura prettamente economica, viene comunque interpretata ed attuata alla luce della regola e obiettivo di sostenibilità ambientale, tanto che questo ha determinato la successiva evoluzione degli appalti pubblici in appalti verdi, o Green Public Procurement⁸⁰.

Tali appalti, rappresentano degli strumenti di mercato tesi alla promozione e protezione ambientale basati su incentivi economici, il cui obiettivo finale è quello di fare in modo che le “istanze ambientali trovino un progressivo riconoscimento nella contrattualistica pubblica”⁸¹. Sono costituiti in sostanza per orientare le scelte della Pubblica Amministrazione verso l’acquisto di beni e servizi “verdi”, influenzando di conseguenza anche il mercato e le scelte del consumatore.

L’importanza sempre più crescente attribuita al Green Public Procurement in Europa risiede nel fatto che gli enti pubblici nella Comunità costituiscono la categoria più estesa di consumatori e quindi l’interesse del legislatore è senza dubbio quello di fare in modo che “utilizzino il loro potere d’acquisto per scegliere beni e servizi che rispettino anche l’ambiente, possano contribuire in misura notevole al raggiungimento dello sviluppo sostenibile”⁸². L’obiettivo degli appalti verdi è quello di coniugare la disciplina

⁷⁸ SCHIZZEROTTO, F. *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, p. 967 ss.

⁷⁹ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

⁸⁰ FIDONE G., *Gli appalti verdi all’alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte ecoefficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012.

⁸¹ SCHIZZEROTTO, F. *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, p. 967 ss.

⁸² Questo è l’obiettivo prefissato nel manuale prodotto dalla Commissione europea *Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili* del 2005.

ambientale con quella degli appalti, essi sono un “criterio generale”⁸³ che orienta le scelte di acquisto e produzione da adottare in tutti i settori, dal pubblico al privato.

Ripercorrendo la “storia giuridica” dell’Unione possiamo interpretare i cambiamenti e l’evoluzione del rapporto ambiente-appalti nella Comunità europea.

Il primo atto normativo di integrazione delle istanze ambientali nella disciplina dei contratti pubblici è avvenuto a partire dalla fine degli anni Novanta del secolo scorso, precisamente con *Il Libro verde sugli appalti pubblici dell’Unione europea*⁸⁴, nel 1996. Prima di questo momento gli orientamenti della Comunità, nonostante la crescente attenzione alle tematiche ambientali, erano volti prevalentemente alla “realizzazione del mercato interno unico europeo”⁸⁵: ne sono un chiaro segnale le direttive 50/1992 CEE, 36/1993 CEE e 37/1993⁸⁶ CEE in materia di aggiudicazione di appalti di beni, servizi e forniture. Le considerazioni ambientali sono praticamente inesistenti, le direttive si concentrano sugli aspetti tecnici quali progettazione, pianificazione e procedure di realizzazione degli appalti.

Come accennato poco sopra, la conciliazione delle esigenze ambientali e degli appalti pubblici avvenne con il *Il Libro verde sugli appalti pubblici* che sottolinea la necessità di attuare una politica efficace in materia affinché possano essere perseguiti gli obiettivi ambiti in un mercato unico, quali crescita sostenuta nel lungo termine, sviluppo delle imprese in grado di sfruttare le opportunità offerte dal mercato e sostenere la concorrenza nei mercati globali. Il Libro impone agli Stati Membri di tenere in considerazione gli aspetti ambientali al momento della stipulazione di contratti di appalti pubblici, devono inoltre studiare i provvedimenti da adottare per promuovere l’acquisto e la produzione di beni e servizi “verdi”⁸⁷.

⁸³ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

⁸⁴ COM(96) 583.

⁸⁵ SCHIZZEROTTO, F. *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, p. 967 ss.

⁸⁶ Più precisamente: Direttiva 50/1992, coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e dei servizi; Direttiva 36/1993, coordinamento delle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici e forniture; Direttiva 37/1993, coordinamento delle procedure di appalti pubblici e lavori.

⁸⁷ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

Il legislatore comunitario, così come specificato dalla Commissione, lascia ampio margine di scelta a quello nazionale nella determinazione degli atti da emanare, individuando al contempo alcune condotte che questo potrebbe applicare. Partendo innanzitutto dall'esclusione dalla gara d'appalto di chi non sia in possesso di determinati requisiti o abbia commesso reati tali da determinarne l'estromissione stessa; oppure, come riportato nel Libro Verde, la "tutela dei valori ambientali può avvenire nel quadro delle prescrizioni tecniche riguardanti le caratteristiche dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto degli appalti, vale a dire delle specifiche tecniche che gli organismi acquirenti devono indicare nei documenti generali degli appalti ed alle quali i partecipanti devono conformarsi, secondo quanto disposto dalle direttive"; o ancora, le disposizioni delle direttive permettono di individuare tra i criteri di selezione dei candidati il rispetto dei requisiti ambientali; inoltre è sancito che gli elementi ambientali possono rappresentare il mezzo di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sempre che questo costituisca un vantaggio per l'amministrazione e per l'ente aggiudicatore; infine, l'amministrazione aggiudicatrice ha la potestà-dovere di chiedere al fornitore che la prestazione avvenga nel rispetto delle istanze ambientali.

Poco dopo l'emanazione del Libro verde, seguì quella del *Libro Bianco* nel 1998 in cui fu enunciato che "sebbene la legislazione europea in materia di appalti all'epoca vigente non contenga alcun riferimento esplicito all'ambiente, qualora correttamente interpretata, può tradursi in un efficace strumento di difesa ambientale, pur senza compromettere la trasparenza della procedura di gara e la parità di trattamento dei partecipanti"⁸⁸. Il Libro, però riprendendo la nuova impostazione data alla materia dal Trattato di Amsterdam, attribuisce all'ambiente il ruolo di "componente fondamentale dell'economia moderna" e conferma la necessità di una armonizzazione della politica degli appalti pubblici con le istanze ecologiche⁸⁹, sottolineando che "l'uso efficiente delle risorse pubbliche non esclude che possano essere considerati aspetti di ordine ecologico o sociale"⁹⁰. Chiaramente il Libro sancisce i principi sulla base dei quali

⁸⁸ *Libro Bianco. Gli appalti pubblici nell'Unione europea*, pp. 44-46.

⁸⁹ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

⁹⁰ COM(98) 143.

devono essere introdotti i requisiti ambientali negli acquisti delle pubbliche amministrazioni, e cioè quelli di trasparenza e non discriminazione, e pone i limiti alle considerazioni ecologiche svolte dalle stazioni appaltanti al momento dello svolgimento della procedura di aggiudicazione⁹¹.

Una ulteriore e significativa evoluzione in senso ambientale nella materia degli appalti pubblici avvenne con la *Comunicazione interpretativa della Commissione europea il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni ambientali in materia di appalti pubblici*⁹² del 2001. Lo spessore rivestito da tale Comunicazione, pur trattandosi di un documento interpretativo, risiede nel fatto che per la prima volta nella legislazione comunitaria si offre all'autorità pubblica l'opportunità di "inserire considerazioni di carattere ambientale nella loro politica di appalti e di contribuire in tal modo allo sviluppo sostenibile"⁹³.

Tra gli spazi entro cui le Amministrazioni devono agire per attuare una politica ecologica vi è quella degli appalti, quindi è indispensabile che queste inseriscano i criteri ambientali nelle fasi di aggiudicazione delle proprie commesse⁹⁴.

Il ruolo rivestito da questa comunicazione è considerevole poiché in primis ha segnato un punto di svolta nella politica ambientale comunitaria, dato che vi è un'esplicita integrazione di tali requisiti in una materia, quella degli appalti, che fino a quel momento aveva avuto un carattere prettamente economico, cambiano infatti i criteri sulla base dei quali l'amministrazione deve accordare beni, servizi e forniture; e in secondo luogo, l'oggetto primario della Comunicazione è proprio l'integrazione delle istanze ambientali nella disciplina degli appalti pubblici. Questa deve avvenire non solo a livello internazionale ma, e soprattutto nazionale, infatti molti Stati Membri, consapevoli della

⁹¹ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

⁹² COM (2001) 274.

⁹³ La Comunicazione stabilisce che "in maniera ottimale i diversi aspetti sociali negli appalti pubblici e contribuire, in tal modo, allo sviluppo sostenibile, concetto che coniuga la crescita economica, il progresso sociale e il rispetto dell'ambiente".

⁹⁴ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

responsabilità di dover realizzare uno sviluppo sostenibile, hanno introdotto nella loro legislazione considerazioni ambientali in relazione agli appalti pubblici⁹⁵.

Il documento della Commissione va ad esaminare le diverse considerazioni ambientali che devono essere valutate nelle fasi di procedura di aggiudicazione di un appalto, partendo innanzitutto dalla scelta dell'ente appaltante dell'oggetto dell'appalto stesso, è evidente che importante in questo momento è il grado di informazione e consapevolezza delle istituzioni al fine di scegliere prodotti “amici” dell'ambiente. Queste possono inserire delle varianti nella definizione dell'oggetto, sempre però nei limiti di quanto permesso dalle disposizioni comunitarie e nel rispetto dell'uguaglianza dell'accesso alla gara a tutti i candidati⁹⁶.

Le norme previste per la disciplina degli appalti sono vincolanti per gli enti aggiudicatori, sia che si tratti di norme comunitarie che nazionali, a condizione che queste ultime siano compatibili con le prime, infatti la Comunicazione specifica che le disposizioni europee in materia «lasciano impregiudicate le prescrizioni tecniche nazionali legalmente vincolanti». Al fine di garantire il rispetto di quanto sancito dalle norme e assicurare la massima trasparenza nell'aggiudicazione e realizzazione del contratto, gli enti hanno l'obbligo di enunciare le specifiche tecniche, nei documenti generali relativi all'appalto, che hanno utilizzato. Le “specifiche tecniche” costituiscono, secondo quanto enunciato dalla Commissione, l'insieme delle caratteristiche che la stazione appaltante definisce e impone di rispettare alla stazione aggiudicatrice, poiché queste sono il metro di misura per la determinazione dell'oggetto del contratto. Queste comprendono innanzitutto la possibilità di prescrivere certi materiali da utilizzare, come legno o prodotti riciclati; oppure l'uso di uno specifico processo di produzione “innocuo” per l'ambiente, che adoperi energia verde; o ancora,

⁹⁵ La Comunicazione recita nella nota introduttiva “gli acquirenti pubblici sono liberi di perseguire obiettivi sociali nell'ambito dei rispettivi appalti pubblici, nei limiti del rispetto delle norme e dei principi generali del trattato CE. Spetta agli Stati membri decidere se le amministrazioni aggiudicatrici possano o debbano perseguire simili obiettivi attraverso lo strumento degli appalti pubblici”.

⁹⁶ La Comunicazione puntualizza che “Non si tratta, tuttavia, di una libertà illimitata. L'amministrazione aggiudicatrice deve, in quanto ente pubblico, conformarsi alle norme e ai principi generali del diritto comunitario, in particolare i principi concernenti la libera circolazione delle merci e la libera prestazione dei servizi di cui agli articoli 28-30 (ex 30-36) e 43-55 (ex 52-66) del trattato CE”.

l'utilizzazione dei marchi ecologici, che certificano dei prodotti che meglio rispondono alle esigenze ambientali rispetto ad altri apparentemente identici, l'assegnazione del marchio ovviamente cambia a seconda della categoria di beni di riferimento e secondo la normativa vigente a livello nazionale e comunitario.

In generale comunque gli enti appaltanti possono definire l'oggetto dell'appalto introducendo delle variabili che meglio corrispondono ai requisiti ambientali considerati, sempre nei limiti imposti dalla legislazione comunitaria vigente.

Gli "interessi ambientali che la pubblica amministrazione deve seguire durante l'iter per concludere un contratto d'appalto"⁹⁷ emergono anche nelle fasi successive alla determinazione dell'oggetto. Si fa riferimento nella Comunicazione all'idoneità dei candidati concorrenti nella gara e al loro possesso di capacità tecniche tali da permettere la migliore realizzazione possibile dell'appalto.

Per accertare la sussistenza di tali requisiti in capo ai candidati, qualora si tratta di un appalto in materia ambientale, l'ente può anche verificare l'esistenza di una esperienza specifica, considerata come un criterio legittimo di capacità tecnica o può esigere l'adesione ad un sistema di gestione ambientale, istituito a livello internazionale dalla norma ISO 14001⁹⁸ e nella Comunità europea dal Regolamento CE di *eco-gestione e audit*⁹⁹. In questo secondo caso, è previsto che il sistema "promuova costanti

⁹⁷ BELLOMO G., *Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello ambientale*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, Torino, 2008, p. 940 ss.

⁹⁸ Identifica uno standard di gestione ambientale (SGA) che determina i requisiti di un 'sistema di gestione ambientale' di una qualsiasi organizzazione, si tratta di una norma internazionale ad adesione volontaria. Al fine di definire un il sistema di gestione conforme a ISO 14001 è necessario: realizzare un'analisi ambientale, cioè compiere un approfondito studio degli aspetti ambientali; definire una politica ambientale; definire le responsabilità specifiche in materia ambientale; definire, applicare e mantenere attive le attività, le procedure e le registrazioni previste dai requisiti della 14001.

⁹⁹ Regolamento (ce) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, esso specifica "Al fine di promuovere una strategia coerente tra i vari strumenti legislativi predisposti in ambito comunitario nel settore della tutela dell'ambiente, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero esaminare le modalità per tener conto della registrazione EMAS nell'elaborazione della legislazione o per utilizzare questo sistema come strumento a fini di verifica dell'applicazione della legislazione. Nell'intento di renderlo più interessante per le organizzazioni, è inoltre opportuno che essi tengano conto di EMAS nelle rispettive politiche sugli appalti e, ove opportuno, facciano riferimento a EMAS o a equivalenti sistemi di gestione ambientale quando definiscono le condizioni riguardanti le prestazioni contrattuali nel campo delle opere e dei servizi".

miglioramenti dell'efficienza ambientale delle attività, dei prodotti e dei servizi favorendo l'impegno da parte delle organizzazioni a valutare e gestire il loro impatto sull'ambiente", esso ha un carattere volontario e l'obiettivo è quello di armonizzare gli indirizzi ambientali attuati sul territorio europeo da Stati e organizzazioni. Il sistema di eco-gestione presuppone che la politica ambientale adottata dagli enti sia conforme a tutte le norme ambientali pertinenti, sia predisposta alla prevenzione dell'inquinamento e possa migliorare costantemente la propria efficienza ambientale.

La Comunicazione, inoltre, introduce la valutazione degli aspetti economici nella fase dell'aggiudicazione dell'appalto. In linea generale possiamo affermare che i contratti d'appalto devono essere conclusi sulla base di criteri impiegati per valutare le offerte e individuare tra tutte quella economicamente più vantaggiosa. La Pubblica amministrazione può prevedere oltre ai criteri economici anche quelli ambientali, che seppur non esplicitamente citati nella normativa antecedente alla Comunicazione come parametri sulla base dei quali la stazione appaltante può decidere, possono indirizzarla nella scelta da assumere poiché fanno riferimento alle caratteristiche del prodotto o all'esecuzione di lavori e servizi. Offerta economicamente più vantaggiosa equivale sostanzialmente al vantaggio economico per l'ente aggiudicatore: con la nuova posizione assunta dalla Commissione è possibile affermare che tra i molteplici elementi da dover considerare per individuare tale offerta, si fanno rientrare anche quelli ambientali e non solo quelli strettamente economici.

Una volta conclusasi la fase dell'aggiudicazione, si apre quella dell'esecuzione dell'appalto. In questo momento, come specificato dalla Commissione "Gli enti aggiudicatori dispongono di un'ampia gamma di possibilità per definire clausole contrattuali aventi per oggetto la protezione dell'ambiente", il riferimento è soprattutto relativo alla raccolta, ritiro, riutilizzo dei prodotti per ridurre al minimo eccessi e consumi.

La Comunicazione ha svolto un ruolo decisivo nella successiva crescita ed evoluzione normativa del tema degli appalti verdi, è stato il vero punto di partenza per la costituzione di una disciplina ambientale dettagliata e obbligatoria nei suoi elementi, è

una “embrionale regolamentazione del green public procurement, diretta ad inserire nella disciplina sugli appalti pubblici considerazioni di carattere ambientale”¹⁰⁰.

Successivamente all’emanazione della Comunicazione, nel 2002, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo hanno adottato la decisione n. 1600 istitutiva del *Sesto Programma comunitario di azione in materia di ambiente*, già precedentemente trattato e discusso, che ha sancito il rilievo della politica integrata dei prodotti mediante l’inserimento della valutazione dei requisiti ambientali nel ciclo di vita dei prodotti stessi e ha imposto un approccio strategico¹⁰¹, e non più solo legislativo, per combattere le sfide ambientali moderne. L’obiettivo era quello di “sganciare l’impatto ed il degrado ambientale dalla crescita economica”, garantendo da un lato una migliore gestione delle risorse e dall’altro, il passaggio a modelli di consumo più sostenibili. Questi risultati non devono essere considerati alternativi al mercato ma con esso compatibili e tali da costituire la base per la crescita economica e incremento dell’occupazione¹⁰².

Un altro importante stimolo comunitario sulla questione ecologica è stato dato dalla Commissione nella Comunicazione sulla *Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di ‘ciclo di vita ambientale’* nel 2003. In questa occasione, le istituzioni comunitarie hanno approfondito la trattazione e lo studio del concetto di sviluppo sostenibile, promuovendo tale politica ambientale integrata sulla base di ciò che era stato enunciato nel 2001 dalla Commissione nel *Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti*¹⁰³. Qui si afferma che l’obiettivo della Comunità è quello di “rafforzare e riorientare le politiche ambientali concernenti i prodotti, per promuovere lo sviluppo di un mercato di prodotti più ecologici”.

¹⁰⁰ FENNI B., *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile* in *Rivista Giuridica Telematica*, 2014, consultabile su www.AmbienteDiritto.it.

¹⁰¹ PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell’Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell’ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 225 ss.

¹⁰² FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

¹⁰³ COM(2001) 68. La trattazione dell’IPP verrà fatta in maniera approfondita nel corso di questo capitolo.

Accogliendo gli orientamenti della Commissione e della Corte di Giustizia, che in diverse pronunce hanno ribadito il rilievo della questione ambientale nell'ambito degli appalti pubblici e in particolare nella fase di aggiudicazione degli stessi, il legislatore comunitario ha adottato le Direttive 17/2004 e 18/2004 da considerarsi il punto di arrivo del lungo processo evolutivo normativo dell'Unione e che hanno contribuito alla formale apertura della disciplina europea degli appalti pubblici alla valutazione dei requisiti ambientali.

3. Le Direttive 17/2004 e 18/2004

Il nuovo approccio che il legislatore ha attuato in relazione alle considerazioni ambientali è stato definitivamente consacrato dalle Direttive poc'anzi citate.

Nello specifico la Direttiva 17/2004, coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trapianto e servizi postali, mentre la n. 18/2004 è relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

Entrambe sono espressione della volontà del legislatore comunitario di introdurre il Green Public Procurement nella normativa europea e soprattutto fare in modo che le Pubbliche Amministrazioni inseriscano, tra i criteri da valutare al momento dell'aggiudicazione di un appalto quelli ambientali e sociali, affianco a quelli economici. Questo è enunciato nei Considerando delle direttive le quali specificano "La presente direttiva chiarisce dunque in che modo le amministrazioni aggiudicatrici possono contribuire alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile garantendo loro al tempo stesso di poter ottenere per i loro appalti il miglior rapporto qualità/prezzo".

Soffermandoci più dettagliatamente sulla direttiva 18/2004¹⁰⁴, sono diverse le novità che questa ha introdotto nella legislazione comunitaria. Innanzitutto ha inteso racchiudere in un unico corpus normativo le precedenti disposizioni in materia di appalti pubblici¹⁰⁵,

¹⁰⁴ Direttiva 2004/18/CE relativa "al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di pubblici lavori, di forniture e di servizi nei settori ordinari".

¹⁰⁵ FENNI B., *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile* in *Rivista Giuridica Telematica*, 2014, consultabile su www.AmbienteDiritto.it.

si è trattato essenzialmente di un'operazione di coordinamento tra i precedenti atti emanati dalle Istituzioni europee quali il *Libro verde degli appalti pubblici e il Libro bianco* e un accorpamento in un unico testo delle direttive 92/50 CEE¹⁰⁶, 93/36 CEE¹⁰⁷ e 93/37 CEE¹⁰⁸. È stato così realizzato un riordino delle norme comunitarie mediante la redazione di un testo unico che non ha modificato la portata sostanziale della disciplina degli appalti pubblici ma l'ha aggiornata e resa al passo con l'evoluzione tecnologica, economica e sociale¹⁰⁹.

La direttiva 18/2004 ha inciso profondamente sulla disciplina ambientale comunitaria e sono state significative le novità che ha apportato.

Infatti, questa ammette per la prima volta l'esplicito¹¹⁰ riconoscimento della possibilità per gli enti aggiudicatori, di valutare, al momento della conclusione del contratto di appalto e della scelta del contraente, criteri non strettamente economici, ma anche di natura ambientale e sociale¹¹¹. La scelta del legislatore è in linea con la politica di maggiore flessibilità delle procedure di aggiudicazione e in particolare con “il recupero della discrezionalità amministrativa”¹¹², questo significa che le stazioni appaltanti hanno acquisito una maggiore libertà nella scelta dei contraenti e per questa ragione possono procedere a valutazioni che non siano solo quantitative ma anche qualitative.

¹⁰⁶ Direttiva emanata dal Consiglio il 18 giugno 1992 sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e servizi.

¹⁰⁷ Direttiva emanata dal Consiglio il 14 giugno 1993 sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e forniture.

¹⁰⁸ Direttiva emanata dal Consiglio il 14 giugno 1993 sul coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e lavori.

¹⁰⁹ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

¹¹⁰ Il *Considerando 1* della Direttiva infatti afferma la “possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interesse, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino i principi fondamentali di cui al considerando 2”

¹¹¹ FIDONE G., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, per il quale “la scelta è coerente con la linea della maggior flessibilità delle procedure di aggiudicazione nelle quali è riconosciuta ampia discrezionalità alle stazioni appaltanti di procedere a valutazioni che non si traducano in apprezzamenti solo quantitativi”.

¹¹² FIDONE G., *L'integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 134 ss.

Affianco ai criteri economici su cui basare l'aggiudicazione dell'appalto, e quindi la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹¹³, concorrono quelli ambientali e sociali: la valutazione della P.A. deve consistere nella ponderazione e nella ricerca di un equilibrio tra le diverse istanze e regole che governano il mercato¹¹⁴.

Quindi le stazioni appaltanti possono richiedere l'adozione "di misure o sistemi di gestione ambientale durante l'esecuzione dell'appalto pubblico qualora questa sia giustificata dalla natura dei lavori e/o dei servizi"¹¹⁵.

La Pubblica Amministrazione, in virtù dell'ampio potere e peso che questa riveste nel campo della contrattualistica pubblica, deve essere orientata verso l'acquisto e la produzione di beni, servizi e forniture con un basso impatto ambientale, vale a dire prodotti eco-efficienti. Solo proseguendo su questa strada e fornendo degli incentivi alle imprese, queste produrranno ed immetteranno nel mercato prodotti ecocompatibili e in grado di rispondere in maniera efficace alle sempre più stringenti condizioni imposte dalla legislazione europea e internazionale in materia ambientale¹¹⁶. La dottrina specifica che la direttiva ricerca una convergenza tra i requisiti ambientali e la concorrenza tra le imprese, la maggiore attenzione del legislatore alle istanze ambientali non deve essere intesa come una mancanza di "protezione dei valori della concorrenza in favore delle nuove istanze sociali e ambientali, ma come definitivo riconoscimento della necessità di coniugare tali istanze non economiche con i meccanismi tipici del mercato concorrenziale"¹¹⁷. L'obiettivo è quello di salvaguardare i molteplici fattori che

¹¹³ L'offerta economicamente più vantaggiosa, così come definita dal D.lgs. 50/2016, art. 95, comma 2: "Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96".

¹¹⁴ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

¹¹⁵ OCCHIENA M., *Norme di gestione ambientale*, in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI in *Trattato sui contratti pubblici*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, Vol. II, p. 1471 ss.

¹¹⁶ CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato in Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 219 ss.; ma anche CAFAGNO M.- FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO- E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2012.

¹¹⁷ FIDONE G., *L'integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 134 ss.

interagiscono tra loro nel mercato e garantire la tutela degli stessi, da quelli prettamente economici, tra cui il rispetto delle norme concorrenziali, a quelli ambientali e sociali, destinati alla protezione dell'uomo e del suo habitat naturale.

È doveroso sottolineare che la Direttiva, pur riconoscendo all'amministrazione un ampio potere discrezionale nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, pone dei limiti alla stessa a tutela dei contraenti.

La possibilità della pubblica amministrazione di compiere tali apprezzamenti è riconosciuta nel *Considerando 1* della direttiva in questione secondo cui "La presente direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare sulla giurisprudenza relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce le possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino i principi fondamentali di cui al *considerando 2*".

Analizzando il testo della direttiva emergono due 'ostacoli' alla totale libertà di scelta dell'amministrazione e sono: l'oggetto dell'appalto, ciò significa che la legittimità dei criteri si ha solo quando questi siano conformi e coerenti con quanto debba essere realizzato mediante l'appalto stesso, che si tratti di beni, servizi e forniture¹¹⁸. Questo significa che ogni scelta dell'amministrazione non può prescindere dall'oggetto del contratto e ciò vale anche quando le valutazioni della stazione appaltante abbiano un carattere ecologico, cioè deve sussistere sempre un collegamento e una proporzione tra l'oggetto del contratto e il criterio adottato dall'amministrazione¹¹⁹.

Il secondo limite è dato dai principi fondamentali, al cui rispetto si subordina la regolarità dell'aggiudicazione. Questi, così come enunciati dalla direttiva, sono i principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché i principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e

¹¹⁸ COLOSIMO C., *L'oggetto del contratto, tra tutela della concorrenza e pubblico interesse*, in G.D. COMPORTE (a cura di), *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 65 ss.

¹¹⁹ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

trasparenza¹²⁰. Tra questi ne emerge un altro, considerato un principio chiave del diritto comunitario, introdotto dal Trattato di Amsterdam e ripreso nella direttiva 18/2004, e cioè quello dell'integrazione, sancito nel *Considerando 5* per cui "Conformemente all'articolo 6 del trattato, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente sono integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3 del trattato, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"¹²¹.

Scendendo nell'analisi puntuale della Direttiva 18/2004, è possibile individuare le differenti fasi in cui le stazioni appaltanti giocano un ruolo decisivo nella sfera della sostenibilità ambientale.

Il primo momento utile per la Pubblica Amministrazione per iniziare a compiere delle scelte e valutazioni verdi è quello della definizione dell'oggetto del contratto attraverso l'individuazione delle specifiche tecniche mediante cui questo deve essere realizzato. Ovviamente, anche se le stazioni appaltanti sono in linea di principio libere di determinare l'oggetto del contratto d'appalto e le specifiche tecniche sulla base delle loro esigenze, non possono mai in nessuna maniera porre delle indebite restrizioni alla concorrenza attuate spesso in favore di un numero limitato di imprese. Quindi è del tutto lecita l'apposizione da parte dell'amministrazione di caratteristiche ambientali relativamente ai beni, servizi e forniture oggetto del contratto medesimo che non creino condizioni di disparità di trattamento tra i candidati. A questo riguardo il *Considerando 29* afferma che "Le amministrazioni aggiudicatrici che desiderano definire requisiti ambientali nelle specifiche tecniche di un determinato contratto possono prescrivere le caratteristiche ambientali, quali un metodo di produzione determinato, e/o gli effetti ambientali specifici di gruppi di prodotti o di servizi". Inoltre lo stesso *Considerando* sottolinea che le specifiche tecniche imposte dall'autorità pubblica dovrebbero permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza¹²² e quindi di conseguenza

¹²⁰ *Considerando 2* della Direttiva 18/2004.

¹²¹ Evidente che la linea guida della Comunità europea è sempre quella della politica ambientale volta al perseguimento della sostenibilità ambientale, le scelte del legislatore sono orientate comunque in questa direzione.

¹²² Il testo del *Considerando 29* recita infatti che "Le specifiche tecniche fissate dai committenti pubblici dovrebbero permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. A questo scopo deve essere possibile la presentazione di offerte che riflettano la pluralità di soluzioni tecniche".

deve essere possibile per i concorrenti presentare una pluralità di specifiche soluzioni tecniche in maniera tale che queste offerte vengano valutate dall'ente aggiudicatore¹²³. Il concetto di specifica tecnica è poi ripreso nell'art. 23 della direttiva 18/2004 che ribadisce quello che era stato enunciato nel *Considerando* in relazione alla concorrenza e cioè che “Le specifiche tecniche devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza”.

Ma ciò che è doveroso sottolineare nell'art. 23 è il terzo comma, lett. *b*), in cui si enuncia che le specifiche tecniche possono essere formulate in termini di prestazioni e requisiti funzionali che possono includere caratteristiche ambientali¹²⁴. La norma poi puntualizza che i requisiti richiesti devono essere sufficientemente precisi e dettagliati in maniera tale da permettere all'amministrazione aggiudicatrice di aggiudicare l'appalto e all'offerente di determinare l'oggetto dell'appalto.

Le tecniche specifiche da utilizzare possono essere dettate e definite dalle eco-etichette o marchi ecologici o ancora *ecolabel*¹²⁵, che nascono dall'esigenza di fornire ai consumatori informazioni chiare, trasparenti e immediate sulle prestazioni e caratteristiche ambientali di un prodotto.

Queste possono essere nazionali, europee o multinazionali o possono avere qualsiasi altra eco-etichettatura, purché, specifica la direttiva, “siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto; siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche; siano adottate mediante un processo

¹²³ Lo stesso *Considerando*, sancisce che partendo dalla presentazione di una pluralità di offerte basate su specifiche tecniche, la pubblica amministrazione deve considerare anche offerte basate su altre soluzioni equivalenti sulla base della normativa europea o nazionale.

¹²⁴ Art. 23, Direttiva 2004/18 “Fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, nella misura in cui sono compatibili con la normativa comunitaria le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti: [...] in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali. Devono tuttavia essere sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto”.

¹²⁵ *Ecolabel* UE è il marchio di qualità ecologica costituito dall'Unione europea nel 1992 dal Regolamento 880/92. È una etichetta ecologica volontaria basata su criteri selettivi, definita su una base scientifica che tiene conto dei prodotti e servizi durante l'intero ciclo di vita e della loro riciclabilità e riutilizzabilità. Il rispetto dei requisiti ambientali è garantito da un'autorità indipendente, in Italia c'è il comitato ecolabel e ecoaudit, che valuta le richieste degli enti relative all'apposizione e mantenimento del marchio.

al quale possano partecipare tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali; e siano accessibili a tutte le parti interessate”¹²⁶. I marchi ecologici sono nati per assicurare il rispetto dell’ambiente in ogni fase di vita del prodotto, dalla sua progettazione al suo smaltimento finale, lo scopo è quello di fare in modo che i beni, contrassegnati da *Ecolabel UE*, garantiscano un ridotto impatto ambientale durante il ciclo di vita del prodotto.

Una volta definito l’oggetto del contratto d’appalto, generalmente si apre la fase successiva della selezione e della scelta del candidato.

Sul punto la direttiva prevede una disciplina chiara e ben definita, contempla perciò l’esclusione dalla gara d’appalto di chi abbia commesso dei reati ambientali.

Il *Considerando 43* infatti afferma “Se il diritto nazionale contiene disposizioni in tal senso, il mancato rispetto della normativa ambientale o di quella degli appalti pubblici in materia di accordi illeciti, che sia stato oggetto di una sentenza definitiva o di una decisione avente effetti equivalenti, può essere considerato un reato che incide sulla moralità professionale dell’operatore economico o come una colpa grave”. L’art. 45 della Direttiva sulla “situazione personale del candidato o dell’offerente” specifica, nel comma 2, le ipotesi di esclusione del candidato dalla gara di appalto e tra i diversi casi elencati, tra cui il soggetto che si trova in uno stato di fallimento, liquidazione, che abbia commesso un errore grave nello svolgimento della propria attività professionale o non sia in regola con gli obblighi di pagamento delle imposte o dei contributi previdenziali e assistenziali, emerge quello di cui alla lett. c) e cioè “Può essere escluso dalla partecipazione all'appalto ogni operatore economico nei cui confronti sia stata pronunciata una condanna con sentenza passata in giudicato conformemente alle disposizioni di legge dello Stato, per un reato che incida sulla sua moralità professionale”. Quindi, se uno Stato Membro della Comunità classifica nella propria legislazione nazionale un certo delitto ambientale come un reato che incide sulla moralità professionale, la direttiva permette di escludere dalla gara d’appalto chi lo abbia commesso. Si evince dunque che lo spessore assunto dalla questione ambientale

¹²⁶ Art. 23, comma 6, Direttiva 2004/18.

permetta di far riferimento sia alla normativa europea che a quella nazionale, è frequente nella direttiva infatti il ricorso alle disposizioni nazionali in materia ecologica, come visto poc'anzi, allo scopo di garantire la migliore realizzazione dal punto di vista ambientale dell'appalto o del prodotto¹²⁷.

Proseguendo nell'analisi delle caratteristiche del candidato è opportuno soffermarci sulla dimostrazione della capacità dell'operatore economico di realizzare l'appalto¹²⁸. *Il Considerando 44* enuncia “Nei casi appropriati, in cui l'applicazione di misure o sistemi di gestione ambientale durante l'esecuzione dell'appalto pubblico è giustificata dalla natura dei lavori e/o dei servizi, può essere richiesta, l'applicazione di siffatte misure o sistemi”. Concetto poi ripreso nell'art. 48 della direttiva in cui nel secondo paragrafo alla lettera *f*) si specifica come queste capacità possa essere provata, elencando i diversi modi, tra cui “per gli appalti pubblici di lavori e di servizi e unicamente nei casi appropriati, indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto”.

Il mezzo in grado di dimostrare la capacità tecnica degli operatori risiede proprio in questi sistemi di gestione ambientale. In Europa tali sistemi, denominati EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*), sono stati adottati dal Parlamento europeo in attuazione delle norme ISO 14001/2004 e del Regolamento EMAS CE n. 1221/2009¹²⁹. Si tratta di uno strumento a cui aderiscono volontariamente enti pubblici e privati finalizzato a “a promuovere il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali delle organizzazioni mediante l'istituzione e l'applicazione di sistemi di gestione ambientale”¹³⁰, creato per contribuire alla promozione dello sviluppo sostenibile in

¹²⁷ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ Regolamento (ce) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

¹³⁰ L'art. 1 del Regolamento n. 1221/2009 individua l'obiettivo da perseguire mediante il sistema EMAS “in quanto strumento importante del piano d'azione «Produzione e consumo sostenibili» e «Politica industriale sostenibile», è inteso a promuovere il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali delle organizzazioni mediante l'istituzione e l'applicazione di sistemi di gestione ambientale, la valutazione sistematica, obiettiva e periodica delle prestazioni di tali sistemi, l'offerta di informazioni sulle prestazioni ambientali, un dialogo aperto con il pubblico e le altre parti interessate e infine con il coinvolgimento attivo e un'adeguata formazione del personale da parte delle organizzazioni interessate”.

Europa. Sostanzialmente consiste in una Comunicazione o Registrazione ambientale contenente i requisiti minimi richiesti ed indicati nell'Allegato IV quali: definizione della politica ambientale dell'organizzazione e una breve illustrazione del suo sistema di gestione ambientale¹³¹, la descrizione degli aspetti ambientali significativi che determinano impatti ambientali; una descrizione degli obiettivi e dei traguardi ambientali in relazione agli aspetti e impatti ambientali significativi.

Tra i vari ambiti in cui questi sistemi di gestione ambientale trovano la loro applicazione ci sono gli appalti pubblici e questo è specificato dal Parlamento tra gli obiettivi perseguiti con la politica ambientale europea. In particolare, le “norme di gestione ambientale”, contenute nell'art.50, chiariscono che quando l'autorità richiede all'operatore economico i certificati che provino il rispetto delle norme di gestione ambientale, le stazioni appaltanti nella maggior parte dei casi, si riferiscono al sistema EMAS o “a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione”.

Concluso anche il momento della selezione del candidato, la stazione appaltante si trova a dover valutare la pluralità di offerte presentate e conseguentemente ad aggiudicare l'appalto.

A questo riguardo, il *Considerando 46* della direttiva 18/2004, specifica i due criteri da applicare per la scelta e cioè quello del “prezzo più basso” e quello “dell'offerta economicamente più vantaggiosa”. In questo secondo caso, e come già specificato precedentemente, l'amministrazione aggiudicatrice, deve compiere una valutazione su quale offerta presenti il miglior rapporto qualità-prezzo e cercare un equilibrio tra criteri di aggiudicazione economici-quantitativi e qualitativi. Tra i criteri imposti dall'ente aggiudicatore vi sono anche quelli, specifica la direttiva, che rispondono ad esigenze

¹³¹ Il Regolamento 1221/2009 fornisce la definizione di “sistema di gestione ambientale” nell'art. 2, punto 13 e nello specifico si tratta della “parte del sistema complessivo di gestione comprendente la struttura organizzativa, le attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, le procedure, i processi e le risorse per sviluppare, mettere in atto, realizzare, riesaminare e mantenere la politica ambientale e per gestire gli aspetti ambientali”.

ambientali e sociali, infatti questi soddisfano i bisogni della collettività pubblica interessata e possono talvolta essere costituiti a garanzia di specifiche categorie di popolazione svantaggiate.

Quanto enunciato nel *Considerando*, trova poi una disciplina definitiva nell'art. 53 della Direttiva in cui tra i vari criteri che la stazione appaltante può inserire al fine di giudicare l'offerta economicamente più vantaggiosa oltre qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione, ci sono anche le caratteristiche ambientali.

Ugualmente, nella finale fase dell'esecuzione dell'appalto la Direttiva impone il rispetto delle considerazioni sociali ed ambientali, sempre che queste siano state precedentemente specificate nel bando di gara o nel capitolo degli oneri, e ovviamente, siano costituite in virtù dei limiti sanciti dai principi comunitari.

Dal momento che l'art. 26 della Direttiva 18, statuisce che le varianti ambientali possono e devono essere valutate nell'esecuzione del contratto, esse dovrebbero essere considerate come delle "condizioni esecutive" aggiuntive¹³² a quelle normalmente previste dall'oggetto del contratto, altrimenti finirebbero per coincidere con le specifiche tecniche legate alle modalità esecutive dello stesso.

Dunque possiamo concludere affermando che i requisiti ambientali con la direttiva 18 sono entrati a far parte ufficialmente di ogni fase dell'aggiudicazione di un appalto, dalla determinazione dell'oggetto all'esecuzione dello stesso.

Ciò che è doveroso ribadire è che, i criteri ambientali, al pari di tutti gli altri criteri costituiti dalla stazione appaltante, devono essere comunque sempre pertinenti alla natura dell'oggetto dell'appalto e in armonia con i principi comunitari fondamentali quali, pubblicità, non discriminazione, trasparenza, concorrenza e proporzionalità. Questo è stato ribadito anche dalla Commissione Europea in occasione della redazione di *Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili* in cui afferma "Gli enti aggiudicatori hanno la responsabilità di scegliere le offerte che propongono il

¹³² FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

miglior rapporto qualità/prezzo dal momento che essi utilizzano il denaro dei contribuenti. Il miglior rapporto qualità/prezzo non significa necessariamente optare per l'offerta più economica. Significa che occorre concludere l'affare migliore secondo i parametri stabiliti. La protezione dell'ambiente può essere uno di questi parametri e può quindi fungere da fattore equivalente agli altri per l'aggiudicazione dell'appalto". Specifica anche che la determinazione della migliore offerta deve essere fatta sulla base di una generale valutazione di tutti i criteri di aggiudicazione, sia economici che ecologici, non è necessario che ogni criterio comporti un vantaggio economico per l'ente.

Le pubbliche amministrazioni hanno definitivamente assunto il ruolo di promotori nello sviluppo di un mercato verde, è emerso infatti che solo grazie al loro contributo è possibile convertire l'attuale sistema in una realtà più ecologica, 'amica' dell'ambiente. Tale cambiamento discende fundamentalmente dalla domanda di beni, servizi e forniture che le amministrazioni rivolgono agli operatori economici del mercato, se questa è orientata verso prodotti eco-efficienti, e quindi con un basso impatto ambientale, gli operatori, al fine di rimanere concorrenti, modificheranno le modalità di produzione e realizzazione del loro lavoro. Lo strumento che le pubbliche amministrazioni hanno e utilizzano per acquistare lavori, servizi e forniture ecologicamente orientati sono gli appalti verdi. Se queste indirizzano le loro preferenze e figurano le loro scelte in senso ambientale, inevitabilmente andranno ad attuare un meccanismo virtuoso in forza del quale le imprese produrranno beni eco-compatibili¹³³. Il processo è lungo, richiede una sensibilizzazione degli Stati, delle Pubbliche Amministrazioni e di tutti gli operatori economici del mercato alle questioni ambientali, solo mediante il coordinamento delle politiche da attuare e il definitivo riconoscimento del bisogno di coniugare le esigenze ambientali con quelle economiche, sarà possibile perseguire risultati soddisfacenti nel lungo periodo.

La Commissione europea per consentire la migliore applicazione della disciplina degli appalti verdi nella Comunità e specificare dettagliatamente il contenuto delle direttive 17/2004 e 18/2004, ha emanato nel 2005 *Acquistare verde! Un manuale sugli appalti*

¹³³ CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato in Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 219 ss.

*pubblici ecocompatibili*¹³⁴. Il documento, non vincolante e periodicamente aggiornato dalla Commissione in forza dell'evoluzione dell'attività della stessa e della giurisprudenza della Corte di giustizia, è stato creato per fornire una panoramica generale delle strategie per gli acquisti verdi, le caratteristiche di un appalto verde e tutte le specificità relative alle singole fasi degli stessi.

Il manuale, analizzando il rapporto tra ambiente ed acquisti pubblici, mette in evidenza il potere delle pubbliche amministrazioni di promuovere uno sviluppo sostenibile mediante le scelte di acquisto ecologicamente orientate che queste fanno. Parlare di appalti verdi significa innanzitutto scegliere beni e servizi rispettosi dell'ambiente ma anche fornire un esempio e influenzare il mercato fornendo "all'industria incentivi concreti per lo sviluppo di tecnologie verdi"¹³⁵.

Inoltre, applicando i criteri ambientali agli appalti e quindi adottando la politica degli appalti verdi, ci sarebbe una significativa riduzione dei costi del ciclo di vita di un appalto, che si tradurrebbe nel risparmio di un'ampia somma di denaro e nella protezione ambientale.

Ma quali sarebbero i benefici ambientali se gli appalti pubblici verdi fossero adottati in tutto il territorio comunitario?

Lo studio dei potenziali effetti del *Green Public Procurement* è stato compiuto nell'ambito del progetto europeo RELIEF (*research of green purchasing*), cofinanziato dalla Commissione e concluso nel 2003.

Il suo contenuto è diverso dal manuale *Acquistare verde!* poiché, mentre quest'ultimo mira ad individuare le modalità per introdurre il GPP nei bandi delle Autorità Pubbliche, il progetto ricerca e propone prove scientifiche come incentivo all'introduzione degli appalti verdi nei sistemi nazionali. La scarsa consapevolezza e coscienza del ruolo chiave che gli acquisti verdi giocano nell'ambito dello sviluppo sostenibile e della protezione ambientale causa un sempre maggiore ritardo e difficoltà alla diffusione del

¹³⁴ Manuale adottato dalla Commissione europea nel 2005 contenente indicazioni di massima non vincolanti.

¹³⁵ Tema trattato approfonditamente nel Capitolo 1 di *Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili*.

GPP, l'intento del progetto RELIEF sta proprio nel dimostrare con argomentazioni concrete e comprovate come si può agire ai fini della sostenibilità ambientale¹³⁶.

La ricerca ha concluso che se tutti gli enti pubblici operanti nel territorio dell'Unione europea richiedessero la fornitura di elettricità verde, non verrebbero più prodotte 60 milioni di tonnellate di CO₂, corrispondenti al 18% del totale degli impegni di riduzione di emissioni e gas a effetto serra che la Comunità ha assunto in seguito all'adozione del protocollo di Kyoto. La medesima percentuale, specifica il programma, potrebbe essere raggiunta se optassero per edifici ad elevata qualità ambientale. Inoltre, un'ulteriore possibilità di riduzione di immissione di CO₂ nell'atmosfera, pari a 830 000 tonnellate, potrebbe derivare dalla promozione da parte degli enti pubblici all'acquisto di computer con un basso consumo energetico. Infine se le amministrazioni pubbliche scegliessero servizi igienici e rubinetti efficienti nelle loro strutture, ci sarebbe una riduzione del consumo di acqua pari a 200 milioni di tonnellate¹³⁷.

Sulla base di questi dati e su tutte le considerazioni di natura etica e ambientale svolte nell'ambito comunitario e internazionale, la Commissione ha redatto quindi un manuale che intende orientare gli stati, e gli enti pubblici nello specifico, nella realizzazione di una politica verde di successo. Esso ingloba le soluzioni proposte dal legislatore comunitario e da adottare nelle procedure di appalto pubblico, nella speranza che le considerazioni ambientali vengano fatte proprie anche dalle piccole e medie imprese.

4. La Politica Integrata dei Prodotti (IPP)

Filo conduttore del presente lavoro è il concetto di sviluppo sostenibile e in particolare l'aspetto della sostenibilità ambientale. La sfida mondiale è quella di ottenere un equo progresso di tutte le generazioni presenti e future, garantendo al contempo l'integrità dell'ambiente.

¹³⁶ Progetto creato da ICLEI, *local Governments for sustainability*.

¹³⁷ Progetto RELIEF, sito <http://www.iclei.org/europe/ecoprocura/info/politics.htm>.

Negli ultimi decenni al riguardo è emersa una nuova consapevolezza affianco a quella della necessità di creare strumenti di mercato a tutela dell'ambiente¹³⁸, e cioè quella di costituire una nuova strategia intesa a rafforzare e riorientare le politiche ambientali concernenti i prodotti. La crescita e una qualità di vita elevata sono assicurati, non solo mediante l'adozione di strumenti di mercato a tutela dell'ambiente, tra cui ricordiamo i noti e già discussi appalti verdi, ma anche attraverso la realizzazione e commercializzazione di prodotti che utilizzino la minor quantità possibile di risorse, che abbiano un minor impatto sociale e ambientale e permettano la minor produzione di rifiuti fin dalla fase della progettazione.

La politica integrata dei prodotti o *Integrated Product Policy (IPP)*, intende compiere questi cambiamenti attribuendo rilievo al ciclo di vita dei prodotti e alla forte collaborazione di tutti i soggetti interessati al fine di trovare soluzioni efficienti sotto il profilo ambientale e di sviluppo sostenibile. Perciò, in attuazione di questa politica, la Commissione europea ha adottato nel 2001 il *Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti*¹³⁹.

La politica nasce dalla considerazione secondo cui il maggior consumo di prodotti è la causa di gran parte dell'inquinamento mondiale e della riduzione delle risorse naturali, e solo promuovendo prodotti più ecologici si assicurano un livello di vita più elevato e uno sviluppo sostenibile. Un modo per affrontare tale sfida quindi "è puntare ad un nuovo paradigma di crescita e ad una qualità della vita più elevata, creando ricchezza e competitività sulla base di prodotti più ecologici", l'IPP stabilisce che i prodotti del futuro dovranno utilizzare minori risorse e ledere nella minor misura possibile l'ambiente, questo si traduce quindi in un'azione volta alla riduzione della produzione di rifiuti ed eccessi. Tutti i prodotti e i servizi hanno un notevole impatto ambientale, dal momento della produzione, durante l'uso e nella fase finale dello smaltimento, per questa ragione, l'Unione europea ha adottato tale politica integrata ponendosi l'obiettivo di conciliare benessere, stile di vita, spesso influenzati dai prodotti, e ambiente.

L'IPP, al pari del GPP che prevede la valutazione dei requisiti ambientali nella disciplina degli appalti pubblici, mira ad integrare le considerazioni ecologiche in tutte le fasi del

¹³⁸ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

¹³⁹COM (2001) 68.

ciclo di vita del prodotto, incentivando il rispetto di tale impostazione nelle decisioni delle parti interessate: benché l'oggetto dei due istituti sia differente, l'obiettivo è il medesimo, le questioni ambientali sono divenute il fulcro delle decisioni del legislatore, infatti sulla base di queste esso emana disposizioni, e delle stazioni appaltanti, dato che i requisiti ambientali sono valutati al momento della conclusione, progettazione ed esecuzione di un contratto pubblico.

La politica integrata dei prodotti è il frutto di ricerche e studi iniziati dalla Commissione europea nel 1998, proseguiti negli anni successivi e accolti con favore dagli Stati membri, infatti dalle conclusioni del Presidente nel Consiglio di Weimar¹⁴⁰ si evince che "si concordava sul fatto che, per tentare di realizzare lo sviluppo sostenibile in Europa, assumono sempre maggiore importanza le ripercussioni sull'ambiente associate al processo pre-produttivo, alla fabbricazione, alla distribuzione, all'uso e allo smaltimento dei prodotti. [...] La politica ambientale deve concentrarsi maggiormente sullo sviluppo e sull'applicazione di un approccio integrato che tenga conto dell'intero ciclo di vita dei prodotti", ed emerge anche la necessità di un'armonizzazione degli standard dei prodotti in tutto il territorio comunitario. La novità introdotta da tale politica sostanzialmente attiene al completamento delle misure già esistenti in campo ambientale, affianco a quelle tradizionalmente previste, come quelle costituite per la riduzione di emissioni industriali, vengono ad esistenza misure che tengano conto degli impatti ambientali generati lungo l'intero ciclo di vita del prodotto, che risulta quindi essere il concetto-chiave dell'IPP.

L'obiettivo finale dell'IPP è quindi di integrare le considerazioni ambientali in ogni momento della formazione di un prodotto e non semplicemente trasferirle da una fase all'altra poiché solo agendo in questa maniera è possibile ottenere un'effettiva riduzione dell'impatto ambientale e dei consumi.

Le ragioni alla base di una politica ambientale specifica per i prodotti, che tenga conto del loro ciclo di vita, risiedono nelle caratteristiche proprie dei beni e la Commissione,

¹⁴⁰ Conclusioni del Presidente sui risultati della riunione informale dei Ministri dell'ambiente dell'UE a Weimar, 7-9 maggio 1999, si tratta della Conferenza in cui i leader discussero dell'IPP.

nella Comunicazione al Consiglio del 2003¹⁴¹ ne individua sette ed è opportuno analizzarle singolarmente:

- la quantità complessiva dei prodotti è in aumento: i fattori determinanti in questo caso sono il maggior reddito disponibile e la riduzione della dimensione media delle famiglie. Si tratta di due elementi logicamente interconnessi dato che al minor numero di componenti della famiglia, corrisponde inevitabilmente una disponibilità economica maggiore per la stessa e quindi un acquisto e una diffusione di una quantità di prodotti più elevata. La conseguenza è senz'altro un aumento della circolazione di prodotti e questo richiede un significativo impegno per la riduzione dell'impatto ambientale che questi creano;

- varietà sempre maggiore di prodotti: esistendo nel mercato una disponibilità di prodotti sempre più ampia, la politica ambientale deve essere in grado di considerare contemporaneamente la varietà e la molteplicità degli stessi;

- l'innovazione crea costantemente nuovi tipi di prodotti: l'evoluzione tecnica e scientifica è sempre più rapida, si moltiplicano i prodotti immessi nel mercato caratterizzati da una sempre più significativa innovazione, la politica integrata dei prodotti deve sfruttare questa propensione allo sviluppo non solo nell'interesse dell'economia ma anche e soprattutto in quello dell'ambiente;

- prodotti commercializzati in tutto il mondo: gli accordi internazionali che regolano il commercio del mercato globale devono essere tenuti in considerazione e rispettati nella costituzione dell'IPP, in particolare specifica la Commissione, le regole dell'Organizzazione mondiale per il commercio. I

¹⁴¹ COM(2003)302.

prodotti oramai sono diffusi e venduti sul territorio mondiale senza ostacoli e barriere, è indispensabile quindi che la politica ambientale sia in linea con la normativa internazionale al fine di garantire un contributo significativo a questa economia sempre più globalizzata;

- prodotti sempre più complessi: per questa ragione è indispensabile responsabilizzare progettisti e produttori al fine di commercializzare beni in linea con i criteri in materia di salute, sicurezza ed ambiente. La complessità dei prodotti richiede una conoscenza specializzata già dalle prime fasi della produzione e cioè al momento della progettazione medesima;
- smaltimento dei prodotti: affinché i prodotti abbiano effettivamente un basso impatto ambientale e siano in linea con la politica integrata è necessario che anche la fase dello smaltimento sia adeguata alla produzione di benefici ambientali, altrimenti la fase della progettazione risulterebbe essere vana nel suo fine ecologico e non potrebbe neanche essere considerata responsabile dei danni ambientali che derivano dall'utilizzazione del prodotto;
- il ciclo di vita dei prodotti coinvolge un numero crescente di attori: nella società attuale, sempre più caratterizzata dai processi di globalizzazione, appare evidente ed inevitabile che gli attori coinvolti nel ciclo di vita di un prodotto siano un numero crescente, per questa ragione l'IPP deve tenere in considerazione le loro esigenze, possibilità e obiettivi.

Partendo da queste considerazioni e sulla base della volontà di promuovere il principio di sviluppo sostenibile, le istituzioni europee hanno elaborato questa *Integrated product policy*, ritenuto lo strumento per eccellenza per integrare la questione ambientale nella sfera dei prodotti.

Nello specifico, *la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla politica integrata dei prodotti del 2003*, definendo la strategia adottata dalla Comunità europea, individua le funzioni essenziali della stessa. In primo luogo viene evidenziato il contributo fornito dalla politica integrata dei prodotti nella sfida per il perseguimento dello sviluppo sostenibile e l'attuazione del Sesto programma di azione in materia di ambiente, sottolineando lo stretto legame tra "uso sostenibile delle risorse e prevenzione e riciclo dei rifiuti, e il collegamento con il futuro piano d'azione per le tecnologie ambientali".

In secondo luogo, l'IPP integrerà le politiche di prodotto esistenti, concedendo un quadro concettuale di riferimento più ampio basato sul principio di "ciclo di vita"; e infine l'integrazione della politica consisterà in un "rafforzamento del coordinamento e della coerenza tra i vari strumenti ambientali, attuali e futuri, della politica dei prodotti; ciò consentirà a pieno di sfruttare le potenziali sinergie esistenti tra i vari strumenti, favorendone lo sviluppo integrato".

In definitiva è possibile affermare che il piano strategico dell'Unione europea per perseguire lo sviluppo sostenibile ambientale si articola in una pluralità di strumenti, differenti tra di loro ma costituiti tutti per giungere al medesimo obiettivo, la salvaguardia dell'ecosistema e al tempo stesso della specie umana.

È senza ombra di dubbio evidente che il percorso ambientale intrapreso, non solo dalla nostra Comunità, ma da tutti gli attori del panorama internazionale, sia complesso, difficoltoso e che richieda una collaborazione politica, economica e giuridica tale da fare in modo che il cammino sia compiuto da tutti nella medesima direzione.

È un progetto ambizioso ma imprescindibile per far sì che le generazioni future possano continuare a godere di ciò che la Terra ha da offrirci, ci riusciremo?

Capitolo 2

ATTUALE NORMATIVA COMUNITARIA E NAZIONALE DEL *GREEN AND SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT*

1. Atti preparatori all’emanazione delle Direttive 2014/24 UE e 2014/25 UE; 2. Le direttive 2014/24 UE, 2014/25 UE, 2014/23 UE; 3. Il recepimento delle Direttive europee in Italia: il d.lgs. n. 50 del 2016; 4. Qualificazione delle stazioni appaltanti: gli artt. 37 e 38 del Nuovo Codice dei contratti pubblici.

1. Atti preparatori all’emanazione delle Direttive 2014/24 UE e 2014/25 UE

Dopo aver analizzato i momenti più significativi della nascita e sviluppo del *Green Public Procurement* e della politica di sostenibilità ambientale nel quadro internazionale e regionale, è ora necessario proseguire l’*excursus* storico-giuridico che ha determinato l’affermarsi della vigente normativa degli appalti verdi in Europa e in Italia.

In questo senso le istituzioni comunitarie, volgendo uno sguardo verso il futuro hanno emanato le nuove Direttive del 2014 nell’ambito della contrattualistica pubblica che costituiscono non tanto un punto di arrivo, quanto piuttosto il momento dell’inizio di un processo ecologico, effettivo e significativo, in tutto il territorio dell’Unione. Le Direttive rappresentano la volontà e l’impegno della Comunità e degli Stati Membri, di contribuire al perseguimento di uno sviluppo sostenibile mediante l’introduzione di sistemi e disposizioni puntuali in grado di garantire il perseguimento di tale interesse.

Nello specifico, la Direttiva 2014/23/UE¹⁴² è stata emanata per regolare l’aggiudicazione dei contratti di concessione, mentre le Direttive 2014/24 UE e 2014/25 UE, rispettivamente sugli appalti pubblici e le procedure d’appalto degli enti erogatori

¹⁴² Le Direttive sono state emanate dal Parlamento e dal Consiglio il 26 febbraio 2014.

nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, hanno abrogato le direttive 2004/18 CE e 2004/17 CE.

Prima di procedere con l'esame delle singole Direttive è necessario richiamare gli atti preparatori delle stesse con riferimento all'efficienza e sostenibilità ambientale e agli appalti pubblici verdi.

L'adozione del *Libro verde sulla politica integrata di prodotto (IPP)*¹⁴³ nel 2001 e della successiva Comunicazione della Commissione sull'IPP nel 2003, ha avuto come obiettivo il rafforzamento delle politiche comunitarie ambientali con riguardo al ciclo di vita dei prodotti¹⁴⁴, delineando le linee guida e operative di tale approccio, introducendo inoltre la necessità per gli Stati di dotarsi di Piani d'Azione Nazionale per il GPP.

Contemporaneamente, a Johannesburg, in occasione del Summit mondiale sullo sviluppo sostenibile¹⁴⁵, erano stati elaborati la *Dichiarazione di Johannesburg* e il *Piano di applicazione delle decisioni della Conferenza mondiale sullo sviluppo sostenibile*, che delineavano il rapporto tra ambiente e sviluppo e le azioni da compiere per la risoluzione delle questioni ambientali, sottolineando che, ai fini del perseguimento della sostenibilità ambientale, fosse necessario diffondere pratiche sostenibili in materia di appalti pubblici.

Così, dietro la spinta delle iniziative mondiali e comunitarie, la Commissione europea nel 2008 ha elaborato il piano d'azione "*Produzione e consumo sostenibili*" (SCP) e "*Politica industriale sostenibile*" (SIP)¹⁴⁶, parte di un pacchetto integrato contenente anche la Comunicazione della Commissione "*Appalti pubblici per un ambiente*

¹⁴³ COM(2001) 68.

¹⁴⁴ COM(2003) 302.

¹⁴⁵ World Summit on Sustainable Development (WSSD), svoltosi a Johannesburg, dal 26 agosto al 4 settembre 2002.

¹⁴⁶ COM. 2008/397. Gli obiettivi dei Piani sono la creazione di un "circolo virtuoso" dei prodotti, vale a dire ottenere un resa ambientale generale durante tutto il ciclo di vita del prodotto in maniera da avere il minor impatto ambientale e ciò è possibile solo mediante uno sviluppo tecnologico e l'orientamento dei consumatori verso l'acquisto di prodotti verdi. La Comunicazione specifica che "Per raggiungere tale obiettivo vanno fissate norme ambiziose in tutto il mercato interno, per garantire che i prodotti siano migliorati adottando un approccio sistematico agli incentivi e agli appalti; va inoltre intensificata la diffusione di informazioni ai consumatori attraverso un sistema di etichettatura più semplice e più coerente, affinché la loro domanda possa sostenere tale politica. La strategia sarà applicata a prodotti che presentano un potenziale significativo di riduzione degli impatti ambientali.

migliore”¹⁴⁷, al fine di rendere lo sviluppo sostenibile oggetto di trattazione e disciplina anche a livello nazionale, evidenziando come “La necessità di adottare modelli di consumo e di produzione più sostenibili è oggi più urgente che mai”¹⁴⁸.

La strategia attuata dalla Comunità europea è finalizzata all’integrazione degli aspetti sociali e non solo ambientali nelle gare d’appalto. È evidente così che il GPP diventa uno dei principali strumenti per l’attuazione del piano “Produzione e consumo sostenibili”¹⁴⁹.

Il piano d’azione parte dal presupposto secondo il quale i problemi connessi allo sviluppo sostenibile dipendono dal nostro modo di vivere, in particolare, le modalità di produzione e consumo dei prodotti contribuiscono al riscaldamento globale, all’inquinamento e allo sfruttamento intensivo delle risorse. Risulta quindi necessario agire su questo fronte sostenendo un approccio integrato e un’intensiva collaborazione non solo degli e tra Stati Membri europei, ma anche tra la Comunità e gli altri attori internazionali.

Tra i diversi sistemi mediante i quali la sostenibilità può essere perseguita, il Piano individua per l’appunto quello della riduzione dei consumi e dell’impatto ambientale dei prodotti durante il loro intero ciclo di vita. Per raggiungere questi obiettivi, la Commissione specifica che in è indispensabile, prima di tutto, costituire delle “norme ambiziose in tutto il mercato”¹⁵⁰, che permettano di conseguire una produzione sostenibile su tutto il territorio comunitario; e, in secondo luogo, che il sistema informativo dei consumatori sia chiaro, semplice e realizzato attraverso sistemi di etichettatura coerenti¹⁵¹. La sfida dell’Unione consiste proprio nella riduzione dell’impatto ambientale dei beni, dalla fase della produzione a quella dello smaltimento, e il Piano ha come destinatari i prodotti che hanno un significativo potenziale di

¹⁴⁷ COM(2008) 400.

¹⁴⁸ COM(2008) 397.

¹⁴⁹FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016, p. 4 ss.

¹⁵⁰ COM(2008) 397, Introduzione.

¹⁵¹ Tra i sistemi di etichettatura, ricordiamo *Ecolabel* e quelli di etichettatura energetica: “Le etichette energetiche consentono di scegliere prodotti che consumano meno energia e quindi di risparmiare denaro. Le etichette possono anche incoraggiare le imprese a mettere a punto soluzioni innovative e investire nella progettazione di prodotti più efficienti”.

diminuzione di tale impatto poiché questi sono una delle principali cause dell'inquinamento mondiale.

Il piano, quindi, propone una serie di cambiamenti e miglioramenti da realizzare, stimolando un approccio strategico che integri i diversi strumenti politici a disposizione, partendo innanzitutto dall'ampliamento del raggio d'azione della Direttiva sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti¹⁵². In quale maniera? Fissando delle prescrizioni minime per determinati prodotti che abbiano un impatto ambientale notevole, e costituendo dei livelli di riferimento della qualità degli stessi affinché vengano fornite al mercato informazioni relative a quelli più performanti, specificando che le prescrizioni e i livelli di riferimento siano periodicamente riveduti sulla base dei progressi tecnologici. Inoltre, un'altra iniziativa proposta dalla Commissione nella Comunicazione riguarda l'elaborazione ed il completamento della disciplina dell'etichettatura dei prodotti sulla base della Direttiva sulla progettazione ecocompatibile, a cui si affianca una strategia per attuare consumi più intelligenti, agendo sulle catene di rifornimento al fine di renderle più ecologiche. Infine, e questo è rilevante soprattutto nel contesto del GPP, uno degli obiettivi perseguiti mediante il piano deve essere la costituzione di una "base armonizzata per gli appalti pubblici e gli incentivi forniti dall'UE e dai suoi Stati Membri". Lo scopo della strategia, quindi, risulta consistere nell'attuazione di molteplici strumenti volti a perseguire un miglioramento dei prodotti e dell'impatto che questi, dal momento in cui vengono ad esistenza, hanno sull'ambiente, oltre a fare in modo che i criteri ambientali vengano considerati fondamentali e soprattutto obbligatori nelle gare di aggiudicazione di un appalto.

Come precedentemente affermato, nell'attuazione dell'SCP e dell'SIP, la Commissione ha emanato anche una Comunicazione, "*Appalti pubblici per un ambiente migliore*", che approfondisce il ruolo chiave delle Pubbliche Amministrazioni nella contrattualistica pubblica, evidenziando come queste possano influire sulle tendenze dei prodotti immessi nel mercato incentivando la produzione di beni più ecologici. L'idea

¹⁵² Direttiva 2005/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia e recante la modifica della Direttiva 92/42/CEE del Consiglio e delle Direttive 96/57/CE e 2000/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

di base è il riconoscimento dei “potenziali vantaggi degli acquisti verdi della pubblica amministrazione”¹⁵³, questo si traduce nella necessità che il GPP determini dei criteri ambientali comuni efficienti per prodotti e servizi che le stazioni appaltanti dovranno osservare in ogni momento della realizzazione dell’appalto, dall’aggiudicazione all’esecuzione.

Dal Documento si evince che fino al 2008, solo pochi Stati Membri, tra cui l’Italia, hanno adottato delle strategie attuative del GPP poiché hanno incontrato degli ostacoli all’utilizzo degli appalti verdi, ostacoli numerosi e non di scarso rilievo politico e tecnico. Tra questi, considerando gli aspetti propriamente tecnici e di realizzazione di un prodotto verde, si evidenziano l’insufficiente pubblicizzazione dei criteri ambientali stabiliti per i beni, la scarsità delle informazioni sul calcolo del costo del ciclo di vita di un bene e di quanto i beni non nocivi costituiscano una risorsa indispensabile per l’ecosistema. Mentre dal punto di vista giuridico e politico, la difficoltà della realizzazione dell’appalto risiede nell’incertezza dell’inserimento dei criteri ambientali nei documenti di gara, nella mancanza di sostegno politico e di uno scambio di informazioni relativo alle migliori pratiche tra le amministrazioni¹⁵⁴.

Gli ostacoli ovviamente si contrappongono agli obiettivi che la Comunità intende perseguire con il GPP che possono essere attuati solo se vengono definiti dei criteri ambientali comuni per la realizzazione degli appalti verdi, poiché in mancanza di questi non potrebbero venire ad esistenza le misure di coordinamento e i presupposti per il *Green Public Procurement* su scala mondiale. I criteri sono stati elaborati mediante un’azione congiunta delle istituzioni europee, in particolare della Commissione e degli Stati Membri, prendendo come riferimento quelli in vigore per i marchi ecologici comunitari e nazionali¹⁵⁵. L’invito che la Comunità ha poi rivolto ai suoi Membri è stato quello di integrare tali criteri comuni nelle legislazioni nazionali inserendoli nei Piani d’Azione Nazionali¹⁵⁶ e “negli orientamenti sugli acquisti verdi della pubblica amministrazione”, in questa maniera si armonizzerebbero le disposizioni sul GPP e i risultati sarebbero nettamente più soddisfacenti e rilevanti per l’ecosistema e per l’uomo.

¹⁵³ COM (2008) 400, Nota introduttiva.

¹⁵⁴ “*Ostacoli all’utilizzo del GPP*”, par. 1.4, COM (2008) 400.

¹⁵⁵ “Un processo per la definizione di criteri comuni per il GPP”, par. 4.1 COM (2008) 400.

¹⁵⁶ L’Italia ha adottato il PAN GPP con Decreto Interministeriale n. 107, 8 maggio 2008.

Questo processo, specifica la Commissione, terrà conto anche della definizione dei criteri ambientali nel quadro dell'SCP e quindi del ciclo di vita dei prodotti e dei servizi, sempre però che questi non siano ancora coperti da criteri obbligatori in materia. Ciò significa, che saranno necessarie future misure obbligatorie del GPP finalizzate alla promozione di prodotti con un basso impatto ambientale, e quindi un'elevata efficienza, che permettano di evitare distorsioni del mercato interno causate appunto da norme per la disciplina degli appalti pubblici puramente nazionali¹⁵⁷. Il documento a questo riguardo, tra le disposizioni finali, prevede "orientamenti giuridici e operativi per l'attuazione del GPP, in quanto l'incertezza giuridica su alcune questioni viene avvertita ancora come una barriera a un ricorso armonizzato a tale tipo di appalti/acquisti".

L'elemento più significativo della Comunicazione è appunto, come appena visto, il tentativo e la volontà di costituire dei criteri ambientali comuni, diffusi e approfonditi al fine di migliorare e sviluppare il *Green Public Procurement*, e in generale di attuare la strategia sullo Sviluppo e la Produzione Sostenibili (SCP) rendendo obbligatorie le disposizioni sugli appalti verdi, con particolare riferimento ad alcuni specifici settori che presentino il massimo potenziale in materia. Si tratta di settori definiti "prioritari" e selezionati sulla base di diversi aspetti come possibilità di migliorare l'ambiente, spesa pubblica, impatto sull'offerta, valore di esempio per i consumatori, carattere politicamente sensibile, criteri pertinenti e di facile uso, disponibilità sul mercato ed efficienza economica¹⁵⁸.

Dal documento si evince la complementarità del GPP e dell'innovazione, costituendo il primo uno strumento di stimolo per il secondo e un *input* per le imprese, affinché si impegnino alla realizzazione di beni e servizi ecologici.

Gli appalti verdi devono essere un mezzo attraverso cui giungere alla sostenibilità ambientale e arginare il sempre più preoccupante danno all'ecosistema che ogni giorno contribuiamo ad alimentare e ciò deve avvenire non solo a livello europeo, ma anche nazionale.

¹⁵⁷ "Possibili misure obbligatorie", par. 6, COM (2008) 400.

¹⁵⁸ Tali settori sono: costruzione; servizi alimentari e di ristorazione, energia, macchine per ufficio e computer, abbigliamento, uniformi e altri prodotti tessili, carta e servizi tipografici, mobilio, prodotti e servizi di pulizia, attrezzature utilizzate nel settore sanitario.

Gli orientamenti esposti dalla Commissione nella Comunicazione 400 del 2008 sono stati significativi per l'evoluzione nazionale della materia degli appalti verdi anche se l'introduzione di Criteri Ambientali Minimi è avvenuta solo in alcuni Stati Membri, in tempi tutt'altro che brevi. In Italia, per esempio, il Piano d'Azione Nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione (PAN GPP), approvato con decreto ministeriale nell'aprile del 2008¹⁵⁹, è stato poi integrato nel 2016 dal Documento "*Criteri Ambientali Minimi per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici*"¹⁶⁰, che contiene appunto i "Criteri Ambientali Minimi" (CAM) e alcune indicazioni di carattere generale relativamente agli appalti verdi. L'efficacia dei CAM è stata assicurata grazie all'art. 18 della L. 221/2015 e, successivamente, all'art. 34 sui "Criteri di sostenibilità energetica e ambientale" del D.lgs. 50/2016 "Codice degli appalti", in seguito modificato dal D.lgs 56/2017, che ne hanno reso obbligatoria l'applicazione da parte di tutte le stazioni appaltanti. Per la Pubblica Amministrazione italiana diventa quindi obbligatorio adottare i CAM nei settori in cui questi sono stati formulati dal Ministero dell'Ambiente¹⁶¹ al fine di, non solo valorizzare l'ecosistema e la sua qualità riducendo l'impatto ambientale, ma anche, dal punto di vista sociale ed economico, di produrre e promuovere modelli di consumo sostenibili razionalizzando le spese pubbliche¹⁶².

Il contesto in cui la Comunità europea nel primo decennio del XXI secolo si trovava ad agire era particolarmente difficoltoso e ciò derivava dalla gravissima crisi economica mondiale.

¹⁵⁹ Il PAN GPP è stato poi aggiornato con il Decreto del 10 aprile 2013 (G.U. N. 102 del 3 maggio 2013).

¹⁶⁰ La premessa del documento stabilisce che "Questo documento è parte integrante del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione (PAN GPP), ed inoltre tiene conto di quanto proposto nelle Comunicazioni della Commissione Europea COM (2008) 397 recante 'Piano d'azione su produzione e consumo sostenibili e politica industriale sostenibile', COM (2008) 400 "Appalti pubblici per un ambiente migliore".

¹⁶¹ Ad oggi i CAM in vigore sono 17 e sono: verde pubblico, veicoli, tessili, sanificazione e strutture sanitarie, ristorazione collettiva, rifiuti urbani, pulizia per edifici, illuminazione/riscaldamento/raffrescamento per edifici, illuminazione pubblica, edilizia, apparecchiature informatiche da ufficio, cartucce per stampanti, carta, calzature da lavoro e accessori in pelle, ausili per l'incontinenza, arredo urbano, arredi per interni.

¹⁶² Di questo argomento si tratterà in maniera più approfondita nel corso del presente lavoro.

Il tentativo dell'Unione di rispondere ai problemi sorti in seguito alla recessione si è sostanziato, tra i numerosi provvedimenti che questa ha adottato nei diversi settori, nell'adozione della “*Strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*” *Europa 2020*¹⁶³. Il documento manifesta l'esigenza di rispondere alla crisi economica che “ha vanificato anni di progressi economici e sociali e messo in luce le carenze strutturali dell'economia europea” evidenziando come il mondo si sta rapidamente trasformando e le sfide a lungo termine (globalizzazione, pressione sulle risorse, invecchiamento) si accentuano. L'UE deve prendere in mano il proprio futuro”.

La Commissione elabora quindi questa strategia partendo dal presupposto secondo cui, affinché possano essere perseguiti dei buoni risultati, è indispensabile un'azione collettiva degli Stati Membri che possa trasformare la Comunità in un'economia intelligente, sostenibile ed inclusiva, solo agendo in questa maniera è possibile rinascere dalla crisi, la strategia è una *exit strategy*¹⁶⁴.

Europa 2020 delinea il quadro dell'economia di mercato sociale per il futuro presentando gli obiettivi e le priorità. Queste ultime sono essenzialmente tre e sono connesse tra loro: una crescita intelligente, cioè lo sviluppo di un'economia fondata sulla conoscenza e sull'innovazione; una crescita sostenibile, ovvero promuovere un'economia efficiente dal punto di vista delle risorse che sia anche più verde e più competitiva; una crescita inclusiva, al fine di favorire la coesione sociale e territoriale c'è bisogno di un'economia con un alto tasso di occupazione. Si tratta di un collegamento tra gli obiettivi intrinseco dato dal fatto che da livelli d'istruzione più

¹⁶³ COM (2010) 2020.

¹⁶⁴ Nella premessa di *Europa 2020*: “Gli ultimi due anni hanno lasciato dietro di sé milioni di disoccupati. Hanno provocato un indebitamento che durerà molti anni. Hanno esercitato nuove pressioni sulla nostra coesione sociale. Hanno rivelato altresì alcune verità fondamentali sulle difficoltà che l'economia europea deve affrontare. Nel frattempo, l'economia mondiale va avanti. Il nostro futuro dipende dalla risposta dell'Europa. La crisi è un campanello d'allarme, il momento in cui ci si rende conto che mantenere lo status quo ci condannerebbe a un graduale declino, relegandoci a un ruolo di secondo piano nel nuovo ordine mondiale. È giunto il momento della verità per l'Europa. È il momento di essere audaci e ambiziosi. La nostra priorità a breve termine è superare con successo la crisi. Sarà ancora dura per qualche tempo, ma ce la faremo. Si sono compiuti progressi significativi nel trattare con le “bad bank”, regolare i mercati finanziari e riconoscere la necessità di un forte coordinamento politico nell'area dell'euro.”. Il testo prosegue affermando come la crisi abbia vanificato i recenti progressi della Comunità, e come uscire dalla crisi sia una priorità assoluta e immediata ma senza tornare alla situazione precedente la crisi stessa: quest'ultima ha fatto emergere settori in cui l'Unione non progrediva con sufficiente rapidità rispetto al resto del mondo. La crisi è un'opportunità di crescita.

elevati discendono maggiori conoscenze, capacità di ricerca e sviluppo di tecnologie “verdi” in grado di proteggere l’ambiente, investendo su queste si combatterà non solo il cambiamento climatico, ma verranno creati nuovi incentivi per le imprese e nuova occupazione, riducendo di conseguenza la povertà.

La portata degli obiettivi individuati dalla Commissione è decisamente ampia e realizzabile solo con una serie di azioni a livello europeo, mondiale e nazionale. Tra le varie iniziative viene dato rilievo alla politica di sostenibilità ambientale sancendo la formazione di “Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse, per contribuire a scindere la crescita economica dall'uso delle risorse, favorire il passaggio a un'economia a basse emissioni di carbonio, incrementare l'uso delle fonti di energia rinnovabile, modernizzare il nostro settore dei trasporti e promuovere l'efficienza energetica”¹⁶⁵. È chiaro che la Comunità, seppur trovandosi in un momento di profonda crisi, abbia comunque continuato a valorizzare il principio dello sviluppo sostenibile, considerandolo come una “via di uscita” dalla crisi e non come una barriera.

Europa 2020 affianca gli obiettivi economici a quelli ambientali, nella prospettiva comune di risanare il sistema e “superare con successo la crisi”¹⁶⁶ con un’azione coordinata Stati-Unione¹⁶⁷. Nello specifico “riducendo le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990, o del 30%, se sussistono le necessarie condizioni; portare al 20% la quota delle fonti di energia rinnovabile nel nostro consumo finale di energia e migliorare del 20% l'efficienza energetica”¹⁶⁸, il tutto da realizzare entro il 2020.

L’Europa si fa da sempre pioniere nell’attuazione di una crescita sostenibile, che significa, come dettato dalla Commissione, “costruire un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, sostenibile e competitiva, sfruttare il ruolo guida dell'Europa per sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi, accelerare la

¹⁶⁵ COM(2010) 2020.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ L’Unione tiene in considerazione le diversità di ogni Stato membro in termini di sviluppo e tenore di vita e ritiene che i traguardi proposti si adattino a tutti gli SM vecchi e nuovi; in questo senso, gli obiettivi devono tradursi in percorsi nazionali che rispecchino la situazione attuale di ogni SM. Affianco alle iniziative nazionali, l’Unione proporrà una serie di azioni a livello europeo volte a porre nuove basi più sostenibili per la crescita.

¹⁶⁸ COM(2010) 2020.

diffusione delle reti intelligenti che utilizzano le TIC¹⁶⁹, sfruttare le reti su scala europea e aumentare i vantaggi competitivi delle nostre imprese, specie per quanto riguarda l'industria manifatturiera e le PMI, e fornire assistenza ai consumatori per valutare l'efficienza sotto il profilo delle risorse. In tal modo si favorirà la prosperità dell'UE in un mondo a basse emissioni di carbonio e con risorse vincolate, evitando al tempo stesso il degrado ambientale, la perdita di biodiversità e l'uso non sostenibile delle risorse e rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale”.

Sono diversi i fronti su cui questa si trova ad agire nel perseguimento della sostenibilità, che è ormai tema centrale nel dibattito comunitario. Tra questi la competitività. In tal senso la Commissione specifica come questa debba essere migliorata a causa delle pressioni da parte di altri concorrenti, quali Cina e Stati Uniti, sui mercati di esportazione, mercati grazie ai quali l'Europa è diventata prospera. Se l'Unione vuole conservare la sua posizione di leader mondiale nell'ambito delle soluzioni verdi, e di conseguenza assicurare l'uso efficiente delle risorse, deve promuovere la propria competitività industriale. L'altra questione che la Comunità deve affrontare è quella della lotta al cambiamento climatico finalizzato alla riduzione delle emissioni nocive nell'atmosfera. L'utilizzo delle nuove tecnologie permette di conseguire risultati ecologici migliori e più rapidamente rispetto ai decessi scorsi, a questo si deve affiancare un uso più efficiente delle risorse a cui seguirebbero non solo dei miglioramenti ambientali ma anche crescita e risparmio economico. Infine, l'Unione per promuovere un'economia verde deve ottenere un'energia pulita ed efficiente. Questa comporta non solo un risparmio finanziario di 60 miliardi di euro di importazioni petrolifere, ma anche un miglioramento della sicurezza energetica¹⁷⁰.

La crescente rilevanza che il legislatore comunitario tendeva a dedicare alla materia degli appalti pubblici verdi la si evince dal fatto che l'anno successivo l'emanazione della Comunicazione *Europa 2020*, venne introdotto il “*Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*”¹⁷¹.

¹⁶⁹ TIC: Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione o *Information and Communications Technology*.

¹⁷⁰ COM(2010) 2020, Crescita sostenibile – Promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva.

¹⁷¹ COM(2011) 15.

Il Libro ha giocato un ruolo fondamentale nella ridefinizione delle maggiori novità nell'ambito della contrattualistica pubblica, stabilendo che una “crescita intelligente, inclusiva e sostenibile”¹⁷² richieda necessariamente una modificazione e revisione del sistema UE in materia di appalti pubblici¹⁷³. In questo senso è opportuno specificare che la realizzazione degli obiettivi contenuti in *Europa 2020* si basava proprio sull'uso strategico degli appalti pubblici per la promozione di ricerca e sviluppo e per conseguire un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse. Quindi con il *Libro verde* le istituzioni miravano ad un ammodernamento della disciplina degli appalti pubblici, ritenuti indispensabili “ad affrontare le sfide odierne e necessari per modificare i metodi esistenti per renderli più idonei alla costante evoluzione del contesto politico, sociale ed economico”¹⁷⁴, da trasferire poi nelle Direttive del 2014 per garantire la loro concreta ed effettiva attuazione.

Gli obiettivi complementari individuati nel Libro si affiancano a quelli principali definiti in *Europa 2020*. Primo tra tutti spicca la maggiore efficienza della spesa pubblica, intesa sia come ricerca dei migliori risultati in materia di appalti, ossia miglior rapporto qualità/prezzo, sia come accrescimento dell'efficienza delle procedure d'appalto. Sotto il primo punto di vista emerge la natura essenzialmente economica delle valutazioni poste in essere dal legislatore, confermando la tradizionale impostazione della disciplina di settore. Infatti il perseguimento dei “migliori risultati” può avvenire solo creando condizioni di forte concorrenza tra i candidati e garantendo la parità tra gli stessi.

Mentre, l'efficienza consistente nel flessibilizzare le procedure d'appalto mediante delle misure mirate alla semplificazione delle stesse e in grado di rispondere alle esigenze di tutte le amministrazioni aggiudicatrici, anche le più piccole, si tradurrebbe nella possibilità di conseguire migliori risultati con minori investimenti possibili in termini di tempo e denaro.

Questi due primi obiettivi attengono principalmente, come visto, a considerazioni economiche degli appalti pubblici e delle relative procedure e sono tesi al miglioramento degli strumenti a disposizione delle stazioni appaltanti e alla regolarizzazione ed apertura della disciplina al mercato unico europeo.

¹⁷² Cfr. la Comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010, COM(2010) 2020.

¹⁷³ Bisogna in ogni caso specificare la natura interpretativa del Documento.

¹⁷⁴ COM(2011) 15.

Affianco a questi, il legislatore ne enuncia un terzo, teso al perseguimento di obiettivi sociali comuni, ciò significa che l'utilizzo che i committenti fanno degli appalti pubblici deve essere finalizzato alla protezione di una gamma di interessi diversa da quelli in precedenza enunciati. Tra questi rientrano appunto la tutela dell'ambiente, una maggiore efficienza economica, la lotta contro i cambiamenti climatici, la promozione dell'innovazione e dell'inclusione sociale e la garanzia di migliori condizioni possibili per la fornitura di servizi pubblici di qualità. Il *Libro verde* specifica poi che “Il perseguimento di questo obiettivo potrebbe anche contribuire al conseguimento del primo obiettivo di accrescere l'efficienza della spesa pubblica a lungo termine, ad esempio spostando l'accento dal prezzo iniziale più basso al costo del ciclo di vita più basso”¹⁷⁵. Ciò evidenzia come il raggiungimento di un obiettivo sia determinante per il perseguimento di un altro e che la loro complementarietà sia caratterizzante nonché indispensabile.

Scendendo nell'esame specifico di ciò che il Libro intende per “obiettivi sociali comuni”, bisogna trattare la Parte quarta dello stesso, quella sull’“Uso strategico degli appalti pubblici in risposta alle nuove sfide”¹⁷⁶ che introduce il ruolo chiave che le amministrazioni pubbliche possono rivestire contribuendo alla realizzazione degli obiettivi della strategia *Europa 2020* affermando che “queste possono sfruttare il proprio potere di acquisto per appaltare beni e servizi a maggiore valenza ‘sociale’ per favorire l'innovazione, rispettare l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici, riducendo il consumo energetico, aumentando l'occupazione, migliorando la salute pubblica¹⁷⁷ e le condizioni sociali, e promuovendo l'uguaglianza e l'inclusione dei gruppi svantaggiati¹⁷⁸. La sensibile domanda di beni e servizi “più verdi”, a basse emissioni di carbonio, più innovativi e socialmente responsabili potrà anche orientare la produzione e le tendenze di consumo negli anni a venire. Ovviamente, la necessità di affrontare le sfide a valenza sociale non deve ridurre l'efficienza degli appalti pubblici”¹⁷⁹. Le

¹⁷⁵ COM(2011) 15.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ Cfr. conclusioni del Consiglio del 13 settembre 2010 sugli insegnamenti tratti dalla pandemia A/H1N1.

¹⁷⁸ Considerazione in linea con l'art. 9 del TFUE secondo cui l'Unione deve tener conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale.

¹⁷⁹ COM(2011) 15, Parte quarta, “*Uso strategico degli appalti pubblici in risposta alle nuove sfide*”.

ulteriori specificazioni compiute attengono al fatto che la valutazione complessiva che le stazioni appaltanti devono compiere al momento della conclusione di un contratto d'appalto, è sempre basata sul bilanciamento delle esigenze politiche, sociali ed ambientali.

A questo riguardo, il Libro nel determinare la strategia attraverso cui realizzare gli obiettivi di *Europa 2020* individua due parametri, ovvero quello del “come acquistare”, fornendo alle amministrazioni aggiudicatrici gli strumenti utili per agire in conformità delle norme sugli appalti pubblici, nello specifico disponendo un quadro comune costitutivo di norme procedurali; e del “cosa acquistare”, consistente nell'imposizione di requisiti obbligatori alle stazioni appaltanti o nella previsione di incentivi in grado di orientare le loro decisioni in merito ai beni e servizi oggetto di appalto. In questo secondo caso, il metodo tende ad una specificazione delle caratteristiche dei lavori, servizi e forniture che meglio permettano di perseguire gli obiettivi strategici auspicati, ad esempio prescrivendo alle amministrazioni aggiudicatrici degli obblighi in termini di livelli massimi di utilizzo dell'energia e delle risorse, livelli minimi di riciclaggio, o ancora riducendo le sostanze nocive per l'ambiente.

“Come e cosa acquistare” in sostanza cercano di inserire le considerazioni ambientali nell'intero ciclo di vita di un appalto: la tutela ambientale e lo sviluppo sostenibile trovano così una nuova e più recente regolamentazione, modernizzata e capace di rispondere alle problematiche ecologiche e sociali attuali.

Si tratta in ogni caso di proposte avanzate di cui la stessa Commissione valuta gli aspetti positivi e negativi ai quali la soluzione può essere data solo tramite la formulazione di Direttive in materia, dato che comunque il *Libro verde* rimane un documento interpretativo a cui deve far seguito una disciplina puntuale.

Il tema ambientale ha acquisito chiaramente un'assoluta centralità nel dibattito comunitario sulla revisione delle direttive europee nell'ambito degli appalti pubblici, avendo come punto di partenza la strategia *Europa 2020*, i cui obiettivi, come specificato poc'anzi, sono stati ribaditi nel *Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici*.

È ora quindi doveroso analizzare le innovazioni normative comunitarie.

2. Le Direttive 2014/24 UE, 2014/25 UE, 2014/23 UE

Il superamento proposto nel quadro della contrattualistica pubblica nel 2011 è stato poi recepito dalle nuove Direttive del 2014, in particolare dalle già richiamate direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e la 2014/23/UE¹⁸⁰, che sostituisce alcune disposizioni contenute nel titolo III della direttiva 2004/18/CE.

Sono considerate innovative in materia di appalti pubblici verdi e abrogative di quelle emanate nel 2004.

Gli obiettivi perseguiti dalle nuove Direttive sono fondamentalmente due, nello specifico: *i)* il perseguimento di un'efficiente sistema di contrattazione pubblica realizzato per mezzo di procedure di aggiudicazione flessibili e moderne, con il relativo ampliamento della discrezionalità amministrativa e *ii)* l'introduzione dell'*uso strategico* dei contratti pubblici, cioè una strategia per conseguire obiettivi sociali e risultati ambientali. Proprio in questo senso, ha assunto centralità il ruolo del *Green Public Procurement*¹⁸¹.

La Direttiva 24¹⁸², in diverse disposizioni preliminari evidenzia che “*Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, [...] in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici. A tal fine, la normativa sugli appalti adottata ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale.*”

¹⁸⁰ Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, 26 febbraio 2014.

¹⁸¹ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016, p. 4 ss.

¹⁸² Emanata il 26 febbraio 2014, direttiva sugli appalti pubblici che abroga la direttiva 2004/18/CE.

*È inoltre necessario chiarire alcuni concetti e nozioni di base onde assicurare la certezza del diritto e incorporare alcuni aspetti della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia*¹⁸³.

Tale considerando riassume l'intenzione del legislatore comunitario di attuare una revisione del sistema contrattualistico pubblico. Infatti emerge il tentativo di equilibrare le esigenze economiche, quali l'uso più efficiente dei fondi pubblici mediante procedure semplificate e flessibili, favorendo l'apertura dei mercati a livello europeo e di conseguenza la partecipazione e la concorrenza delle piccole e medie imprese, con quelle ambientali-sociali, nel senso di attuare ogni forma possibile di innovazione in grado di ridurre gli impatti negativi per l'ambiente, assicurando un utilizzo responsabile delle risorse naturali¹⁸⁴.

La Direttiva incarna la volontà dell'Unione di realizzare una crescita qualitativa, che sia appunto intelligente, sostenibile ed inclusiva, che consideri ulteriori fattori oltre a quelli puramente economici, dato che lo sviluppo sostenibile, nella sua accezione più ampia, attiene a una crescita economica, sociale ed ambientale. Il principio di sostenibilità rimane il filo conduttore di tutte le decisioni assunte dal legislatore, l'attuazione e la realizzazione delle politiche sociali combinate con quelle economiche, è un'attuale assoluta priorità.

La Direttiva 24 assicura un maggiore spazio alle considerazioni di carattere ambientale riprendendole in numerosi *considerando*, pur non recependo tutti gli obiettivi proposti da *Libro verde* del 2011. Questo è un segnale della difficoltà che ancora oggi la disciplina ambientale, e in particolare quella degli appalti pubblici verdi, trova nell'affermarsi¹⁸⁵.

La Direttiva 24 richiama nelle disposizioni preliminari riferimenti alla tutela ambientale e le esigenze ad essa connesse, in particolare il *considerando 91*, citando l'art. 11 TFUE¹⁸⁶, dichiara l'imposizione dell'integrazione delle considerazioni ambientali nella

¹⁸³ Considerando 2, direttiva 2014/24/UE.

¹⁸⁴ COM (2011) 899.

¹⁸⁵ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016, p. 4 ss.

¹⁸⁶ Art. 11 TFUE, ex Art. 6 TCE "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile".

“definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”¹⁸⁷ chiarendo anche come le “amministrazioni aggiudicatrici possano contribuire alla tutela ambientale e alla promozione della sostenibilità, garantendo la possibilità di ottenere per i loro appalti il miglior rapporto qualità/prezzo”¹⁸⁸. È chiaro che “il miglior rapporto qualità/prezzo” diventa il criterio primario sulla base del quale le stazioni appaltanti devono concludere i contratti d’appalto, essendo di conseguenza residuale quello “del prezzo più basso”¹⁸⁹. Anche il *considerando* 95, riprendendo il contenuto del *considerando* 2, sancisce il bisogno di “sfruttare il pienamente il potenziale degli appalti pubblici al fine di realizzare gli obiettivi della strategia *Europa 2020* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”¹⁹⁰, evidenziando quindi il ruolo fondamentale rivestito dagli appalti come stimolo e mezzo per conseguire l’innovazione e conseguentemente la crescita futura dell’Unione.

La Direttiva tratta di innovazione e sviluppo tecnologico anche nel *considerando* 47, in cui “la ricerca e l’innovazione, comprese l’eco-innovazione e l’innovazione sociale, sono uno dei principali motori della crescita futura e sono state poste al centro della strategia *Europa 2020* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le autorità pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l’innovazione. L’acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l’efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale. Ciò contribuisce a ottenere un rapporto più vantaggioso qualità/prezzo nonché maggiori benefici economici, ambientali e per la società attraverso la generazione di nuove idee e la loro

¹⁸⁷ *Considerando* 91, Direttiva 2014/24/UE.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ *Considerando* 89, Direttiva 2014/24/UE “La nozione di criteri di aggiudicazione è fondamentale per la presente direttiva. È pertanto importante che le disposizioni pertinenti siano presentate nel modo più semplice ed efficace possibile. Ciò può essere ottenuto mediante il ricorso al termine «offerta economicamente più vantaggiosa» in quanto concetto prioritario, dal momento che tutte le offerte vincenti dovrebbero essere infine scelte in base a quella che la singola amministrazione aggiudicatrice ritiene essere la migliore soluzione dal punto di vista economico tra quelle offerte. Per evitare confusione con il criterio di aggiudicazione attualmente noto come «offerta economicamente più vantaggiosa» nelle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, occorre utilizzare un termine diverso per tradurre tale concetto, il «miglior rapporto qualità/prezzo».

¹⁹⁰ *Considerando* 95, Direttiva 2014/24/UE.

traduzione in prodotti e servizi innovativi, promuovendo in tal modo una crescita economica sostenibile.”¹⁹¹.

Soffermandoci sull’analisi di quanto poc’anzi citato, è evidente che molti contenuti della Direttiva in esame sono stati ripresi dalla Direttiva 2004/18/CE, aggiungendo però come l’integrazione delle istanze ambientali si sia fatta più intensa, e anzi, riconoscendo in queste nuove opportunità di crescita economica, conseguibile mediante innovazione e ricerca scientifica¹⁹². Il legislatore fa leva sull’uso strategico degli appalti pubblici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici per conseguire l’innovazione che è la base del progresso. A questo riguardo, il *considerando 37* riconosce alle stazioni appaltanti e agli Stati membri un ruolo determinante nell’adozione di misure pertinenti al fine di assicurare il rispetto degli obblighi ambientali, sociali e occupazionali “in vista di una adeguata integrazione dei requisiti in materia ambientale, sociale e di lavoro nelle procedure di appalto”¹⁹³. Quindi, già negli atti preliminari della direttiva sugli appalti emergono importanti disposizioni a contenuto ambientale mai costituite prima a livello comunitario, si tratta di una delle più importanti novità apportate alla disciplina ecologica europea¹⁹⁴.

Tra tali “innovazioni” emerge innanzitutto l’introduzione del concetto del “miglior rapporto qualità/prezzo” formulato in sostituzione dell’“offerta economicamente più vantaggiosa”, secondo cui, durante l’aggiudicazione di un appalto gli elementi da tenere in considerazione non sono più solo quelli economici, e quindi il costo più basso ma anche quelli qualitativi, tra cui quelli ambientali e sociali.

Ciò che il legislatore ambisce è l’uso strategico degli appalti da parte delle stazioni e amministrazioni al momento della conclusione di contratti di acquisto di beni, servizi e forniture pubblici.

A questo riguardo, l’art. 67 della Direttiva dispone che “L’offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell’amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla

¹⁹¹ *Considerando 47*, Direttiva 2014/24/UE.

¹⁹² FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016, p. 4 ss.

¹⁹³ *Considerando 37*, Direttiva 2014/24/UE.

¹⁹⁴ Ci sono una pluralità di disposizioni a carattere ambientale nella Direttiva 24, nello specifico: *art. 42* sulle specifiche tecniche nei documenti d’appalto; *art. 43* sulle Eco etichettature europee; *art. 62* sulle norme di gestione ambientale; *art. 67* sul criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa; *art. 70* sulle condizioni di esecuzione del contratto.

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". Questo realizza una modificazione della nozione di offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quella precedentemente dettata dalla direttiva 2004/18/CE. Infatti, la nuova disposizione prevede che tale offerta possa essere individuata non solo sulla base del prezzo ma anche del miglior rapporto qualità/prezzo. Ciò si traduce nella possibilità di scegliere il contraente partendo da una valutazione sia quantitativa che qualitativa. Inoltre, non configurando quest'ultima come la parte obbligatoria dell'offerta, all'amministrazione sarà riconosciuta l'opportunità di affidare l'appalto anche solo in base a valutazioni economiche, e quindi considerando solo il prezzo. A riprova di quanto ora affermato, il *considerando 90* enuncia che "la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa potrebbe essere effettuata anche soltanto sulla base del prezzo o di un approccio costo/efficacia"¹⁹⁵.

Oggi la Direttiva, come emerso poc'anzi, parla di miglior rapporto qualità/prezzo, sancendo in definitiva l'importanza riconosciuta ai criteri qualitativi, che si affiancano a quelli economici, assumendo anzi un ruolo centrale e primario rispetto al criterio del "prezzo più basso" che non tiene conto di fattori ambientali e sociali.

I criteri qualitativi devono guidare la scelta dell'amministrazione in ogni momento della 'vita' dell'appalto, dall'aggiudicazione all'esecuzione. La dedizione a risultati sociali si evince quando l'art. 67, nel secondo paragrafo, riferendosi al miglior rapporto qualità/prezzo afferma che tale valutazione venga fatta "sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione. Tra tali criteri possono rientrare ad esempio: a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, caratteristiche sociali, ambientali e innovative, la commercializzazione e relative condizioni". La definizione delle caratteristiche qualitative è organica e puntuale e soprattutto, inserita in un articolo della Direttiva e non nelle disposizioni preliminari.

¹⁹⁵ *Considerando 90*, Direttiva 2014/24/UE.

Nella determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa diventa quindi centrale il concetto di “costo del ciclo di vita di un prodotto” o *life cycle costing*, ovvero “tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi”¹⁹⁶, richiamato nel citato art. 67 e trattato approfonditamente nell'art. 68.

Per capire il filo logico che unisce il “costo del ciclo di vita di un prodotto” e gli appalti ecologici, o meglio, la sostenibilità ambientale conseguita mediante i contratti pubblici, bisogna partire dal principio che l'amministrazione aggiudicatrice, sia qualora decida di scegliere il contraente solo sulla base del prezzo, sia che ricorra al miglior rapporto qualità/prezzo, ha la possibilità di utilizzare, per compiere la misurazione economica dell'offerta, un approccio di costo piuttosto che di prezzo. Questo significa che la stazione appaltante considererà il prezzo insieme agli altri costi, sempre che comunque siano collegati all'oggetto dell'appalto in questione.

La scelta compiuta dall'amministrazione si baserà sempre su una valutazione del prezzo del lavoro, del servizio e della fornitura e dei costi ulteriori rispetto al prezzo stesso, quali costi sociali e ambientali, e se da questa ponderazione risulterà che tali prodotti siano complessivamente più economici rispetto ad altri con un prezzo d'acquisto più basso, non inclusivo però degli “altri costi”, allora la scelta ricadrà sulla prima opzione. In questo consiste proprio la logica del superamento del concetto del “prezzo più basso” e la sua sostituzione con quello del “miglior rapporto qualità/prezzo”, insomma si affiancano considerazioni sociali e soprattutto ambientali a quelle prettamente economiche. Questo accade perché in ogni caso “i costi ulteriori” devono essere pagati da qualcuno che può essere la medesima amministrazione, qualora si tratti per esempio di costi di smaltimento, oppure dalla collettività nell'ipotesi di esternalità ambientali. Quindi, gli appalti di lavori, servizi e forniture verdi o “inclusivi” diverrebbero inevitabilmente anche i meno costosi e più convenienti dal punto di vista economico-sociale¹⁹⁷.

In definitiva, il concetto di “costo” è stato codificato dalla direttiva 24 che ha incluso espressamente quelli ambientali e sociali nella nozione di “costo del ciclo di vita”: essi

¹⁹⁶ Artt. 67 e 68 Direttiva 2014/24/UE.

¹⁹⁷ BIMBI L., *Appalti verdi: criteri di aggiudicazione e il costo del ciclo di vita nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Rivista telematica di diritto*, 2015.

hanno assunto un rilievo che fino a quel momento era stato solo in parte riconosciuto dalla normativa comunitaria ma che richiedeva una disciplina incisiva e più rigorosa. L'art. 68, trattando in maniera puntuale "il costo del ciclo di vita" specifica che i costi da un lato attengono a quelli sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice come «costi relativi all'acquisizione», i «costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse», i «costi di manutenzione», i «costi di manutenzione costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio», definiti i costi interni del prodotto con riferimento alla sua intera vita; dall'altro la disposizione tratta gli "effetti esterni" del bene o servizio sull'ambiente, e cioè "i costi di emissione di gas a effetto serra e di altre sostanze, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici"¹⁹⁸. In questo senso anche il *considerando 96* afferma che le misure settoriali da introdurre "consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di perseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nelle loro strategie di acquisto. Occorre pertanto chiarire che, tranne qualora la valutazione sia basata esclusivamente sul prezzo, le amministrazioni aggiudicatrici possono determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa e il costo più basso ricorrendo a un approccio basato sui costi del ciclo di vita. Il concetto di costo del ciclo di vita comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi". Specificando poi come il concetto riguardi i costi interni e le esternalità ambientali, e con riguardo a queste ultime imponendo che i relativi costi siano stabiliti anticipatamente, oggettivamente, non in maniera discriminatoria ed accessibili a tutti¹⁹⁹. Per assicurare che la valutazione dell'offerta sia trasparente e rispettosa della parità di trattamento tra i concorrenti, l'art. 68 della direttiva specifica che "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

¹⁹⁸ Art. 68, direttiva 2014/24/UE.

¹⁹⁹ Trovano applicazione i principi fondamentali della disciplina contrattualistica pubblica quali quello della non discriminazione, trasparenza e parità di trattamento.

normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di paesi terzi parti dell'AAP o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare"²⁰⁰.

Infine, per evitare che la scelta del contraente sia arbitraria è indispensabile che tali metodi impiegati dalle amministrazioni siano disciplinati mediante un sistema comune a livello europeo in grado di calcolare "costi del ciclo di vita". Tali metodologie comuni devono essere costituite nei documenti di gara affinché siano resi trasparenti i dati oggetto d'esame e i parametri sui costi che le imprese devono fornire.

In sostanza, il "costo del ciclo di vita di un prodotto" attiene alla misurazione dei costi che devono essere sostenuti dall'amministrazione, costi non solo economici ma anche ambientali e sociali e che, ovviamente, devono essere valutati e considerati al momento della conclusione del contratto. La volontà dell'Unione è certamente quella di assicurare una tutela ambientale garantita mediante un'azione comune degli Stati Membri, è necessario il recepimento a livello nazionale delle disposizioni comunitarie, la valutazione al momento della conclusione di un contratto d'appalto riguarda ormai gli aspetti economici e i "costi ambientali".

Come introdotto all'inizio del presente paragrafo, la Direttiva 24 è stata emanata in concomitanza con le Direttive 2014/23/UE e 2014/25/UE, volte tutte ad integrare i fattori ambientali e sociali nella disciplina della contrattualistica pubblica comunitaria e indispensabili al raggiungimento degli obiettivi posti con la Strategia *Europa 2020*.

Il contenuto della Direttiva 2014/25/UE, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali è sostanzialmente identico a quello della direttiva 24. Infatti nel *considerando* 4 si evidenzia il ruolo fondamentale svolto dagli appalti pubblici in *Europa 2020*²⁰¹, specificando poi nel

²⁰⁰ Art. 68, comma 2, Direttiva 2014/24/UE.

²⁰¹ Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, illustrata nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo «Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» («strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»), in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente dei finanziamenti pubblici. A tal fine, la normativa sugli appalti adottata ai sensi della direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di farne un

considerando 6 come la nozione di appalto debba essere il più possibile simile a quella applicata nella direttiva 24.

Anche in queste disposizioni un notevole rilievo è dato ai requisiti in materia ambientale, sociale e di lavoro, così come sancito dal *considerando 52*, nell'ambito delle procedure d'appalto pubblico. Nello specifico viene disposto che gli Stati membri e le stazioni appaltanti adottino delle misure che garantiscano il rispetto degli obblighi ambientali, sociali e del lavoro imposti dalle disposizioni comunitarie e nazionali, nonché dai contratti collettivi.

Inoltre, si legge nel testo della Direttiva, che al fine di perseguire ciò che è stato proposto nella Strategia *Europa 2020* e quindi una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, sono necessari ricerca e innovazione, considerati appunto il motore della crescita medesima. È evidente che tutto il discorso fin qui affrontato è parte di un "progetto" di sostenibilità ambientale di cui l'Unione europea, ricordiamo, è da sempre principale promotore nel panorama internazionale.

Parallelamente alla Direttiva 24, anche quella attualmente oggetto di trattazione, sancisce come l'aggiudicazione di un appalto pubblico debba essere effettuata secondo criteri obiettivi rispettosi del principio di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento²⁰² affinché si abbia "un raffronto oggettivo del valore relativo delle offerte al fine di determinare, in condizioni di effettiva concorrenza, quale sia l'offerta economicamente più vantaggiosa"²⁰³. Quest'ultima, specifica la Direttiva, deve essere

miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale. È inoltre necessario chiarire alcuni concetti e nozioni di base onde assicurare una migliore certezza del diritto e incorporare alcuni aspetti della giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia.

²⁰² *Considerando 95* "Al fine di garantire il rispetto del principio della parità di trattamento in sede di aggiudicazione degli appalti, gli enti aggiudicatori dovrebbero essere obbligati ad assicurare la trasparenza necessaria per consentire a qualsiasi offerente di essere ragionevolmente informato dei criteri e delle modalità che saranno applicati nella decisione di aggiudicazione dell'appalto. Gli enti aggiudicatori dovrebbero pertanto essere obbligati a indicare i criteri di aggiudicazione dell'appalto nonché la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di tali criteri. Gli enti aggiudicatori dovrebbero, tuttavia, avere la facoltà di derogare all'obbligo di indicare la ponderazione dei criteri di aggiudicazione in casi debitamente motivati, che devono essere in grado di giustificare, quando detta ponderazione non può essere stabilita preliminarmente, in particolare a causa della complessità dell'appalto. In questi casi essi dovrebbero indicare i criteri in ordine decrescente d'importanza.

²⁰³ *Considerando 95*, Direttiva 2014/25/UE.

valutata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo inclusivo dell'elemento del prezzo o del costo o anche solo sulla base dell'approccio costo/efficacia²⁰⁴. La direttiva inoltre riprende, al pari della precedente, anche i criteri sulla base dei quali l'amministrazione aggiudicatrice dovrebbe valutare le offerte, e cioè economici e qualitativi sempre che siano connessi all'oggetto dell'appalto e soprattutto sottolinea come tali criteri siano necessari per una "valutazione comparativa del livello di prestazione che ciascuna offerta presenta"²⁰⁵.

Conclusa la concisa analisi della Direttiva 25 sui settori speciali, è il momento di approfondire il contenuto della Direttiva 2014/23/UE.

Si tratta della prima regolamentazione unitaria della disciplina dei contratti di concessione a livello comunitario²⁰⁶, l'assenza di questa chiara normativa, come si legge nel *considerando 1*, ha per molto tempo causato incertezza giuridica, incertezza che è stata combattuta con l'adozione di disposizioni idonee e flessibili, soprattutto adatte a costituire una base giuridica e un'apertura ai mercati internazionali degli appalti pubblici.

Come sancito nelle precedenti Direttive studiate, anche quest'ultima riconosce il ruolo strategico degli appalti pubblici nel perseguimento degli obiettivi posti da *Europa 2020*²⁰⁷ e specifica come i contratti di concessione siano degli strumenti fondamentali per la crescita strutturale delle infrastrutture e dei servizi strategici nel lungo termine poiché in grado di migliorare la concorrenza nel mercato interno, consentire di beneficiare delle competenze del settore privato e contribuire a perseguire l'efficienza e l'innovazione²⁰⁸.

Le novità introdotte nelle precedenti Direttive relativamente agli obblighi imponibili in materia di diritto ambientale, di lavoro e sociale hanno trovato la loro applicazione anche

²⁰⁴ Anche qui la Direttiva 25, nel *considerando 96* evidenzia tra i criteri qualitativi enuncia proprio la valutazione del costo del ciclo di vita.

²⁰⁵ *Considerando 97*, Direttiva 2014/25/UE.

²⁰⁶ In precedenza la disciplina era rimessa alla Direttiva 2004/18/CE sugli appalti pubblici

²⁰⁷ *Considerando 3*, Direttiva 2014/23/UE: Gli appalti pubblici hanno un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, definita nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 intitolata «Europa 2020 — una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» («strategia Europa 2020»), in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari per ottenere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, garantendo contemporaneamente la massima efficienza nell'uso dei fondi pubblici.

²⁰⁸ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

nei contratti di concessioni di lavori, infatti l'art.30 nel paragrafo 3 stabilisce come gli Stati Membri debbano adoperarsi per garantire il rispetto, durante l'esecuzione dell'appalto stesso, degli obblighi ambientali, sociali e lavorativi, così come enunciati dal diritto europeo, nazionale e dalle convenzioni internazionali.

Tale concetto è poi ripreso nel *considerando 55* secondo cui le amministrazioni aggiudicatrici devono adottare “misure pertinenti per garantire il rispetto degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro vigenti nel luogo in cui i lavori sono eseguiti o i servizi forniti”, è importante vedere come questi obblighi abbiano ottenuto un riconoscimento esplicito in disposizioni comunitarie, nei considerando e negli stessi articoli della Direttiva.

Prima di procedere con l'esame puntuale delle diverse fasi dell'aggiudicazione ed esecuzione di un contratto di concessione, è doveroso specificare cosa intenda la Direttiva per “concessione”. Si tratta sostanzialmente di un contratto a titolo oneroso²⁰⁹ in virtù del quale una o anche più amministrazioni aggiudicatrici affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura di servizi “ad uno o più operatori economici il cui corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo”²¹⁰. La differenza fondamentale tra un contratto d'appalto e uno di concessione risiede nel fatto che il secondo prevede il trasferimento al concessionario²¹¹ di un rischio operativo legato alla gestione dei lavori e dei servizi²¹². Infine, bisogna puntualizzare come le disposizioni contenute nella presente direttiva

²⁰⁹ Può trattarsi di “concessione di lavori” e quindi “un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo”; “concessione di servizi”: si intende un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera a) ad uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o in tale diritto accompagnato da un prezzo.

²¹⁰ Art. 5, par. 1, Direttiva 2014/23 UE.

²¹¹ Art.5, par. 5, Direttiva 2014/23 UE dà la definizione di “concessionario” e cioè l'operatore economico cui è stata aggiudicata una concessione.

²¹² Art. 5, par. 1, Direttiva 2014/23 UE specifica cosa si intende per rischio operativo e cioè “Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario comporta una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subita dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile.

trovino applicazione solo relativamente alle concessioni il cui valore sia pari o superiore a 5.186.000 euro e che la durata della concessione è limitata nel tempo, la stima è compiuta dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base del lavoro e del servizio richiesto al concessionario²¹³. In generale, si tratta di “accordi complessi e di lunga durata”²¹⁴ con i quali il concessionario assume i rischi e le relative responsabilità normalmente assunti dall'ente aggiudicatore. Da ciò deriva l'ampia flessibilità riconosciuta alle amministrazioni nel definire la procedura di selezione del concessionario²¹⁵.

Ci sono diversi principi generali che regolano il momento dell'aggiudicazione e dell'esecuzione di una concessione, primo tra tutti quello sancito dall'art. 30 in forza del quale è l'ente aggiudicatore ad organizzare la procedura per la scelta del concessionario nel rispetto dei principi di non discriminazione, trasparenza e proporzionalità²¹⁶.

Nel momento in cui l'amministrazione aggiudicatrice stabilisce il contenuto dei documenti di gara per la concessione del lavoro o del servizio, può inserire i requisiti tecnici e funzionali che definiscono le caratteristiche richieste. Queste ultime possono riferirsi, secondo l'art. 36, a specifici processi di produzione e fornitura sempre però che siano collegati all'oggetto del contratto e commisurati al valore dello stesso²¹⁷. Trova qui applicazione il *principio di equivalenza*²¹⁸ che permette agli operatori economici di dimostrare all'ente aggiudicatore la corrispondenza e l'analogia delle caratteristiche del

²¹³ Art. 18, Direttiva 2014/23 UE, “Durata delle concessioni”.

²¹⁴ Art. 5, Direttiva 2014/25/UE.

²¹⁵ Considerando 68, Direttiva 2014/23/UE.

²¹⁶ Art. 3, Direttiva 2014/23 UE: “Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza e proporzionalità. La concezione della procedura di aggiudicazione della concessione, compresa la stima del valore, non è diretta a escludere quest'ultima dall'ambito di applicazione della presente direttiva né a favorire o svantaggiare indebitamente taluni operatori economici o taluni lavori, forniture o servizi. 2. Le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori mirano a garantire la trasparenza della procedura di aggiudicazione e dell'esecuzione del contratto, nel rispetto dell'articolo 28”.

²¹⁷ Il secondo paragrafo dell'art.36 include tra queste caratteristiche “i livelli di qualità, i livelli di prestazione ambientale e degli effetti sul clima, la progettazione per tutti i requisiti (compresa l'accessibilità per i disabili) e la valutazione di conformità, l'esecuzione, la sicurezza o le dimensioni, la terminologia, i simboli, il collaudo e i metodi di prova, la marcatura e l'etichettatura o le istruzioni per l'uso.

²¹⁸ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

proprio prodotto con quelle richieste nel bando di gara per l'aggiudicazione della concessione.

L'aggiudicazione avviene rispettando dei criteri oggettivi connessi all'oggetto della concessione, tra cui rientrano anche quelli ambientali, sociali e relativi all'innovazione. Ovviamente l'amministrazione aggiudicatrice incontra dei limiti alla propria libertà di scelta del concessionario²¹⁹, infatti questa deve sempre avvenire nel rispetto di determinate condizioni²²⁰ quali la corrispondenza dell'offerta con i requisiti minimi prescritti dall'ente, il rispetto delle condizioni di partecipazione previste dall'art.38, par. 1 e l'assenza nei confronti dell'offerente di cause di esclusione dalla gara stessa²²¹.

Soffermando la nostra attenzione sui cosiddetti criteri qualitativi (e quindi quelli ambientali, sociali e di lavoro) è possibile notare che il *considerando 58*, ne assicura l'osservanza nelle relative fasi della procedura di aggiudicazione di una concessione, sia quando si applicano i principi generali per la selezione dei partecipanti, sia nell'ipotesi in cui trovino attuazione i criteri di esclusione degli stessi.

I criteri di aggiudicazione applicati dall'amministrazione sulla base dei quali questa valuta le offerte, specifica la Direttiva, non sono solo puramente economici ma tendono ad individuare un vantaggio economico globale per l'ente aggiudicatore e tra le considerazioni che questo deve compiere rientrano senz'altro quelle ambientali, sociali o relative all'innovazione, ovviamente tutto deve essere svolto nel rispetto della parità di trattamento dei potenziali offerenti e della trasparenza informativa²²².

Peraltro, il momento dell'esecuzione del contratto di concessione richiede il rispetto degli obblighi vigenti in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro sanciti a livello nazionale, europeo e internazionale. Questo lo si evince dal *considerando 72* che dedica una particolare attenzione alla figura dei subappaltatori, affermando che anche questi, al pari degli appaltatori, osservino gli obblighi poc'anzi enunciati. Anche in questa fase regna il rispetto del principio della trasparenza in virtù del quale nel

²¹⁹ L'art. 41 afferma che le concessioni sono aggiudicate sulla base di criteri oggettivi e conformi ai principi sanciti dall'art.3 e assicurino una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva tale da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione aggiudicatrice.

²²⁰ Queste sono enunciate nell'art. 37, par.1 della Direttiva.

²²¹ La direttiva fa riferimento alle cause di esclusione dalla gara previste dall'art. 38, paragrafi da 4 a 7 e 9.

²²² *Considerando 73*, Direttiva 2014/23/UE.

momento in cui viene costituita la catena dei subappalti, l'amministrazione aggiudicatrice deve essere a conoscenza di chi è presente nei cantieri edili in cui si sta lavorando o quali imprese forniscono il servizio, e chiaramente questo obbligo di informazione incombe sul concessionario. Infine, per concludere il presente discorso inerente ai criteri ambientali è opportuno il richiamo al *considerando 64* che ne determina l'utilizzo in relazione all'intero ciclo di vita della concessione, dal momento dell'aggiudicazione a quello dell'esecuzione. La disposizione prevede che al fine di migliorare l'integrazione di tali obblighi, agli enti aggiudicatori è data la facoltà "di applicare criteri di aggiudicazione o condizioni di esecuzione della concessione riguardanti lavori o servizi oggetto del contratto di concessione 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 commercializzazione di questi lavori 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".

Viene ribadita la centralità delle questioni di carattere ambientale anche in materia di concessioni, questioni che sono rilevanti in ogni fase della vita del contratto e che per questa ragione hanno assunto un'importanza storica senza precedenti.

La normativa europea ha definitivamente, per mezzo di queste Direttive, risposto al bisogno di una disciplina ambientale-sociale puntuale, applicabile ai contratti d'appalto e di concessioni, che sono, ricordiamo, un mezzo indispensabile per una "crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva"²²³.

3. Il recepimento delle Direttive europee in Italia: il d.lgs. n. 50 del 2016

La centralità che il GPP ha assunto a livello comunitario è ormai evidente, l'ambiente è diventato un bene e un valore in sé²²⁴ meritevole di una sua regolamentazione che è il frutto di una maturata consapevolezza dei danni che gli sono stati arrecati da comportamenti e decisioni incaute e sconsiderate. Tale presa di coscienza si è tradotta

²²³ Strategia Europa 2020.

²²⁴FENNI B., *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile* in *Rivista Giuridica Telematica*, 2014, consultabile su www.AmbienteDiritto.it.

nella volontà di creare una normativa in materia di appalti pubblici verdi che rispondesse all'impellente bisogno di cambiamento e progresso. L'obiettivo del legislatore era quello di coniugare crescita economica e sviluppo sostenibile. L'Unione ha perciò adottato, come visto nel paragrafo precedente, le Direttive del 2014 per disciplinare la materia e raggiungere gli obiettivi prefissati nel *Libro verde* del 2011. La Commissione ha per la prima volta parlato espressamente di "qualità" dei soggetti responsabili delle procedure di aggiudicazione, nel senso che essi sono chiamati a sviluppare le competenze adeguate per garantire il rispetto della qualità in sede di definizione dell'offerta, di gara e di esecuzione della prestazione²²⁵. Inoltre, sono stati introdotti altri principi, affianco a quelli sanciti dalle Direttive del 2004 quali: la trasparenza²²⁶; la non discriminazione, che ha assunto un rilievo diverso data l'attenzione riconosciuta alle istanze sociali; il rapporto costo/efficacia della prestazione, secondo cui la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa deve inglobare "i costi connessi sostenuti"; ed infine, è stato introdotto uno specifico riferimento alla tutela ambientale, sociale e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Ma qual è il livello di recepimento delle Direttive europee del 2014 in Italia?

Il nostro legislatore nel 2016 ha adottato il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 contenente il Nuovo Codice dei Contratti pubblici²²⁷ che dà attuazione in un unico testo normativo alle tre direttive europee, disciplinando perciò gli appalti e le concessioni nei settori ordinari e in quelli speciali.

Prima dell'emanazione del Nuovo Codice, in seguito alla realizzazione in Europa delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, l'Italia aveva adottato il Codice dei Contratti Pubblici mediante il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 grazie al quale la tutela ambientale era stata inserita nella normativa nazionale sugli appalti pubblici recependo quindi le disposizioni europee in materia ecologica. Di rilievo è l'art. 2, comma 2 del Codice del

²²⁵MASCALI F., *Qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Nuovo diritto degli appalti e Linee Guida ANAC*, Nel Diritto Editore, Roma, 2016, p. 200 ss .

²²⁶ *Considerando 58; Considerando 114.*

²²⁷ Il titolo completo del decreto legislativo è "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

2006 in virtù del quale “il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell’ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile”. La norma evidenzia come il ruolo rivestito dalla tutela ambientale sia superiore a quello dell’economicità e il suo rispetto deve essere assicurato dal momento dell’affidamento a quello dell’esecuzione dell’appalto pubblico o dei contratti pubblici in generale. Inoltre, anche il legislatore nazionale al pari di quello comunitario, afferma che ogni scelta dell’amministrazione deve essere collegata all’oggetto del contratto e deve essere proporzionata all’attività da compiere. Tale principio deve essere adottato anche nelle scelte ecologiche dell’ente, sempre nel rispetto della proporzionalità e del collegamento con l’oggetto dell’appalto. In generale il vecchio Codice ha costituito la porta d’accesso degli appalti verdi nella normativa italiana di settore e l’integrazione della tutela ambientale nei principi fondamentali in materia di appalti pubblici, ricalcando quanto disposto a livello comunitario. Però, proprio questa trasposizione di norme ambientali dal piano europeo a quello nazionale ha fatto sì che queste abbiano finito per essere un mero recepimento delle disposizioni comunitarie, senza un’analisi puntuale del tema. Questo è stato evidente nel citato art. 2, inattuato poiché le considerazioni economiche compiute dalla pubblica amministrazione prevalevano sempre su quelle ambientali e sociali, anzi lo spazio riconosciuto a queste ultime era praticamente inesistente.

Riprendendo il discorso sul Nuovo Codice dei Contratti pubblici è possibile affermare che questo contiene delle grandi novità in materia di contratti verdi, sia che si tratti di appalti che di concessioni, tutto nell’ottica del perseguimento della sostenibilità ambientale, filo conduttore di tutto il presente lavoro.

Nel Codice le “disposizioni verdi” trovano attuazione relativamente ai criteri per l’aggiudicazione di un appalto o di una concessione e per l’esecuzione degli stessi e riguardo ciò che attiene i Criteri Ambientali Minimi (CAM) che in date circostanze le stazioni appaltanti sono tenute a rispettare.

La volontà del legislatore italiano di dedicare maggiore attenzione al tema degli appalti verdi e dell’ambiente in generale la si evince da alcune disposizioni di principio che rappresentano un importante punto di svolta nella disciplina nazionale della tutela ambientale, si tratta nello specifico degli articoli 4 e 30 del nuovo Codice.

Di quest'ultimo rilevano *in primis* i principi sulla base dei quali “l'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi e forniture e concessioni”²²⁸ devono essere realizzati, e cioè i principi dell'economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità. Viene per di più specificato, riprendendo un concetto già esplicito nel Codice dei contratti pubblici del 2006, come il principio di economicità possa essere subordinato, nei limiti del Codice e della legge, ai criteri ispirati ed esigenze sociali, alla tutela ambientale, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile²²⁹. E il rispetto di tali obblighi è ribadito anche dal comma 3 dello stesso articolo secondo cui “nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X”²³⁰. Quindi il rispetto degli obblighi ambientali e sociali è diventato di primaria importanza nella disciplina italiana dei contratti pubblici, il rilievo è tale ormai che questo deve essere assicurato in ogni fase della conclusione degli stessi.

Si affianca a tale disposizione sui “Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni”²³¹ quella sui “Principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi” ovvero l'art. 4 del Nuovo Codice. La norma fa riferimento per l'appunto ai “contratti esclusi”, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione del Codice specificando come questi debbano essere affidati, in ogni caso, sulla base dei principi non solo di economicità, efficacia, trasparenza, proporzionalità e parità di trattamento ma anche di tutela ambientale ed efficienza energetica. Si tratta di una novità rispetto a quanto disposto dal Codice del 2006 che nell'art. 27²³² prevedeva esclusivamente l'obbligo di rispettare la prima “serie” di principi ma non la seconda. Da qui si evince

²²⁸ Art. 30, comma 1, Nuovo Codice dei contratti pubblici.

²²⁹ *Ibidem.*

²³⁰ Art. 30, comma 3, Nuovo Codice dei contratti pubblici.

²³¹ Art. 30, Nuovo Codice dei contratti pubblici.

²³² Art. 27, comma 1, Codice dei Contratti pubblici 2006: “L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi forniture, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità. L'affidamento deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti, se compatibile con l'oggetto del contratto. L'affidamento dei contratti di finanziamento, comunque stipulati, dai concessionari di lavori pubblici che sono amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori avviene nel rispetto dei principi di cui al presente comma e deve essere preceduto da invito ad almeno cinque concorrenti.”.

la chiara apertura del legislatore italiano alla problematica ambientale inserendo il rispetto dei criteri ecologici nella nuova normativa relativamente a ogni tipo di contratto, escluso e non. Questo significa che al momento dell'aggiudicazione di un contratto pubblico le valutazioni della stazione appaltante devono andare oltre le semplici considerazioni economiche, devono spingersi fino a quelle "qualitative" e compiere una ponderazione di interessi.

Come possono contribuire le Pubbliche Amministrazioni al conseguimento di obiettivi ambientali nell'ambito della contrattualistica pubblica italiana?

Questi "risultati ecologici" sono previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)²³³ e il loro perseguimento può essere garantito attraverso l'inserimento nella documentazione di gara di "specifiche tecniche e di clausole contrattuali contenute nei CAM²³⁴ adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare"²³⁵.

Il riferimento alle specifiche tecniche è di fondamentale importanza poiché sono espressione della discrezionalità della pubblica amministrazione riguardo ciò che queste intendono acquistare e i criteri sulla base dei quali farlo, quindi possono "tenere in considerazione gli aspetti ambientali" oltre che quelli economici ovviamente senza creare danni e pregiudizi alla concorrenza²³⁶.

A questo processo di promozione e diffusione del GPP in Europa presso gli enti pubblici e dell'inserimento dei criteri ambientali tra quelli che la stazione appaltante deve valutare, l'Italia ha risposto quindi adottando il PAN, uno strumento che permette agli

²³³ Adottato con d.m. 11 aprile 2008 e aggiornato con d.m. 10 aprile 2013 dal Ministro dell'Ambiente.

²³⁴ I requisiti minimi ambientali sono definiti per le differenti fasi del processo di acquisto al fine di individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita. Sono definiti nell'ambito di quanto stabilito dal PAN con Decreto del Ministro dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del mare. La loro obbligatorietà da parte delle stazioni appaltanti è data dal Nuovo Codice degli appalti pubblici. Lo scopo è quello di promuovere modelli di produzione e consumo "circolari" e sostenibili.

²³⁵ Art. 34, Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, 2016: "Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari anche a quanto previsto dall'art. 144."

²³⁶ Questo è il contenuto di *Acquistare verde! un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili*, emanato dalla Commissione e trattato nel primo capitolo del presente lavoro.

appalti verdi di trovare una concreta attuazione al fine di favorire il miglioramento ambientale grazie al contributo delle amministrazioni stesse. Questi contengono la definizione dei principi e dei criteri ambientali minimi da inserire nel bando di gara e nel documento al fine di realizzare gli appalti verdi, sono in pratica il mezzo mediante cui le stazioni appaltanti possono giungere alla corretta definizione dell'oggetto del contratto da aggiudicare, degli obiettivi nazionali, all'identificazione delle categorie di beni, servizi e lavori prioritarie per l'impatto ambientale.

Il collegamento tra il Piano d'Azione e il Nuovo Codice dei contratti pubblici risiede nel fatto che il Codice si inserisce nell'ambito del primo, nel senso che, contiene l'obbligo per l'amministrazione appaltante di aggiudicare i contratti pubblici sulla base dei CAM in modo tale da attuare e realizzare il *Green Public Procurement*. Quindi, così gli enti aggiudicatori contribuiscono al perseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal PAN inserendo nei documenti di gara, le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM²³⁷. Tutto questo è sancito nell'art. 34 del nuovo Codice.

Fino al 2017, il secondo²³⁸ e terzo²³⁹ comma dell'art. 34 statuivano una distinzione tra le categorie di appalti alle quali i CAM si applicavano per l'intero importo e categorie alle quali questa applicazione era ridotta del 50%. Questa distinzione, in seguito al primo

²³⁷ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

²³⁸ Art. 34, comma 2: "I criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1 sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6. Nel caso dei contratti relativi ai servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale, scolastica e sociale di cui all'articolo 95, comma 3, lettera a), e dei contratti relativi ai servizi di ristorazione di cui all'articolo 144, il suddetto decreto può stabilire che l'obbligo di cui al comma 1 si applichi anche per una quota inferiore al 50 per cento del valore a base d'asta. Negli altri casi il medesimo obbligo si applica per gli affidamenti di qualunque importo, per almeno il 50 per cento del valore a base d'asta, relativamente alle categorie di forniture e affidamenti non connesse agli usi finali di energia e oggetto dei criteri ambientali minimi, mentre si applica per l'intero valore delle gare, relativamente alle categorie di appalto con le quali si può conseguire l'efficienza energetica negli usi finali quali: a) acquisto di lampade a scarica ad alta intensità, di alimentatori elettronici e di moduli a LED per illuminazione pubblica, acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica; b) attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici; c) servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici; d) affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici e per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione.

²³⁹ Art. 34, comma 3: "Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può essere previsto, altresì, l'aumento progressivo della percentuale del 50 per cento del valore a base d'asta indicato al comma 2".

correttivo del Codice del 2017²⁴⁰, oggi è venuta meno. Infatti l'attuale disciplina prevede che i CAM sono tenuti in considerazione nei documenti di gara degli appalti che si riferiscono ad interventi di ristrutturazione, inclusi quelli di demolizione e ricostruzione, ovviamente nei limiti del possibile e in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione dell'opera²⁴¹. Mentre l'attuale terzo comma, riprendendo il contenuto del secondo, specifica che i CAM trovano applicazione non solo in relazione agli appalti di ristrutturazione, ma anche in quelli che hanno ad oggetto l'affidamento di lavori, servizi e forniture sempre che rientrino nelle categorie indicate nel PAN.

Soffermandoci sulle novità apportate dal Codice del 2016 è doveroso analizzarle minuziosamente, partendo proprio dalle "specifiche tecniche".

Al di là di quanto poco sopra accennato, l'art. 68 del Codice sancisce che le "caratteristiche ambientali" che la stazione appaltante può imporre all'interno dei bandi di gara ai concorrenti possono riferirsi "allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del loro ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi"²⁴². Quindi, la tutela ambientale non viene meno in nessun momento della vita di un appalto e soprattutto è sempre necessario il collegamento con l'oggetto del contratto che l'ente va ad affidare, nel rispetto del principio di proporzionalità. Oltre a quest'ultimo principio, il Codice ne enuncia altri con riferimento alle "specifiche tecniche" affinché queste assicurino un pari accesso alla procedura di aggiudicazione tale da non creare ostacoli ingiustificati alla concorrenza²⁴³, ovvero quelli della parità di trattamento e non discriminazione. Quindi, la disposizione prevede che, in applicazione di tali principi, l'amministrazione aggiudicatrice sia obbligata a non escludere o dichiarare inammissibile i lavori, i servizi o le forniture che non siano conformi alle "specifiche tecniche" a cui queste hanno fatto riferimento qualora il concorrente dimostri nella propria offerta che le soluzioni alternative da lui proposte soddisfino in egual misura i requisiti disposti dalle "specifiche tecniche"²⁴⁴. Il

²⁴⁰ D. Lgs. n. 56, 19 aprile 2017.

²⁴¹ Art. 34, comma 2 in seguito al d. lgs. n. 56, 2017.

²⁴² Art. 68, comma 1, Nuovo Codice dei contratti pubblici.

²⁴³ Art. 68, comma 4, Nuovo Codice dei contratti pubblici.

²⁴⁴ Art. 68, comma 7, Nuovo Codice dei contratti pubblici.

concorrente deve presentare un'offerta che recepisca una norma europea, internazionale che consideri gli stessi criteri funzionali e sancisca le medesime prestazioni e lo deve fare utilizzando qualsiasi mezzo di prova previsto dall'art. 86 del Codice²⁴⁵. Tra questi mezzi di prova, il legislatore italiano elenca anche le etichettature, o meglio le eco-etichettature, che permettono di verificare che l'appalto risponda alle caratteristiche ambientali determinate dalla stazione appaltante, sempre che vengano soddisfatte le condizioni imposte dalla normativa²⁴⁶.

Un'altra novità introdotta dal Codice inerente alla materia ambientale è quella delle cause di esclusione dalla procedura di affidamento dei contratti pubblici.

L'elemento che differenzia la normativa vigente rispetto a quella abrogata risiede nell'obbligatorietà del rispetto delle disposizioni ambientali da parte dei concorrenti nella gara pubblica di aggiudicazione, pena l'esclusione dalla stessa.

Come visto in precedenza, la Direttiva 24 impone che le norme sulle questioni ecologiche siano osservate in ogni momento della vita della procedura di gara e lascia un'ampia discrezionalità agli Stati Membri affinché questi applichino nella misura più stringente possibile quanto disposto a livello comunitario. In merito proprio alle "cause di esclusione", la Direttiva dispone che alle amministrazioni aggiudicatrici possa essere imposto l'obbligo di escludere dalla gara, il concorrente che abbia commesso illeciti in

²⁴⁵ Art. 86 "Le stazioni appaltanti possono chiedere i certificati, le dichiarazioni e gli altri mezzi di prova di cui al presente articolo e all'allegato XVII, come prova dell'assenza di motivi di esclusione di cui all'articolo 80 e del rispetto dei criteri di selezione di cui all'articolo 83. Le stazioni appaltanti non esigono mezzi di prova diversi da quelli di cui al presente articolo, all'allegato XVII e all'articolo 87. Gli operatori economici possono avvalersi di qualsiasi mezzo idoneo documentale per provare che essi disporranno delle risorse necessarie.

²⁴⁶ Art. 69, Etichettature "Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono imporre nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, un'etichettatura specifica come mezzo di prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondono alle caratteristiche richieste, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) i requisiti per l'etichettatura sono idonei a definire le caratteristiche dei lavori, delle forniture e dei servizi oggetto dell'appalto e riguardano soltanto i criteri ad esso connessi; b) i requisiti per l'etichettatura sono basati su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori; c) le etichettature sono stabilite nell'ambito di un apposito procedimento aperto e trasparente al quale possano partecipare tutte le parti interessate, compresi gli enti pubblici, i consumatori, le parti sociali, i produttori, i distributori e le organizzazioni non governative; d) le etichettature sono accessibili a tutte le parti interessate; e) i requisiti per l'etichettatura sono stabiliti da terzi sui quali l'operatore economico che richiede l'etichettatura non può esercitare un'influenza determinante".

materia ambientale secondo il diritto dell'Unione, nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali di diritto ambientale²⁴⁷.

Il legislatore italiano ha riprodotto il contenuto della disposizione comunitaria sull'esclusione dalla procedura di affidamento per violazione di norme ambientali, nell'art. 80 del Codice. *In primis*, l'esclusione dell'operatore economico può essere determinata se questo è stato condannato per il reato di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 21 del 2018, cioè per "attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti"²⁴⁸. *In secundis* l'art. 80 prescrive nel comma 5 un obbligo e non una facoltà per le stazioni appaltanti e cioè quello di escludere dalla procedura di aggiudicazione un operatore economico o anche un subappaltatore qualora questo abbia commesso gravi infrazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o abbia violato gli obblighi in materia ambientale, sociale, del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale²⁴⁹.

Un ulteriore motivo di esclusione dalla gara è dato nel momento in cui viene presentata un'offerta anormalmente bassa, in questi casi il Codice dispone che la stazione appaltante può richiedere all'operatore economico "spiegazioni sul prezzo o sui costi proposti nelle offerte sulla base di un giudizio tecnico sulla congruità, serietà, sostenibilità e realizzabilità dell'offerta"²⁵⁰. Tali spiegazioni devono essere fornite per

²⁴⁷ Art. 57, par. 3, direttiva 2014/24/UE: "Gli Stati membri possono prevedere, in via eccezionale, una deroga alle esclusioni obbligatorie di cui ai paragrafi 1 e 2 per esigenze imperative connesse a un interesse generale quali la salute pubblica e la tutela dell'ambiente."; par. 4, lett. a) "Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere, oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni: ove l'amministrazione aggiudicatrice possa dimostrare con qualunque mezzo adeguato la violazione degli obblighi applicabili di cui all'articolo 18, paragrafo 2.

²⁴⁸ L'art. 7 del d.lgs. n. 21, 2018 ha abrogato l'art. 260 d.lgs. n. 152, 2006 secondo cui "chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l'allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni".

²⁴⁹ Si fa riferimento all'art. 30, comma 3 del codice "Nell'esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali elencate nell'allegato X"

²⁵⁰ Art. 97, "Offerte anormalmente basse", Nuovo Codice dei contratti pubblici.

iscritto nel termine massimo di quindici giorni con la prova che giustifichi l'offerta così bassa²⁵¹. Se le giustificazioni addotte dall'operatore non sono sufficienti o l'ente aggiudicatore abbia accertato che l'offerta è anormalmente bassa poiché non sono rispettati gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro²⁵², allora la conseguenza, inevitabilmente, secondo la nuova normativa, sarà l'esclusione del concorrente dalla gara di aggiudicazione.

Quello che si evince analizzando le disposizioni del nuovo codice è certamente una maggiore incisività degli obblighi in materia ambientale dato che questi incidono notevolmente sugli esiti dell'aggiudicazione stessa, a differenza di quanto prevedeva la disciplina previgente. Infatti il Codice del 2006 non sanciva con chiarezza e sicurezza la possibilità di escludere un operatore economico qualora avesse commesso reati ambientali. Gli sforzi in tal senso erano stati compiuti dalla giurisprudenza che ricollegava questi illeciti ai “gravi reati che incidono sulla moralità professionale”²⁵³; oggi su tale questione non esistono più dubbi grazie alle innovazioni apportate dal Codice del 2016 che, come abbiamo visto, prevede l'immediata esclusione dalla gara per chiunque violi gli interessi ambientali.

Infine, un'altra novità attinente agli aspetti di carattere ambientale introdotta dal Codice, e quindi che ha assunto un rilievo significativo dopo il 2016, è quella della “capacità tecnica” che gli operatori economici devono possedere affinché possano partecipare e soprattutto essere selezionati per l'assegnazione dell'appalto.

Tale capacità, com'è stato stabilito dalla Commissione nel *Manuale sugli acquisti verdi*, talvolta attiene ai criteri di selezione sulla base dei quali la stazione appaltante valuta l'idoneità dell'operatore economico ad eseguire un contratto, soprattutto quelli in materia ambientale. Questo si traduce nel fatto che l'ente, al momento della scelta

²⁵¹ Art. 97, comma 5, Nuovo Codice dei contratti pubblici.

²⁵² Art. 97, comma 5, lett. a): “La stazione appaltante richiede per iscritto, assegnando al concorrente un termine non inferiore a quindici giorni, la presentazione, per iscritto, delle spiegazioni. Essa esclude l'offerta solo se la prova fornita non giustifica sufficientemente il basso livello di prezzi o di costi proposti, tenendo conto degli elementi di cui al comma 4 o se ha accertato, con le modalità di cui al primo periodo, che l'offerta è anormalmente bassa in quanto: a) non rispetta gli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3.

²⁵³ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

dell'operatore, verificherà la sussistenza di qualità tecniche e professionali dei partecipanti ed escluderà quelli che ne sono privi.

Della “capacità tecnica” aveva trattato anche il Codice del 2006 enucleando tra i requisiti di carattere tecnico proprio quelli in materia ambientale, in particolare quelli sulle misure di gestione ambientale²⁵⁴.

La legge prevedeva un limite minimo relativo al possesso dei requisiti ecologici che gli operatori economici dovevano garantire al momento della conclusione del contratto, la giurisprudenza però al tempo stesso riconosceva un'ampia discrezionalità alle stazioni appaltanti nell'imposizione di criteri di partecipazione alla gara stessa²⁵⁵. Ovviamente non senza dei limiti, infatti la decisione assunta dall'ente aggiudicatore non doveva essere “eccessivamente quanto irragionevolmente limitativa della concorrenza”, vale a dire che il principio di concorrenza non poteva e doveva essere in nessun caso violato o limitato²⁵⁶.

L'importanza di tali criteri ambientali è stata ribadita nel 2016 dalla nuova normativa, infatti sono stati introdotti come visto in precedenza i CAM, il cui rispetto è indispensabile ai fini della partecipazione a una gara pubblica.

I requisiti ambientali hanno assunto un ruolo di co-protagonista nelle gare di aggiudicazione affianco a quelli economici e questo si evince in particolar modo dalla loro obbligatorietà e da come questi siano essenziali ai fini del corretto svolgimento della procedura di gara.

Concludendo il quadro delle novità apportate dal Nuovo Codice dei contratti pubblici è doveroso analizzare come sia stata modificata la normativa nella fase di esecuzione del

²⁵⁴ L'art. 40 del Codice del 2006 “I soggetti esecutori a qualsiasi titolo di lavori pubblici devono essere qualificati e improntare la loro attività ai principi della qualità, della professionalità e della correttezza. Allo stesso fine i prodotti, i processi, i servizi e i sistemi di qualità aziendali impiegati dai medesimi soggetti sono sottoposti a certificazione, ai sensi della normativa vigente. E l'art. 42 del Codice del 2006, comma 1, lett. f) : “Negli appalti di servizi e forniture la dimostrazione delle capacità tecniche dei concorrenti può essere fornita in uno o più dei seguenti modi, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso delle forniture o dei servizi: indicazione, per gli appalti di servizi e unicamente nei casi appropriati, stabiliti dal regolamento, delle misure di gestione ambientale che l'operatore potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto.”.

²⁵⁵ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

²⁵⁶ Cons. St., sez. V, 2 febbraio 2009, n. 525; nello stesso senso, ex multis, anche Id., 19 novembre 2009, n. 7247.

contratto. Ora, anche in questo momento, le variabili ambientali hanno un ruolo significativo.

L'innovazione più considerevole riguarda la piena discrezionalità e libertà data alle stazioni appaltanti nell'individuazione di determinate condizioni di esecuzione di carattere ambientale. Infatti, l'art. 100 sancisce che "Le stazioni appaltanti possono richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'onori. Dette condizioni possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali e ambientali"²⁵⁷.

Quindi, anche qualora la stazione appaltante volesse imporre criteri ambientali esecutivi aggiuntivi, è obbligata sempre a farlo nel rispetto della normativa comunitaria e dei principi cardine della contrattualistica pubblica nazionale.

Comunque prima di questa norma, quindi sulla base di quanto disposto dal Codice del 2006, agli enti aggiudicatori non era data la libertà di sancire il rispetto di alcuni specifici criteri ambientali durante l'esecuzione del contratto oltre a quelli normalmente prescritti dalla legge. Qualora avessero dimostrato la loro volontà di farlo, avrebbero dovuto presentare una comunicazione all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e solo dopo l'approvazione, avrebbe potuto avviare la gara.

4. Qualificazione delle stazioni appaltanti: gli artt. 37 e 38 del Nuovo Codice dei contratti pubblici

La disciplina dei contratti verdi è stata ulteriormente arricchita dal legislatore italiano mediante l'introduzione di due norme, sancite dagli artt. 37 e 38 del nuovo Codice riguardanti rispettivamente "le aggregazioni e la centralizzazione della committenza" e "la qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza". Entrambe le disposizioni sono contenute nel Titolo II, rubricato *Qualificazione delle stazioni appaltanti*, che dimostra lo stretto legame tra le due fattispecie.

²⁵⁷ Art. 100, comma 1, Nuovo Codice dei contratti pubblici.

Queste sono il risultato dei criteri direttivi di una legge delega a cui si sarebbe dovuto ispirare il Nuovo Codice. La legge 28 gennaio 2016, n. 11, recante le deleghe al Governo per l'attuazione delle Direttive del 2014, nell'art. 1, comma 1, alle lettere bb) prevede la definizione di una disciplina normativa in materia di "razionalizzazione delle procedure di spesa attraverso l'applicazione di criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione delle stazioni appaltanti, prevedendo la riorganizzazione delle funzioni delle stazioni appaltanti, con particolare riferimento alle fasi di programmazione e controllo, nonché prevedendo l'introduzione di un apposito sistema, gestito dall'ANAC, di qualificazione delle medesime stazioni appaltanti, teso a valutarne l'effettiva capacità tecnica e organizzativa, sulla base di parametri obiettivi".

Quanto sancito dalla normativa italiana va ben oltre il contenuto delle direttive che non prevedevano disposizioni in materia di riordino della disciplina dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture. Si tratta di una manifestazione della volontà dell'Esecutivo che ha voluto rafforzare il controllo sulle stazioni appaltanti mediante una riorganizzazione delle funzioni delle stesse e una revisione dei criteri relativi alla programmazione e al controllo delle procedure. La legge mira ad attuare, in sede di delega, non solo una regolamentazione specifica della qualificazione delle stazioni appaltanti ma anche una netta distinzione di questa rispetto alla centralizzazione della committenza.

A questa è destinata, infatti, una specifica previsione e cioè quella della lettera dd), comma 1 che crea un collegamento tra la fattispecie e il contenimento dei tempi e la piena verificabilità dei flussi finanziari, nonché "la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di pubblicare sul proprio sito internet il resoconto finanziario al termine dell'esecuzione del contratto". Da qui discende appunto la distinzione nel Nuovo Codice dei due aspetti della materia, che però trovano sempre una trattazione e attuazione congiunta²⁵⁸.

L'attività di aggregazione e centralizzazione delle committenze²⁵⁹, ha avuto un primo riconoscimento a livello comunitario con la Direttiva 2004/18/CE, in cui, nell'art. 1

²⁵⁸CHIMENTI M.L., *Nuovo diritto degli appalti e linee guide ANAC con focus sulla disciplina transitoria*, Nel Diritto editore, Roma, 2017.

²⁵⁹ Ricordiamo oggi disciplinata dall'art. 37 del Nuovo codice.

veniva data una definizione di “centrale di committenza”²⁶⁰ e cioè “un’amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici”²⁶¹; la stessa è poi stata ripresa dal legislatore italiano con il d. lgs. n. 163, 2006²⁶².

Anche la Direttiva 24, e specularmente la 25, hanno trattato dell’aggregazione e della centralizzazione delle stazioni appaltanti: è evidente quindi il totale favore del legislatore europeo a tali strumenti, riconoscendone dei benefici dal punto di vista della concorrenza, del miglioramento nella gestione degli appalti e del supporto alla professionalizzazione della committenza pubblica. In pratica, le centrali di committenza non sono altro che uno degli strumenti che l’Unione mette a disposizione degli Stati Membri per incentivare la centralizzazione medesima²⁶³.

In Italia, in seguito al recepimento delle Direttive europee e della legge delega, il Nuovo Codice ha stabilito nell’art. 37 che “le stazioni appaltanti, [...], possono procedere direttamente ed autonomamente all’acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro. Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell’articolo 38”. Quindi la norma prevede che fatta salva l’autonomia “minima garantita” per l’attività contrattuale minore, e cioè quella che rientra nella fascia tra i 40.000 euro per servizi e forniture e 150.000 euro per lavori, per le procedure di importo superiore a queste soglie, è obbligatorio per le stazioni appaltanti possedere la necessaria qualificazione prevista dall’art.38 del nuovo Codice. Se poi, le stazioni appaltanti non sono in possesso della qualificazione prevista dal successivo articolo in questione, possono concludere il contratto solo ricorrendo ad una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica²⁶⁴.

²⁶⁰ Le modalità operative a disposizione delle centrali di committenza sono dirette, in quanto centro d’acquisto e indirette, in qualità di intermediario nei confronti delle amministrazioni aggiudicatrici.

²⁶¹ Art. 1, par. 10, Direttiva 2004/18/CE.

²⁶² Art. 3, comma 34, D.lgs. n. 163, 2006.

²⁶³ Tra gli altri strumenti individuati dalla direttiva ci sono anche gli appalti congiunti occasionali e gli appalti congiunti transfrontalieri.

²⁶⁴ Art. 37, comma 3, Nuovo codice contratti pubblici.

Tutto ciò si traduce nel fatto che le procedure autonome e il Codice Identificativo di Gara²⁶⁵ (CIG) diventano un'esclusività di alcune stazioni appaltanti, cioè di quelle qualificate, dato che per le altre la strada obbligatoria sarà la centrale di committenza o l'aggregazione.

L'art. 38 del Nuovo Codice, da leggere in combinato disposto con l'art. 37, sancisce che presso l'ANAC venga tenuto l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza, stabilendo come tale qualificazione avvenga in rapporto a elementi soggettivi quali ambiti di attività e bacini territoriali, e oggettivi, come tipologia e complessità del contratto e fascia di importo²⁶⁶.

Il ruolo rivestito dall'ANAC nelle disposizioni del Nuovo Codice è di notevole importanza e le novità sono numerose e significative²⁶⁷.

Si tratta di un'autorità indipendente che ha il ruolo di prevenire la corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e delle società partecipate e controllate mediante l'attuazione della trasparenza e di un'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici. In relazione a quest'ultimo ambito, il suo obiettivo è quello di assicurare che siano rispettati i principi di correttezza e non discriminazione al momento della scelta del contraente, al fine di garantire il rispetto della concorrenza durante le procedure di gara. Con l'entrata in vigore del Nuovo Codice sono mutate in parte le funzioni dell'ANAC, infatti questa, autonomamente e talvolta di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, emana le linee guida per disciplinare la normativa sugli appalti pubblici, in sostanza svolge una funzione di regolamentazione di istituti innovativi.

Quindi, secondo quanto stabilito dall'art. 38, comma 2 del Nuovo Codice, la definizione dei requisiti tecnici e organizzativi per l'iscrizione delle stazioni appaltanti nell'elenco delle stazioni qualificate è rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanato su proposta del Ministero delle Infrastrutture e trasporti e del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per la

²⁶⁵ Si tratta di un codice alfanumerico obbligatorio che identifica un dato appalto e viene richiesto dal Responsabile Unico di Procedimento (RUP).

²⁶⁶ Art. 38, comma 1, Nuovo Codice dei contratti pubblici.

²⁶⁷ Si tratta dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, è un'autorità indipendente costituita con la legge n. 190/2012; ha incorporato l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) con la legge n. 114/2014.

semplificazione e la pubblica amministrazione, sentite la Conferenza unificata e l'ANAC.

Lo schema del d.P.c.m.²⁶⁸ definisce quindi i requisiti tecnico-organizzativi delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza sulla base di criteri di efficienza, qualità e professionalizzazione, stabilendo, inoltre, le modalità attuative del sistema di attestazione di qualificazione e di un eventuale aggiornamento o revoca. Al fine di ottenere la qualificazione, le stazioni appaltanti dovranno godere di alcuni requisiti premianti quali “la valutazione positiva dell'ANAC in ordine all'attuazione di misure di prevenzione dei rischi di corruzione e promozione della legalità”, “disponibilità di tecnologie telematiche nella gestione delle procedure di gara” e, soprattutto, rilevante ai fini del presente lavoro è “l'applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento”.

Emerge quindi l'importanza che il legislatore italiano dedica alla questione della tutela ambientale e sociale nell'ambito della qualificazione delle stazioni appaltanti che devono così rispondere a requisiti non solo squisitamente gestionali, economici o amministrativi affinché possano essere inserite nell'elenco, ma anche ecologici.

Il contenuto di quanto stabilito dal decreto in materia di sostenibilità è stato desunto dallo stesso art. 38 che infatti prescrive che i requisiti per il conseguimento della qualificazione delle stazioni appaltanti devono essere definiti sulla base di parametri ambientali connessi alla “applicazione di criteri di sostenibilità ambientale nell'attività di progettazione e affidamento dei contratti pubblici”²⁶⁹.

Si tratta di novità significative che permettono di far sì che le stazioni appaltanti, per qualificarsi ed essere idonee a procedere autonomamente all'acquisizione di beni, servizi, lavori e forniture, senza dover riferirsi a centrali di committenza, rispettino e mostrino sensibilità alle tematiche ambientali e sociali e attuino durante la loro attività di procurement, criteri di sostenibilità ambientale²⁷⁰.

L'analisi condotta fin qui ci porta a considerare come il tema della sostenibilità ambientale abbia assunto un ruolo preminente nel dibattito europeo e nazionale, nonché

²⁶⁸ Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato emanato nel 2016.

²⁶⁹ Art. 38, comma 4, lett. b) n. 5, Nuovo Codice dei contratti pubblici

²⁷⁰ FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016.

ovviamente internazionale: nel contesto sociale e culturale moderno, dove gli interessi economici hanno preso il sopravvento, è fondamentale l'attenzione che viene dedicata alle questioni ecologiche. Il legislatore ha assunto la consapevolezza del fatto la crescita economica possa essere perseguita e possa essere considerata apprezzabile solo se implica un generale miglioramento dell'ambiente, della qualità della vita e una protezione delle risorse affinché anche le generazioni future possano usufruire di tutto ciò che la natura ci ha messo a disposizione. Il mondo ha preso coscienza dell'ormai indissolubilità del binomio crescita economica-sostenibilità ambientale; questa concezione è ormai universalmente condivisa e riconosciuta e trova attuazione nella concreta integrazione di requisiti, criteri e principi ambientali nei diversi settori pubblici e privati.

Il "mezzo" normativo utilizzato dall'Unione europea nell'ultimo decennio per conseguire la sostenibilità, come abbiamo visto in questo capitolo, sono state proprio le direttive del 2014, da cui si evince l'assoluta centralità del tema degli appalti verdi, intesi come lo strumento principale utilizzato dalle Pubbliche Amministrazioni per orientare le scelte dei consumatori verso prodotti a basso impatto ambientale al fine di creare un nuovo mercato eco-compatibile e favorire soluzioni eco-efficienti.

Oggi i criteri ambientali sono delle variabili che stazioni appaltanti e concorrenti devono rispettare, essi si affiancano a quelli economici che però mantengono un ruolo protagonista al momento della scelta del contraente: è troppo audace provare a pensare che le considerazioni ambientali possano avere lo stesso peso di quelle economiche al momento della conclusione del contratto?

Probabilmente, allo stato attuale delle cose, sì. Infatti nonostante siano stati compiuti notevoli cambiamenti e progressi dagli anni 70 del secolo scorso ad oggi in materia ecologica, le valutazioni economiche restano comunque quelle intorno alle quali sono conclusi contratti e vengono realizzati appalti.

La speranza rimane senza dubbio quella che i legislatori proseguano sulla strada della sostenibilità, che forse un giorno porterà davvero a riconoscere quanto questa sia fondamentale e imprescindibile per la nostra vita.

Capitolo 3

IMPRESA SOSTENIBILE E APPALTI PUBBLICI

1. La Responsabilità sociale di impresa e il principio della “Triple Bottom Line”; 2. La sostenibilità ambientale come fattore di competitività; 3. Fasi della procedura di gara di un appalto pubblico e imprese sostenibili.

1. La Responsabilità sociale di impresa e il principio della “Triple Bottom Line”

La maturata consapevolezza del legislatore negli ultimi decenni dell’indispensabilità della tutela ambientale e sociale ha in maniera speculare influito sulle scelte e politiche di gestione delle imprese. Queste hanno, infatti, iniziato a promuovere delle strategie di responsabilità sociale nell’attuazione delle loro decisioni aziendali.

Il concetto di Responsabilità Sociale di Impresa (RSI) o *Corporate Social Responsibility* (CSR) rappresenta proprio la manifestazione di volontà delle imprese di adottare un approccio eticamente orientato nell’attuazione delle loro strategie²⁷¹.

Si tratta di un tema particolarmente discusso, nato nella seconda metà del secolo scorso negli Stati Uniti e che ha trovato in seguito una regolamentazione in Europa con il *Libro verde “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”* nel 2001²⁷². L’RSI è stata definita dalla Commissione europea come “l’integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate”²⁷³. Quindi, un’impresa socialmente responsabile inserisce nella propria politica di gestione aziendale le considerazioni qualitative e non solo quantitative, vale a dire che le decisioni trovano

²⁷¹SCIARELLI S., *Etica e responsabilità sociale di impresa*, Giuffrè Editore, Napoli, 2007.

²⁷² COM(2001) 366.

²⁷³ Definizione in “Che cos’è la responsabilità sociale di impresa?”, *Libro verde promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*.

fondamento in valutazioni non solo in termini di profitto ma anche di benessere dell'ecosistema e della collettività.

Il *Green Paper* del 2001 è nato in attuazione di quanto proposto dal Consiglio europeo con la strategia di Lisbona nel 2000²⁷⁴ e cioè di rendere quella dell'Unione *“l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile e con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”*²⁷⁵. Un tale approccio è fondato sulla stretta collaborazione tra imprese, *stakeholder* e la comunità. Attraverso il *Libro Verde* l'Unione intende definire come la responsabilità sociale delle imprese possa determinare il perseguimento di quanto stabilito a Lisbona. Il Consiglio europeo in quella sede ha, infatti, invocato il senso di responsabilità delle imprese nelle questioni sociali per conseguire una crescita economica basata sulla conoscenza, in grado di rispondere alle nuove sfide poste dalla globalizzazione.

Il tema ha suscitato grande interesse nell'Unione e tra gli Stati Membri poiché ha esaltato il ruolo che le imprese possono rivestire in una società in trasformazione e soprattutto orientata verso modelli sostenibili. Questo approccio rispecchia quanto lo stesso Consiglio europeo aveva stabilito a Göteborg nel 2001²⁷⁶ con la strategia di sviluppo sostenibile. L'obiettivo ivi prefissato era la promozione della crescita economica e della coesione sociale nei limiti e nel rispetto della protezione ambientale. In quell'occasione, la Commissione aveva riconosciuto ai pubblici poteri il dovere di *“incoraggiare le imprese a prendere ulteriormente coscienza delle loro responsabilità sul piano sociale e per creare un quadro che consenta di garantire che le imprese integrino gli aspetti ambientali e sociali nelle loro attività. Occorre incoraggiare le imprese ad integrare in modo attivo lo sviluppo sostenibile nelle attività che esse realizzano all'interno dell'Unione europea e nel mondo”*²⁷⁷. È chiaro come la Comunità europea abbia fatto appello non solo alle Pubbliche Amministrazioni per il perseguimento della

²⁷⁴ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo del 2000.

²⁷⁵ La nuova sfida dell'Unione proposta a Lisbona consiste nel *“modellare i cambiamenti in modo coerente con i propri valori e concetti di società, anche in vista del prossimo allargamento”* come risposta alla globalizzazione e tutti i cambiamenti che da questa discendono. L'Europa deve stabilire un nuovo obiettivo strategico e concordare un programma ambizioso in grado di creare infrastrutture del sapere, innovazione e riforme economiche.

²⁷⁶ Consiglio europeo di Göteborg, 15 e 16 giugno del 2001.

²⁷⁷ *“Strategia per lo sviluppo sostenibile”*, Consiglio di Göteborg 2001.

sostenibilità, ma anche alle imprese, riconoscendo a queste un ruolo rilevante ai fini dello sviluppo. La parola e concetto chiave è proprio l'“integrazione” delle istanze ambientali e sociali con quelle economiche nella vita e nella gestione dell'impresa, ovviamente nei limiti delle politiche comunitarie e degli accordi internazionali.

Il *Libro Verde* afferma che un'impresa socialmente responsabile ha acquisito la consapevolezza di essere in grado non solo di generare profitti, ma anche di concorrere, con le proprie azioni, a perseguire obiettivi sociali e di tutela ambientale, mediante l'attuazione di investimenti strategici nell'ambito della propria attività produttiva. Si tratta, come in precedenza affermato, di un approccio volontario adottato dalle imprese che decidono di assumere degli impegni ambientali e sociali, oltre quelli che queste devono generalmente rispettare e a cui devono conformarsi data la loro obbligatorietà. Dall'attuazione di un comportamento eticamente orientato, discendono dei buoni risultati per la collettività e per l'impresa stessa che si traducono in maggiori guadagni nel lungo periodo. Infatti la RSI ha delle conseguenze dal punto di vista economico che possono influire direttamente o indirettamente sul profitto dell'impresa. Sotto il primo aspetto, i risultati positivi diretti discendono, per esempio, da migliori condizioni lavorative da cui deriva un maggiore impegno dei dipendenti e di conseguenza un profitto più elevato; oppure possono dipendere da una gestione efficiente delle risorse naturali, nel senso di realizzare un'economia verde, basata su scelte di consumo e produzione rispettose dell'ambiente e della collettività. Mentre, i risultati positivi indiretti, nascono dalla considerazione che i consumatori hanno dell'impresa sulla base delle decisioni che questa assume. Perciò, se l'azienda mostra interesse nel perseguire obiettivi sociali oltre a quelli economici, l'impatto che questa ha sulla generalità dei consumatori è positivo e ne gioverà in termini di competitività sul mercato. L'impresa attira dei compratori attenti alle considerazioni di natura ambientale e sociale, perseguendo così un guadagno in termini di immagine e di profitto²⁷⁸.

La Comunità Europea con il *Libro verde “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”* ha per la prima volta regolamentato la RSI, individuando le due diverse dimensioni in cui questa si articola e i risultati che con essa

²⁷⁸ Il *Libro Verde* riconosce la necessità di disporre un quadro informativo dell'impatto della RSI sulle loro prestazioni economiche e studi più approfonditi della questione. Si tratta di realizzare uno sforzo in maniera tale da “convertire” più imprese possibile alla responsabilità sociale.

si intendono perseguire. È ampio il ventaglio di rapporti che un'impresa gestisce nel momento in cui adotta un approccio socialmente orientato, nonché i fattori che questa tende a valutare nell'assunzione delle sue decisioni.

Nella dimensione sociale interna dell'impresa i soggetti coinvolti sono principalmente i dipendenti, con riguardo *in primis* alla “gestione delle risorse umane”²⁷⁹. Ciò si traduce nella sfida per le imprese di attrarre, istruire e formare dei lavoratori qualificati, in maniera non discriminatoria²⁸⁰, favorendo così la lotta contro la disoccupazione e l'esclusione sociale. Ci sono una pluralità di misure adatte al perseguimento di questi obiettivi che consistono in prassi responsabili di reclutamento e formazione²⁸¹. Si affianca alla questione delle risorse umane quella della “salute e sicurezza nel lavoro”, diventata più di recente un tema di interesse di governi e amministrazioni, ma anche delle stesse imprese. I primi, infatti, promuovono insieme alle misure legislative e coercitive, quelle volontarie al fine di migliorare il livello di sicurezza e di protezione sul posto di lavoro, sviluppando così la “cultura della prevenzione”. Inoltre, la dimensione sociale interna dell'impresa attiene alle ristrutturazioni che la stessa compie e che deve essere realizzata equilibrando gli interessi e le preoccupazioni di tutte le parti interessate. Spesso infatti le ristrutturazioni possono comportare la chiusura dell'impresa o dei licenziamenti e, di conseguenza, una crisi economica e sociale della comunità²⁸².

Infine, l'impresa socialmente responsabile che adotta la strategia della riduzione delle emissioni nocive, dei rifiuti e del consumo delle risorse, ottiene dei vantaggi in termini economici e ambientali. Chiaramente, sotto questo ultimo aspetto, nel momento in cui vengono realizzati degli investimenti nel campo ecologico, i benefici sono tratti

²⁷⁹ *Libro Verde*, “Responsabilità sociale delle imprese: la dimensione interna”.

²⁸⁰ Il *Libro Verde* enuncia che la “gestione delle risorse umane” debba avvenire in maniera non discriminatoria, ciò si traduce nel fatto che il reclutamento dovrebbe “facilitare l'assunzione di persone provenienti da minoranze etniche, anziani, donne, disoccupati di lunga durata e persone sfavorite sul mercato del lavoro”.

²⁸¹ Tra queste misure il Libro sancisce come le imprese possono contribuire all'istruzione e alla formazione: “aiutando a meglio definire i bisogni di formazione grazie ad una stretta partnership con i responsabili locali che elaborano i programmi d'istruzione e di formazione, facilitando il passaggio dei giovani dalla scuola al mondo del lavoro attraverso, ad esempio, posti di apprendista; valorizzando la formazione, in particolare grazie alla convalida dell'esperienza precedente e instaurando un ambiente propizio all'istruzione e alla formazione lungo tutto l'arco della vita, più in particolare dei lavoratori meno istruiti, meno qualificati e più anziani”.

²⁸² *Libro Verde*, “Adattamento alle trasformazioni”.

dall'impresa e parallelamente dall'ambiente medesimo. Quindi le imprese, dietro la guida e la spinta della Comunità europea e degli Stati Membri, compiono delle valutazioni socio-ambientali, identificano i vantaggi che possono conseguire sul mercato ed investono vantaggiosamente. Sotto il profilo puramente economico, all'attuazione di una strategia di riduzione di consumo di risorse e rifiuti, corrisponde una crescita della competitività e della redditività dell'impresa, data dalle minori spese che questa deve sostenere.

La dimensione sociale esterna, a differenza della prima, attiene ai rapporti che l'impresa intrattiene con soggetti terzi o all'approccio con cui questa affronta le problematiche rilevanti al di fuori della stessa come, ad esempio, l'ambiente. Questo può essere inteso in una doppia accezione. La prima è quella di ambiente naturale locale che fa riferimento alle implicazioni positive che discendono dall'integrazione dell'impresa socialmente responsabile nella comunità, mediante l'offerta di posti di lavoro e migliori condizioni per il lavoratore, e mostrandosi sensibile alla tutela ambientale e alla protezione dell'ecosistema. Quindi, i benefici che derivano da un approccio socialmente orientato delle aziende sono molteplici e dipendono essenzialmente dalla volontà dell'impresa di impegnarsi nella tutela di ogni aspetto della vita locale, ponendo in essere delle relazioni ed iniziative con effetti positivi²⁸³. L'obiettivo delle imprese deve essere la familiarizzazione con la comunità in cui queste sono insediate, e questo discorso vale sia per le multinazionali, ovvero le principali promotrici della responsabilità sociale, sia per tutti gli altri tipi di società e per le stesse PMI. Il secondo significato da attribuire al termine ambiente è quello di ecosistema nella sua accezione più ampia. Ciò che è doveroso ripetere è la rilevanza dell'impatto che le imprese hanno, con le loro azioni, sull'ambiente. Infatti, queste, al pari degli Stati e delle Organizzazioni internazionali, sono attori ambientali nel panorama internazionale dato che consumano e sfruttano risorse nella stessa maniera in cui lo fanno i primi.

Le imprese possono contribuire con le loro politiche ambientali a perseguire lo sviluppo sostenibile a livello globale avendo un peso considerevole, e ciò lo si evince anche dalle

²⁸³ Il *Libro Verde* enuncia alcune delle iniziative che le imprese SR possono realizzare, come ad esempio: formazioni professionali complementari, sostegno alle associazioni senza fini di lucro nella tutela dell'ambiente, reclutamento tra gli esclusi, fornitura di strutture di custodia dei figli dei dipendenti, sponsor per manifestazioni sportive o culturali locali o donazioni ad opere di città.

iniziative assunte dalle organizzazioni mondiali. In particolare l'ONU con il *Patto mondiale delle Nazioni Unite o United Nations Global Compact*²⁸⁴ ha inteso promuovere la RSI e l'adozione di politiche di gestione sostenibili in tutte le aziende, poiché queste, avendo una visione strategica di lungo periodo, possono contribuire ad affrontare le sfide poste dalla globalizzazione sempre più orientata verso la sostenibilità, la cooperazione e la tutela. Il Patto è costituito da dieci articoli, di cui il settimo, l'ottavo e il nono disciplinano la questione ambientale in relazione all'attività delle imprese e gli sforzi che queste devono compiere nel perseguimento della sostenibilità.

Il primo introduce l'idea dell'"approccio preventivo" che le aziende devono applicare nei confronti delle sfide ambientali, ciò equivale a un investimento nei processi di produzione rispettosi dell'ambiente, che assicurano un profitto maggiore nel lungo periodo, e l'utilizzo di tecnologie innovative in linea con l'ecosistema. In pratica, l'approccio mira alla presa di coscienza delle imprese dei danni che queste possono arrecare all'ambiente mediante la loro attività e fare in modo che questa consapevolezza diventi parte integrante delle considerazioni e valutazioni compiute²⁸⁵.

Il successivo principio sancisce come un'impresa per essere socialmente responsabile debba rispettare le esigenze ambientali, quindi utilizzare sistemi di produzione sostenibili, e stabilisce come, affinché questo avvenga, è necessario che essa cambi il proprio sistema operativo. Il perseguimento della sostenibilità ambientale richiede uno

²⁸⁴ Il Patto è stato proposto dal Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan nel 1999. Inizialmente era costituito da nove principi, il decimo su aggiunto in occasione del Summit "Global Compact Leaders" nel 2004. I principi regolano le questioni relative ai diritti umani, al lavoro, all'ambiente e alla corruzione.

²⁸⁵ Principio n. 7, Patto mondiale delle NU, nella definizione di approccio preventivo sancisce che "L'idea di fondo è quella che prevenire è meglio che curare. In tale ottica le imprese dovrebbero considerare i seguenti elementi: 1. Se è vero che prevenire danni ambientali implica dei costi è altrettanto vero che riparare ai danni ambientali è molto più dispendioso sia in termini economici che per la reputazione di un'impresa; 2. Investire in processi di produzione che non rispettino l'ambiente, ha un ritorno economico di lungo periodo, più basso rispetto a quello garantito da operazioni che siano sostenibili per l'ambiente. Inoltre, l'utilizzo di tecnologie che rispettino l'ambiente, comporta minori rischi finanziari, e un importante stimolo per gli assicuratori; 3. La ricerca e lo sviluppo che si basano su prodotti sostenibili da punto di vista ambientale, possono avere importanti benefici di lungo periodo. L'interpretazione di "approccio preventivo", può presentare problemi per alcune imprese. Molte di loro sarebbero in grado di prevenire un qualsiasi danno ambientale se solo avessero maggiore consapevolezza di quelli che sono i danni ambientali e le condizioni ambientali di base nelle aree in cui operano.

sforzo e un impegno effettivo e continuo, in linea con le sempre più recenti innovazioni e ricerche²⁸⁶.

Infine, il nono principio è dedicato allo “sviluppo e la diffusione di tecnologie che non danneggiano l’ambiente, è una sfida di lungo periodo per un’impresa che dovrà impegnarsi sia dal punto di vista della gestione che della ricerca”²⁸⁷. Ciò equivale all’impegno delle imprese di promuovere delle tecnologie sane per l’ambiente, meno inquinanti e da cui discende un uso sostenibile delle risorse. Dall’analisi dei principi ambientali contenuti nel *Global Compact* si evince come la questione della sostenibilità ambientale sia diventata una priorità a livello globale, è indispensabile un impegno comune nell’attuazione di un approccio etico alle problematiche ecologiche al fine di rispondere alle conseguenze della mondializzazione.

Un altro aspetto inerente la dimensione esterna dell’impresa SR riguarda le collaborazioni di questa con fornitori e consumatori²⁸⁸, i cui rapporti sono fondamentali per la qualità e l’immagine della società. Questa deve garantire dei prodotti e dei servizi efficienti che siano al tempo stesso rispettosi dei criteri etici sulla base dei quali essa agisce. Di conseguenza, soddisfacendo le aspettative dei consumatori, fornendo dei beni utilizzabili da tutti e realizzando prodotti sicuri e affidabili, l’impresa genererà maggiori profitti. Infine, un’ulteriore dimensione della RSI attiene ai diritti dell’uomo. La loro tutela è garantita a livello comunitario e internazionale mediante delle disposizioni imperative, il cui obiettivo è quello di assicurare un’efficace regolamentazione dei

²⁸⁶ Principio n. 8, Patto Mondiale delle NU, enuncia come il Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente ha individuato “le ragioni per cui un’impresa dovrebbe assumere una condotta responsabile nei confronti dell’ambiente: l’adozione di sistemi di produzione eco-compatibili aumenta la produttività dell’azienda; si stanno sviluppando nuovi strumenti, quali esoneri fiscali o incentivi, per premiare le imprese che hanno dimostrato un atteggiamento responsabile nei confronti della tutela dell’ambiente; le leggi atte a garantire la tutela dell’ambiente stanno diventando sempre più severe; le compagnie assicurative preferiscono assicurare quelle imprese che hanno assunto condotte sempre più corrette nei confronti dell’ambiente; le banche sono sempre più propense a concedere prestiti ad imprese le cui operazioni non facciano gravare sulla banca il rischio di oneri legali relativi ad un mancato rispetto dell’ambiente; una condotta responsabile rispetto alla tutela dell’ambiente ha un effetto positivo sull’immagine dell’impresa; i lavoratori preferiscono lavorare per un’impresa che si è mostrata responsabile nei confronti dell’ambiente; l’inquinamento ambientale minaccia la salute umana; i clienti vogliono prodotti puliti.

²⁸⁷ Principio n. 9, Patto mondiale delle NU.

²⁸⁸ *Libro Verde*, “Partnership commerciali, fornitori e consumatori”. Il Libro evidenzia come l’immagine sociale dell’impresa possa essere danneggiata dal comportamento dei suoi partner e dei fornitori. Quindi, l’adozione di un comportamento socialmente orientato e l’adozione di tali misure, si riflette sulla pluralità di soggetti che entrano in contatto con l’impresa tra cui anche i partner economici.

problemi di ordine morale, politico e amministrativo. Nello specifico, le imprese oggi adottano dei codici di condotta per disciplinare i diversi settori²⁸⁹, tra cui quello della protezione dei diritti umani. Tali codici ovviamente non sostituiscono la normativa nazionale o internazionale, che rimane comunque obbligatoria in tutti i suoi elementi, ma la integrano. Questi rappresentano delle iniziative volontarie poste in essere dall'impresa che arricchiscono il contenuto minimo delle disposizioni imperative in materia, riconoscendo così un'ampia tutela ai diritti umani. Le imprese, dunque, adottando dei codici di condotta, dimostrano di voler dare una regolamentazione alle questioni etiche che va al di là di quanto disposto dal legislatore, e al tempo stesso migliorare la propria immagine agli occhi dei consumatori.

Il *Libro Verde* ha così introdotto il dibattito sulla RSI al fine di sensibilizzare imprese e Stati Membri, ha in sostanza proposto la definizione di un quadro europeo in materia di responsabilità sociale. Il manuale infatti si conclude con una serie di domande che la Commissione si pone quali, il mezzo o lo strumento attraverso cui l'Unione può promuovere la crescita di imprese socialmente responsabili, o dal punto di vista proprio delle imprese, qual è il ruolo della RS nella loro strategia commerciale e i benefici che discendono da un comportamento eticamente orientato²⁹⁰.

In risposta a questi quesiti, la Commissione nel 2002 ha emanato la Comunicazione relativa alla "*Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile*"²⁹¹. Il legislatore espone così la strategia dell'Unione per stimolare le imprese ad adottare un approccio socialmente responsabile e definisce il "quadro d'azione europeo per la RSI". Viene ribadito il concetto secondo cui l'impresa può godere di successi e benefici commerciali sostenibili solo se assume le decisioni nel lungo, e non nel breve termine e che contribuisce alla sostenibilità ambientale grazie ad un proprio comportamento eticamente e volontariamente orientato, sempre tenendo in considerazione gli interessi dei consumatori.

²⁸⁹ I codici di condotta sono adottati anche per la tutela delle condizioni di lavoro e quella ambientale, rimanendo sempre degli atti di natura strettamente volontaria ed integrativa rispetto alle disposizioni nazionali, comunitarie ed internazionali in materia.

²⁹⁰ Il *Libro Verde* pone dei quesiti su: il ruolo dell'UE; le imprese e la loro responsabilità sociale; principali attori e parti interessate; valutazione ed efficacia; azioni a sostegno della responsabilità sociale delle imprese.

²⁹¹ COM (2002) 347.

Con la Comunicazione il legislatore fa emergere come la RSI sia un “elemento importante di nuove forme di *governance*”²⁹² sotto diversi aspetti. Prima di tutto perché permette alle imprese di far fronte ad una realtà in continua evoluzione sempre più globalizzata e complessa, fornisce, in sostanza, gli elementi per affrontarla. Dal punto di vista dell’impresa, la RSI è un elemento strategico che gioca un ruolo determinante per la sua immagine e la reputazione: oggi, infatti, è crescente l’attenzione dei consumatori e delle ONG verso prodotti con un basso impatto ambientale. Questi richiedono informazioni sempre più dettagliate e “tendono a ricompensare con le loro consuetudini le imprese che adottano pratiche socialmente ed ecologicamente responsabili”²⁹³. I vantaggi che l’impresa trae sono tutti in termini di capacità concorrenziale nel mercato con le altre aziende, al pari di conoscenza e innovazione quali fattori di competitività.

Il quadro che la Commissione intende costituire per la RSI si fonda su una serie di “principi d’azione comunitaria” definiti dalla stessa Unione e in accordi internazionali²⁹⁴. Il presupposto affinché si sviluppi un’efficace responsabilità sociale risiede in “uno sforzo generale da parte di tutti gli interessati e finalizzato alla realizzazione di obiettivi comuni”²⁹⁵, ovviamente, sulla base della costituzione da parte dei pubblici poteri di un sistema di riferimento che promuova la RSI, la trasparenza e le politiche socialmente responsabili. Solo da un impegno comune delle imprese che adottano un tale approccio la società può trarre dei benefici in termini di sviluppo sostenibile.

La strategia, nata per dare una risposta al *Libro Verde*, introduce innanzitutto il bisogno di migliorare le informazioni e le conoscenze generali dell’impatto di un approccio socialmente responsabile. La Commissione evidenzia quale effetto positivo abbia sulla

²⁹² COM (2002) 347, “RSI: un riconoscimento crescente”.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ I principi sanciti dalla Commissione sono: il riconoscimento della natura volontaria della RSI; la necessità di rendere le pratiche socialmente responsabili credibili e trasparenti; la focalizzazione su attività in cui l’intervento della Comunità apporta un valore aggiunto; un approccio equilibrato e globale della RSI, che comprenda gli aspetti economici, sociali ed ambientali, nonché gli interessi dei consumatori; l’attenzione rivolta a esigenze caratteristiche delle PMI; l’appoggio agli accordi e strumenti internazionali esistenti rispettandone le decisioni. Tutti questi principi, specifica la Comunicazione, devono essere applicati nel rispetto del principio di sussidiarietà.

²⁹⁵ COM (2002) 347, “Verso un quadro d’azione dell’UE al servizio della responsabilità sociale delle imprese”.

società l'attuazione delle politiche della RSI, poiché, grazie a questa l'impresa acquista la fiducia di lavoratori, che forniranno migliori prestazioni e risultati in termini di innovazione; degli *stakeholder*, con guadagni ancora più evidenti sul piano innovativo; e dei consumatori, che allettati dall'atteggiamento responsabile dell'impresa ne acquisteranno i prodotti, determinandone così la crescita economica. Da qui si evince come la RSI abbia un impatto a livello globale e qual è la catena di conseguenze che dipendono dall'attuazione della sua politica.

La Comunicazione, inoltre, sancisce l'indispensabilità dello scambio di esperienze e pratiche sulla RSI tra le imprese e tra gli stessi Stati membri nella realizzazione del quadro strategico. L'obiettivo di tale scambio è fare in modo che avvenga una familiarizzazione con la nozione di responsabilità sociale e far sì che nasca una cooperazione tra i concorrenti nel conseguimento della sfida comune²⁹⁶. Parallelamente al dialogo sulle buone pratiche, il contributo alla crescita di politiche socialmente responsabili è dato dalla formazione professionale e generale dei cittadini. La Commissione riconosce un ruolo chiave all'istruzione a qualsiasi livello, poiché questa mira a sensibilizzare i consociati all'importanza di valori etici e ambientali, con l'augurio che trovino poi un'applicazione concreta nelle decisioni sulla gestione della RSI. Infine, la Comunicazione attribuisce un peso determinante alle PMI in considerazione del fatto che costituiscono "la parte più importante dell'imprenditoria europea" e adottando delle politiche di gestione socialmente orientate possono incidere, in misura considerevole, sullo sviluppo e sulle pratiche sostenibili.

La RSI è un concetto che storicamente appartiene alle grandi multinazionali, ma negli ultimi anni è emerso come l'impegno sociale e ambientale delle PMI comporti dei vantaggi nella comunità locale e all'impresa medesima. Ovviamente, dato che il beneficio che discende dalla RSI è di scarso rilievo rispetto a quello delle grandi aziende, l'Unione deve attuare una strategia che si adatti alle loro esigenze²⁹⁷.

²⁹⁶ La Commissione sancisce che "tali scambi potranno essere particolarmente utili a livello settoriale, in cui il loro ruolo determinante sarà quello di identificare le sfide comuni e le possibilità di cooperazione tra i concorrenti. Una tale cooperazione consentirà di ridurre i costi che l'adozione di una politica in materia di responsabilità sociale comporta e contribuire all'instaurazione di condizioni concorrenziali omogenee".

²⁹⁷ La Commissione nella Comunicazione individua l'approccio da adottare verso le PMI sancendo che "Per facilitare l'adozione quanto più ampia delle pratiche di gestione responsabile da parte delle PMI, queste ultime vanno innanzitutto informate circa i loro positivi effetti economici e tali pratiche

Gli strumenti proposti dalla Commissione per facilitare la diffusione della RSI si fondano tutti sulla trasparenza che “aiuta le imprese a migliorare le loro pratiche e il loro comportamento”²⁹⁸. Tra questi emergono *in primis* i *codici di condotta*, che sono adottati dalle imprese in risposta alle sempre più forti pressioni sulle questioni sociali e ambientali²⁹⁹ e tendono a completare la legislazione vigente fornendo una tutela più incisiva dal punto di vista etico. A questi si affiancano i *sistemi di gestione* della responsabilità sociale la cui funzione, precisa la Commissione, è quella di “consentire alle imprese di disporre di una chiara visione delle ripercussioni delle loro operazioni nella sfera sociale e ambientale, di concentrarsi su quelle più importanti e di gestirle meglio”³⁰⁰. In sostanza, si tratta di sistemi a disposizione delle imprese grazie ai quali queste possono cogliere le opportunità e i vantaggi derivanti dai loro comportamenti e decisioni socialmente responsabili. Un ulteriore strumento che permette la crescita della RSI attiene alla sfera dei consumatori ed è il *marchio di qualità*. Questo si collega a quanto detto in precedenza relativamente alla fiducia che gli acquirenti ripongono nei confronti di un’impresa che immette nel mercato prodotti e servizi nel rispetto della responsabilità sociale. In questa maniera i consumatori dimostrano una preferenza verso tali imprese, e quindi è doveroso che vengano informati sugli aspetti sociali e ambientali dei beni medesimi affinché le loro scelte siano frutto di opportune e consapevoli valutazioni.

Infine, la responsabilità sociale delle imprese è stata promossa mediante la *pubblicazione delle informazioni relative alle pratiche sociali e di protezione*

vanno promosse in quanto strumenti di gestione dei rischi, è necessario inoltre: contribuire ad una migliore comprensione dell’impegno sociale ed ambientale attuale delle PMI, analizzando tra l’altro le specificità della RSI delle PMI e gli argomenti finanziari in suo favore; promuovere lo scambio e la diffusione di buone pratiche identificate con l’aiuto di esperti dei paesi membri e dei paesi candidati, di organizzazioni rappresentative delle PMI ed altre strutture di aiuto alle imprese e alle associazioni dei consumatori; facilitare lo sviluppo e la diffusione di strumenti di facile utilizzo e adatti alle esigenze delle PMI che intendono attuare o sviluppare ulteriormente azioni socialmente responsabili su base volontaria; attirare l’attenzione delle associazioni di PMI e di organismi d’aiuto alle imprese sulla RS, per consentir loro la partecipazione alle azioni di sostegno alle iniziative di gestione responsabile in seno alle PMI; facilitare la cooperazione tra le grandi imprese e le PMI nella gestione della loro responsabilità sociale e ambientale nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie della concorrenza; sensibilizzare le PMI nei confronti delle ripercussioni delle loro attività sui paesi in via di sviluppo.

²⁹⁸ COM (2002) 374, “Promuovere la convergenza e la trasparenza delle pratiche della RSI e dei suoi strumenti”.

²⁹⁹ Nonché, come visto in precedenza, in relazione alla tutela dei diritti umani.

³⁰⁰ COM (2002) 347, “Norme di gestione”.

ambientale. La Commissione specifica che queste relazioni devono essere redatte sulla base della *Triple Bottom Line (TBL)* o Triplice Approccio, ovvero in virtù di una valutazione di fattori economici, sociali ed ecologici. Il concetto di TBL è stato introdotto dall'economista e sociologo inglese John Elkington mediante la *SustainAbility Ltd*³⁰¹ nel 1994. Questo è conosciuto anche come il 3P ovvero *People*³⁰², *Planet*³⁰³ e *Profits*³⁰⁴. L'approccio consiste nella triplice dimensione dell'attività produttiva realizzata dall'impresa: affianco a quella propriamente economica, si pongono la tutela ambientale e le questioni sociali. Ciò significa che l'impresa, al momento della realizzazione del progetto, dovrà compiere un bilanciamento tra gli interessi economici, sociale e ambientali. Quanto agli interessi economici, il riferimento è alle variabili che attengono ai risultati in termini di profitto e di flusso di denaro, come guadagni e spese, imposte, occupazione e fattori di diversità d'impresa³⁰⁵. Per quel che attiene agli interessi sociali, si fa riferimento alla responsabilità dell'impresa nei confronti di soggetti terzi interessati e che si relazionano con la stessa, nello specifico il riferimento è alla dimensione sociale di una comunità o una regione e può includere la misurazione del livello di educazione, equità, qualità della vita, benessere e capitale sociale³⁰⁶. Infine, per quanto riguarda gli interessi ambientali, il riferimento è all'impatto

³⁰¹ Si tratta dell'opera elaborata da John Elkington nel 1994 in cui diede la prima definizione di Triple Bottom Line. Egli individua i sette diversi settori che fungono da "motore" alla realizzazione del Triplice Approccio, questi sono: il mercato, i valori, la trasparenza, il ciclo di vita del prodotto, partnerships, tempo, e la gestione dell'impresa.

³⁰² Con il termine *People* si intende il capitale umano, nel senso di azionisti, collaboratori, clienti, dipendenti e l'intera comunità in cui l'azienda opera. Tale linea di fondo è interessata al benessere dei soggetti, in sostanza riguarda l'impatto che l'impresa, direttamente o indirettamente ha nei sulla collettività.

³⁰³ L'espressione *Planet* significa capitale naturale e riguarda le dimensioni dell'impronta ecologica di un'azienda. Consiste nel controllare il consumo di energia, ridurre i rifiuti prodotti e gestire il ciclo di vita di un prodotto dal momento in cui viene ad esistenza, fino allo smaltimento.

³⁰⁴ *Profits* corrisponde al capitale economico. Si intende con tale espressione il guadagno che l'impresa trae dalla propria attività. Attiene all'aspetto propriamente profittevole.

³⁰⁵ SLAPER T., *The Triple Bottom Line: what is it and how does it work?*, in *Indiana Business Review*, School of Business Spring, 2011, vol. 86, p. 4 ss. Il saggio individua tra gli interessi economici degli specifici esempi quali: guadagni personali; dimensioni dello stabilimento; crescita lavorativa; distribuzione dell'occupazione tra i settori; percentuale di aziende in ogni settore; entrate per settore che contribuiscono alla crescita del PIL.

³⁰⁶ SLAPER T., *The Triple Bottom Line: what is it and how does it work?*, in *Indiana Business Review*, School of Business Spring, 2011, vol. 86, p. 4 ss. Elenca una serie di esempi relative alle misure sociali, ovvero: tasso di disoccupazione; livello di forza lavoro femminile; reddito medio delle famiglie; percentuale della popolazione con una laurea o un diploma; tempo medio di spostamento; crimini violenti; aspettativa di vita.

che l'attività avrà sull'ambiente e le conseguenze che ne discendono in termini di variabilità, è alla qualità dell'acqua e dell'aria, al consumo di energia, alle risorse naturali o ai rifiuti tossici³⁰⁷.

Questi tre ordini di risultati che l'impresa deve perseguire, costituiscono l'essenza stessa del "Triplice approccio" e sono espressione del piano strategico mediante cui l'impresa può conseguire la sostenibilità ambientale. Ognuna di queste dimensioni è funzionale al raggiungimento degli altri interessi, al miglioramento della tutela degli *stakeholder* e allo sviluppo medesimo dell'impresa nel lungo periodo³⁰⁸. Quest'ultimo discende da valutazioni che l'impresa compie in relazione agli interessi complessivamente considerati, non è infatti possibile immaginare una crescita economica non accompagnata da pratiche sociali e ambientali³⁰⁹.

La TBL è stata definita dalla Commissione europea come "la concezione secondo la quale le prestazioni globali di un'impresa devono essere misurate in funzione del suo contributo combinato alla prosperità, alla qualità dell'ambiente e al capitale sociale". Emergono quindi le linee direttrici sulla base delle quali l'impresa si trova ad agire ed attuare delle politiche di sviluppo, in grado di bilanciare coerentemente tali tre dimensioni, ovviamente nell'ottica di perseguire un cambiamento e un progresso significativo nel lungo periodo. Deve quindi essere superata la mentalità imprenditoriale volta ad ottenere un immediato e possibile maggior profitto. Adottando il "Triplice approccio" l'impresa, assume la consapevolezza di agire per un guadagno in termini economici nel futuro dopo aver conseguito un equilibrio ottimale, che le permetterà di ottenere il consenso dei consumatori e delle Pubbliche Amministrazioni, nonché di renderla più competitiva e apprezzabile a livello nazionale e comunitario³¹⁰.

La TBL è quindi un metodo di gestione strategica delle imprese che fa proprio il fondamento etico alla base della RSI, nel senso di integrare volontariamente le questioni

³⁰⁷ *Ibidem*, Tra gli specifici esempi ci sono: concentrazione di diossine o di ossido di azoto; fattori inquinanti; consumo di energia; consumo di combustibili fossili; gestione dei rifiuti solidi; utilizzo e copertura del suolo.

³⁰⁸ MOLTENI M., *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, LaFeltrinelli, Milano, 2004.

³⁰⁹ SLAPER T., *The Triple Bottom Line: what is it and how does it work?*, in *Indiana Business Review*, School of Business Spring, 2011, vol. 86.

³¹⁰ MOLTENI M., *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, LaFeltrinelli, Milano, 2004.

ambientali e sociali nell'attuazione delle politiche aziendali, come elemento di differenziazione della propria attività rispetto alle altre. Si tratta di una forma di autoregolamentazione inserita nel piano aziendale mediante cui le imprese modificano il loro *modus operandi* e da cui discende una ponderazione di interessi diversa, attinente alla pluralità di soggetti coinvolti, la comunità e l'ecosistema³¹¹.

Questo è il prodotto di una società moderna in cui la sostenibilità ambientale ha assunto un rilievo considerevole rispetto alla prima metà del secolo scorso, i fattori qualitativi oggi sono elementi di valorizzazione delle imprese. Questi possono determinare l'esclusione dei concorrenti dalle gare qualora non siano rispettati nella misura prescritta dai documenti di gara, o anche, al contrario, costituire un valore aggiunto o un fattore di competitività dell'impresa. In ogni caso, l'obiettivo primario dell'imprenditore è il perseguimento del massimo risultato economico ed egli, adottando la filosofia del "Triplice approccio" lo farà considerando anche gli aspetti sociali ed ambientali. Così agendo non solo otterrà un personale profitto ma contribuirà a migliorare la qualità della vita e dell'ecosistema³¹². La gestione basata sulla TBL ha permesso inoltre di modificare il punto di vista dell'imprenditore e le considerazioni da lui poste in essere, generalmente basate sul sistema dei prezzi, evidenziando come le sue decisioni eticamente orientate possano avere delle conseguenze e comportare risultati migliori³¹³. Si tratta di una "filosofia" moderna, che sposta l'attenzione dal mero guadagno economico ad uno in termini di benessere della collettività e dell'ambiente in cui l'impresa opera, volto ad ottenere uno sviluppo della società umana "sostenibile per le generazioni presenti e future"³¹⁴.

La principale difficoltà che la TBL incontra sta nella misurazione delle tre componenti, che si traduce in un ostacolo alla creazione di un'economia inclusiva. Infatti, mentre il *profit* può essere valutato in termini economici, spesso non è possibile lo stesso con

³¹¹WILSON J.P., *The triple bottom line: undertaking an economic, social and environmental retail sustainability strategy*, in *International Journal of Retail of Distribution Management*, Vol. 43, 2016.

³¹²*Ibidem*.

³¹³RODON J., SIERRA V., GIMENEZ C., *Sustainable operations: their impact on the triple bottom line*, in *International Journal of Production Economics*, 2012, p. 149 ss.

³¹⁴ Definizione del principio dello sviluppo sostenibile data per la prima volta nel Rapporto Brundtland o *Our Common Future* nel 1987 (documento della Commissione mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo, WCED) e poi ripresa dalla Commissione europea e dal Parlamento.

riferimento alle variabili ambientali (*planet*) e sociali (*people*). Invero, talvolta non è possibile monetizzare un danno ambientale, personale o riguardante la collettività. Quindi il rischio potrebbe essere la mancanza di una valutazione equa delle tre dimensioni, facendo prevalere quella economica sulle altre, sacrificando di conseguenza la protezione dei diritti umani e ambientali³¹⁵. Ovviamente, l'invito della Commissione alle imprese di presentare una relazione sulle loro prestazioni sociali secondo il Triplice Approccio, è uno strumento utile per loro stesse, poiché queste valutano così i guadagni nel lungo termine e per l'intera società, dati i benefici che questa ne trae.

La strategia per l'integrazione della RSI in Europa costituita dalla Comunicazione del 2002³¹⁶ ha da ultimo previsto come, per renderla effettiva, essa richieda che la sensibilizzazione delle imprese alle questioni sociali avvenga in tutte le politiche della Comunità europea. Attuando una gestione socialmente responsabile nei diversi settori dell'Unione, è possibile conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile, in particolare di sostenibilità ambientale, prefissati dalla strategia di Lisbona³¹⁷ e al vertice di Göteborg³¹⁸. Sulla base di questo, sono individuati gli ambiti a cui la responsabilità sociale è legata, e ai fini della trattazione, emergono quello dell'ambiente e degli appalti pubblici³¹⁹. In relazione alla politica ambientale, è già stata evidenziata l'importanza del ruolo delle imprese nel perseguimento della protezione e difesa dell'ecosistema, mediante scelte eticamente orientate. La Commissione parla, appunto, di una "responsabilità ecologica delle imprese" per sottolineare come una gestione rispettosa dell'ambiente comporti dei benefici per l'impresa, in termini di maggior profitto e competitività nel lungo termine, e per l'ambiente, grazie alla produzione di prodotti *eco-friendly*. Questa politica ecologica, trova applicazione anche in materia di appalti pubblici, ambito che pur mantenendo una natura economica, si sta aprendo negli ultimi decenni al tema della sostenibilità ambientale e sociale. Infatti, oggi, le stazioni appaltanti nei documenti di gara oltre ad inserire i requisiti tecnici che il concorrente deve possedere per l'aggiudicazione del contratto, possono prevedere anche quelli

³¹⁵ MOLTENI M., *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, LaFeltrinelli, Milano, 2004.

³¹⁶ COM (2002) 347.

³¹⁷ Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo, Lisbona 23 e 24 marzo del 2000.

³¹⁸ Consiglio europeo di Göteborg, 15 e 16 giugno del 2001.

³¹⁹ Le altre politiche individuate dalla Commissione nella Comunicazione riguardano l'occupazione, i consumatori, le questioni estere e le Amministrazioni pubbliche.

sociali e ambientali, modificando l'insieme delle valutazioni che gli enti aggiudicatori devono compiere

La volontà dell'Unione di promuovere la responsabilità sociale d'impresa è stata dimostrata anche con la Strategia Europa 2020³²⁰. La Commissione, infatti, in quella occasione ha dichiarato di adoperarsi per “rinnovare la strategia dell'UE per promuovere la responsabilità sociale delle imprese quale elemento fondamentale per garantire la fiducia a lungo termine di dipendenti e consumatori”³²¹. Seguendo questo orientamento, nel 2011 è stata adottata la “*Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-2014 in materia di responsabilità sociale delle imprese*”³²² con cui è stata data una definizione più attuale di RSI e in linea con i recenti principi riconosciuti a livello comunitario e internazionale. Di questa si parla in termini di “responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società” e presuppone il rispetto della normativa applicabile al riguardo e quella relativa ai contratti collettivi. Il concetto di integrazione delle questioni etiche, e cioè ambientali, sociali e dei diritti umani³²³, con quelle economiche, rimane in ogni caso il fondamento stesso della RSI.

In una modernizzata visione della responsabilità sociale le imprese devono “fare tutto il possibile per creare un valore condiviso tra i loro proprietari e gli altri loro soggetti interessati e la società in generale”³²⁴, ciò si traduce nella volontà di perseguire un obiettivo comune, e cioè quello dello sviluppo sostenibile, cardine dell'approccio strategico nel lungo termine.

Tra i diversi obiettivi fissati con il programma d'azione, la Commissione intende da un lato, incoraggiare le imprese, multinazionali e PMI, ad attuare un approccio strategico, garantire il rispetto della fiducia e delle aspettative dei cittadini e la divulgazione di informazioni sociali e ambientali, dall'altro costituire dei benefici in capo alle imprese socialmente responsabili. Sotto questo ultimo punto di vista, la Commissione riconoscendo le conseguenze positive della RSI sulla competitività delle imprese, mira

³²⁰ COM (2010) 2020.

³²¹ COM (2010) 2020, “Iniziativa faro: un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse” in “Crescita sostenibile, promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva”.

³²² COM (2011) 681.

³²³ La Commissione con l'espressione diritti umani intende un'ampia gamma di diritti tra cui quelli di lavoro e occupazione (formazione, diversità, parità di genere, salute e benessere dei lavoratori).

³²⁴ COM(2011) 681.

ad un rafforzamento degli incentivi di mercato per la responsabilità sociale. Le imprese devono essere stimolate a modificare la concezione che hanno della RSI, non trattandosi di un costo, quanto piuttosto di un investimento in termini di profitto nel lungo periodo³²⁵. Nell'attuazione di tale strategia di incentivi, l'Unione fa leva sulle politiche in materia di consumo, investimento e appalti pubblici, riscontrando in queste il mezzo mediante cui perseguire la RSI.

In relazione ai consumi, la Commissione evidenzia come la difficoltà dei consumatori a compiere delle scelte di acquisto sostenibili, dipenda dall'insufficiente chiarezza e facilità d'accesso alle informazioni, ma anche dal prezzo più elevato di un bene non *eco-friendly*. Per superare l'ostacolo, quindi, è indispensabile per le imprese affiancare i consumatori al momento della scelta del prodotto e questo richiede una revisione del Piano d'azione e consumo sostenibili, affinché siano costituite nuove misure per farlo.

In materia di investimenti, le iniziative comunitarie si sono dedicate ai criteri mediante cui questi devono essere realizzati, perseguendo così l'obiettivo di rendere "il sistema finanziario più responsabile e trasparente"³²⁶. In sostanza, i proprietari devono aderire ai principi dell'investimento responsabile sanciti dalle Nazioni Unite essendo i principali autori della promozione della RSI.

Infine, nell'attuazione di una politica in ambito di appalti pubblici sostenibili, la Commissione ha emanato la guida *Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, introducendo l'espressione "appalti socialmente responsabili". Si tratta della manifestazione della volontà dell'Unione di inserire le considerazioni ambientali affianco a quelle economiche nella gara di aggiudicazione e soprattutto, fare in modo che queste vengano rispettate. In generale, gli appalti pubblici socialmente responsabili incontrano il favore del legislatore che invita le Pubbliche Amministrazioni a compiere azioni positive volte ad incoraggiare e aiutare tutte le imprese, e soprattutto le PMI, ad entrare nel mercato del *public procurement*.

In definitiva, l'adozione da parte delle imprese di comportamenti socialmente responsabili rappresenta un beneficio per la collettività e la società in generale. Per questo motivo i legislatori dovrebbero elevare il livello del rispetto minimo di requisiti ambientali e sociali da parte delle imprese e renderli obbligatori. Ma la volontarietà dei

³²⁵SCIARELLI S., *Etica e responsabilità sociale di impresa*, Giuffrè Editore, Napoli, 2007.

³²⁶COM(2011) 681.

comportamenti socialmente orientati delle imprese, potrà mai essere trasformata in obbligatorietà? Finora Stati e Comunità non si sono spinti così oltre, la RSI rimane un comportamento volontario. La speranza è da riporre nel futuro.

2. La sostenibilità ambientale come fattore di competitività

Il discorso affrontato finora ha evidenziato come il principio dello sviluppo sostenibile abbia assunto valore non solo per i pubblici poteri e le amministrazioni, ma anche per le imprese. Il progresso, frutto di ricerca e innovazione, è il risultato di un lavoro congiunto, nato dall'assunta consapevolezza che un guadagno economico a cui non corrisponde una tutela ambientale e sociale, è vano.

La Responsabilità Sociale di Impresa è una risposta alle crescenti preoccupazioni pubbliche in merito alla sostenibilità dei metodi commerciali delle imprese. Strettamente legato e dipendente dalla RSI è il concetto di Responsabilità Ambientale delle Imprese o *Corporate Environmental Responsibility (CER)*. L'ambito di applicazione della CER è quasi totalmente coincidente con quello della RSI, con la specificazione, però, che la prima è connessa solo alla preventiva protezione ambientale e alle implicazioni che discendono dalla stessa nell'attuazione delle politiche aziendali. L'importanza della responsabilità ambientale e il rilievo che questa riveste si evince dal fatto che le politiche ecologiche hanno effetto su tutti, anche nei confronti di coloro che non entrano direttamente in contatto con l'impresa, quindi soggetti diversi dagli *stakeholder*³²⁷. Al pari della responsabilità sociale d'impresa, anche quella ambientale trova il suo fondamento nella volontarietà dell'assunzione di un impegno da parte delle aziende. Queste decidono spontaneamente di perseguire dei risultati superiori e ulteriori, rispetto a quelli minimi prescritti dalla legge in materia ambientale. Essa è considerata come uno dei fattori principali nel valore e nella sostenibilità delle imprese nel lungo termine. Tale riconoscimento proviene anche dalle aziende, in cui il 90% dei dirigenti, sulla base di un'indagine compiuta nel 2010 da parte di Accenture e United States

³²⁷ HAKKON K., KWANGWOO P., DOOJIN R., *Corporate Environmental Responsibility: a legal origins perspectiv* in *Journal of Business Ethics*, Springer, 2017, p. 381 ss.

Global Compact, ha dichiarato di ritenere il CER un elemento indispensabile per la crescita e la sopravvivenza dell'impresa nel lungo periodo³²⁸. In generale, i benefici in termini di profitto ottenuti mediante le strategie ecologiche sono di due tipi: diretti, cioè derivanti dal risparmio di denaro dovuto ad un utilizzo più efficiente delle risorse naturali, dall'assenza di sanzioni per attività dannose per l'ambiente o poste in essere contro le leggi ambientali; e indiretti, ovvero i vantaggi di marketing dovuti ad un miglioramento dell'immagine dell'azienda, e quindi, alla sua "legittimazione sociale". L'adozione di una tale politica responsabile dipende da diversi fattori esterni, quali la disciplina giuridica nazionale in materia ambientale, la pressione degli *stakeholder*, i codici di condotta, o ancora, le richieste di mercato³²⁹. Partendo dall'analisi del primo elemento è evidente che la differente regolamentazione da parte del legislatore delle problematiche ambientali discenda dal grado di sviluppo dello Stato medesimo. Infatti, nei Paesi in via di sviluppo, a causa dell'arretratezza generale, le principali preoccupazioni riguardano la crescita economica e sociale, a discapito della tutela ambientale. Inoltre, la mancanza di sistemi innovativi e tecnologicamente avanzati, determina uno sfruttamento delle risorse incontrollato i cui effetti ovviamente si riversano sull'ecosistema. Al contrario, gli Stati industrializzati, in virtù del progresso scientifico perseguito e della consapevolezza dell'importanza della protezione dell'ambiente, presentano delle politiche ecologiche consolidate per il perseguimento della CER. Questi, anzi, riconoscono dei benefici in termini economici, quali ad esempio vantaggi fiscali, alle imprese ecologicamente più rispettose.

Il coinvolgimento degli *stakeholder* nelle prestazioni ambientali è più che positivo. Spesso, sono gli stessi soggetti interessati, e che entrano in contatto con l'impresa, a incoraggiare l'adozione di sistemi di gestione ambientale e a rinvenire in questi la ragione del miglioramento delle performance. Il rapporto tra l'impresa e gli *stakeholder* si basa sulla fiducia e sulla trasparenza delle decisioni che essa assume, in particolar modo nell'ambito della responsabilità sociale e ambientale. In forza di questa relazione e della partecipazione della comunità, dei consumatori e delle parti interessate, l'impresa

³²⁸ HAKKON K., KWANGWOO P., DOOJIN R., *Corporate Environmental Responsibility: a legal origins perspective* in *Journal of Business Ethics*, Springer, 2017, p. 381 ss.

³²⁹ KUMAR N., SINDHI S. *Corporate environmental responsibility, transitional and evolving*, in *International journal*, Vol. 23, 2012, p. 640 ss.

è stimolata ad agire in maniera eticamente più corretta. Per di più, essendo crescente l'attenzione che i soggetti coinvolti dall'attività di un'azienda rivolgono alle questioni ambientali, è nell'interesse dell'impresa, in termini di conseguenti guadagni economici, assumere determinate scelte³³⁰.

Inoltre, tra i diversi strumenti a disposizione dell'azienda e tramite i quali questa può dirigere le politiche ambientali, ci sono i codici di condotta. Di questi si era precedentemente trattato in relazione alla RSI, e il loro fondamento è sostanzialmente lo stesso: integrare la disciplina ecologica nazionale, al di là di quanto statuito dal legislatore, al fine di conseguire un miglioramento.

Tra i fattori esterni di stimolo per la CER, ricopre un ruolo primario quello del mantenimento della competitività dell'impresa sul mercato. Un'impresa sociale o verde, che presta attenzione al benessere della collettività e agli aspetti ambientali, risulterà essere più competitiva rispetto a quelle che perseguono esclusivamente la strada del guadagno economico. L'impatto positivo della responsabilità sociale e ambientale sulla concorrenzialità delle aziende è stato sancito dalla Commissione europea nel 2008, con la *Comunicazione relativa alla relazione sulla concorrenzialità europea*³³¹. Il contesto in cui l'Unione si trovava ad agire era complicato e segnato dalla crisi mondiale dei mercati finanziari. Il legislatore con la relazione cerca di enucleare i diversi fattori che incidono significativamente sulla competitività e tra questi individua gli scambi commerciali e gli investimenti esteri diretti³³², la politica industriale sostenibile³³³ e la responsabilità sociale di impresa, che ingloba anche il concetto di responsabilità ambientale. Rilevante ai fini della presente analisi è l'ultimo aspetto.

L'importanza del ruolo della RSI come elemento di sostenibilità e al tempo stesso di competitività, era stata già sancita nel 2005 nella *Comunicazione Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione, il rilancio della strategia di Lisbona*³³⁴. In quella occasione

³³⁰HAKKON K., KWANGWOO P., DOOJIN R., *Corporate Environmental Responsibility: a legal origins perspectiv* in *Journal of Business Ethics*, Spriger, 2017, p. 381 ss.

³³¹ COM(2008) 774.

³³² Con l'espressione investimenti esteri diretti (IDE) si intendono gli investimenti internazionali volti ad acquisire partecipazioni di controllo in un'impresa straniera. Si tratta di un aspetto rilevante nell'ambito della globalizzazione dell'economia mondiale.

³³³ COM(2008) 397. Si trattava della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul Piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile".

³³⁴ COM(2005) 24.

la Commissione ha sottolineato che “Per ottenere un successo duraturo, l’Unione deve affrontare una serie di sfide legate alle risorse e all’ambiente che, se non controllate, costituiranno un freno per la futura crescita. Ciò costituisce l’essenza di uno sviluppo sostenibile”³³⁵, aggiungendo come tale successo dipenda dalle misure e dalle ricerche innovative compiute. Questo impegno non riguarda solo gli Stati membri e le istituzioni, ma anche le imprese, riconoscendo anzi, che la RSI “può fornire un contributo essenziale allo sviluppo sostenibile rafforzare al tempo stesso il potenziale innovativo e la competitività dell’Europa”³³⁶. Chiaramente, lo stesso concetto trova applicazione in relazione alla responsabilità ambientale delle imprese, essendo l’ecosistema e la protezione dello stesso la ragione delle ricerche orientate verso la sostenibilità.

La Commissione, quindi, nel 2008, ha individuato nella relazione il duplice obiettivo che intende perseguire, ovvero il mantenimento della competitività europea a livello planetario e il raggiungimento di significativi risultati ambientali riducendo l’inquinamento e limitando le emissioni di carbonio. Per farlo, ovviamente, è necessario che ci sia il passaggio ad un’economia ecologica che tenga in considerazione questi elementi e che di conseguenza abbia un alto rendimento ecologico³³⁷. Ciò a cui la Comunità ambisce è il cambiamento dell’assetto economico dell’Unione, basato su una “riduzione significativa delle emissioni di gas a effetto serra dell’UE e a un aumento della quota di energie rinnovabili che dovrà raggiungere il 20% del consumo totale di energia dell’UE entro il 2020, senza compromettere la competitività dell’UE”³³⁸. Tale passaggio determinerebbe la crescita concorrenziale dell’Europa nel mercato dei prodotti *eco-friendly*, trattandosi di un settore in espansione e a cui la comunità internazionale dedica sempre più interesse. L’UE, da sempre pioniere nel campo dell’innovazione e della ricerca, deve proseguire il percorso verso lo sviluppo sostenibile, affinché i risultati conseguiti possano determinare una crescita in termini di competitività delle imprese e al tempo stesso di benessere sociale e ambientale. In questo senso, la Commissione riconosce nel passaggio a un’economia ecologica “delle

³³⁵ COM(2005) 24.

³³⁶ COM(2005) 24.

³³⁷ COM(2008) 774. “Politica industriale sostenibile” in “L’impatto delle grandi politiche comunitarie sulla competitività”.

³³⁸ COM(2008) 774.

opportunità per la competitività di questo settore sui mercati internazionali”³³⁹, costituendo, quindi, un vantaggio e non un ostacolo all’espansione di un mercato verde. I prodotti con un basso impatto ambientale ivi immessi, comportano dei vantaggi all’ecosistema e alla collettività nel lungo termine, benefici che spesso, i consumatori non colgono a causa dell’inconsapevolezza dell’esistenza degli stessi o per il prezzo eccessivamente elevato, che rappresenta un disincentivo al loro acquisto. La Comunità deve quindi, indirizzare i consumatori verso scelte eco-sostenibili dei prodotti e per farlo, lo strumento a sua disposizione è una etichettatura più semplice e coerente.

Con la Comunicazione, la Commissione intende evidenziare come il rafforzamento della competitività europea possa discendere anche dal contributo fornito dalle imprese e non solo dai pubblici poteri.

Il legislatore ha sottolineato come gli effetti della responsabilità sociale d’impresa incidono positivamente sulla competitività dell’azienda³⁴⁰. L’attuazione di politiche ecosostenibili riflette inevitabilmente sulla posizione che questa ricopre all’interno del mercato e sul potere di orientare l’acquisto di determinati beni³⁴¹. Come visto in precedenza, le richieste dei clienti ai fornitori, sempre più orientate verso prodotti verdi, rappresentano uno stimolo per la ricerca di soluzioni ecologicamente più innovative. È infatti ormai consolidato il superamento della tesi secondo cui il consumatore è un ricettore passivo³⁴² dei prodotti che gli vengono proposti. Egli è diventato un individuo critico che intende contribuire alla diffusione e alla sensibilizzazione dei beni ecologici. Il suo giudizio va oltre il binomio costi-benefici, tendendo piuttosto ad orientare le proprie scelte verso i prodotti di imprese di cui condivide i valori e i principi³⁴³. Questi consistono in processi di produzione rispettosi dell’ambiente e qualitativamente elevati, non discriminazione dei dipendenti per motivi etnici, politici o religiosi, o ancora, nella tutela dei diritti umani e nella riduzione delle problematiche sociali. I consumatori

³³⁹ COM(2008) 774.

³⁴⁰ SEBASTIANI R., *Corporate sustainability e competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile come opportunità per un nuovo modo di fare impresa*, FrancoAngeli, Milano, 2014..

³⁴¹ KUMAR N., SINDHI S. *Corporate environmental responsibility, transitional and evolving*, in *International journal*, Vol. 23, 2012, p. 640 ss.

³⁴² ZAMAGNI S., *Il consumatore socialmente responsabile*, consultabile in Consumatoridirittiemercati.it, 2010.

³⁴³ COMITE. U., *Responsabilità sociale e gestione etica dell’impresa tra profitto e primato della persona umana*, in *The Journal of University of Presov*, 2010, pp. 21 ss.

tendono a “premiare” le imprese che si dimostrano attente a tali problematiche. In sostanza, le aziende per rispondere alla domanda dei consumatori, rimanere concorrenti nel mercato ed essere competitive con le altre imprese, devono impegnarsi nel perseguimento del progresso tecnologico e innovativo, immettendo in commercio prodotti eticamente soddisfacenti. A tal riguardo, la Commissione afferma che “la relazione positiva tra la RSI e l’innovazione è rafforzata dal fatto che quest’ultima è sempre più frutto di una collaborazione e della tendenza di creare nuovo valore d’impresa dall’innovazione rispondente ai problemi sociali”³⁴⁴. Le imprese sostenibili dimostrano di avere un dinamismo sui mercati superiore a quelle che non lo sono, poiché attente alle esigenze ecologiche, ai rischi legati all’attività e alle valutazioni dei clienti. Tutto ciò deve, poi, essere inserito in un contesto lavorativo ottimale che assicuri il rispetto dei diritti dei lavoratori e la loro massima tutela. Inoltre, sfruttare meno risorse naturali, produrre meno rifiuti e immettere nel commercio prodotti con un basso impatto ambientale è un beneficio assoluto per l’ecosistema.

Le imprese sostenibili, quindi, sono quelle in cui l’etica, per i dirigenti, è uno strumento di gestione della stessa e per la collettività, è la manifestazione della sua reputazione³⁴⁵. Quest’ultima discende dalle regole e dai comportamenti adottati dall’azienda, è la considerazione che i soggetti esterni hanno della stessa. A una migliore reputazione di un’impresa corrisponde una maggior fiducia e cooperazione degli *stakeholder*, da cui nascono prestazioni più efficienti, gestioni più performanti e considerevoli profitti. Inoltre è un elemento costitutivo della scelta del consumatore al momento dell’acquisto del prodotto che affiancherà la valutazione del prezzo alla coscienza etica dell’azienda. In sostanza, un’impresa adottando un approccio eticamente e socialmente orientato, ottiene dei benefici in termini di reputazione, profitto e competitività. Sono elementi interconnessi che discendono dalla centralità che l’impresa dedica ad una gestione strategica fondata su considerazioni ecologiche e di benessere della collettività. Nel momento in cui, la coscienza etica diventa un elemento secondario, il cui rilievo attiene solo alle funzioni di pubbliche relazioni, allora l’impresa non otterrebbe tali benefici. In

³⁴⁴ COM (2008) 774, La RSI ha un impatto positivo sulla competitività delle imprese”.

³⁴⁵ COMITE. U., *Responsabilità sociale e gestione etica dell’impresa tra profitto e primato della persona umana*, in *The Journal of University of Presov*, 2010, pp. 21 ss.

definitiva, dalla condivisione dei valori dell'impresa con tutti i soggetti che direttamente o indirettamente vi entrano in contatto, discende una risposta alle "esigenze morali più profonde della persona"³⁴⁶ e di conseguenza uno sviluppo in termini di profitto e di crescita.

Un incentivo reale e concreto alla promozione di una gestione strategica sostenibile delle imprese può essere costituito dagli appalti pubblici socialmente responsabili o *Socially Responsible Public Procurement* (SRPP). Di questi la Commissione aveva dato una definizione nel 2011 nel documento "*Acquisti sociali: Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*"³⁴⁷, emanato con un duplice obiettivo, ovvero sensibilizzare le stazioni appaltanti ai benefici derivanti da un simile appalto e convertirle a considerazioni diverse da quelle meramente economiche. Il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni nel panorama dello sviluppo sostenibile e della diffusione di valori sociali e ambientali, è fondamentale. La *guida* stabilisce, infatti come queste siano in grado di promuovere, mediante gli acquisti sociali, delle politiche occupazionali, di inclusione sociale, di sviluppo di criteri di sostenibilità nell'ambito commerciale e delle decisioni socialmente responsabili³⁴⁸. Il SRPP fa in modo che le considerazioni ambientali e sociali vengano inserite dalle stazioni appaltanti nelle differenti fasi della procedura di aggiudicazione di un appalto. Si tratta di uno strumento chiave promosso dal legislatore comunitario grazie al quale le imprese sono incentivate ad elevare i loro standard ecologici e sociali, se vogliono concorrere alla gara d'aggiudicazione di un appalto. Al tempo stesso rappresentano per gli Stati Membri il mezzo per assicurare il rispetto degli impegni assunti, a livello nazionale e internazionale, sulle questioni sociali, in considerazione del fatto che "molti paesi stanno esprimendo una preoccupazione crescente riguardo a una possibile inadeguatezza dei meccanismi tradizionali di promozione della giustizia e coesione sociale"³⁴⁹. Gli appalti sociali quindi costituiscono un supporto e un incentivo poiché permettono di dimostrare

³⁴⁶ COMITE. U., *Responsabilità sociale e gestione etica dell'impresa tra profitto e primato della persona umana*, in *The Journal of University of Presov*, 2010, pp. 21 ss.

³⁴⁷ Si tratta di un manuale pubblicato nell'ambito del programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale (2007-2013), gestito dalla direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità della Commissione europea.

³⁴⁸ *Acquisti sociali: Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, Appalti socialmente responsabili: una definizione.

³⁴⁹ *Acquisti sociali: Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, 2011.

come sia possibile l'integrazione delle questioni sociali con quelle economiche nell'ambito della contrattualistica pubblica.

Inoltre, sono un mezzo a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni con cui possono “contribuire allo sviluppo di un mercato di prodotti socialmente vantaggiosi attraverso l'espansione dei mercati esistenti o la creazione di nuovi mercati per i beni e i servizi che mirano a sostenere il raggiungimento degli obiettivi sociali e servono da modello per altri consumatori offrendo loro standard e informazioni”³⁵⁰. Ciò si traduce nello stimolo alla creazione di realtà in cui i soggetti e le imprese sono consapevoli dell'importanza delle decisioni che assumono e degli effetti positivi che producono sull'ecosistema e sulla collettività. Seppur gli appalti socialmente responsabili sono un mezzo di integrazione degli aspetti qualitativi nei contratti pubblici, il legislatore riconosce che le PMI, adottando degli approcci relativi alla SRPP, potrebbero subire degli aggravii economici. Quindi, le pubbliche autorità, consapevoli di questi ulteriori e gravosi costi, devono valutare se e come inserire gli aspetti sociali nei propri appalti pubblici. Inoltre, un altro dato che la stazione appaltante deve misurare è come le considerazioni sociali influiscono sulle PMI dato che non tutte riescono in egual misura a cogliere le opportunità offerte dagli appalti pubblici sociali o ad adempiere quanto prescritto dal legislatore.

Nel momento in cui l'autorità pubblica intende perseguire gli obiettivi sociali per mezzo degli appalti, è indispensabile che definisca una strategia organizzativa, informativa e giuridica. Dal punto di vista dell'organizzazione, la guida sancisce che gli SRPP rispondono alle esigenze nazionali o regionali e che tali priorità sono conseguite proprio grazie agli appalti socialmente responsabili. Ovviamente affinché questo sia possibile è indispensabile che la strategia venga messa in atto mediante un intenso impegno politico e una leadership di rilievo, con il conseguente miglioramento dell'immagine della stazione appaltante e del benessere generale della società. A livello informativo, la strategia deve fornire tutte le indicazioni dettagliate su come realizzare la stessa e su come procedere successivamente. La guida delinea i diversi aspetti da valutare quali il quadro giuridico, istituzionale, di gestione, delle risorse e del coinvolgimento delle parti interessate nell'appalto. Le informazioni devono essere coerenti e chiare per ogni fase

³⁵⁰ *Ibidem.*

dell'aggiudicazione del contratto, dalla definizione dell'oggetto all'esecuzione dello stesso, e soprattutto, in linea con la normativa nazionale e comunitaria.

La guida sugli "Acquisti sociali" è stata pubblicata dalla Commissione nel 2011 sulla base delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE che disciplinavano gli appalti pubblici e le considerazioni ambientali e sociali da inserire negli stessi purché connessi all'oggetto dell'appalto, rispettosi dei principi del miglior rapporto qualità/prezzo, della parità di trattamento di tutti i candidati e di trasparenza. Successivamente, le norme sugli appalti pubblici sono state riformate grazie alle Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, abrogative delle precedenti, che intendono perseguire procedure di aggiudicazione più flessibili, ampliando la discrezionalità amministrativa, e utilizzare strategicamente gli appalti pubblici per conseguire obiettivi ambientali e sociali.

In virtù della nuova regolamentazione, recepita in Italia grazie al D.lgs. 50/2016 "Codice degli appalti", c'è stato un rafforzamento degli aspetti qualitativi nell'ambito della contrattualistica pubblica, questi hanno assunto, come visto in precedenza, un ruolo determinante al momento della scelta dell'ente aggiudicatore. È comunque doveroso sottolineare che la Commissione, con una *Comunicazione nel 2017, Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*³⁵¹, ha evidenziato come l'inserimento degli aspetti ambientali e sociali nelle procedure di selezione dell'aggiudicatario sia ancora di scarso rilievo. Ci sono stati degli sviluppi positivi, rimasti però delle pratiche isolate dei singoli Stati Membri, è necessario che queste vengano inserite in un contesto più ampio "che incoraggi altri a partecipare e a imparare da queste esperienze". Un altro dato considerato dalla Commissione, attiene alla mancanza dell'uso strategico degli appalti pubblici: infatti, si evince dal Documento, che il 55% delle procedure d'appalto segue il solo criterio del prezzo più basso e non anche quello del costo/efficacia che include gli aspetti socio-ambientali, innovativi e di inclusione. Gli Stati devono superare la concezione di appalto pubblico come "mera procedura amministrativa" ed entrare nell'ottica secondo cui sono il mezzo per perseguire risultati in termini di benessere.

³⁵¹ COM(2017) 572.

3. Procedura di gara e imprese sostenibili.

In forza del discorso fin qui affrontato sulle imprese sostenibili e del ruolo che queste rivestono nel perseguimento dello sviluppo, può essere utile analizzare il ruolo della sostenibilità ambientale o sociale nelle singole fasi della procedura di gara per l'aggiudicazione di un contratto d'appalto. L'analisi sarà condotta con riferimento al quadro nazionale e comunitario. Lo studio permette di comprendere quali sono i vantaggi di cui può beneficiare un'impresa socialmente sostenibile durante la procedura di gara e in quale misura questi sono valutati dall'amministrazione aggiudicatrice.

L'indagine riguarderà nello specifico la Direttiva 2014/24/UE³⁵² e il Nuovo Codice dei contratti pubblici³⁵³ in una comparazione dei diversi momenti della gara, dagli atti preliminari, sino all'esecuzione del contratto.

È opportuno rilevare sin da subito che le fasi della procedura sono coincidenti, si distinguono solo per delle specificità proprie della legislazione nazionale, soprattutto nella determinazione dei criteri di aggiudicazione del contratto d'appalto.

3.1. Preparazione

In questa fase³⁵⁴, preliminare all'avvio della procedura, le stazioni appaltanti compiono delle consultazioni di mercato al fine di preparare l'appalto e informare gli operatori economici della gara e dei requisiti loro richiesti.

La Direttiva 24 disciplina questo momento nell'art 40, in cui prevede anche la possibilità per l'ente aggiudicatore di servirsi di consulenze di esperti o autorità indipendenti per pianificare la procedura d'appalto e procedere poi alla stesura del documento di gara, sempre nel rispetto dei principi cardine delle gare, ovvero non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza. L'obiettivo del legislatore comunitario era quello di rendere le procedure d'appalto più trasparenti e semplificate.

Tra le caratteristiche che l'amministrazione aggiudicatrice può introdurre del documento di gara vi sono le specifiche tecniche, la cui regolamentazione è rimessa

³⁵² Direttiva emanata dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

³⁵³ Adottato con D. Lgs. n. 50, 2016.

³⁵⁴ Direttiva 2014/24/UE, Titolo II, Capo III, Sezione I, artt. 40- 47; Codice dei contratti pubblici 2016, Titolo III, Capo III, Sezione I, artt. 66-76.

all'art. 42 della Direttiva e che attengono ai lavori, servizi e forniture da prestare. Queste possono riferirsi al metodo di produzione o a uno specifico processo di un'altra fase del ciclo di vita del bene o del servizio, purché vengano rispettati due requisiti, ovvero il collegamento con l'oggetto dell'appalto e la proporzionalità al valore dell'appalto e agli obiettivi che con questo vogliono essere perseguiti. Inoltre, nel momento in cui tali caratteristiche sono inserite nel bando di gara, è necessario che non comportino “ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza”³⁵⁵, vale a dire che non possono essere tali da impedire al concorrente di procedere in condizioni di parità con gli altri, pena l'inammissibilità delle stesse. L'art. 42 nell'individuazione delle specifiche tecniche comunitarie, nella lettera *a*) del comma 3 enuncia che queste possono essere costituite in relazione a prestazioni o requisiti funzionali, tra cui le caratteristiche ambientali, evidenziando, quindi, come i criteri ecologici siano diventati parametri sulla base dei quali concludere un contratto d'appalto. A tal riguardo, la norma comunitaria indica che nell'Allegato VII della direttiva 24, nel punto 1) lettere *a) b)*, si evidenzia come le specifiche tecniche, indicate nei documenti di gara, possano riferirsi al livello della qualità del bene, del servizio o della fornitura o al grado della prestazione ambientale e gli affetti che questa ha sul clima, oltre che, agli aspetti tecnici della realizzazione quali la sicurezza, il sistema di garanzia o l'etichettatura. Al fine di garantire l'osservanza di quanto disposto dalle specifiche tecniche, le stazioni appaltanti, secondo quanto sancito dall'art. 44 della Direttiva 24, hanno il diritto di esigere la presentazione da parte del concorrente di “una relazione di prova di un organismo di valutazione della conformità o un certificato rilasciato da un organismo di valutazione della conformità”³⁵⁶, [...] accettando anche altri mezzi di prova appropriati”³⁵⁷. L'obbligo di dover esporre le certificazioni è espressione della volontà dei pubblici poteri di rendere effettivo il rispetto di quanto disposto dall'ente aggiudicatore e assicurare che le specifiche tecniche siano osservate nell'esecuzione del contratto.

³⁵⁵ Art. 42, comma 2, Direttiva 2014/24/UE.

³⁵⁶ Art. 44, comma 1, Direttiva 2014/24/UE.

³⁵⁷ Art. 44, comma 2, Direttiva 2014/24/UE.

In Italia, il nuovo Codice dei contratti pubblici del 2016, in attuazione dell'art. 40 della Direttiva 24 ha introdotto l'art. 66³⁵⁸. Questo non esisteva nel previgente Codice del 2006, è chiaro, quindi, l'intento del legislatore italiano di conformare le disposizioni nazionali con quelle comunitarie³⁵⁹. In forza dell'art. 66 “le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato per la preparazione dell'appalto e per lo svolgimento della relativa procedura e per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi”, per farlo richiedono consulenze, relazioni o documenti tecnici agli esperti. Prima della redazione del documento di gara, la stazione appaltante può prevedere le specifiche tecniche mediante cui gli appalti di lavori, servizi o forniture, devono essere realizzati, la disciplina è rimessa all'art. 68 del nuovo Codice. Le specifiche tecniche, al pari di quelle europee, sono l'insieme delle caratteristiche inerenti al processo o metodo di produzione, di fornitura di lavori e servizi mediante cui l'appalto deve essere eseguito. L'Allegato XIII nel punto 1), sulla base del riferimento normativo dato nell'art. 66, dà una definizione di queste tecniche. Si tratta delle proprietà che il prodotto o il materiale richiesto devono possedere, tra queste sono considerate anche i livelli della prestazione ambientale e delle conseguenze che questi hanno sull'ecosistema e sul clima, oltre alle caratteristiche inerenti alla sicurezza, proprietà d'uso o tutto ciò che è inerente alla progettazione. Il limite che l'amministrazione aggiudicatrice incontra al momento della costituzione delle specifiche tecniche, è dato dal necessario collegamento di queste con l'oggetto dell'appalto e dalla proporzionalità al suo valore³⁶⁰; a cui si aggiunge quello dell'obbligo di non creare “ingiustificati ostacoli all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza”³⁶¹. Ciò si traduce nel fatto che le specifiche tecniche non possono essere tali da limitare al concorrente di partecipare alla gara di aggiudicazione, anzi, devono garantire pari accesso a tutti gli operatori economici.

3.2 Pubblicità e trasparenza

³⁵⁸ Art. 66, “Consultazioni preliminari di mercato”, Capo III, Sezione I, nuovo Codice dei contratti pubblici, 2016.

³⁵⁹ CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

³⁶⁰ Art. 68, “Specifiche tecniche”, comma 1, Codice dei contratti pubblici, 2016.

³⁶¹ Art. 68, comma 4, Codice dei contratti pubblici, 2016.

Nella Direttiva 24³⁶², così come nel nuovo Codice, la sezione dedicata alla pubblicizzazione del bando di gara attiene a degli aspetti inerenti all'organizzazione dello stesso. Infatti questa riguarda una serie di informazioni che il documento di gara, deve contenere, le modalità di pubblicazione del bando, l'invito ai candidati di partecipare al dialogo competitivo nel caso di procedure ristrette³⁶³ e le informazioni dei candidati e degli offerenti³⁶⁴.

Le disposizioni comunitarie e nazionali sono praticamente coincidenti, perciò verranno analizzate parallelamente. L'art. 49³⁶⁵ della Direttiva 24 statuisce che i bandi di gara sono il mezzo mediante cui sono indette tutte le procedure al pari di quanto disposto dall'art. 71³⁶⁶ del nuovo Codice dei contratti pubblici, che per giunta specifica come questi debbano essere redatti in conformità ai modelli adottati dall'ANAC³⁶⁷. Inoltre, e questa è una precisazione del legislatore nazionale, i bandi devono contenere i criteri ambientali minimi (CAM)³⁶⁸, così come sancito dall'art. 34 del nuovo Codice³⁶⁹. Quest'ultimo riconosce il ruolo che le amministrazioni aggiudicatrici rivestono per il conseguimento delle finalità ecologiche stabilite dal PAN GPP, grazie all'inserimento nei documenti di gara, di specifiche tecniche o criteri ambientali minimi da rispettare nell'esecuzione del contratto d'appalto.

³⁶² Direttiva 2014/24/UE, Titolo II, Capo III, Sezione 2.

³⁶³ Art. 54, Direttiva 24, "Inviti ai candidati"; Art. 75, Codice dei contratti pubblici, 2016.

³⁶⁴ Art. 55, Direttiva 24, "Informazioni dei candidati e degli offerenti"; Art. 76, Codice dei contratti pubblici. Entrambe le disposizioni statuiscono che "Le stazioni appaltanti, nel rispetto delle specifiche modalità di pubblicazione stabilite dal presente codice, informano tempestivamente ciascun candidato e ciascun offerente delle decisioni adottate riguardo alla conclusione di un accordo quadro, all'aggiudicazione di un appalto o all'ammissione ad un sistema dinamico di acquisizione, ivi compresi i motivi dell'eventuale decisione di non concludere un accordo quadro o di non aggiudicare un appalto per il quale è stata indetta una gara o di riavviare la procedura o di non attuare un sistema dinamico di acquisizione.

³⁶⁵ Art. 49, Direttiva 24, "Bandi di gara", specifica che il contenuto dei bandi è inserito nell'Allegato V, parte C e deve essere emanato secondo quanto disposto dall'art. 51.

³⁶⁶ Art. 71, Codice dei contratti pubblici, "Bandi di gara", statuisce che il contenuto dei bandi è specificato nell'Allegato XIV, Parte I, Lettera C e sono emanati in conformità all'art. 72 del Codice.

³⁶⁷ CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017. L'ANAC ha un ruolo regolatorio data la sua funzione di predisporre bandi e contratti-tipo, intesi come atti di indirizzo generale che permettono alle stazioni appaltanti di applicare criteri univoci nella redazione del bando e nella gestione della relativa procedura. Il suo ruolo è stato rafforzato grazie anche l'utilizzo di strumenti di regolamentazione flessibile e degli atti di soft law.

³⁶⁹ Art. 34, "Criteri di sostenibilità energetica e ambientale", Codice dei contratti pubblici, 2016.

Il rilievo dei requisiti ambientali emerge non solo al momento della stesura del bando di gara, ma anche in quello dell'aggiudicazione, quando la stazione appaltante, nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tra i criteri da considerare avrà non solo quelli quantitativi, ma anche qualitativi, quali aspetti sociali e ambientali. Una volta conclusa la redazione del documento, le disposizioni comunitarie e quelle nazionali, prevedono che questo venga pubblicato entro cinque giorni dalla trasmissione dello stesso all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea per via elettronica³⁷⁰.

3.3 Selezione dei partecipanti:

Il momento successivo alla pubblicazione del bando è quello della scelta e valutazione, da parte dell'amministrazione appaltante, dei soggetti che possono partecipare alla gara di aggiudicazione.

Ci sono una serie di criteri che devono essere rispettati dal candidato affinché possa validamente concorrere. Tra questi ve ne sono di carattere quantitativo e qualitativo. Sono sanciti dall'art. 58 della Direttiva 24³⁷¹, denominato appunto "criteri di selezione", e nello specifico sono: a) abilitazione all'esercizio dell'attività professionale; b) capacità economica e finanziaria; c) capacità tecniche e professionali; con la specificazione che tali requisiti siano proporzionati e attinenti all'oggetto dell'appalto. In relazione a quelli tecnici, le stazioni appaltanti possono pretendere che il partecipante alla gara, ovvero

³⁷⁰ Art. 51, Direttiva 24 "Redazione e modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi": "I bandi e gli avvisi di cui agli articoli 48, 49 e 50 contengono le informazioni indicate nell'allegato VI nel formato di modelli di formulari, compresi i modelli di formulari per le rettifiche. Tali modelli di formulari sono stabiliti dalla Commissione mediante atti di esecuzione. Gli atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura consultiva di cui all'articolo 89, paragrafo 2. 2. I bandi e gli avvisi di cui agli articoli 48, 49 e 50 sono redatti, trasmessi all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea per via elettronica e pubblicati conformemente all'allegato VIII. Essi sono pubblicati entro cinque giorni dalla loro trasmissione. Le spese per la pubblicazione degli avvisi e dei bandi da parte dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea sono a carico dell'Unione".

Art. 72, nuovo Codice dei contratti pubblici, "Redazione e modalità di pubblicazione dei bandi e degli avvisi": "Gli avvisi e i bandi di cui agli articoli 70, 71 e 98, contenenti le informazioni indicate nell'allegato XIV, nel formato di modelli di formulari, compresi i modelli di formulari per le rettifiche, sono redatti e trasmessi all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea per via elettronica e pubblicati conformemente all'allegato V. Gli avvisi e i bandi di cui al comma 1 sono pubblicati entro cinque giorni dalla loro trasmissione, salve le disposizioni sulla loro pubblicazione da parte dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea".

³⁷¹ Direttiva 2014/24/UE, Capo III, Sezione III, Sottosezione I e II; Codice dei contratti pubblici, 2016, Capo III, Sezione II.

l'operatore economico, possieda "le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità"³⁷². Quindi, indispensabili ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto non sono solo il fatturato minimo annuo e il riconoscimento a livello legale del diritto di esercitare l'attività professionale³⁷³, ma anche la capacità professionale, ovvero un'esperienza nel settore, efficienza, affidabilità e dedizione alle problematiche sociali.

Gli stessi criteri di selezione sono poi stabiliti dall'art. 83 del nuovo Codice, che dal comma 1 al comma 8 regola i requisiti di idoneità professionale, economica e tecnica. La norma nello specifico, nel comma 2, sancisce che "i requisiti e le capacità di cui al comma 1 sono attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto, tenendo presente l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e rotazione"³⁷⁴. Quindi, nel momento in cui l'ente aggiudicatore va a definire i requisiti deve, in forza della presente disposizione, *in primis* rispettare i criteri di proporzionalità ed attinenza con l'oggetto dell'appalto, diventando così, i criteri di partecipazione, il mezzo mediante cui il legislatore impone la proporzionalità nelle scelte dell'amministrazione³⁷⁵. Inoltre, ha l'obbligo di agire nel rispetto dell'interesse pubblico, vale a dire che deve garantire la presentazione del maggior numero di offerte, in maniera tale da aumentare le possibilità di scegliere quella economicamente più vantaggiosa.

Una novità assoluta dell'ordinamento italiano relativa alla selezione dei candidati è costituita dal comma 10 dell'art. 83 che ha introdotto il *rating* d'impresa e delle premialità. Si tratta di un istituto che permette di valutare la reputazione di un'impresa ai fini della sua qualificazione e non solo in sede di attribuzione dei punteggi³⁷⁶. Riconosce inoltre la possibilità, agli operatori economici privi dei requisiti strutturali richiesti, di partecipare alla procedura di gara qualora godano di una reputazione positiva. La gestione dell'istituto è rimessa interamente all'A.N.A.C. che si occupa di rilasciare delle apposite certificazioni agli OP, qualora questi presentino una richiesta, e

³⁷² Art. 58, comma 4, Direttiva 2014/24/UE.

³⁷³ Si tratta della capacità economica e finanziaria e dell'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale sancite dall'art. 58, rispettivamente nelle lettere b) e a).

³⁷⁴ Art. 83, comma 2, Codice dei contratti pubblici, 2016.

³⁷⁵ CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

³⁷⁶ *Ibidem*.

sussistano i requisiti reputazionali individuati sulla base di indici qualitativi e quantitativi definiti dall'ANAC tramite delle linee guida. Il *rating* è il risultato di una serie di parametri come quello di legalità, di regolarità contribuita, denuncia di richieste corruttive o estorsive, incidenza del contenzioso e precedenti comportamentali, quindi di reputazione dell'impresa³⁷⁷.

Affianco ai criteri di selezione, la Direttiva enuncia quelli di esclusione nell'art. 57³⁷⁸. Tra i motivi sanciti nella normativa comunitaria, oltre quelli elencati nel primo comma, il cui riferimento è perlopiù a reati di natura penale³⁷⁹, emergono “la violazione degli obblighi applicabili di cui all'art.18, paragrafo 2”³⁸⁰. L'art. 18 della Direttiva, relativo ai “Principi per l'aggiudicazione degli appalti”³⁸¹, stabilisce l'obbligo per gli Stati Membri di adottare quanto necessario per assicurare che gli operatori economici, durante l'esecuzione dell'appalto, rispettino le disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro prescritte dall'Unione europea, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle norme internazionali ambientali, sociali e del lavoro³⁸².

³⁷⁷CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

³⁷⁸ Art. 57, “Motivi di esclusione”, Capo III, Sezione III, Sottosezione I.

³⁷⁹ Art. 57, comma 1, tra i motivi di esclusione stabilisce: a) partecipazione a un'organizzazione criminale, quale definita all'articolo 2 della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio; b) corruzione, quale definita all'articolo 3 della convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea e all'articolo 2, paragrafo 1 della decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio; nonché corruzione come definita nel diritto nazionale dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'operatore economico; c) frode ai sensi dell'articolo 1 della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee; d) reati terroristici o reati connessi alle attività terroristiche, quali definiti rispettivamente all'articolo 1 e all'articolo 3 della decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio ovvero istigazione, concorso, tentativo di commettere un reato quali definiti all'articolo 4 di detta decisione quadro; e) riciclaggio di proventi di attività criminose o finanziamento del terrorismo, quali definiti all'articolo 1 della direttiva 2005/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio; f) lavoro minorile e altre forme di tratta di esseri umani definite all'articolo 2 della direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁸⁰Art. 57, comma 4, lett. a).

³⁸¹ art. 18, Direttiva 2014/24/UE, titolo I, Capo II.

³⁸² Art. 18, comma 2, Direttiva 24. L'articolo prevede un collegamento con l'Allegato X della Direttiva che contiene l'elenco delle Convenzioni internazionali che le stazioni appaltanti sono tenute a rispettare al momento della selezione del candidato. Queste sono: Convenzione OIL 87 sulla libertà d'associazione e la tutela del diritto di organizzazione; Convenzione OIL 98 sul diritto di organizzazione e di negoziato collettivo; Convenzione OIL 29 sul lavoro forzato; Convenzione OIL 105 sull'abolizione del lavoro forzato; Convenzione OIL 138 sull'età minima; Convenzione OIL 111 sulla discriminazione nell'ambito del lavoro e dell'occupazione; Convenzione OIL 100 sulla parità di retribuzione; Convenzione OIL 182 sulle peggiori forme di lavoro infantile; Convenzione di Vienna per la protezione dello strato di ozono e protocollo di Montreal relativo a sostanze che riducono lo strato di ozono; Convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti

Quindi, la violazione delle norme ambientali, sociali e del lavoro è causa di esclusione del candidato dalla procedura di aggiudicazione. Si tratta di un'importante novità introdotta dal legislatore europeo nella disciplina degli appalti pubblici, espressione della volontà di realizzare degli investimenti qualitativi. I fattori ambientali e sociali, si affiancano a quelli economici al momento della valutazione e della scelta del candidato, e al pari di questi, possono determinare l'esclusione dalla gara qualora non siano rispettati gli standard imposti.

I motivi di esclusione dalle gare hanno trovato una regolamentazione nel nostro ordinamento grazie all'art. 80 del nuovo Codice³⁸³. Questo recepisce in larga misura quanto statuito a livello comunitario nella Direttiva 24, al tempo stesso però, il legislatore delegato inserisce tra le cause di esclusione quelle che attengono prettamente alle esigenze del nostro Stato³⁸⁴, andando oltre il contenuto della disposizione europea³⁸⁵. Al pari dell'art. 57 della Direttiva in esame, anche l'art. 80 dal comma 1 al comma 4, determina l'esclusione dalla gara degli operatori economici se sussistono nei loro confronti delle sentenze definitive per reati di natura penale o fiscale³⁸⁶. Mentre, il comma 5 nella lettera *a*), sancisce che "le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico se questa possa dimostrare, con qualunque mezzo adeguato, la presenza di gravi infrazioni debitamente accertate in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché gli obblighi di cui all'art. 30, comma 3³⁸⁷ del presente Codice". Quest'ultimo prevede che gli operatori economici, nel momento in cui eseguono un appalto, devono rispettare le disposizioni in materia ambientale, sociale e del lavoro, secondo quanto statuito dalle norme nazionali,

transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento (Convenzione di Basilea); Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti; Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale.

³⁸³ Art. 80, Parte II, Titolo III, Sezione II.

³⁸⁴ È doveroso sottolineare come le cause di esclusione previste dal legislatore nazionale, fossero già state enunciate nell'art. 38 del D.lgs. n.163/2006.

³⁸⁵ CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

³⁸⁶ *Ibidem*. Il comma 2 dell'art. 80 prevede una causa di esclusione strettamente italiana, ovvero la sussistenza di informazioni o misure preventive contenute in una informazione antimafia relativa al concorrente.

³⁸⁷ Art. 30, "Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni", Codice dei contratti pubblici, 2016.

comunitarie ed internazionali. Il riferimento, nel *corpus* normativo poc'anzi citato, alle questioni ambientali è un'assoluta novità del Codice del 2016. Infatti mentre l'obbligo di agire in conformità di quanto prescritto dalle disposizioni relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro, era già stato sancito dall'art. 38 del D. lgs 163/2006, le questioni ecologiche e sociali non trovavano nel vecchio Codice un autonomo riconoscimento³⁸⁸. Prevedendo espressamente, nell'art.80, l'osservanza degli obblighi in materia ambientale da parte degli operatori economici, durante l'esecuzione del contratto d'appalto, il legislatore manifesta la maturata consapevolezza del contributo che le Pubbliche Amministrazioni possono fornire alla promozione dello sviluppo sostenibile, e in particolare di quello ambientale e sociale. Le stazioni appaltanti mediante gli acquisti permettono di conseguire una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva", secondo quanto auspicato con la strategia *Europa 2020*.

3.4. Aggiudicazione

L'aggiudicazione dell'appalto avviene, secondo quanto disposto dall'art. 67³⁸⁹ della Direttiva 24, in forza dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Questa può essere individuata sulla base del prezzo o del costo, quindi seguendo il criterio del costo/efficacia, ovvero quello del costo del ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro, inclusivo anche del "miglior rapporto qualità/prezzo"³⁹⁰. Quest'ultimo è valutato grazie agli aspetti qualitativi, ambientali e sociali, a condizione che siano connessi all'oggetto dell'appalto. Tra i criteri stabiliti nell'art. 67, comma 2, lett. a), il legislatore enuncia "la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, caratteristiche sociali, ambientali e innovative, e la commercializzazione e relative condizioni". Le caratteristiche ecologiche e sociali diventano dei fattori sulla base dei quali la stazione appaltante aggiudica l'appalto, viene così definitivamente attribuita un'importanza considerevole ai criteri qualitativi, oltre a quelli puramente economici.

³⁸⁸CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

³⁸⁹ Art. 67, "Criteri di aggiudicazione dell'appalto", Direttiva 2014/24/UE.

³⁹⁰ Art. 67, comma 2, Direttiva 2014/24/UE.

Come poc'anzi affermato, determinante ai fini dell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è la valutazione del “costo del ciclo di vita di un prodotto”, ovvero, secondo quanto sancito dall'art. 68 della Direttiva 24 “tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture e dei servizi”. Questi possono essere interni³⁹¹, cioè inerenti all'acquisizione, manutenzione, utilizzo, raccolta o riciclaggio, o legati alle esternalità ambientali³⁹², vale a dire tutti i costi relativi all'inquinamento e ai cambiamenti climatici. In sostanza, per “costi” si intendono quelli sociali e ambientali che l'ente aggiudicatore, al momento dell'adozione dell'approccio del “miglior rapporto qualità/prezzo”, deve tenere in considerazione.

In Italia, il recepimento delle novità nella fase dell'aggiudicazione del contratto d'appalto, introdotte dal legislatore comunitario nel 2014, è avvenuto grazie all'art. 95³⁹³ D. lgs. 50/2016. Coerentemente a quanto statuito nella Direttiva 24, il nuovo Codice delinea come unico criterio di aggiudicazione quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Questa, secondo quanto sancito dal comma 2 dell'art. 95, viene individuata “sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita”. È doveroso specificare, però, che il criterio dell'OEPV³⁹⁴ non è l'unico applicabile, infatti il comma 4 del predetto articolo, riconosce anche che l'aggiudicazione possa avvenire in forza del “minor prezzo”³⁹⁵, che mantiene pur sempre un carattere recessivo rispetto agli altri criteri, e del “meccanismo comparativo”³⁹⁶, vale

³⁹¹ Art. 68, comma 1, lett. a), Direttiva 2014/24/UE.

³⁹² Art. 68, comma 1, lett. b), Direttiva 2014/24/UE.

³⁹³ Art. 95, “Criteri di aggiudicazione dell'appalto”, Titolo IV, Codice dei contratti pubblici, 2016.

³⁹⁴ OEPV: Offerta economicamente più vantaggiosa.

³⁹⁵ Art. 95, comma 4, “il criterio del minor prezzo può essere utilizzato: a) fermo restando quanto previsto dall'articolo 36, comma 2, lettera d), per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo; in tali ipotesi, qualora la stazione appaltante applichi l'esclusione automatica, la stessa ha l'obbligo di ricorrere alle procedure di cui all'articolo 97, commi 2 e 8; b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato; c) per i servizi e le forniture di importo fino a 40.000 euro, nonché per i servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

³⁹⁶ Art. 95, comma 7, “L'elemento relativo al costo, anche nei casi di cui alle disposizioni richiamate al comma 2, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi”.

a dire che, fermo restando il costo dell'appalto, l'ente aggiudicatore valuta le offerte degli operatori solo sotto il profilo qualitativo, secondo quanto statuito nel comma 7.

I criteri oggettivi sulla base dei quali individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa sono quelli relativi agli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto³⁹⁷. Il Codice, nel comma 6, ne individua alcuni tra cui “la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni; il possesso del marchio di qualità ecologica dell'UE; costo di manutenzione e utilizzazione avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione”. Il legislatore, però, rimette la definizione dei criteri e delle indicazioni operative per il calcolo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, all'A.NA.C. per mezzo delle *Linee Guida n. 2 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “offerta economicamente più vantaggiosa”*. Queste sono fondamentali nell'ambito della contrattualistica pubblica italiana poiché permettono di individuare i migliori criteri di valutazione qualitativi e quantitativi, le modalità di attribuzione dei punteggi finali e dei criteri premiali³⁹⁸.

Come detto poc'anzi, il concetto di offerta economicamente più vantaggiosa nasce dall'idea secondo cui la Pubblica Amministrazione, nel momento in cui acquista lavori, servizi e forniture, deve prevedere non solo il soddisfacimento delle proprie esigenze ma deve considerare anche il livello qualitativo di ciò che è acquisito e l'impatto che questo ha sull'ambiente e sulla società. La gara d'appalto viene considerata il mezzo per garantire il bilanciamento tra costo e qualità dei beni. Di fondamentale importanza,

³⁹⁷ Art. 95, comma 6, Codice dei contratti pubblici, 2016.

³⁹⁸ CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

quando viene formalizzato il disegno della gara, è che la stazione appaltante individui gli obiettivi da perseguire, i criteri che intende valutare e il fattore di ponderazione degli stessi. Le Linee Guida specificano poi che, affinché gli obiettivi possano essere tenuti in considerazione ai fini dell'OEPV, devono essere misurabili, e i parametri di misurazione variano a seconda del tipo di affidamento³⁹⁹. Una volta stabilita l'adeguatezza dell'offerta rispetto ai criteri e agli obiettivi, la stazione appaltante provvede a tradurre gli elementi relativi a ciascuna offerta in un valore numerico finale. Però, affinché possa essere attribuito un punteggio positivo al concorrente è indispensabile che questo sia in grado di “apportare degli effettivi miglioramenti rispetto a quanto previsto a base di gara”⁴⁰⁰, vale a dire che le stazioni appaltanti devono definire dei criteri di valutazione in grado di rispondere alle esigenze delle stesse e di determinare il miglioramento delle offerte presentate. Nell'ambito delle procedure aggiudicate in forza del “miglior rapporto qualità/prezzo”, vi è un'importante specificazione. I criteri di valutazione definiti dall'ente aggiudicatore considerano anche i criteri ambientali minimi (CAM), ciò significa che i primi, prevedono l'attribuzione di “specifici punteggi qualora vengano proposte condizioni superiori a quelle minime previste dai CAM con riferimento alle specifiche di base e alle clausole contrattuali/condizioni di esecuzione o siano proposte le condizioni previste, nell'ambito dei predetti CAM, dalle specifiche tecniche premianti”⁴⁰¹.

Una previsione totalmente innovativa del nuovo Codice è quella costituita dal comma 13 dell'art. 95 che permette di offrire dei benefici alle imprese con determinate caratteristiche, che si traducono nei cosiddetti criteri premiali. Sono degli strumenti che le amministrazioni aggiudicatrici possono utilizzare al momento della valutazione dell'offerta e riconoscono dei vantaggi all'impresa concorrente rispetto alle altre⁴⁰². Nel momento in cui queste possiedono il *rating di legalità*, che si traduce nella correttezza,

³⁹⁹ Le Linee Guida specificano che “nella definizione dei criteri di valutazione delle offerte, le stazioni appaltanti devono tener conto della struttura del settore merceologico a cui afferisce l'oggetto del contratto, delle caratteristiche tecniche dei lavori/beni/servizi rispondenti alle esigenze della stazione appaltante e di quelle che il mercato di riferimento è in grado di esprimere”.

⁴⁰⁰ CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

⁴⁰¹ Linee Guida n. 2 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “offerta economicamente più vantaggiosa”.

⁴⁰² CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

nelle dimensioni e/o nella giovane età dell'impresa o il *rating di impresa*, vale a dire i requisiti reputazionali che dimostrano l'affidabilità del candidato e il minor impatto che questo ha sulla salute e sull'ambiente, saranno preferite alle altre in graduatoria in condizioni di parità o riceveranno l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo. In questa maniera le imprese eticamente corrette e sostenibili traggono dei benefici concreti nella gara di aggiudicazione di un appalto pubblico e sono incentivate a migliorare le loro prestazioni in virtù delle conseguenze positive che ne discendono.

I "punteggi di ponderazione" sono attribuiti dall'amministrazione aggiudicatrice ad ogni criterio. L'ANAC, nelle Linee Guida, impone che la stazione appaltante tenga conto delle componenti tecniche, economiche e delle specificità dell'appalto al momento della valutazione. Quest'ultima si basa su elementi quantitativi e qualitativi. I primi sono ad esempio il prezzo e il tempo di esecuzione nel caso di un appalto, o nell'ipotesi in cui si tratti di una concessione, la durata della stessa. Per questi l'Autorità autorizza le stazioni a ricorrere a formule lineari, cioè per mezzo del metodo dell'interpolazione lineare, e non lineari, vale a dire che a ogni concorrente è attribuito un punteggio proprio, non correlato a quello degli altri. Diversa è la ponderazione degli elementi qualitativi che richiedono una valutazione discrezionale da parte dei commissari di gara. Ovviamente, i criteri sulla base dei quali essi aggiudicano l'appalto devono essere non discriminatori, pubblicati nel bando in maniera da poter essere conosciuti da tutti i concorrenti e accessibili alle imprese⁴⁰³. Dal punto di vista strettamente tecnico, i criteri di attribuzione sono quello del "criterio della media dei coefficienti"⁴⁰⁴ in forza del quale ogni commissario accorda un punteggio alle singole offerte allegando una motivazione. In seguito all'assegnazione del coefficiente, viene compiuta una media tra quelli che sono stati attribuiti, dando il valore di 1 a quello più elevato, riparametrando tutti gli altri. Il secondo sistema è quello del "criterio del confronto a coppie"⁴⁰⁵ secondo cui ogni commissario indica quale offerta preferisce dopo averla confrontate con le altre, esprimendo il proprio grado di approvazione che varia da 1 a 6. Dopo aver compiuto delle operazioni prettamente matematiche, vengono attribuiti i punteggi. Tale criterio è

⁴⁰³ CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

⁴⁰⁴ Linee Guida n. 2 di attuazione del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "offerta economicamente più vantaggiosa".

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

preferibile nelle gare in cui sono presentate numerose offerte, però anche se da un lato elimina la necessità di accordare dei punteggi discrezionali, dall'altro aumentando il numero delle offerte crescono anche i confronti da compiere.

Conclusa la fase della determinazione dei punteggi in forza dei parametri quantitativi e qualitativi, l'amministrazione provvede a stilare la graduatoria sulla base del dato numerico finale attribuito a ogni offerta. Ed è in questo momento che i fattori qualitativi poc'anzi citati, quali l'impatto sull'ambiente e sulla salute considerati dall'impresa, permettono alla stessa di ottenere una posizione superiore alle altre e di trarne beneficio. L'impresa sostenibile, quindi, agendo in maniera eticamente orientata, può conseguire dei vantaggi, sia al momento dell'aggiudicazione dell'appalto che a livello di reputazione.

3.5. Esecuzione

Le condizioni per l'esecuzione dell'appalto sono sancite dall'art. 70 della Direttiva 24, secondo cui "le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto, purché collegate all'oggetto dell'appalto e indicate nell'avviso di indizione di una gara o nei documenti di gara. Dette condizioni possono comprendere considerazioni economiche, legate all'innovazione, di ordine ambientale, sociale o relative all'occupazione"⁴⁰⁶. Emerge, quindi, anche nella fase finale dell'aggiudicazione dell'appalto un'attenzione particolare alle questioni di carattere qualitativo, quali ambientali, sociali e occupazionali, dimostrando così la volontà del legislatore europeo di rispettarle in ogni momento della vita dell'appalto.

Anche il nuovo Codice nell'art. 100, introducendo la fase esecutiva dell'appalto, riconosce la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di costituire dei "requisiti particolari per l'esecuzione dell'appalto, purché compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione", specificando come tali condizioni possano riferirsi a questioni ambientali e sociali. Il potere della stazione appaltante di imporre dei requisiti non è quindi illimitato, trova un ostacolo nelle disposizioni comunitarie e nei principi che regolano la materia degli appalti, ed è espressione dell'intenzione del legislatore nazionale di

⁴⁰⁶ Art. 70, Direttiva 2014/24/UE.

prevenire dei fraintendimenti che possono alterare lo sviluppo dell'azione amministrativa⁴⁰⁷.

⁴⁰⁷ ⁴⁰⁷ CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., Nuovi appalti pubblici, commento al d.lg.s n. 50 del 2016, Giuffrè Editore, 2017.

CONCLUSIONI

La trasformazione dell'attuale sistema economico in una *green economy* è la manifestazione del crescente interesse che la comunità internazionale mostra verso le problematiche ambientali. È stato evidenziato come, tra gli strumenti costituiti dal legislatore al fine di assicurare una tutela e una regolamentazione più incisiva in materia, un ruolo predominante sia stato riconosciuto agli appalti pubblici. La loro disciplina, nonostante la natura essenzialmente economica, può essere interpretata conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. Ciò si traduce nell'integrazione delle considerazioni ambientali nell'ambito della contrattualistica pubblica, diventando, anzi, un criterio generale utilizzato dalle Pubbliche Amministrazioni, in grado di indirizzare le loro scelte di acquisto. Da qui la nascita e l'evoluzione, storica e giuridica, del *Green Public Procurement* o *appalti verdi*. Si tratta, come esaminato nel corso del primo capitolo, di uno strumento indispensabile, grazie al quale, le istanze ambientali, che fino a quel momento avevano avuto uno scarso o quasi inesistente riconoscimento giuridico, trovano una loro regolamentazione nell'ambito degli appalti pubblici.

È possibile affermare che con il GPP il legislatore ha determinato l'evoluzione e il cambiamento della percezione e dell'essenza della disciplina della contrattualistica pubblica. In quale maniera? Emanando le Direttive 2014/17 e 2014/18 che rappresentano il superamento della concezione puramente economica dell'appalto, riconducendo allo stesso delle finalità ulteriori e superiori. Si tratta degli "obiettivi sociali comuni", tra cui la tutela ambientale, una maggiore efficienza energetica, la lotta

contro i cambiamenti climatici, l'innovazione e l'inclusione sociale⁴⁰⁸. Le Direttive poc'anzi citate hanno definitivamente determinato il riconoscimento del *Green Public Procurement* come strumento di mercato che contribuisce al conseguimento della sostenibilità ambientale, al progresso verso un mercato verde e di conseguenza alla trasformazione in una *green economy*. Un limite delle stesse Direttive però, risiede nella mancanza della definizione dei requisiti obbligatori in materia ambientale, sociale e di innovazione, da applicare agli appalti pubblici. Esse riconoscono, infatti, un'ampia discrezionalità alle stazioni appaltanti al momento della definizione dei criteri qualitativi che le imprese devono rispettare per poter partecipare alla gara di aggiudicazione dell'appalto. È questa, forse, una critica che può essere mossa al legislatore comunitario in materia di appalti verdi. Probabilmente una normativa ambientale e sociale obbligatoria in tutti i suoi elementi, risulterebbe essere più incisiva e potrebbe determinare dei risultati più soddisfacenti in termini di benessere della collettività e di qualità dell'ecosistema.

A questo riguardo, è importante sottolineare come invece l'obbligatorietà delle disposizioni ambientali nel contesto degli appalti verdi sia stata prevista dal legislatore italiano. Inoltre, è doveroso sottolineare come, attualmente, il nostro sia l'unico Paese europeo a prevedere l'obbligo di applicazione del GPP per le amministrazioni aggiudicatrici. L'Italia, recependo le Direttive del 2014 nel Codice dei contratti pubblici del 2016, attraverso il D.lgs. n. 50 del 2016, ha sancito l'obbligo di applicazione delle

⁴⁰⁸ *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici-Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, del 27 gennaio 2011. Il Libro riprende il contenuto della strategia *Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, del 2010.

“specifiche tecniche” e delle “clausole contrattuali” contenute nei Criteri Ambientali Minimi (CAM). I CAM, che ricordiamo sono adottati con Decreto del Ministro dell’Ambiente della Tutela del Territorio e del mare, permettono di sviluppare tecnologie e prodotti con un basso impatto ambientale, inducendo gli operatori economici (OP) del mercato a migliorare le loro prestazioni, generando così un circolo virtuoso di sostenibilità. Al tal fine i CAM sono inclusi nella valutazione dell’offerta fatta dalla stazione appaltante al momento dell’aggiudicazione dell’appalto, sempre che si applichi il criterio del “miglior rapporto qualità/prezzo”. Qualora poi l’operatore economico proponga un’offerta in cui sussistono delle condizioni superiori rispetto a quelle minime previste dai CAM, allora, potrà godere dell’attribuzione di un punteggio maggiore in sede di valutazione delle offerte. Emergono così i benefici che un’impresa sostenibile può ottenere adottando un comportamento eticamente orientato. Il legislatore dovrebbe prevedere degli incentivi concreti per queste imprese, come vantaggi fiscali, finanziamenti e contributi, destinati proprio all’attuazione di politiche e strategie di gestione delle aziende ecologicamente e socialmente sostenibili. Con le disposizioni ambientali imperative l’Italia dimostra così di voler rendere effettiva l’attuazione del *Green Public Procurement* sul territorio nazionale e assicurare che gli acquisti della Pubblica Amministrazione siano realmente sostenibili.

In generale, la realizzazione di un’economia verde richiede un impegno continuo e congiunto di tutti gli attori che agiscono sul mercato, dagli Stati alle Piccole e Medie Imprese, fino agli stessi consumatori. Le norme sulle politiche di sviluppo sostenibile dovrebbero essere solo lo strumento di regolamentazione della disciplina, poiché la volontà di perseguire una crescita ed un progresso che rispetti l’ambiente e gli interessi della collettività, deve essere insita nell’uomo. Questo deve essere consapevole

dell'importanza dell'ecosistema e di quanto sia indispensabile mantenere l'equilibrio naturale delle cose ai fini della sua sopravvivenza. È perciò essenziale sensibilizzare e informare delle conseguenze tragiche sull'ecosistema e sulla vita, che l'utilizzo indiscriminato e selvaggio delle risorse naturali, ha e avrà.

Solo da una tale presa di coscienza, il progresso potrà essere effettivo.

BIBLIOGRAFIA

BELLOMO G., *Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello ambientale*, in *Diritto Pubblico Comparato Europeo*, Torino, 2008, p. 940 ss.

BIMBI L., *Appalti verdi: criteri di aggiudicazione e il costo del ciclo di vita nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Rivista telematica di diritto*, 2015.

CAFAGNO M., ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*. Giappichelli Editore, Torino, 2015.

CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

CAFAGNO M.- FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO- E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2012.

CHIMENTI M.L., *Nuovo diritto degli appalti e linee guide ANAC con focus sulla disciplina transitoria*, Nel Diritto editore, Roma, 2017.

CLARICH M. – FIDONE G., *Le considerazioni di variabili ambientali nella scelta del contraente (i cosiddetti appalti verdi)*, Relazione presentata a Roma il 15 novembre 2013 al Convegno tenutosi sul tema degli appalti pubblici alla Camera dei Deputati.

CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato* in *Diritto Pubblico*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 219 ss.

COLOSIMO C., *L'oggetto del contratto, tra tutela della concorrenza e pubblico interesse*, in G.D. COMPORTI (a cura di), *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, p. 65 ss.

COMITE. U., *Responsabilità sociale e gestione etica dell'impresa tra profitto e primato della persona umana*, in *The Journal of University of Presov*, 2010, pp. 21 ss.

CORRADINO M., DAMIANI STICCHI S., *Nuovi appalti pubblici, commento al D.lgs. n. 50 del 2016*, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

DELL'ANNO P., *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

FENNI B., *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile in Rivista Giuridica Telematica*, 2014, consultabile su www.AmbienteDiritto.it.

FIDONE G., *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte ecoefficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, V, 2012, p. 819 ss.

FIDONE G., *L'integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici*, in *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 134 ss.

FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. quad. dir. amb.*, n. 3, 2016, p. 4 ss.

FODELLA A., *Protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

FRACCHIA F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. giur. dir. amb.*, numero 0, 2010, p. 1 ss.

GAJA G., *Evoluzione e tendenze attuali nel diritto internazionale dell'ambiente: brevi considerazioni*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI, A. ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p. 431 ss.

HAKKON K., KWANGWOO P., DOOJIN R., *Corporate Environmental Responsibility: a legal origins perspectiv* in *Journal of Business Ethics*, Springer, 2017, p. 381 ss.

KUMAR N., SINDHI S. *Corporate environmental responsibility, transitional and evolving*, in *International journal*, Vol. 23, 2012, p. 640 ss.

MARCHISIO S., *Le convenzioni internazionali ambientali e lo sviluppo sostenibile in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 181 ss.

MASCALI F., *Qualificazione delle stazioni appaltanti*, in *Nuovo diritto degli appalti e Linee Guida ANAC*, Nel Diritto Editore, Roma, 2016, p. 200 ss.

MOLTENI M., *Responsabilità sociale e performance d'impresa. Per una sintesi socio-competitiva*, LaFeltrinelli, Milano, 2004.

MUNARI F., *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2013.

OCCHIENA M., *Norme di gestione ambientale*, in M. A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI in *Trattato sui contratti pubblici*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, Vol. II, p. 1471 ss.

PEPE V., *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc.2, 2002, p. 209 ss.

PILLITU A., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto ambientale dell'Unione europea in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 219 ss.

PINESCHI L., *L'evoluzione storica in La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2009.

QUADRI S., *Energia rinnovabile per una società sostenibile in Il principio dello sviluppo sostenibile internazionale ed europeo dell'ambiente*, XI Convegno Alghero, Editoriale scientifica, Napoli, 2006, p. 161 ss.

RODON J., SIERRA V., GIMENEZ C., *Sustainable operations: their impact on the triple bottom line*, in *International Journal of Production Economics*, 2012, p. 149 ss.

ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

SCHIZZEROTTO, F. *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, p. 967 ss.

SCIARELLI S., *Etica e responsabilità sociale di impresa*, Giuffrè Editore, Napoli, 2007.

SEBASTIANI R., *Corporate sustainability e competitività delle imprese, lo sviluppo sostenibile come opportunità per un nuovo modo di fare impresa*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

SJAFJELL B., *Sustainable public procurement under EU law: new perspectives on the State as Stakeholder*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

SLAPER T., *The Triple Bottom Line: what is it and how does it work?*, in *Indiana Business Review*, School of Business Spring, 2011, vol. 86, p. 4 ss.

WILSON J.P., *The triple bottom line: undertaking an economic, social and environmental retail sustainability strategy*, in *International Journal of Retail of Distribution Management*, Vol. 43, 2016.

ZAMAGNI S., *Il consumatore socialmente responsabile*, consultabile in *Consumatoridirittiemercati.it*, 2010.

DOCUMENTI

Comunicazione della Commissione *Libro Verde. Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro*, 1996, COM (96) 583.

Comunicazione della Commissione, *Libro Bianco. Gli appalti pubblici nell'Unione europea*, 1998, COM(98) 143.

Comunicazione della Commissione, *Sesto programma d'Azione per l'Ambiente*, 2001, COM(2001) 31.

Comunicazione della Commissione, *Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti*, 2001, COM (2001) 68.

Comunicazione della Commissione, *Libro Verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, 2001, COM(2001) 366.

Comunicazione della Commissione, *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategie dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile*, 2001, COM (2001) 264.

Comunicazione interpretativa della Commissione, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*, 2001, COM(2001) 274.

Comunicazione della Commissione. *Responsabilità sociale delle imprese: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile*, 2002, COM(2002) 347.

Comunicazione della Commissione europea, *Politica integrata di prodotto dal titolo Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale*, 2003, COM(2003) 302.

Comunicazione della Commissione europea, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione; Il rilancio della strategia di Lisbona*, 2005, COM(2005) 24.

Commissione europea, *Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili*, 2005, Bruxelles.

Comunicazione della Commissione europea, *Piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile"*, 2008, COM(2008) 397.

Comunicazione della Commissione, *Appalti pubblici per un ambiente migliore*, 2008, COM(2008) 400.

Comunicazione della Commissione, *Relazione sulla concorrenzialità europea per il 2008*, COM(2008) 774.

Comunicazione della Commissione, *Strategia Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 2010, COM (2010) 2020.

Comunicazione della Commissione, *Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti, Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti*, 2011, COM(2011) 15.

Comunicazione della Commissione, *Innovazione per un futuro sostenibile- Piano d'azione per l'ecoinnovazione (Eco-AP)*, 2011, COM(2011) 899.

Comunicazione della Commissione, *Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese*, 2011, COM(2011) 681.

Comunicazione della Commissione, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, 2017, COM(2017) 572.