

**Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei  
consumi pubblici in Emilia-Romagna**

**2016-2018**

**Un Toolkit regionale per  
“acquistare verde”**

Responsabile Regione Emilia Romagna: Paolo Ferrecchi, Direttore Generale Cura del Territorio e dell'Ambiente Regione Emilia-Romagna

Coordinamento Progetto Regione Emilia Romagna: Alessandro Di Stefano, Responsabile Servizio Valutazione Impatto e Promozione Sostenibilità Ambientale Regione Emilia Romagna

Elaborazione a cura di ERVET S.p.a.

Contributo Intercent-er

*Il contenuto del manuale è soggetto all'evoluzione del quadro normativo in materia di appalti, questa revisione recepisce le modifiche apportate dal correttivo Dlgs. 56/2017 al Codice degli appalti e rappresenta la situazione a Maggio 2017.*

## Indice

1. Cos'è il Green Public Procurement e cosa offre il "Toolkit per acquistare verde" .....	1
2. Perché il Green Public Procurement .....	2
2.1 Scenario europeo e nazionale .....	2
2.1.1 Il Toolkit europeo: I CRITERIA .....	3
2.1.2 Atti normativi e prospettive a livello europeo (le nuove direttive appalti e concessioni): come sono stati recepiti nel nostro ordinamento.....	4
2.1.3 Obblighi di comunicazione sugli acquisti verdi all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) e adempimenti in tema di effettuazione delle verifiche tramite AVCPass .....	8
2.2 Scenario regionale .....	9
2.2.1 La Legge regionale 29 dicembre 2009, n. 28 .....	9
2.2.2 Il Piano triennale regionale GPP 2016-2018.....	10
2.2.3 Le sperimentazioni avviate in Regione Emilia-Romagna per l'introduzione di criteri ambientali .	12
3. Come fare il Green Public Procurement .....	13
3.1 Il GPP nel codice degli appalti.....	13
3.2 Vincoli normativi.....	16
3.3 Il percorso da seguire per "acquistare verde" .....	21
3.3.1 Fase 1: definizione dell'oggetto dell'appalto .....	21
3.3.2 Fase 2: Individuazione dei criteri ambientali e definizione strategia di gara .....	23
3.3.3 Fase 3: Valorizzazione dei requisiti ambientali nell'offerta.....	25
3.3.4 Fase 4: Il rispetto dei criteri ambientali in fase di esecuzione del contratto.....	29
4. I Temi ambientali e sociali negli appalti pubblici.....	32
4.1 L'introduzione dei criteri ambientali nelle procedure pubbliche di appalto.....	32
4.2 Gli aspetti etico – sociali negli appalti pubblici .....	34
4.3 Il PAN GPP e i CAM (Criteri Ambientali Minimi) .....	37
4.4 Il PAN GPP e i criteri sociali (DM 6 giugno 2012).....	39
4.6 Le certificazioni ambientali e sociali negli appalti .....	40
4.6.1 Gli strumenti di gestione ambientale .....	42
5. Le diverse modalità di acquisto a disposizione delle amministrazioni per gli appalti pubblici .....	48
5.1 Gli acquisti centralizzati tramite la Centrale per gli acquisti regionale Intercenter .....	48
5.2 Gli acquisti verdi e il mercato elettronico .....	50
5.2.1 Le procedure di acquisto di beni e servizi mercato elettronico di Intercenter .....	54
5.2.2 Le procedure di acquisto di beni e servizi nel MePA (Consip).....	55
5.3 Le procedure di acquisto in economia, l'autonomia nelle procedure e la qualificazione delle stazioni appaltanti. ....	56
Appendice 1 Glossario .....	58



## 1. Cos'è il Green Public Procurement e cosa offre il "Toolkit per acquistare verde"

Il GPP nasce come uno dei principali strumenti che la Pubblica amministrazione ha a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e di produzione, rappresentando uno strumento per incentivare e diffondere l'innovazione tecnologica e contribuire al raggiungimento degli obiettivi delle politiche sulla competitività dell'Unione Europea (Strategia di Lisbona) e per lo sviluppo di un mercato sostenibile.

A livello europeo numerosi sono gli atti e la documentazione che si sono succeduti nel tempo da quando si è cominciato ad elaborare una strategia per indurre le amministrazioni pubbliche ad introdurre criteri ecologici e sociali nelle procedure pubbliche di appalto, viste le ripercussioni che possono essere innescate da tale tipologia di acquisti nel mercato dal punto di vista dell'innovazione tecnologica. Dall'adozione delle due comunicazioni interpretative speculari del 2001 "*Sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*" e "*Sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici*"<sup>1</sup>, alla "politica integrata dei prodotti" (IPP) poi confluita nel Piano di azione della Commissione dell'Unione Europea sulla Produzione e Consumo sostenibile<sup>2</sup>, passando per i Manuali della Commissione Ue, rispettivamente "*Buying green!*" (III edizione del 2016) e "*Buying social*" (2011) che costituiscono due Guide per introdurre gli aspetti ambientali e sociali negli appalti pubblici.

Tutti i documenti ufficiali prodotti fino ad oggi dalle istituzioni europee e nazionali, sono sicuramente strumenti utili per le amministrazioni che desiderano intraprendere una politica di approvvigionamenti di servizi e forniture connotata da elementi innovativi di sostenibilità ambientale e sociale.

Il presente "Toolkit", giunto alla sua seconda edizione, ha lo scopo di fornire alle pubbliche amministrazioni delle indicazioni utili per pianificare e attuare il GPP. Un contenitore aggiornato di tutti gli elementi offerti dalla normativa di settore nonché delle esperienze, fino ad oggi intraprese e che si sono rivelate virtuose, utilizzabili dalle amministrazioni/enti aggiudicatori del territorio emiliano – romagnolo.

---

<sup>1</sup> COM (2001) 274 del 4.7.2001. e COM (2001) 566 del 15.10.2001.

<sup>2</sup> EU Sustainable Consumption and Production and production and sustainable industrial policy Action Plan" (COM 2008/397/EC).

## 2. Perché il Green Public Procurement

### 2.1 Scenario europeo e nazionale

L'insieme dei criteri ambientali individuati dalla normativa europea e nazionale, danno un quadro di riferimento utile alle stazioni appaltanti che, nel definire le specifiche tecniche di un capitolato d'oneri, così come recita la relativa disposizione normativa del codice dei contratti pubblici, sono obbligate *“Ogniqualvolta sia possibile, a definirle in modo da tenere conto criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale”*. Inoltre, fornisce indicazioni utili al mercato, che verrà gradualmente portato ad innalzare il livello della qualità ambientale dei prodotti e dei processi in linea con i trend normativi e di domanda sempre più attenta alla qualità ambientale.

Sul piano nazionale, i riferimenti normativi sul GPP sono diversi, dalle disposizioni ambientali del Codice degli appalti pubblici D.lgs. n. 163/2006, oggi abrogato e sostituito dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii. al Regolamento<sup>3</sup> approvato con il DM n. 203/2003 (al quale hanno fatto seguito alcune circolari relative agli specifici prodotti), per concludere al Piano di Azione Nazionale, approvato con DM Ambiente 11 aprile 2008 in attuazione di quanto disposto dalla legge finanziaria per l'anno 2007, come aggiornato dal DM 10 aprile 2013.

Il Piano d'Azione Nazionale per il GPP ha rappresentato una solida base per poter incentivare, passando dalla leva degli acquisti della Pubblica Amministrazione, una politica volontaria finalizzata ad incrementare il mercato dei prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale. Ma la vera svolta, nel nostro Paese, per il GPP è stata determinata prima dall'approvazione del cosiddetto Collegato ambientale (legge 221/2015 Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo delle risorse naturali) e poi dall'emanazione del nuovo Codice appalti che integra pienamente le politiche di GPP finora promosse a livello nazionale e regionale, trasformandole da volontarie a cogenti.

Il legislatore, difatti, pone l'obbligo per le stazioni appaltanti di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'Azione Nazionale per il GPP attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali, ovvero i criteri di base contenuti nei Criteri Ambientali Minimi o CAM. I criteri premianti, in particolare, sono tenuti in considerazione anche nel caso di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'obbligo, inizialmente espresso in percentuale variabile sul valore a base di gara a seconda della categoria merceologica acquistata, a seguito dell'entrata in vigore del correttivo al Codice appalti (art.23 D.lgs.

---

<sup>3</sup> Successivo all'approvazione del programma Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica con deliberazione 2 agosto 2002, n. 57.

56/2017) è esteso agli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati con decreti ministeriali<sup>4</sup>.

Nel caso dei contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi, sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Il legislatore introduce, inoltre, una clausola “per il futuro” affermando che le categorie di prodotto che contribuiranno ad integrare gli acquisti pubblici in senso “verde” potranno essere estese anche a quei prodotti per i quali non sono stati ancora emanati i CAM ministeriali (come ad esempio i dispositivi medici; la realizzazione della pavimentazione stradale; etc.) ed essere soggette ad aggiornamenti normativi.

### 2.1.1 Il Toolkit europeo: I CRITERIA

Sul piano europeo sono stati sviluppati i “criteri di base” cosiddetti Criteri ([http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)) relativi ad un primo set di prodotti/servizi/lavori del toolkit europeo ([http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm)) di cui i criteri individuati dal Piano d’Azione nazionale ne rappresentano l’integrazione.

I “CRITERIA” e le relative schede di prodotto con i dettagli delle caratteristiche sono stati sviluppati per le seguenti categorie:

1. Carta da ufficio (per fotocopie e grafica);
2. Prodotti e servizi per la pulizia;
3. Apparecchiature informatiche per ufficio
4. Apparecchiature per il trattamento di immagini
5. Apparecchiature elettriche ed elettroniche utilizzati in ambito sanitario
6. Trasporti;
7. Arredamento (Mobili);
8. Energia elettrica;
9. Alimenti e servizi per ristorazione;
10. Prodotti tessili;
11. Prodotti e servizi per giardini (Manutenzione del verde);
12. Rivestimenti per pareti;
13. Produzione combinata di calore ed elettricità(cogenerazione);
14. Progettazione, costruzione e manutenzione stradali;
15. Illuminazione pubblica e segnali stradali;

---

<sup>4</sup> Per approfondire i CAM e i decreti ministeriali attualmente emanati dal MATTM si veda in maggiore dettaglio il paragrafo 4.3.

16. Illuminazione per interni;
17. Infrastrutture nei settori acqua e rifiuti (acque reflue);
18. Rubinetteria per sanitari
19. Progettazione, costruzione e gestione di edifici adibiti a uffici
20. Riscaldamento ad acqua
21. Vasi sanitari a scarico d'acqua e orinatoi

La Commissione Europea, per non creare distorsioni nel mercato comune, ha invitato gli Stati Membri a tener conto di questi criteri nell'ambito dei propri piani d'azione. Inoltre ha fissato un obiettivo politico da conseguire nel 2014: "il 50% degli appalti pubblici degli Stati membri devono integrare i criteri di base del Toolkit", e sta valutando l'opportunità di far diventare cogente l'integrazione di detti criteri nel futuro.

Lo scopo degli indirizzi complessivamente dettati dalla Commissione Europea, contenuti nei documenti strategici relativi ai CRITERIA, è la fissazione di indicatori per confrontare a livello degli Stati membri i risultati migliori, nonché di fornire capitolati e modelli per gli appalti, in linea con la legislazione sul mercato interno. Per gli operatori delle amministrazioni addetti alle procedure di affidamento e/o alla stesura dei capitolati d'appalto, è utile ricordare che per le categorie merceologiche non ancora coperte dai CAM nazionali è possibile consultare i Criteria contenuti nel Toolkit europeo.

### **2.1.2 Atti normativi e prospettive a livello europeo (le nuove direttive appalti e concessioni): come sono stati recepiti nel nostro ordinamento**

La Pubblica Amministrazione è chiamata a spendere non "meno" ma "meglio"; questo è il concetto ispiratore e l'input strategico, in particolare, nel settore degli appalti "verdi". L'Ue auspica un'innovazione del sistema degli appalti pubblici sottolineandone la finalità non solo di tutela ambientale, ma anche di tutela sociale e di stimolo all'innovazione: aggiudicare non tanto al prezzo più basso quanto al costo più basso che tiene conto delle esternalità ambientali.

Accanto alle riforme introdotte dal legislatore nazionale sulla spinta di fattori connessi alla situazione economica del Paese che si sono tradotte sostanzialmente nella disciplina recante principi di revisione della spesa pubblica - cosiddetta *Spending reviews* - si inseriscono le nuove direttive n. 2014/24/UE sugli appalti pubblici, n. 2014/25/UE, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e n. 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, recepite nel nostro ordinamento giuridico dal Dlgs. 50/2016 e ss.mm.ii. Esse si fondano sulla centralità dell'attività di ricerca e innovazione, comprese l'ecoinnovazione e l'innovazione sociale, come uno dei principali motori della "crescita futura, per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

---

<sup>5</sup> Sul punto si veda in maggiore dettaglio il paragrafo 5.2 relativo alle principali novità della normativa sulla *spending review* legate all'utilizzo del Mercato elettronico per l'affidamento dei contratti pubblici.



Innovazione e tutela delle ragioni ambientali e dello sviluppo sostenibile sono, dunque, considerate complementari, e le autorità pubbliche dovrebbero *“utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l’innovazione”*, dal momento che *“l’acquisto di beni 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”*. Tutto ciò sembra dunque finalizzato a contribuire ad 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 traduzione in prodotti e servizi innovativi, promuovendo in tal modo una crescita economica sostenibile.

Le nuove direttive, *in primis* attribuiscono un ruolo centrale al **criterio di aggiudicazione dell’“offerta economicamente più vantaggiosa”** (inteso nell’art. 67 dir. Appalti come “concetto prioritario”) che viene individuato con un approccio costo/efficacia, che può includere il miglior rapporto qualità/prezzo valutato in un’ottica del **ciclo di vita**. Il concetto dei costi del ciclo di vita comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi *ai sensi del Considerando 96 della Direttiva 2014/24/UE «il concetto abbraccia i costi interni, come le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l’uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a esternalità ambientali quali l’inquinamento causato dall’estrazione delle materie prime utilizzate nel prodotto ovvero causato dal prodotto stesso o dalla sua fabbricazione, a condizione che possano essere monetizzati e controllati»*. Tra i costi che sarebbe utile considerare vengono indicati, senza ulteriori specificazioni, i costi sociali del ciclo di vita.

Il stesso concetto è stato recepito nel Codice sui contratti pubblici n. 50/2016 e ss.mm.ii dall’art. 96 che precisa al comma 1 che i costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:

- costi sostenuti dall’amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali costi relativi all’acquisizione, costi connessi all’utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse, costi di manutenzione, costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio;
- costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato (costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti nonché altri costi legati all’attenuazione dei cambiamenti climatici).

Introducono **leve a favore dell’innovazione ambientale e sociale nelle condizioni di esecuzione**, riguardanti lavori, forniture o servizi oggetto dell’appalto pubblico, facendo riferimento ad ogni loro aspetto e relativi a qualsiasi fase dei loro cicli di vita (art. 67, par. 2, dir. Appalti, art. 82, par. 2, dir. Utilities).

Inoltre, le nuove direttive **ricondono il controllo sull’osservanza delle disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro** anche in altre fasi della procedura pubblica di acquisizione di lavori, servizi e forniture, nell’applicare i principi generali che disciplinano la selezione dei partecipanti e l’aggiudicazione

dei contratti, nell'applicare i criteri di esclusione e le disposizioni riguardanti le offerte anormalmente basse: fra le cause di esclusione degli offerenti secondo cui si prevede la possibilità di non aggiudicare il contratto all'offerente ritenuto migliore quando l'offerta presentata non sia conforme alle obbligazioni imposte dall'Unione Europea sui profili ambientali e di sicurezza dei lavoratori, nonché di porre tali criteri nell'individuazione delle offerte anomale.

L'art. 100 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii. prevede che le stazioni appaltanti possano richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione; che vengano precisate nel bando di gara, o nell'invito (in caso di procedure senza bando) o nel capitolato d'onere; che dette condizioni si possano riferire, in particolare, a esigenze sociali e ambientali; che in sede di offerta gli operatori economici dovranno dichiarare di accettare i requisiti particolari nell'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari.

In merito alla **qualificazione degli offerenti** è posta in rilievo la scelta fondata sulla qualità dei partecipanti alle gare, da parte degli enti affidanti, ove produca effetti positivi anche sull'esecuzione del contratto: le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche avere la facoltà di usare come criterio di aggiudicazione l'organizzazione, la qualifica e l'esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto in questione, in quanto ciò può incidere sulla qualità dell'esecuzione dell'appalto e, di conseguenza, sul valore economico dell'offerta. Sotto quest'ultimo aspetto sarebbe opportuno che le amministrazioni aggiudicatrici garantissero, con idonei strumenti contrattuali, che il personale addetto all'esecuzione dell'appalto soddisfi effettivamente le norme specifiche di qualità e che tale personale possa essere sostituito solo con il consenso dell'amministrazione aggiudicatrice, la quale potrà accertare che il personale sostitutivo sia di livello qualitativo equivalente.

Un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale è attribuito anche all'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi; ciò che contribuisce ad ottenere un rapporto più vantaggioso qualità/prezzo nonché maggiori benefici economici, ambientali e per la società, ed a promuovere, in tal modo, una crescita economica sostenibile. Le pubbliche amministrazioni per soddisfare queste esigenze possono ricorrere ai **partenariati per l'innovazione** (art. 31 dir. Appalti, art. 49 dir. Utilities)". Scopo di tale nuova procedura speciale è quello di stimolare lo sviluppo, per procedere poi al successivo acquisto, di prodotti, lavori e servizi nuovi e innovativi a condizione che possano essere forniti nel rispetto delle prestazioni e dei costi concordati. Tale strumento si aggiunge ad istituti quali il "**dialogo competitivo**", in un contesto di aumento delle occasioni di negoziazione competitive volti ad accrescere il bagaglio di conoscenza dell'amministrazione, attraverso l'apprendimento nel corso della procedura, anche con riguardo appunto all'ecoinnovazione.

Nel Codice sui contratti pubblici Dlgs 50/2016 e ss.mm.ii., la procedura di partenariato per l'innovazione è disciplinata dall'art. 65 con l'intento di avvalersi della flessibilità e dei vantaggi del partenariato pubblico

privato (sul piano economico) al fine di raggiungere l'innovazione e metterla utilmente a servizio del pubblico. L'innovazione viene precisamente definita come *“attuazione di un prodotto, servizio o processo nuovo o che ha subito significativi miglioramenti tra cui quelli relativi ai processi di produzione, di edificazione o di costruzione o di quelli che riguardano un nuovo metodo di commercializzazione, nell'organizzazione del posto di lavoro o nelle relazioni esterne.”*

Sempre secondo l'art. 65 le amministrazioni possono ricorrere ai partenariati per l'innovazione nelle ipotesi in cui l'esigenza di sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e di acquistare successivamente le forniture, i servizi o i lavori che ne risultano non può essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato, a condizione che le forniture, servizi o lavori che ne risultano, corrispondano ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le stazioni appaltanti e i partecipanti.

I partenariati per l'innovazione hanno la natura di procedura ristretta che utilizza fasi negoziali successive (procedura flessibile - competitiva con negoziazione) ove qualsiasi operatore economico può formulare una domanda di partecipazione in risposta a un bando di gara o ad un avviso di indizione di gara, presentando le informazioni richieste dalla stazione appaltante per la selezione qualitativa, ove il criterio di aggiudicazione è unicamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'amministrazione può decidere di instaurare il partenariato per l'innovazione con uno o più operatori economici che conducono attività di ricerca e sviluppo separate. Soltanto gli operatori economici invitati (il cui numero può essere limitato) in seguito alla valutazione delle informazioni fornite possono partecipare alla procedura, ove i requisiti minimi e i criteri di aggiudicazione non sono soggetti a negoziazioni, e le amministrazioni negoziano le offerte iniziali e tutte le offerte successive presentate dagli operatori interessati, tranne le offerte finali, per migliorarne il contenuto.

Il partenariato per l'innovazione è strutturato in fasi successive secondo la sequenza delle fasi del processo di ricerca e di innovazione, che può comprendere la fabbricazione dei prodotti o la prestazione dei servizi o la realizzazione dei lavori. Il partenariato per l'innovazione fissa obiettivi intermedi che le parti devono raggiungere e prevede il pagamento della remunerazione mediante congrue rate. In base a questi obiettivi, l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può decidere, dopo ogni fase, di risolvere il partenariato per l'innovazione o, nel caso di un partenariato con più operatori, di ridurre il numero degli operatori risolvendo singoli contratti, a condizione che essa abbia indicato nei documenti di gara tali possibilità e le condizioni per avvalersene.

Nel corso delle negoziazioni le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori garantiscono la parità di trattamento fra tutti gli offerenti. A tal fine, non forniscono in maniera discriminatoria informazioni che possano avvantaggiare determinati offerenti rispetto ad altri. Essi informano per iscritto tutti gli offerenti le cui offerte non sono state escluse ai sensi del comma 8, delle modifiche alle specifiche tecniche o ad altri documenti di gara diversi da quelli che stabiliscono i requisiti minimi. A seguito di tali modifiche, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori concedono agli offerenti un tempo sufficiente per

modificare e ripresentare, ove opportuno, le offerte modificate. Nel rispetto dell'articolo 53, le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori non rivelano agli altri partecipanti informazioni riservate comunicate da un candidato o da un offerente che partecipa alle negoziazioni senza l'accordo di quest'ultimo. Tale accordo non assume la forma di una deroga generale ma si considera riferito alla comunicazione di informazioni specifiche espressamente indicate.

Nel selezionare i candidati, le amministrazioni applicano in particolare i criteri relativi alle capacità dei candidati nel settore della ricerca e dello sviluppo e nella messa a punto e attuazione di soluzioni innovative. Di particolare rilievo, e anche innovativa, appare l'attenzione del legislatore in ordine ai profili attinenti al regime della *proprietà intellettuale* che dovrà essere chiaramente disciplinata nel bando di gara.

### **2.1.3 Obblighi di comunicazione sugli acquisti verdi all'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione) e adempimenti in tema di effettuazione delle verifiche tramite AVCPass**

La comunicazione dei criteri ambientali minimi inseriti nel contratto affidato dalle amministrazioni pubbliche con l'operatore economico risultato aggiudicatario è sempre stata, fin dall'avvio del PANGPP, un onere obbligatorio da adempiersi attraverso l'apposito sistema di comunicazione dei dati sui contratti pubblici stipulati nell'ambito della piattaforma informatica messa a disposizione dall'Autorità.

Fra i servizi attivati dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, prima di divenire Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), vi è la sezione denominata "Appalti Verdi - PAN GPP: monitoraggio affidamenti" ([http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/AppaltiVerdiPAN\\_GP](http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/AppaltiVerdiPAN_GP) P).

La sezione risponde alle esigenze di monitorare i contratti che le amministrazioni pubbliche intendono stipulare utilizzando criteri sociali ed ambientali nella documentazione di gara - come dal decreto interministeriale n. 135 dell'11 aprile 2008 del Ministro dell'Ambiente di concerto con i Ministri dell'Economia e Finanze e dello Sviluppo economico, è stato adottato il Piano d'Azione Nazionale sul Green Public Procurement (PAN GPP), "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione".

Tale sezione è stata creata in seguito all'emanazione del Comunicato AVCP del 9 novembre 2010 che ha introdotto il sistema di rilevazione, a decorrere da Novembre 2010, per le procedure di affidamento iniziate dopo il 1° gennaio 2010 e riguardanti le informazioni relative ad alcune categorie merceologiche. Nei diversi comunicati si precisava altresì che l'invio delle comunicazioni all'ANAC era adempimenti da ritenersi obbligatorio: per gli affidamenti soggetti all'acquisizione del codice CIG (Codice Identificativo di Gara) o anche per quelli, invece, sotto la soglia dei 40.000 € soggetti all'acquisizione del CIG semplificato (c.d. Smart Cig).

Infine, è utile ricordare che l'Osservatorio regionale contratti pubblici<sup>6</sup> sta dotando di un'apposita sezione "Appalti Verdi: monitoraggio affidamenti". Questo agevolerà le comunicazioni e il relativo monitoraggio degli acquisti verdi attraverso l'Osservatorio nazionale come previsto dal legislatore nazionale.

Nell'assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati la L. 221/2015 assegna all'Anac, per il tramite dell'Osservatorio sui contratti pubblici, il compito di monitorare l'applicazione dei CAM, compito trasferito anche nella disposizione del Codice dei contratti pubblici del 2016 e poi meglio chiarita nel correttivo Dlgs. 56/2017 (art. 213 D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii).

Per quanto concerne le verifiche dei requisiti ambientali e sociali (ad es. attestati attraverso autodichiarazioni del possesso di certificazioni ambientali e sociali di processo e/o di prodotto), si segnala che è fatto obbligo per le stazioni appaltanti di procedere alle suddette verifiche tramite il sistema AVCPass per gli appalti di importo a base d'asta pari o superiore a €40.000,00. Gli oneri e le modalità riguardanti tale sistema sono contenute nella Deliberazione AVCP n. 111 del 20 dicembre 2012.

Il sistema AVCPASS consente alle stazioni appaltanti/enti aggiudicatori, attraverso un'interfaccia web, l'acquisizione della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento. Esso comporta un sistema di verifiche il cui presupposto è basato principalmente sulle convenzioni che AVCP ha stipulato con gli enti – c.d. Enti certificatori - che devono emettere le certificazioni e le attestazioni comprovanti il possesso dei requisiti soggettivi e tecnico – organizzativi, fra cui vi è Accredia ente italiano di accreditamento degli organismi preposti al rilascio delle certificazioni di qualità (ISO 9001) anche ambientale (come ad es. la certificazione ISO 14001).

## 2.2 Scenario regionale

### 2.2.1 La Legge regionale 29 dicembre 2009, n. 28

La Regione Emilia – Romagna già a partire dal 2009 ha investito nella politica integrata di consumo sostenibile con l'obiettivo di diffondere gli acquisti "verdi" in Emilia Romagna in attuazione del Piano di azione nazionale per il green public procurement – PAN GPP.

L'opportunità per le Pubbliche Amministrazioni di applicare il sistema del Green Public Procurement (GPP) ha spinto l'Emilia-Romagna a dotarsi di una Legge regionale (Legge Regionale 29 dicembre 2009, n. 28) per l'introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della Pubblica Amministrazione. Questa disciplina ancora oggi rappresenta il punto di partenza per integrare in modo sistematico i criteri ambientali

---

<sup>6</sup> L'Osservatorio regionale si avvale del **SITAR**, Sistema Informativo Telematico Appalti Regionale della Regione Emilia-Romagna che consente di monitorare il ciclo dell'appalto dalla fase di programmazione a quella di collaudo attraverso le fasi intermedie di bando, aggiudicazione ed esecuzione tenendo conto delle specificità dell'appalto in relazione alla tipologia ed all'importo. Il **SITAR** assolve in modo unitario alle diverse esigenze di monitoraggio dei vari organismi legalmente deputati concentrando in un'unica banca dati le diverse informazioni realizzando il monitoraggio in modo informatico.

nei sistemi di approvvigionamento dell'amministrazione regionale e degli enti locali operativi a livello territoriale. Per dare attuazione alla L.R. n. 28/2009 ha fatto seguito l'adozione del Piano per la sostenibilità degli acquisti in Emilia-Romagna per il triennio 2013-2015 (DAL n.91/2012) e da ultimo l'approvazione del Piano GPP per il triennio 2016 – 2018 (DAL n.108/2017).

In particolare la Legge definisce alcuni strumenti di supporto alla politica degli acquisti verdi quali l'emanazione di Linee Guida regionali; l'approvazione di un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di forniture di beni e servizi. L'approvazione del Piano d'azione per il GPP compete, oltre che alla Regione:

- alle Province (e Città metropolitana) e
- ai Comuni aventi una popolazione minima residente di almeno 5.000 abitanti, obbligando quindi tali enti all'applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM) dotandosi di un proprio Piano per gli Acquisti Verdi.

Inoltre, in modo piuttosto innovativo la legge prevede che la Regione si impegni a sviluppare ulteriori criteri o performance ambientali più avanzate, in attuazione delle indicazioni specifiche eventualmente elaborate in riferimento a ciascun settore di intervento come previsto dal PAN GPP.

Rispetto ai criteri ambientali definiti "minimi" a livello nazionale, la legge regionale introduce requisiti e misure ulteriori quali, ad esempio, lo sviluppo di delle tecniche di riciclo e riutilizzo dei rifiuti e l'acquisto di prodotti agroalimentari tipici e biologici, il cui intero ciclo produttivo sia realizzato in Emilia-Romagna. Questi requisiti rappresentano un orientamento a favore degli acquisti di prodotti alimentari tipici del territorio, riducendone le tratte stradali per il trasporto, e favoriscono la promozione di progetti e azioni volti ad incentivare le pratiche di recupero di prodotti invenduti ma utilizzabili.

I principi enunciati dalla Legge regionale n. 28/2009 e le politiche di GPP attivate in Emilia – Romagna sono stati estesi a tutta la normativa che ne è derivata nella più recente disciplina regionale. La Legge regionale 5 Ottobre 2015, n. 16 sull'Economia Circolare che reca disposizioni a sostegno della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita e della raccolta differenziata all'art.3 introduce la previsione di materiali riutilizzabili nelle procedure di acquisto relative ai servizi di refezione pubblica.

### **2.2.2 Il Piano triennale regionale GPP 2016-2018**

Il nuovo Piano GPP triennale 2016-2018 fissa un obiettivo più ambizioso, che passa dal 30% del 2015 al 50% degli acquisti verdi da raggiungere entro il 2018 e individua una serie misure che ambiscono di superare le difficoltà riscontrate nella prima programmazione. In particolare, le principali azioni previste dal Piano riguardano:

- il rafforzamento della formazione e della comunicazione;
- la promozione dell'applicazione dei CAM connessi all'utilizzo dei fondi comunitari;

- una maggiore assistenza tecnica alle stazioni appaltanti nella predisposizione e adozione dei criteri ambientali e sociali nelle proprie iniziative di gara;
- un maggiore coinvolgimento delle associazioni di categoria degli operatori economici nel processo di diffusione e promozione dei CAM agli associati;
- una maggiore diffusione dei CAM presso gli enti parchi; l'università; gli enti di ricerca e gli organismi di diritto pubblico;
- l'applicazione, il perfezionamento e l'estensione del sistema di monitoraggio (compreso gli acquisti effettuati con i fondi comunitari);
- la promozione dell'uso di strumenti di valutazione del costo dei prodotti lungo il ciclo di vita;
- la promozione della conoscenza dei sistemi di eco-etichettatura presso i consumatori;

Lo scopo generale è di incrementare la percentuale di acquisti verdi effettuati in Regione Emilia – Romagna e di dare attuazione al PAN GPP; nonché di promuovere l'applicazione delle efficienze produttive della Pubblica Amministrazione e delle imprese virtuose sul piano dell'innovazione tecnologica. L'obiettivo fondamentale del Piano regionale è quello di definire una linea di indirizzo omogenea di attuazione delle politiche di Green Public Procurement all'apparato amministrativo regionale nel suo complesso, favorendo lo sviluppo di criteri ecologici comuni ed efficaci e di modalità condivise di applicazione della normativa sugli appalti integrata da principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Il Piano individua un insieme di obiettivi operativi e di azioni da attuare nel periodo 2016 – 2018 e i soggetti istituzionali preposti al perseguimento degli stessi. Gli obiettivi operativi a cui ambisce il nuovo Piano per il triennio 2016-2018:

- Accrescere le competenze degli addetti agli acquisti presso la Regione Emilia Romagna e negli Enti Locali, più in generale: formazione e informazione
- Sensibilizzare e diffondere buone pratiche di acquisto e consumo attraverso il coinvolgimento delle università, Enea, enti parchi, ASL, etc.
- Promuovere l'applicazione dei criteri ambientali nella normativa, nella programmazione e negli strumenti di pianificazione regionali e locali
- Incentivare l'innovazione attraverso strumenti quali gli appalti pre-commerciali (sperimentazione in ambito di progetti di R&S)
- Sviluppare progetti speciali nel settore dei lavori pubblici
- Incentivare l'adozione dei CAM negli acquisti e nei bandi di finanziamento attraverso la partecipazione a programmi comunitari.

Per approfondire le azioni programmate si veda il Piano GPP della Regione Emilia –Romagna disponibile alla seguente pagina <http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/sviluppo-sostenibile/temi/green-public-procurement>

### 2.2.3 Le sperimentazioni avviate in Regione Emilia-Romagna per l'introduzione di criteri ambientali

È già da diversi anni che la Regione Emilia – Romagna ha intrapreso politiche e azioni per rendere più sostenibili gli acquisti degli enti pubblici nel proprio territorio. Nel corso del triennio di vigenza del precedente Piano regionale per il green public procurement (2013-2015), sono state portate a compimento diverse azioni di promozione di politiche di sostenibilità ambientale delle acquisizioni di lavori, servizi e forniture.

La Regione Emilia – Romagna, in attuazione del Piano regionale GPP per il triennio 2013-2015, ha avviato alcuni progetti denominati appunto “speciali” per iniziare ad introdurre i criteri ambientali (e sociali) nelle procedure per gli affidamenti di lavori e misti (lavori, servizi e forniture). In particolare le sperimentazioni sono state realizzate in collaborazione con alcuni Servizi regionali interessati, il Servizio Approvvigionamento e il Servizio Patrimonio della Regione Emilia – Romagna.

Sempre nell’ambito delle azioni previste dal Piano d’azione regionale, sono state supportate le Direzioni generali e le agenzie regionali per la realizzazione di bandi con criteri ambientali.

In particolare il Gruppo di lavoro GPP (nominato con DGR 2101/2012), costituito in occasione dell’avvio del Piano GPP 2013-2015, ha fornito assistenza tecnica al Servizio Patrimonio per l’introduzione di criteri ambientali nelle specifiche tecniche e nelle clausole contrattuali per la realizzazione dell’appalto di servizi di manutenzione ordinaria in Global Service di una parte del patrimonio immobiliare della Regione Emilia-Romagna e dell’Agenzia Regionale Prevenzione, Ambiente ed Energia (ARPAE); per l’ex-Servizio Approvvigionamenti (oggi Servizio Approvvigionamenti, Patrimonio e Logistica) il bando per la gestione del verde regionale; per la Protezione Civile sono state realizzate le procedure per l’affidamento del servizio di lavaggio ed igienizzazione degli effetti lettereschi e il servizio di stampa; e infine per l’agenzia ATERSIR (Agenzia territoriale dell’Emilia Romagna per i servizi idrici e rifiuti) sono stati inseriti i criteri ambientali nelle gare per l’affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani .

Per quanto riguarda tutte le attività di formazione e informazione, sono state sviluppate iniziative di comunicazione di buone pratiche e linee guida, sia verso i dipendenti pubblici della Regione E-R sia verso altri operatori degli appalti pubblici di altri Enti del territorio, nonché di vera e propria formazione sull’introduzione degli aspetti di sostenibilità ambientale e sociale.

Per restare aggiornati sulle attività GPP in Emilia – Romagna si veda la pagina dedicata al GPP nel Portale ER Ambiente <http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/sviluppo-sostenibile/temi/green-public-procurement>



## 3. Come fare il Green Public Procurement

### 3.1 Il GPP nel codice degli appalti

La nuova disciplina su concessioni e appalti pubblici, rispetto al Codice appalti del 2006, è fortemente caratterizzata da elementi di innovazione e sostenibilità ambientale e sociale in virtù delle indicazioni contenute nelle direttive europee che il nostro legislatore ha recepito nell'ordinamento nazionale con il Dlgs. 50/2016 e ss.mm.ii. Pertanto molti aspetti e passaggi che definiscono e regolano le procedure per giungere alla stipula del contratto pubblico possono essere maggiormente permeate da aspetti sociali e ambientali; ma non solo, tali caratteristiche e criteri comportano una certa importanza anche nella fase di esecuzione del contratto, conformemente a quella che è, ormai in maniera piuttosto consolidata, la struttura dei Criteri ambientali minimi (CAM) emanati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

I criteri ecologici possono essere inseriti nelle diverse fasi delle procedure pubbliche di acquisto, come si rileva in alcune disposizioni del D.Lgs. n 50/2016 e ss.mm.ii.

Nell'ambito dei **criteri di aggiudicazione** dell'appalto (articolo 95), al prezzo più basso viene dato un ruolo marginale, mentre trova spazio il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa con l'applicazione del metodo del costo del ciclo di vita: per valutare l'offerta migliore le stazioni appaltanti devono stimare vari elementi di costo oltre a quello di acquisto. Tra tali costi sono esplicitamente citati i costi sostenuti per l'acquisizione, i costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse, i costi di manutenzione, i costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio, i costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita quali, ad esempio, i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, i costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

Nella formulazione dei requisiti di gara è previsto all'art.68 Dlgs 50/2016 che le **specifiche tecniche**<sup>7</sup> possono riguardare uno specifico processo o metodo di produzione o prestazione o uno specifico processo per un'altra fase del ciclo di vita anche non sostanziale, purché tali specifiche siano collegate con l'oggetto dell'appalto e proporzionate al suo valore o agli obiettivi. La novità rilevante, rispetto al codice del 2006, è che la valutazione

---

<sup>7</sup> L'Allegato XIII al punto 1 del Codice definisce le «specifiche tecniche»: a seconda del caso

a) nel caso di appalti pubblici di lavori: l'insieme delle prescrizioni tecniche contenute, in particolare, nei documenti di gara, che definiscono le caratteristiche richieste di un materiale, un prodotto o una fornitura in modo che rispondano all'uso a cui sono destinati dall'amministrazione aggiudicatrice; tra queste caratteristiche rientrano i livelli della prestazione ambientale e le ripercussioni sul clima, la progettazione che tenga conto di tutti i requisiti (compresa l'accessibilità per persone con disabilità) la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, la sicurezza o le dimensioni, incluse le procedure riguardanti il sistema di garanzia della qualità, la terminologia, i simboli, il collaudo e metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, nonché i processi e i metodi di produzione in qualsiasi momento del ciclo di vita dei lavori. Esse comprendono altresì le norme riguardanti la progettazione e la determinazione dei costi, le condizioni di collaudo, d'ispezione e di accettazione dei lavori nonché i metodi e le tecniche di costruzione come pure ogni altra condizione tecnica che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può prescrivere, mediante regolamentazione generale o particolare, in relazione all'opera finita e ai materiali o alle parti che la compongono;

b) nel caso di appalti pubblici di servizi o di forniture, le specifiche contenute in un documento, che definiscono le caratteristiche richieste di un prodotto o di un servizio, tra cui i livelli di qualità, i livelli di prestazione ambientale e le ripercussioni sul clima, una progettazione che tenga conto di tutte le esigenze (compresa l'accessibilità per le persone con disabilità) e la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, l'uso del prodotto, la sicurezza o le dimensioni, compresi i requisiti applicabili al prodotto quali la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, il collaudo e i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, i processi e i metodi di produzione ad ogni stadio del ciclo di vita della fornitura o dei servizi, nonché le procedure di valutazione della conformità.

dei metodi di produzione viene svincolata a favore di una maggiore verticalità delle valutazioni tecniche negli appalti. Più in generale, le specifiche tecniche devono essere formulate:

- a) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, comprese le caratteristiche ambientali, a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto;
- b) mediante riferimento a specifiche tecniche e, in ordine di preferenza, alle norme che recepiscono norme europee, alle valutazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione o in mancanza, alle norme, omologazioni tecniche o specifiche tecniche, nazionali, in materia di progettazione, calcolo e realizzazione delle opere e uso delle forniture. Ciascun riferimento contiene l'espressione «o equivalente»;
- c) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali di cui alla lettera a), con riferimento alle specifiche citate nella lettera b) quale mezzo per presumere la conformità con tali prestazioni o requisiti funzionali;
- d) mediante riferimento alle specifiche tecniche di cui alla lettera b) per talune caratteristiche e alle prestazioni o ai requisiti funzionali di cui alla lettera a) per le altre caratteristiche.

Resta fermo il principio dell'equivalenza, che comporta verso l'offerente che decida di avvalersene, l'onere di provare con qualsiasi mezzo appropriato (articolo 86) che le specifiche o le caratteristiche funzionali proposte siano equivalenti rispetto a quelle richieste della stazione appaltante.

Anche in ordine alle **etichettature**, per le caratteristiche ambientali e sociali, l'art. 69 del D.Lgs. n. 50/2016 dispone che 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.

Nella fase di **accertamento delle capacità tecniche e professionali** (art.87) per valutare se l'operatore economico sia in grado di rispettare le misure relative alla gestione ambientale associate all'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono chiedere la prova della necessaria capacità tecnica. I sistemi di gestione ambientale quali EMAS o ancora altre norme di gestione ambientale fondate su norma europee o internazionali in materia, certificati da organismi accreditati possono fungere da mezzo per dimostrare tale capacità tecnica. La novità della disposizione riguarda gli operatori economici, che nel caso fossero sprovvisti di certificazione, devono dimostrare di non avere la possibilità di ottenerli entro i termini richiesti per motivi a loro non imputabili; in questo caso l'amministrazione aggiudicatrice accetta altre prove documentali purché gli operatori economici dimostrino l'equivalenza delle misure a quelle richieste nel quadro del sistema o della norma di gestione ambientale applicabile.

Nell'ipotesi di **esclusione dall'appalto** la disciplina dei motivi di esclusione dalla partecipazione alle gare pubbliche di appalto, oggi contenuta nell'art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016, contempla la possibilità di escludere dall'appalto ogni operatore economico nei cui confronti sia stata pronunciata una condanna con sentenza passata in giudicato, per un reato che incida sulla sua moralità professionale; in tal senso è da intendersi come mancato rispetto della normativa ambientale o di quella degli appalti pubblici in materia di accordi illeciti.

### ***I criteri obbligatori per l'acquisto di veicoli adibiti al trasporto su strada***

Se fino ad oggi il GPP è stato una politica pubblica da adottare in via volontaria, o più esattamente prima dell'entrata in vigore della L. n. 221/2015 e successivamente del D. lgs. 50/2016 che ne ha recepito l'obbligo, per quanto riguarda l'acquisto di veicoli adibiti al trasporto su strada, l'obbligo di introdurre criteri ambientali nelle procedure di appalto per l'acquisto e il noleggio di autoveicoli era già entrato in vigore a seguito del recepimento, mediante il D.lgs n. 24/2011, della direttiva 2009/33/Ce relativa alla promozione di veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.

Il Decreto aveva già previsto che le Amministrazioni e gli altri Enti appaltanti nella stesura dei bandi per l'acquisto di veicoli per il trasporto su strada devono tener conto:

- dell'impatto energetico e dell'impatto ambientale, tra cui il consumo energetico e le emissioni di CO<sub>2</sub>
- di talune sostanze inquinanti, nell'intero arco della vita dei veicoli, ma anche dei criteri ambientali minimi fissati dal Dm 8 maggio 2012 come modificato dal Dm 30 novembre 2012<sup>8</sup>.

A tal riguardo, si ricorda che il Dm 30 novembre 2012 ha escluso dalle regole degli appalti verdi di veicoli fissate dal Dm 8 maggio 2012 gli acquisti di veicoli per il trasporto di rifiuti.

---

<sup>8</sup> Si ricorda che tale decreto ha escluso dalle regole degli appalti verdi di veicoli fissate dal Dm 8 maggio 2012 gli acquisti di veicoli per il trasporto di rifiuti.

### 3.2 Vincoli normativi

La normativa europea e nazionale prevede la possibilità di introdurre criteri ambientali a condizione che tali criteri:

- siano direttamente connessi all'oggetto dell'appalto o, in alternativa, all'esecuzione dell'appalto;
- rispettino i principi del migliore rapporto qualità/prezzo, in termini di combinazione ottimale tra costo del bene/servizio per l'intero ciclo di vita e qualità finalizzata al soddisfacimento delle esigenze dell'utente finale;
- garantiscano il principio di parità di accesso per tutti i fornitori dell'Unione europea;
- siano esplicitamente citati nella documentazione di gara.

Per capire dove l'acquisto verde che l'amministrazione intendere compiere incontra ostacoli che potenzialmente sono suscettibili di generare contenzioso è utile conoscere la fonte primaria dalla quale essi principalmente derivano e *in primis*, la giurisprudenza del giudice europeo e del giudice nazionale in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità (TAR e/Consiglio di Stato).

La produzione giurisprudenziale - soprattutto di livello europeo - ha indirizzato la dottrina e gli operatori delle amministrazioni pubbliche che intendono "acquistare verde" ad intraprendere, per agire in modo pienamente legittimo e conforme ai principi dell'ordinamento europeo e nazionale, in linea di massima, dovranno seguire un percorso fondato:

- 1) sull'individuazione dei prodotti e dei servizi ai quali è possibile applicare criteri di selezione ecologici;
- 2) sulla richiesta agli operatori economici del possesso di determinati requisiti ambientali (sistema di gestione ambientale);
- 3) sulla fissazione di parametri ambientali che i prodotti o i servizi da acquistare devono rispettare (marchio ecologico);
- 4) sull'inserimento dei suddetti parametri nei bandi di gara o nei contratti di fornitura.

Pertanto, con riguardo alla **selezione degli operatori economici**, le amministrazioni potranno escludere gli offerenti che non soddisfino determinati requisiti professionali, poiché privi di sufficiente esperienza in materia ambientale o perché giudicati colpevoli di reati rilevanti secondo la normativa ambientale (ad es. Traffico illecito di rifiuti ai sensi dell'art. 260 D.Lgs. n.152/2006).

A queste conclusioni i giudici europei sono arrivati nel corso del tempo, dalle prime sentenze come le sentenze della CGUE del 17 settembre 2002, causa C-513/99 (Concordia Bus) e del 4 dicembre 2003, causa C-448/01 (Wienstrom), fino alle più recenti come la sentenza CGUE del 10 maggio 2012 n. C-368/10 nella quale si afferma che il diritto Ue consente ad un appalto pubblico per il quale l'amministrazione aggiudicatrice richieda o desideri che taluni prodotti da fornire provengano dall'agricoltura biologica o dal commercio equo e solidale, ma deve utilizzare specifiche dettagliate.

Nella prima, in ordine alla specificità e alla quantificabilità dei criteri di aggiudicazione, prima della valutazione delle offerte il comune di Helsinki aveva stabilito e pubblicato un sistema di aggiudicazione di punti supplementari per determinati livelli di rumorosità e di emissioni dei mezzi di trasporto ad uso pubblico. Tale sistema è stato considerato dalla CGUE adeguatamente specifico e quantificabile.

Nella Causa Wienstrom la CGUE ha invece stabilito che in un'offerta per la fornitura di energia elettrica un criterio correlato esclusivamente al quantitativo di energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili che ecceda il consumo previsto dell'amministrazione aggiudicatrice (che costituiva l'oggetto dell'appalto) non possa essere considerato come collegato all'oggetto dell'appalto. Per stabilire tale collegamento con l'oggetto dell'appalto: il criterio correlato al quantitativo di energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili avrebbe dovuto riguardare solo l'elettricità effettivamente fornita all'amministrazione aggiudicatrice.

Nella terza sentenza, riportata come esempio dei pronunciamenti dei giudici europeo, nell'ambito dell'aggiudicazione di un appalto pubblico per la fornitura e la gestione di macchine automatiche per il caffè, oggetto di un bando pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 16 agosto 2008, la provincia Noord-Holland, i giudici hanno stabilito che l'inserimento di una clausola che concernente criteri di sostenibilità degli acquisti e di responsabilità sociale delle imprese, indicati genericamente come idonei a "contribuire al miglioramento della sostenibilità del mercato del caffè e ad una produzione del caffè responsabile sotto il profilo ambientale, sociale ed economico", è incompatibile con l'articolo 23, paragrafo 6, della direttiva 2004/18/CE dal momento in cui viene imposto che taluni prodotti da fornire presentino un'eco-etichettatura determinata, invece di utilizzare specifiche dettagliate, dando luogo così all'assegnazione di un certo punteggio nell'ambito della selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, senza però aver preliminarmente elencato i criteri sottesi a tali marchi di qualità né aver autorizzato che fosse fornita con ogni mezzo appropriato la prova che un prodotto soddisfaceva tali criteri sottesi.

Sul fronte nazionale la giurisprudenza amministrativa, confermata da numerose decisioni univoche nel ritenere, ad esempio, che l'ente aggiudicante ha la possibilità di prevedere criteri di valutazione della capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi, ulteriori e più stringenti di quelli previsti dall'art. 42 (art. 48, direttiva 2004/18; 14, Dlgs n. 158 del 1995; art. 14, Dlgs n. 358/1995), a condizione che tali criteri risultino ragionevoli e proporzionati rispetto al servizio richiesto al futuro aggiudicatario. Secondo il T.A.R. Cagliari Sardegna sez. I, 17 febbraio 2009, n. 197, sia le direttive comunitarie in tema di appalti pubblici sia, nell'ordinamento interno, il codice dei contratti pubblici consentono di definire l'oggetto del contratto posto in gara facendo ricorso ai requisiti funzionali ovvero rinviando a norme tecniche approvate da organismi europei o internazionali di normalizzazione, ovvero mediante l'impiego di entrambe le modalità di descrizione.

E ancora il TAR Lazio (Roma Sez. I - sentenza 19 gennaio 2012, n. 648) afferma che è legittima la *lex specialis* di una gara per l'affidamento del servizio di rimozione, trasporto, demolizione ed avvio a

recupero/smaltimento di imbarcazioni (nella specie di trattava di imbarcazioni esistenti nell'isola di Lampedusa nell'ambito dell'emergenza derivante dall'eccezionale afflusso di cittadini extracomunitari), che impone, a pena di esclusione, il possesso dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali per categorie e classi adeguate all'intervento da eseguire, atteso che il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale, ai commi 5 e 6 prescrive, rispettivamente, l'iscrizione all'Albo quale requisito per lo svolgimento, tra altro, delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti e di bonifica dei siti, e qualifica la stessa come titolo per l'esercizio delle attività di raccolta, di trasporto, di commercio e di intermediazione dei rifiuti. D'altra parte, continuano i giudici, il trasporto dei relitti via mare, contenenti anche oli, carburanti ed altre sostanze inquinanti, è operazione alquanto delicata, perché comporta notevoli rischi per l'ambiente e per la salute ed è influenzata necessariamente dalle imponderabili condizioni meteo e del mare.

Con riguardo alla necessità di considerare le offerte equivalenti, il TAR Sardegna (Cagliari Sez. I - sentenza 20 febbraio 2012, n. 137) ha stabilito che ai sensi dell'art. 68, comma 4, del d.lgs. n. 163 del 2006 (codice dei contratti pubblici), non è consentito alle stazioni appaltanti ritenere inidonea un'offerta per il motivo che i prodotti ed i servizi offerti non sono conformi alle specifiche di riferimento, se nell'offerta stessa è data prova, con qualsiasi mezzo appropriato, che le soluzioni proposte corrispondano in maniera equivalente ai requisiti richiesti dalle specifiche tecniche. Inoltre il principio dell' "equivalenza" che si ricava dalla lettera dell'art. 68 del d.lgs. n. 163 del 2006, ove è prescritto che i documenti del contratto, quali il bando di gara, il capitolato d'oneri o i documenti complementari devono dettagliatamente indicare le specifiche tecniche richieste, senza però individuare una specifica fabbricazione o provenienza, al fine di evitare la ingiustificata restrizione della rosa dei partecipanti alla gara, con nocumento all'interesse pubblico sotteso alla più ampia partecipazione alla stessa, consente di affermare che può intendersi come equivalente un prodotto che abbia caratteristiche identiche o analoghe al bene descritto in capitolato e che garantisca, almeno, le medesime prestazioni. La stazione appaltante, in presenza di offerte equivalenti, deve pertanto verificare la sussistenza dei requisiti descritti al fine di effettuare la valutazione dell'offerta.

Sul requisiti della moralità professionale il Consiglio di Stato (Sez. V - sentenza 27 maggio 2008, n. 2522) ha affermato che deve essere esclusa da una gara di appalto una impresa che abbia falsamente dichiarato la inesistenza nei confronti delle persone preposte ai suoi organi rappresentativi e tecnici di sentenze penali di condanna o di sentenze pronunciate ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, e che ai sensi del combinato-disposto costituito dal comma 1, lettera c e dal comma 2 dell'art. 75 del D.P.R. n. 554 del 1999 l'impresa stessa aveva l'obbligo di dichiarare. Nella caso di specie non era stata dichiarata la esistenza di un decreto penale di condanna pronunciato per un reato di natura ambientale, per il quale sussisteva l'obbligo di dichiarazione, in quanto anche tale fattispecie deve farsi rientrare nell'ipotesi di cui all'articolo 12 del D.Lgs. n. 157/1995.

Con riferimento invece alla **certificazione ambientale**, occorre prestare attenzione al principio della proporzionalità così come indica il Consiglio di Stato (Sez. V - sentenza 2 agosto 2010, n. 4) secondo cui è

illegittima, essendo priva del requisito di proporzionalità ed obiettivamente in contrasto con il principio di ampia partecipazione, la clausola di un bando di gara che richiede come requisito legittimante di partecipazione alla gara di “ampliamento, razionalizzazione, adeguamento, potenziamento, risparmio energetico, gestione, esercizio, manutenzione ordinaria programmata e straordinaria all’impianto di pubblica illuminazione”, la certificazione relativa al possesso del sistema di qualità della serie europea ISO 14001 (relativo alla gestione ambientale), essendo evidente la sproporzione tra il requisito in concreto richiesto e l’oggetto dell’appalto (fattispecie relativa ad appalto del servizio di manutenzione dell’impianto di illuminazione pubblica in un Comune con meno di 10.000 abitanti). Nella motivazione della sentenza i giudici ricordano che il disposto dell’articolo 44 del decreto legislativo 23 aprile 2006, n. 163, "unicamente nei casi appropriati" consente richieste di specifiche certificazioni relative alla gestione ambientale. D’altra parte è stato osservato che, nella specie, la correlazione tra certificato richiesto e appropriata rilevanza del servizio in questione non aveva formato oggetto di alcuna valutazione ed esternazione da parte dell’Amministrazione appaltante, la quale non aveva neppure inteso valersi della clausola finale dell’articolo 44 citato, secondo la quale le stazioni appaltanti accettano parimenti altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

Infine, l’istituto dell’**“avvalimento”** (prima disciplinato dagli artt. 49 e 50 del Codice n. 163/2006, oggi dall’art. 89 del D.Lgs. n. 50/2016), rappresenta un elemento di una certa rilevanza anche nel caso di requisiti ambientali. Come noto tale istituto offre la possibilità per il candidato *“di soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, ovvero di attestazione della certificazione Soa avvalendosi dei requisiti di un altro soggetto o dell’attestazione Soa di altro soggetto”*, che viene definito *“impresa ausiliaria”*.

L’avvalimento, definito come possesso indiretto dei requisiti o possesso dei requisiti *per relationem*, risponde all’esigenza di favorire l’accesso al sistema degli appalti pubblici anche alle imprese che da sole non possedevano i requisiti necessari, e, quindi, in ossequio all’esigenza di favorire la crescita dei soggetti economici nell’ottica del *favor participationis*.

Sull’istituto occorre in primo luogo segnalare che la posizione dell’AVCP (Cfr, Determinazione n. 2 del 1/08/2012), in particolare sulla certificazione di qualità - ma le stesse considerazioni possono essere fatte anche per la certificazione ambientale - è ferma nell’interpretare l’art. 49 del Codice n. 163/2006 nel senso che esso non consente l’avvalimento della certificazione di qualità, tranne nell’ipotesi in cui la stessa sia compresa nella attestazione SOA. Questo in considerazione della natura sostanziale della certificazione in questione. Anche sull’iscrizione all’Albo gestori ambientali, secondo l’Autorità (ma si veda anche TAR Lazio - ROMA SEZ. II TER - sentenza 22 dicembre 2011, n. 10080), essa è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, pertanto ne deriva che, proprio per la delicatezza e rilevanza delle funzioni svolte da tali soggetti (dal punto di vista ambientale ed igienico-sanitario), ritiene necessario che i partecipanti alle procedure s’appalto siano in possesso di caratteristiche aziendali ed organizzative tali da

connotarli a livello soggettivo e da non consentire lo svolgimento delle attività da parte di soggetti terzi che ne siano privi.

In contrapposizione a tale posizione vi sono altre pronunce quali quella del (T.A.R. Basilicata, 3 maggio 2010, n. 224 che assume un altro orientamento, meno rigido, secondo il quale la disciplina dell'articolo 49 non pone alcuna limitazione all'avvalimento se non per i requisiti strettamente personali, di carattere generale, di cui agli artt. 38 e 39 del Codice degli appalti, mentre il requisito della certificazione di qualità - in quanto connesso ad una procedura con la quale un soggetto verificatore esterno all'impresa, terzo e indipendente e a ciò autorizzato, fornisce attestazione scritta che un'attività è conforme ai requisiti specificati da norme tecniche, garantendone la validità nel tempo attraverso un'adeguata sorveglianza – dovrebbe essere acquisito come requisito speciale di carattere (pur sempre) tecnico- organizzativo e come tale suscettibile di avvalimento.

Infine si registra un orientamento intermedio che sposa una posizione sostanzialistica (Cons. Stato, Sez. III, 18 aprile 2011, n. 2344) ritenendo necessaria una effettiva corrispondenza tra fase della qualificazione e fase dell'esecuzione. In questo contesto, è onere del concorrente dimostrare che l'impresa ausiliaria non si impegna semplicemente a "prestare" il requisito soggettivo richiesto, quale mero valore astratto, ma assume l'obbligazione di mettere a disposizione dell'impresa ausiliata, in relazione all'esecuzione dell'appalto, le proprie risorse ed il proprio apparato organizzativo, in tutte le parti che giustificano l'attribuzione del requisito di qualità (a seconda dei casi, mezzi, personale, prassi e di tutti gli altri elementi aziendali). Quest'ultima posizione appare probabilmente quella preferibile poiché rappresenta quella più in linea con la ratio dell'istituto dell'avvalimento, quello di introdurre una nuova forma di organizzazione tra imprese, consentendo la massima partecipazione ma non quella di interrompere il necessario collegamento tra requisiti di partecipazione ed esecuzione del contratto.

Più recentemente, il Consiglio di Stato è intervenuto in merito alla possibilità della certificazione Emas ad essere oggetto di contratto di avvalimento. La sentenza 28 giugno 2016, n. 2903 ribadisce come la disciplina in tema di qualificazione degli operatori economici (ai sensi degli artt. 42 e 44 D.Lgs. n. 163/2006, oggi artt. 87 e 89 del D.Lgs. n. 50/2016 contenente la nuova disciplina sui contratti pubblici che ha abrogato la precedente) è stata ammessa la possibilità di avvalersi, per un operatore nel settore della gestione di rifiuti urbani carente della certificazione Emas, di avvalersi della medesima certificazione in possesso di un'impresa ausiliaria, ai fini della partecipazione alla gara, mediante idoneo contratto di avvalimento.

Da questa breve rassegna, nonostante le pronunce riportate si riferiscano alla disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici del 2006, oggi abrogata dal D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., si deduce che la produzione giurisprudenziale sul tema del Green Public Procurement e del Social Procurement affonda le proprie radici nell'esigenza di contemperamento tra il principio di selezione del miglior contraente, con quello fondamentale di tutela della concorrenza e della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi, come codificati dal Trattato istitutivo Ue che richiede il superamento di ingiustificate barriere all'ingresso, principi



tuttora attuali e ispiratori delle modalità di conduzione delle procedure pubbliche di acquisizione di lavori, servizi e forniture.

### 3.3 Il percorso da seguire per “acquistare verde”

Già nei considerando contenuti nelle nuove direttive su appalti e concessioni del 2014, in ordine al rispetto della normativa ambientale (e sociale) e vigilanza nell’esecuzione dell’appalto, si legge: “ *La vigilanza sull’osservanza delle disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro dovrebbe essere svolta nelle fasi pertinenti della procedura di appalto, nell’applicare i principi generali che disciplinano la selezione dei partecipanti e l’aggiudicazione dei contratti, nell’applicare i criteri di esclusione e nell’applicare le disposizioni riguardanti le offerte anormalmente basse. La necessaria verifica a tal fine dovrebbe essere effettuata conformemente alle pertinenti disposizioni della presente direttiva, in particolare quelle relative ai mezzi di prova e alle autodichiarazioni*”.

In linea a questi indirizzi, confermati anche dalla giurisprudenza europea e nazionale, si possono identificare quattro approcci principali per l’inserimento e la gestione di criteri ambientali nell’ambito del processo di acquisto della Pubblica Amministrazione. I seguenti punti riportano i quattro momenti fondamentali del processo di acquisto in cui i criteri di sostenibilità ambientale e sociale possono essere inseriti:

1. definizione dell’oggetto dell’appalto;
2. individuazione di criteri ambientali di partecipazione;
3. valorizzazione dei requisiti ambientali dell’offerta;
4. rispetto di criteri ambientali nella fase di post-aggiudicazione.

Tuttavia anche tale approccio, che finora ha guidato gli operatori pubblici nell’inserimento *volontario* dei criteri ambientali, oggi deve tenere conto dell’obbligo derivante dall’applicazione dell’art. 34 del Codice appalti e ss.mm.ii.

#### 3.3.1 Fase 1: definizione dell’oggetto dell’appalto

L’amministrazione aggiudicatrice può inserire criteri ambientali e sociali fin dalla fase di individuazione del bene/servizio da acquistare (oggetto dell’appalto) e/o di definizione delle sue caratteristiche, sotto forma di specifiche tecniche, tenendo sempre in considerazione che il rispetto di determinati requisiti siano strettamente connessi all’oggetto del contratto che si deve aggiudicare.

Il primo passo da compiere è quello di verificare i criteri ambientali che possono essere collegati all’oggetto dell’appalto mediante un opportuno approfondimento del CAM ministeriale applicabile alla categoria merceologica di riferimento o affine ad essa. Ciò comporta per l’amministrazione aggiudicatrice una riflessione iniziale sui “rischi” ambientali connessi al processo produttivo o alle modalità di utilizzo del bene

che si intende acquistare, nonché alle opportunità di promozione di aspetti ambientali che l'appalto di lavori o di acquisto del bene/servizio potrebbero implicare. Questo tipo di elaborazione rappresenta infatti la fase nella quale emerge più evidente il ruolo che ha la Pubblica amministrazione nella promozione di prodotti, servizi e in generale sistemi di sostenibilità ambientale con le conseguenti ricadute nel mercato economico o nel settore di riferimento tenendo in considerazione anche il fatto che i requisiti ambientali contenuti nei decreti attuativi del PANGPP sono minimi e che l'amministrazione può introdurre anche criteri più ambiziosi, fermo restando la loro compatibilità con i principi "cardine" relativi alla concorrenza nel mercato anche in ordine all'effettivo riscontro sul mercato di prodotti o servizi con determinate prestazioni anche elevate in termini ambientali .

Nell'analisi che l'amministrazione deve condurre occorre considerare alcuni elementi di sostanziale importanza fra cui il fatto che per i requisiti ambientali, ma anche nel caso di requisiti sociali, è preferibile, dopo la rimodulazione degli elementi che possono entrare nella valutazione dell'offerta tecnica, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, fare riferimento a sistemi di etichettatura del bene/servizio richiesto o dei materiali di lavorazione come nel caso di realizzazione di lavori pubblici. In tal caso le amministrazioni aggiudicatrici/ stazioni appaltanti, infatti, possono precisare che i prodotti o servizi contraddistinti da una determinata etichettatura o certificazione sono conformi alle specifiche tecniche definite nel capitolato di gara, prevedendo sempre e comunque mezzi di prova equivalenti al fine di soddisfare il principio di non discriminazione. In questa specifica fase è possibile richiedere certificazioni relative alla gestione aziendale (es. Registrazione Emas, Standard ISO 14001, SA8000, ISO 26000). Nell'esperienza questo approccio si è rivelato maggiormente efficace, in quanto più facilmente applicabile, alle forniture di beni soprattutto nel caso evidente delle ecoetichette o di prodotti di acquisto equo – solidale, al contrario nel caso di contratti per l'affidamento di servizi spesso le amministrazioni non si sono spinte molto nell'inclusione di criteri ambientali o sociali se non con riferimento all'organizzazione o ai "modelli organizzativi" dell'operatore economico – per citare in modo preciso alcuni elementi propri della disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche contenuta nel D.Lgs. n. 231/2001 - come nel caso della certificazione ambientale c.d. "di processo" secondo il Regolamento Ue Emas o lo standard ISO 14001. Per garantire una più efficace individuazione degli aspetti ambientali connessi all'appalto, nella fase di analisi dei fabbisogni, l'amministrazione aggiudicatrice non deve focalizzarsi esclusivamente sulla rilevazione delle proprie necessità quali-quantitative, ma deve tenere conto anche di aspetti legati alle esigenze dei soggetti a vario titolo interessati dall'utilizzo dei prodotti o dall'espletamento dei servizi che si vogliono acquistare (personale impiegato, utenti, ecc.). A tale scopo, nella definizione degli criteri ambientali dell'appalto, potrebbe essere opportuno coinvolgere esperti di settore al fine di dare una maggiore legittimazione alle scelte che intende effettuare l'amministrazione aggiudicatrice.

Ad esempio, nell'affidamento del servizio di ristorazione collettiva, occorrerà considerare la qualità dei prodotti da utilizzare nella preparazione dei pasti (come nel caso di prodotti biologici) qualora si tratti di

utenza sensibile alla qualità dei prodotti quale quella rappresentata dai bambini in età scolastica della scuola dell'infanzia e della scuola primaria (dai 3 ai 10 anni in caso di servizio di ristorazione scolastica).

Valutate le proprie esigenze o, come si è visto, quelle dell'utenza, nonché i criteri ambientali che si intende includere nella propria procedura di appalto, l'amministrazione deve svolgere un'attenta analisi di mercato, per valutare ciò che i soggetti economici che operano nel settore di riferimento possono effettivamente offrire rispetto ai criteri individuati. Questa fase è necessaria affinché le specifiche tecniche utilizzate per definire l'appalto non si rivelino discriminatorie, considerando che per ogni procedura è necessario tutelare la concorrenza e favorire un'ampia partecipazione alla gara.

### 3.3.2 Fase 2: Individuazione dei criteri ambientali e definizione strategia di gara

Una volta effettuata l'analisi di mercato e identificato l'oggetto dell'appalto, l'amministrazione deve individuare i criteri ambientali minimi applicabili in base alla categoria merceologica di riferimento e ai singoli beni e servizi inclusi nel capitolato posto a base di gara, anche in relazione ai requisiti di partecipazione che le imprese devono necessariamente possedere per concorrere alla procedura.

Con l'entrata in vigore dell'obbligo di applicazione del GPP, l'amministrazione aggiudicatrice per non incorrere in ricorsi dovrà applicare l'art. 34 del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., ai fini dell'adempimento di inserimento di "almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali" nel rispetto dei principi che sottendono alla correttezza, oltre che alla legittimità sul piano giuridico, degli affidamenti dei contratti pubblici quali i principi di adeguatezza e proporzionalità rispetto alla tipologia, all'importo e all'oggetto della procedura.

Successivamente dovrà definire una propria strategia di gara in base alla quale l'amministrazione dovrà porre, attraverso la redazione della documentazione di gara, le proprie richieste in specifiche tecniche quantificabili e assegnare dei "pesi" alle caratteristiche ambientali aggiuntive da ritenere premianti in sede di aggiudicazione.

In linea con la normativa sugli appalti pubblici e con quanto affermato finora, i criteri di selezione devono essere non discriminatori e collegati all'oggetto dell'appalto.

Sul piano della legittimità di requisiti di sostenibilità ambientale, è utile segnalare che le specifiche tecniche sono valutazioni di merito riservate all'amministrazione che non sono sindacabili dal giudice amministrativo, se non si rivelano affette da evidenti irrazionalità o errori.

La fase di definizione delle specifiche tecniche è quella che maggiormente si presta ad essere la parte più densa di requisiti ambientali nell'ambito di una procedura pubblica di acquisizione di lavori, servizi e forniture. L'art. 68 del Codice disciplina le specifiche tecniche occorrenti alle stazioni appaltanti per dare l'esatta definizione dell'oggetto del contratto, sotto il profilo tecnico e qualitativo. La disposizione recepisce

---

<sup>9</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, n. 4272 dell'8 settembre 2008.

quanto previsto all'art. 23 della direttiva 2004/18/Ce, ai sensi del quale le specifiche tecniche "ogniquale volta sia possibile (...) devono essere definite in modo da tenere conto (...) della tutela ambientale". La stessa norma, peraltro, ribadisce il principio generale che le "specifiche tecniche devono consentire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura dei contratti pubblici alla concorrenza".

In particolare nell'inserimento delle specifiche tecniche occorre tenere presente che:

- a) salvo che siano giustificate dall'oggetto dell'appalto, le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Tale menzione o riferimento sono tuttavia consentiti, in via eccezionale, nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell'oggetto dell'appalto non sia possibile applicando il divieto descritto. In tal caso la menzione o il riferimento sono accompagnati dall'espressione «o equivalente»;
- b) le amministrazioni aggiudicatrici, quando si avvalgono della possibilità di fare riferimento alle specifiche tecniche mediante indicazione di norme che recepiscono norme europee, alle valutazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione (v. lett. b dell'elenco precedente recante le possibili specifiche tecniche), non possono dichiarare inammissibile o escludere un'offerta per il motivo che i lavori, le forniture o i servizi offerti non sono conformi alle specifiche tecniche alle quali hanno fatto riferimento, se nella propria offerta l'offerente dimostra, con qualsiasi mezzo appropriato che le soluzioni proposte ottemperano in maniera equivalente ai requisiti definiti dalle specifiche tecniche.
- c) le amministrazioni aggiudicatrici, quando si avvalgono della facoltà di definire le specifiche tecniche in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, ove i parametri siano sufficientemente precisi come indicato alla lettera dell'elenco precedente, non possono dichiarare inammissibile o escludere un'offerta di lavori, di forniture o di servizi conformi a una norma che recepisce una norma europea, a una omologazione tecnica europea, a una specifica tecnica comune, a una norma internazionale o a un sistema tecnico di riferimento adottato da un organismo europeo di normalizzazione se tali specifiche contemplano le prestazioni o i requisiti funzionali da esse prescritti. In tal caso, nella propria offerta, l'offerente è tenuto a dimostrare con qualunque mezzo appropriato, compresi i mezzi di prova disciplinati dal Codice, che i lavori, le forniture o i servizi conformi alla norma ottemperano alle prestazioni e ai requisiti funzionali dell'amministrazione aggiudicatrice.

In stretta connessione al tema delle specifiche tecniche vi è anche la questione delle **varianti migliorative** nell'ambito di procedure di selezione mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa: in

tale occasione gli offerenti possono apportare varianti migliorative alle loro offerte, rispetto alle specifiche indicate dall'amministrazione. È plausibile che possa accadere che l'ente non sia in grado (per una carenza di conoscenze), al momento della individuazione dell'oggetto del contratto, di richiedere specifiche tecniche di tipo ecologico. In tali casi, alle pubbliche amministrazioni è consentito chiedere ai concorrenti di apportare le varianti "verdi", migliorando in senso ecosostenibile le caratteristiche delle specifiche tecniche minime già definite da valutarsi in sede di gara. È comunque necessario che tale possibilità sia espressamente contemplata dai documenti di gara, nel rispetto della par condicio tra i concorrenti, per ritenersi ammissibile e coerente con i principi del diritto comunitario.

Laddove appropriato, potranno ad esempio essere valutati i risultati ottenuti in passato dai fornitori per l'esecuzione di appalti simili in relazione agli standard ambientali richiesti. Anche la richiesta di presentazione di certificazioni ambientali in possesso dei fornitori in ordine ai loro processi produttivi (es. ISO 14001 e EMAS) dovrà essere giustificata dal limite della logica e della ragionevolezza dei requisiti richiesti e della pertinenza e congruità allo scopo perseguito. Nel caso delle certificazioni, come già ricordato, è comunque sempre obbligatorio prevedere mezzi di prova equivalenti.

Per quanto riguarda la documentazione di gara, occorre ricordare che l'amministrazione aggiudicatrice dovrà esplicitare i requisiti di capacità tecnica di carattere ambientale che i fornitori devono possedere per partecipare alla procedura. Dovrà inoltre specificare le modalità attraverso cui i partecipanti alla procedura di gara potranno dimostrare tali capacità ed il possesso di tali requisiti (salvo le modalità di invio telematico della documentazione necessaria tramite il sistema di verifica AVCPass, le cui funzioni oggi sono passate in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), nonché segnalare la documentazione di supporto eventualmente richiesta e le precise modalità di compilazione. Infine, la stazione appaltante potrà, al fine di rendere più agevole la presentazione delle offerte, predisporre modelli predefiniti per gli offerenti, anche in base ai bandi –tipo di emanazione da parte dell'ANAC come previsto dall'art. 71 del D.Lgs. n. 50/2016, ove è altresì previsto che essi contengano i criteri ambientali minimi di cui all'articolo 34, e ad altri strumenti di *regolazione flessibile* quali linee guida, capitolati-tipo, contratti-tipo come previsto nell'art. 213 del Codice e ss.mm.ii recante compiti e funzioni dell'ANAC.

### **3.3.3 Fase 3: Valorizzazione dei requisiti ambientali nell'offerta**

Come già accennato, i requisiti premianti potranno riferirsi strettamente alle caratteristiche e alle prestazioni ambientali dei prodotti/servizi oggetto dell'appalto o al loro processo di produzione. Per quanto riguarda la richiesta di eventuali marchi o etichette di rilevanza ambientale, l'amministrazione può precisare quelli ritenuti conformi ad alcuni criteri ambientali richiesti, lasciando alle imprese la possibilità di dimostrare la conformità ai requisiti stabiliti anche attraverso altri mezzi. L'importante è che l'impresa sia in grado di

dimostrare di non avere avuto la possibilità di ottenere l'etichettatura specifica indicata dall'amministrazione aggiudicatrice o un'etichettatura equivalente entro i termini richiesti, per motivi ad esso non imputabili

Attraverso il sistema di pesi preventivamente definito, nella fase di valutazione delle proposte pervenute, l'amministrazione dovrà svolgere un'analisi comparativa tra le diverse offerte valutando i criteri ambientali inseriti dagli offerenti e identificare l'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo.

Con riferimento alla fase di aggiudicazione vera e propria, allorché l'amministrazione decida di aggiudicare l'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione dovrà fondarsi sui criteri economici e qualitativi preliminarmente indicati dall'amministrazione. Per garantire l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo entro il trenta per cento per il punteggio economico (comma 10 bis all'art.95 Dlgs 50/2016 introdotto dal correttivo D.lgs 56/2017).

Risulta, quindi, di fondamentale importanza che nella predisposizione degli atti di gara, l'amministrazione fornisca le modalità e i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto, esplicitando in maniera chiara e inequivocabile il punteggio attribuito a ogni requisito ambientale richiesto, in modo che tutti gli offerenti ne siano al corrente al momento della preparazione delle offerte e che pertanto sia rispettata la *par condicio* tra i partecipanti.

### *Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa*

La novità introdotta dal legislatore europeo e nazionale è che all'aggiudicazione degli appalti si procede sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sempre 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.

Quindi si può affermare che l'ente affidante esercita un potere di scelta tecnico-discrezionale sulla base di parametri predefiniti nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento, sebbene i criteri di aggiudicazione non le conferiscano un potere di scelta illimitata dell'offerta ma, piuttosto, sono a garanzia di una concorrenza effettiva ed accompagnati da specifiche che consentono l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte.

In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare:

- a) 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;

- b) il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 % del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto stesso;
- c) il costo di utilizzazione e manutenzione, avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi i costi 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;
- d) la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;
- e) l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto;
- f) il servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;
- g) le condizioni di consegna quali la data di consegna, il processo di consegna e il termine di consegna o di esecuzione.

E' da segnalare anche la disposizione del Codice, del tutto innovativa, di recepimento di un principio espresso nella direttiva UE sugli appalti del 2014, in base alla quale (comma 7 dell'art. 95) l'elemento relativo al costo, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi.

Anche il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, come del resto il criterio del prezzo più basso, è da considerare connesso all'oggetto dell'appalto, sotto qualsiasi aspetto afferente ai beni, servizi e lavori, ed in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi quei fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio, o in un processo specifico da individuarsi anche in altra fase, successiva al loro ciclo di vita.

Sempre con riguardo agli elementi di valutazione, viene definitivamente superata la rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che aveva caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica: nella valutazione delle offerte possono essere valutati profili di carattere soggettivo introdotti, qualora consentano di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o di valorizzare caratteristiche dell'offerta ritenute particolarmente meritevoli ed in ogni caso, devono riguardare aspetti che incidono in maniera diretta sulla qualità della prestazione. [Per approfondimento sul documento relativo alle Linee Guida Anac sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si veda

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/> ]

Inoltre, compatibilmente con l'ordinamento europeo, le amministrazioni aggiudicatrici devono indicare nel bando di gara (nell'avviso o nell'invito), i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior *rating di legalità* dell'offerente, per agevolare la partecipazione alle procedure di affidamento per le microimprese, piccole e medie imprese, per i giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione. Indicano altresì il maggior punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente.

In base alla nuova disciplina prescritta nel Decreto n. 50, ed in particolare nell'art. 95 e ss.mm.ii, sono stati individuati alcuni affidamenti che, per tipologia/importo, devono essere aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa come: i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera e i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura. Al comma 13 indicano altresì il maggior punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente ivi inclusi i beni o prodotti da filiera corta o a chilometro zero.

Viene inoltre precisato che può essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

- a) per i lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo. Pertanto oltre tale soglia occorre aggiudicare i lavori con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- 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 e sino alla soglia di rilevanza comunitaria (art. 35) solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

### ***Il Life Cycle Cost: il ruolo del costo del ciclo di vita nella valutazione dell'offerta tecnica***

Uno degli elementi caratterizzanti la valutazione degli elementi qualitativi delle offerte presentate dai concorrenti in occasione della partecipazione a procedure pubbliche di appalto è il *life cycle costing*.

L'art. 95 del Codice dispone che le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono all'aggiudicazione degli appalti 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. In base a quest'ultima disposizione i costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:



- a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali:
- 1) costi relativi all'acquisizione;
  - 2) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse;
  - 3) costi di manutenzione;
  - 4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio;
- b) costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

Quando valutano i costi utilizzando un sistema di costi del ciclo di vita, le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che la stazione appaltante impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati.

Per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali, il metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

- a) essere basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. Se il metodo non è stato previsto per un'applicazione ripetuta o continua, lo stesso non deve favorire né svantaggiare indebitamente taluni operatori economici;
- b) essere accessibile a tutte le parti interessate;
- c) i dati richiesti devono poter essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di altri Stati membri, di paesi terzi parti dell'AAP (Accordo sugli appalti pubblici)<sup>10</sup> o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare o ratificati dall'Italia.

L'allegato XVIII al decreto legislativo n. 50/2016 contiene l'elenco degli atti legislativi dell'Unione e, ove necessario, degli atti delegati attuativi che approvano metodi comuni per la valutazione del costo del ciclo di vita.

### **3.3.4 Fase 4: Il rispetto dei criteri ambientali in fase di esecuzione del contratto**

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero garantire il rispetto dei criteri ambientali e sociali anche nella fase di "post aggiudicazione". Con idonei strumenti contrattuali, l'amministrazione aggiudicatrice deve assicurarsi che il personale addetto all'esecuzione dell'appalto soddisfi effettivamente le norme specifiche di qualità e che tale personale possa essere sostituito solo con il consenso dell'amministrazione aggiudicatrice

---

<sup>10</sup> Art. 49 D.lgs. n. 50/2016 Condizioni relative all'AAP e ad altri accordi internazionali "1. Nella misura in cui sono contemplati dagli allegati 1, 2, 4 e 5 e dalle note generali dell'appendice 1 dell'Unione europea dell'AAP e dagli altri accordi internazionali a cui l'Unione è vincolata, le amministrazioni aggiudicatrici applicano ai lavori, alle forniture, ai servizi e agli operatori economici dei Paesi terzi, firmatari di tali accordi, un trattamento non meno favorevole di quello concesso ai sensi del presente codice".

che si accerta che il personale sostitutivo sia di livello qualitativo equivalente. Risulta quindi fondamentale, in questo senso, un piano formativo aziendale sulla gestione degli aspetti ambientali individuati come significativi (anche potenzialmente), ad esempio, nell'ambito di un sistema di gestione ambientale.

Nei considerando nelle direttive su appalti e concessioni si legge, in merito alla scelta fondata sulla qualità dei partecipanti alle gare che... *qualora la qualità del personale addetto influisca sul livello dell'esecuzione dell'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche avere la facoltà di usare come criterio di aggiudicazione l'organizzazione, la qualifica e l'esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto in questione, in quanto ciò può incidere sulla qualità dell'esecuzione dell'appalto e, di conseguenza, sul valore economico dell'offerta.*

Sotto questo aspetto anche il legislatore nazionale, prima con il c.d. "Collegato ambientale", poi con il nuovo Codice D.lgs. n. 50/2016 (art. 34), ha introdotto nella disciplina degli appalti pubblici la possibilità (*rectius* l'obbligo per le categorie merceologiche oggetto dei CAM) per le stazioni appaltanti di imporre almeno, oltre alle specifiche tecniche, clausole contrattuali volte alla tutela dell'ambiente, in fase di esecuzione delle prestazioni (di servizi, lavori e consegna di forniture), nell'ambito delle quali il controllo e il monitoraggio delle "prestazioni ambientali" dell'aggiudicatario rivestono senza dubbio una notevole importanza.

Tale principio è stato recepito nel Codice del 2016, all'art. 100 "*Requisiti per l'esecuzione dell'appalto*", ai sensi della quale 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*". Tali condizioni "*possono attenersi, in particolare, a esigenze sociali e ambientali*", purché siano precisate nel bando di gara o nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'onori e nel rispetto della compatibilità con i noti principi del diritto comunitario. In questo caso deve trattarsi di condizioni esecutive aggiuntive rispetto all'oggetto del contratto in senso stretto, poiché, altrimenti, esse verrebbero a coincidere con le "specifiche tecniche", legate alle modalità esecutive dello stesso. Deve trattarsi, cioè, di elementi accessori o complementari del contratto, che sono imposti dall'oggetto stesso del medesimo<sup>11</sup>. In concreto, tale disposizione consente di acquistare prodotti e servizi preferibili in ordine agli aspetti ecologici, per esempio richiedendo ai fornitori l'utilizzo di un sistema di gestione ambientale o la certificazione della qualità ecologica dei beni e dei servizi erogati.

Inoltre, su questo fronte, soprattutto con riguardo alla realizzazione di opere pubbliche e quindi all'esecuzione di contratti di lavori pubblici, regolamentati dai CAM sull'edilizia - Decreto 24 dicembre 2015 (aggiornato con DM 11 gennaio 2017) "*Criteri Ambientali Minimi*" per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione - si può configurare un ampio scenario che comprende svariate misure di

---

<sup>11</sup> Corte di giustizia, 21 febbraio 2008, causa C-412/04, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana.

salvaguardia ambientale, quali il monitoraggio dell'esecuzione della prestazione secondo la qualità ambientale richiesta, le eventuali misure compensative dell'impatto ambientale, che non si riesca a mitigare, e l'assolvimento delle prescrizioni impartite in sede di verifica Via/Vas ai sensi dell'art. 6 della legge n. 349 dell'8 luglio 1986, e dell'art. 35, comma 2ter, del Dlgs n. 152/2006 e ss.mm.ii., che certamente richiedono una estensione della direzione dell'esecuzione del contratto a taluni specifici aspetti, quali ad esempio: la qualità dell'aria, i sistemi di protezione acustica, le specifiche modalità operative per l'esecuzione della prestazione, la manutenzione e gestione degli aspetti di natura ambientale, gli eventuali interventi di riqualificazione del territorio, l'eventuale istituzione di uno specifico "Comitato di controllo" dell'attuazione delle prescrizioni relative alla fase di realizzazione che supporti l'attività istituzionalmente demandata al direttore dell'esecuzione del contratto di conserva con il Rup.

Come accennato, tali clausole devono essere state precedentemente menzionate negli atti di gara, ma non è necessario che le condizioni ricercate esistano al momento della presentazione dell'offerta: la conformità non va quindi richiesta durante la procedura di appalto e non deve essere oggetto di valutazione.

Infine, rispetto alla specifica fase di esecuzione del contratto, è opportuno segnalare che essa assume più rilevanza non tanto in ordine ai criteri ambientali quanto a quelli sociali. Come si vedrà nel prossimo capitolo del presente Toolkit, il controllo della catena della fornitura nel rispetto dei diritti umani fondamentali, delle norme sulla sicurezza a tutela dei lavoratori e meccanismi inerenti la responsabilità sociale d'impresa costituiscono elementi da valorizzare in fase di partecipazione alle procedure pubbliche ma anche e soprattutto in fase di esecuzione del contratto. In tal senso, i marchi sociali e certificazioni di enti terzi possono costituire nella maggior parte dei casi una maggiore garanzia di comportamento socialmente responsabile ma un ulteriore supporto può venire da meccanismi di dialogo strutturato da instaurare con l'azienda aggiudicatrice.

## 4. I Temi ambientali e sociali negli appalti pubblici

### 4.1 L'introduzione dei criteri ambientali nelle procedure pubbliche di appalto

La questione relativa alla possibilità di inserire clausole “sostenibili” (sia ambientali che sociali) all'interno dei contratti che intendono stipulare gli enti pubblici ha incontrato fino ad oggi, e precedentemente all'introduzione degli obblighi di cui all'art. 34 del D.Lgs. 50/2016 che ha recepito la nuova disciplina europea su appalti pubblici e concessioni, alcuni limiti di derivazione comunitaria concernenti in modo particolare il rispetto dei principi del TFUE.

Questo argomento è stato sviluppato nel corso degli anni dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). La CGUE ha stabilito, in diverse occasioni, che i principi della parità di trattamento e trasparenza, libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi stabiliti nel TFUE si applicano anche agli appalti il cui importo è inferiore alle soglie di applicazione delle direttive.

A titolo esemplificativo, nella sentenza “Concordia bus” (CGUE, causa C-513/99) nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione. In tale caso non si è rivelato un elemento ostativo all'inserimento della clausola ambientale il fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri. Pertanto, in tal caso, la maggiorazione dei punteggi nella valutazione della miglior offerta (mediante il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa) non è stato considerato lesivo dei principi della concorrenza e non discriminazione.

Nella sentenza relativa alla “causa Wienstrom” (CGUE, causa C-448/01) la CGUE ha fornito ulteriori informazioni sulla modalità di interpretazione del collegamento con l'oggetto dell'appalto. In tale occasione la CGUE ha stabilito che in un'offerta per la fornitura di energia elettrica un criterio correlato esclusivamente al quantitativo di energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili che ecceda il consumo previsto dell'amministrazione aggiudicatrice (che costituiva l'oggetto dell'appalto) non possa essere considerato come collegato all'oggetto dell'appalto. Per stabilire tale collegamento con l'oggetto dell'appalto, il criterio correlato al quantitativo di energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili avrebbe dovuto riguardare solo l'elettricità effettivamente fornita all'amministrazione aggiudicatrice.

Gli elementi ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente devono quindi rispettare alcuni criteri che, come già descritto, ottemperano ai principi ricavabili dalla giurisprudenza europea, ed in particolare devono:

- essere **collegati all'oggetto dell'appalto** secondo quanto previsto nelle specifiche tecniche, ovvero nel progetto di servizio/fornitura;
- consentire di effettuare una **valutazione degli offerenti sulla base dei relativi criteri economici e qualitativi, considerati nell'insieme** allo scopo di individuare le offerte che presentano il miglior rapporto qualità/prezzo. Si intende che non è necessario che ogni singolo criterio di aggiudicazione fornisca un vantaggio economico all'amministrazione aggiudicatrice, ma che, considerati nell'insieme, i criteri di valutazione (cioè i criteri economici e sociali/ambientali) consentano alla stazione appaltante di identificare l'offerta che offre il miglior rapporto qualità/prezzo. Ciò è possibile attraverso la scelta del metodo di calcolo più idoneo tra quelli previsti nel Regolamento attuativo del Codice a seconda della tipologia di appalto prevista dal bando anche alla luce dell'elemento di valutazione rappresentato dal Costo del ciclo di vita (LCC) "codificato" nel testo dell'art. 96 del D.Lgs. n. 50/2016;
- siano **esplicitamente previsti e citati nella documentazione di gara**. Le direttive sugli appalti precisano che i bandi di gara devono menzionare se l'amministrazione aggiudicatrice aggiudicherà l'appalto sulla base del "prezzo più basso" o "dell'offerta economicamente più vantaggiosa". I criteri utilizzati per identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa devono essere menzionati nel bando o almeno, negli atti di gara;
- devono essere conformi con il diritto dell'UE (inclusi i principi fondamentali di trasparenza, pari opportunità e non discriminazione previsti del TFUE);
- devono contribuire a identificare l'offerta caratterizzata dal miglior rapporto qualità/prezzo per l'amministrazione aggiudicatrice sulla base di un metodo prescelto di analisi del costo del ciclo di vita;
- devono essere coerenti con le norme pertinenti delle direttive sugli appalti.
- Infine, è bene che l'amministrazione aggiudicatrice valuti se l'offerta è "anormalmente bassa" per effetto della violazione di standard di sostenibilità ambientale e sociale da parte dell'offerente.

Particolare attenzione occorre prestare, in tema di clausole di sostenibilità ambientale e sociale, al complesso quadro in cui è stato strutturato nel nostro ordinamento il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>12</sup>. Alla luce dei nuovi obblighi sopra citati, occorrerà verificare la valutazione sull'effettiva compatibilità con i principi che, di volta in volta, verranno enunciati dai giudici che interverranno in sede giudiziale.

---

<sup>12</sup> Per avere un quadro sufficientemente completo di tutti gli aspetti che comporta l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, si vedano le "Linee guida in materia di offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito dei contratti di servizi e forniture emanate dall'ANAC in attuazione dell'art. 95 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii.

## 4.2 Gli aspetti etico – sociali negli appalti pubblici

In tema di aspetti sociali negli appalti pubblici, è utile ricordare che il Codice contiene alcune disposizioni specifiche fra cui l'art. 112 che riconosce (come già avveniva nel D.Lgs. n. 163/2006) un ruolo significativo ai **laboratori protetti e ad altre imprese sociali** al fine di promuovere l'integrazione o reintegrazione sociale e professionale delle persone con disabilità e delle persone svantaggiate, quali i disoccupati, le persone appartenenti a minoranze svantaggiate o altre categorie socialmente emarginate, riservando la partecipazione alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, in relazione a singoli appalti, o in considerazione dell'oggetto di determinati appalti, a laboratori protetti, o l'esecuzione dei contratti aggiudicati nel contesto di programmi di lavoro protetti quando la maggioranza dei lavoratori interessati è composta di disabili i quali, in ragione della natura o della gravità del loro handicap, non possono esercitare un'attività professionale in condizioni normali. In particolare in tema di cooperative sociali, l'ANAC già nel 2012 con la determinazione n. 3 contenente le linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della Legge n. 381/91 offriva alcune indicazioni anche con riguardo all'applicazione dell'art. 69 del Codice, in tema di cd. clausole sociali. Tali linee guida fornivano alle stazioni appaltanti ed agli operatori economici chiarimenti in ordine all'ambito di applicazione soggettivo e oggettivo della citata disposizione.

L'art. 5, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381 prevede che gli enti pubblici possano stipulare convenzioni con le cooperative sociali cd. di tipo B, finalizzate alla fornitura di determinati beni e servizi (diversi da quelli socio-sanitari ed educativi) in deroga alla normativa di cui al d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti oggi abrogato), purché detti affidamenti siano di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria. Partendo dalla considerazione che criteri ed esigenze di carattere sociale a volte non sono compatibili con la disciplina del Codice dei contratti e le procedure di evidenza pubblica, le Autorità italiane (Autorità Anticorruzione – oggi ANAC) hanno recentemente emanato le linee – guida, seppur precedenti all'entrata in vigore della nuova disciplina di cui al D.lgs. n. 50/2016, che hanno definito la portata e l'ambito di applicazione delle disposizioni derogatorie contenute nel comma 1 dell'art. 5 della legge n. 381/1991.

Le “Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali”, più precisamente, riguardano le seguenti questioni:

1. affidamenti di servizi sociali e sanitari agli organismi del terzo settore (associazioni di volontariato, cooperative sociali di tipo A, associazioni onlus, associazioni di promozione sociale), con particolare attenzione a tematiche quali: programmazione; requisiti di partecipazione; apertura alla concorrenza; controlli; proroghe e rinnovi;
2. affidamenti alle cooperative di tipo B e ai laboratori protetti, con particolare attenzione a tematiche quali: soggetti beneficiari delle convenzioni ex art. 5 l.381/1991; attività oggetto dell'affidamento;

durata dell'affidamento; calcolo della soglia; procedura di affidamento; verifiche in corso di esecuzione; obblighi di comunicazione all'Autorità.

Con particolare riferimento alle cooperative di tipo B, che svolgono attività diverse da quelle di tipo A (agricole, industriali, commerciali o di servizi), al fine di promuovere l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, la determinazione dell'ANAC afferma che sotto il profilo soggettivo *“gli affidamenti in deroga alla disciplina generale dettata in materia di contratti pubblici sono consentiti dall'art. 5, l. 381/1991 solo se disposti a favore di cooperative sociali di tipo B, che abbiano almeno il trenta per cento dei lavoratori (soci o non) costituito da persone svantaggiate ai sensi dell'art. 4 l. 381/ ovvero di consorzi costituiti come società cooperative aventi base sociale formata in misura non inferiore al settanta per cento da cooperative sociali (art. 8, l. 381/1991). In considerazione delle finalità sociali, che giustificano la deroga del citato art. 5, la suddetta percentuale di lavoratori svantaggiati deve essere riferita sia al numero complessivo dei lavoratori della cooperativa sia a quello che esegue le singole prestazioni dedotte in convenzione.*

*L'affidamento avviene mediante la stipulazione di apposita convenzione, la quale costituisce la fonte delle obbligazioni delle parti. Presupposto per procedere a tale stipula è l'iscrizione della cooperativa all'albo regionale di cui all'art. 9, comma 1, l. 381/1991, che viene effettuata sulla base di un insieme di elementi concernenti la capacità professionale ed economico-finanziaria della cooperativa stessa”.*

Inoltre è bene ricordare che le cooperative sociali di tipo B (nonché le cooperative miste per la parte relativa all'attività finalizzata all'inserimento di persone svantaggiate), debbono avere almeno il 30 % dei lavoratori (soci o non) costituito da persone svantaggiate ai sensi dell'art. 4 della stessa legge e i consorzi di cooperative sociali, purché costituiti almeno al 70% da cooperative sociali, a condizione che le attività convenzionate siano svolte esclusivamente da cooperative sociali di inserimento lavorativo. Riguardo a questo aspetto, l'Autorità anticorruzione evidenzia come prassi doverosa, da parte delle stazioni appaltanti, la verifica in corso di esecuzione che la cooperativa impieghi per l'esecuzione dell'appalto un numero minimo di persone svantaggiate, pari almeno al 30% del personale che esegue le prestazioni previste in convenzione.

Sotto il profilo oggettivo gli affidamenti in deroga alla disciplina generale dettata in materia di contratti pubblici sono consentiti dall'art. 5, l. 381/1991 solo per gli affidamenti aventi ad oggetto: a) la fornitura di beni e servizi strumentali diversi da quelli socio-sanitari; b) di importo inferiore alle soglie comunitarie; c) finalizzati a creare opportunità di lavoro per le persone svantaggiate.

Con riguardo alla soglia d'importo per la quale può operare la deroga, le LLGG affermano che il valore dell'affidamento deve essere calcolato in conformità alla disposizione dell'art. 29 d.lgs. 163/2006, includendo, quindi, il valore di eventuali rinnovi, che devono essere espressamente previsti già al momento in cui viene indetta la procedura di scelta del contraente e che per gli affidamenti di importo superiore alle soglie comunitarie (oggi 209.000 €), pur sussistendo l'interesse pubblico ad agevolare il reinserimento

lavorativo di soggetti svantaggiati, le stazioni appaltanti non possono prevedere “*affidamenti preferenziali*” per le cooperative di tipo B, ma devono osservare le disposizioni del Codice dei Contratti.

Sempre secondo l’ANAC, *il criterio dell’adeguatezza, che sorregge ed orienta l’azione della pubblica amministrazione, richiede che vengano esplicitate, sia in fase di programmazione che nella convenzione, le finalità di ordine sociale che si intendono raggiungere ed impone che, in fase di esecuzione della convenzione, siano previsti appositi controlli onde verificare il raggiungimento degli obiettivi prefissati.*

L’utilizzo dello strumento convenzionale non deve tradursi in una deroga completa al generale obbligo di confronto concorrenziale, giacché l’utilizzo di risorse pubbliche impone il rispetto dei principi generali di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza, come disposto dal novellato art. 5, l. 381/1991, che impone espressamente il preventivo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei predetti principi.

Infine, per l’ANAC, l’unica procedura che appare compatibile con gli affidamenti a cooperative sociali di tipo B è quella dell’offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto la stazione appaltante deve poter valutare l’effettivo perseguimento dell’obiettivo di reinserimento dei lavoratori, giustificandosi per tale fine la compressione della concorrenza.

Sempre nel testo del Codice dei contratti pubblici contenuto nel D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii., si trova una disposizione piuttosto innovativa a salvaguardia dell’occupazione “**Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi**” (art. 50) che diventa obbligatoria con le modifiche apportate dal correttivo al codice (art.33 del Dlgs. 56/2017). Le stazioni appaltanti, quindi, per gli affidamenti dei contratti di concessione e di appalto di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale, con particolare riguardo a quelli relativi a contratti ad alta intensità di manodopera, inseriscono nei bandi di gara, avvisi e inviti specifiche clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato, prevedendo l’applicazione da parte dell’aggiudicatario, dei contratti collettivi di settore. Viene inoltre specificato che per “servizi ad alta intensità di manodopera” s’intende quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 % dell’importo totale del contratto.

Sempre a riguardo degli aspetti sociali sono da segnalare principalmente due Manuali di supporto all’introduzione di tali criteri; a livello europeo il Manuale “Buying social”, Acquisti sociali – Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici elaborato dalla Commissione Ue nel 2011 che si prefigge lo scopo di delineare un modello per le autorità pubbliche finalizzato alla promozione della responsabilità sociale dei fornitori, incentivando gli appalti pubblici socialmente responsabili, per tradurre gli acquisti pubblici in una leva per incentivare opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, inclusione sociale commercio etico e mirare alla conformità dei beni e servizi acquisiti agli standard sociali. A livello regionale, nel 2012 l’Agenzia Intercent-er ha pubblicato il Manuale per il social procurement “Valorizzazione dell’impresa etica nelle procedure di acquisto pubbliche”. Il Manuale rappresenta una guida per le



amministrazioni per avviare una procedura pubblica di acquisizione di servizi e forniture includendo i criteri sociali nelle diverse fasi di progettazione dell'appalto e della gara.

### 4.3 Il PAN GPP e i CAM (Criteri Ambientali Minimi)

Il Ministero dell'ambiente per dare attuazione al PAN GPP ha emanato dettagliati Regolamenti contenenti i requisiti e i criteri tecnici da considerare nelle procedure di gara pubbliche per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture. Infatti, il Piano d'Azione Nazionale contenuto nel DM 11 aprile 2008 rinvia ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, l'individuazione di un set di criteri ambientali minimi (CAM) per gli acquisti relativi a ciascuna delle seguenti "categorie merceologiche":

- arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura)
- edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade)
- gestione dei rifiuti
- servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano)
- servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa)
- elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione)
- prodotti tessili e calzature
- cancelleria (carta e materiali di consumo)
- ristorazione (servizio mensa e forniture alimenti)
- servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene)
- trasporti (mezzi e servizi di trasporto, Sistemi di mobilità sostenibile) .

La legge prevede un periodico aggiornamento del Piano d'azione nazionale. Il primo aggiornamento del Piano è avvenuto con l'emanazione del DM 10 aprile 2013 che ha aggiornato al 2013 il Piano del 2008.

I documenti "Criteri Ambientali Minimi" o "CAM", adottati con Decreto Ministeriale, riportano delle indicazioni generali volte ad indirizzare l'ente verso una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti e forniscono delle "considerazioni ambientali" propriamente dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegati alla modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) volte a qualificare in modo sostenibile sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita del servizio/prodotto. I "Criteri Ambientali Minimi" sono individuati fra i criteri ambientali in vigore relativi alle etichette di qualità ecologica ufficiali già presenti sul mercato o fra altre fonti informative esistenti e

attraverso le indicazioni che provengono dalle parti interessate dell'industria come le associazioni di categoria.

La struttura e la procedura di definizione dei CAM consente di facilitare al massimo il compito delle stazioni appaltanti. Queste possono, infatti, semplicemente trasporre nei propri capitolati d'appalto le caratteristiche ambientali utili a classificare come "verde" la fornitura o l'affidamento cui si riferiscono e i relativi mezzi di prova per verificare la conformità delle offerte pervenute ai requisiti ambientali richiesti.

Si sottolinea inoltre che i criteri individuati dal Piano d'Azione Italiano sono redatti partendo dallo schema di criteri proposti dalla Commissione europea nel toolkit europeo.

Attraverso i CAM i criteri proposti dal livello europeo (CRITERIA) vengono adattati ed integrati per renderli più facilmente applicabili al contesto nazionale. Il presente Toolkit regionale integra questi criteri con le politiche, le misure di attuazione e le prassi adottate dalle amministrazioni pubbliche del territorio regionale. Attualmente sono stati emanati i seguenti decreti che, è opportuno segnalarlo, saranno presto oggetto di revisione in seguito all'introduzione dell'obbligo contenuto nell'art. 34 del D.Lgs. n. 50/2016 e ss.mm.ii:

- Dm 22 febbraio 2011 (So n. 74 alla Gu 19 marzo 2011 n. 64) — Criteri ambientali minimi per l'acquisto di: tessili, arredi per ufficio *Aggiornato con DM 11 gennaio 2017 (G.U. Serie Generale n. 23 del 28 gennaio 2017)*
- Dm 25 luglio 2011 (Gu 21 settembre 2011 n. 220) — Criteri ambientali minimi per l'acquisto di prodotti e servizi nel settore della ristorazione e di serramenti interni.
- Dm 7 marzo 2012 (So n. 57 alla Gu 28 marzo 2012 n. 74) - Criteri ambientali minimi per l'acquisto di servizi energetici per gli edifici — servizio di illuminazione e forza motrice — servizio di riscaldamento/raffrescamento.
- Dm 8 maggio 2012 (Gu 5 giugno 2012 n. 129) — Criteri ambientali minimi per l'acquisizione dei veicoli adibiti al trasporto su strada.
- Dm 24 maggio 2012 (Gu 20 giugno 2012 n. 142) — Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene.
- Dm 6 giugno 2012 (G.U. n. 159 del 10 luglio 2012) - Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici
- Dm 4 aprile 2013 (Gu 3 maggio 2013 n. 102) - Criteri ambientali minimi per l'acquisto di carta per copia e carta grafica (aggiornamento 2013).
- Dm 13 Dicembre 2013 (Gu 17 gennaio 2014 n.13) – Criteri ambientali minimi per l'acquisto di ammendanti - aggiornamento 2013 - piante ornamentali e impianti di irrigazione (Allegato 1) e forniture di attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio - aggiornamento 2013 (Allegato 2)
- Dm 23 Dicembre 2013 (Gu 23 gennaio 2014 n.18) - Criteri ambientali minimi per l'illuminazione pubblica (aggiornamento 2013).

- Dm 14 febbraio 2014 (Gu 11 marzo 2014 n.58) - Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio Gestione dei rifiuti urbani (Allegato 1) - forniture di cartucce toner e a getto di inchiostro e affidamento del servizio integrato di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro (Allegato 2).
- Dm 5 febbraio 2015 (G.U. n. 50 del 2 marzo 2015) - Criteri ambientali minimi per l'acquisto di articoli per l'arredo urbano
- Dm 24 dicembre 2015 (G.U. n. 16 del 21 gennaio 2016) - Criteri ambientali minimi per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione - Criteri ambientali minimi per le forniture di ausili per l'incontinenza – *Aggiornato con DM 11 gennaio 2017 (G.U. Serie Generale n. 23 del 28 gennaio 2017)*
- Dm 18 ottobre 2016 (G.U. n. 262 del 9 novembre 2016) - Criteri Ambientali Minimi per l'affidamento del servizio di sanificazione per le strutture ospedaliere e per la fornitura di prodotti detergenti"

Per quanto riguarda i trattamenti fitosanitari lungo o sulle ferrovie o lungo o sulle strade emanato ai sensi del Piano d'azione per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari (Dm 22 gennaio 2014) da dettato i "Criteri Ambientali Minimi per trattamenti fitosanitari da applicare lungo le linee ferroviarie e le strade". I criteri sono da ritenersi obbligatori e il riferimento normativo è il DM 15 febbraio 2017 pubblicato sulla GU del 7 marzo 2017.

#### 4.4 Il PAN GPP e i criteri sociali (DM 6 giugno 2012)

Con il DM 6 giugno 2012 il Ministero dell'Ambiente ha emanato una Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici. Tale guida, elaborata anch'essa nell'ambito del PAN GPP, ha lo scopo di fornire indicazioni operative e linee guida per tener conto degli aspetti sociali nella definizione dei bandi di gara della Pubblica Amministrazione, per l'acquisto di beni e servizi e per l'esecuzione di lavori. In essa viene posta l'attenzione su come il concetto di "sostenibilità" comprenda, così come richiamato in numerosi documenti della UE, oltre alla sfera ambientale, quella sociale e quella economica.

Le stazioni appaltanti ne dovranno tenere conto anche in ragione del "grado di rischio" di violazione dei diritti umani che si possono verificare nelle diverse catene di fornitura delle varie merceologie oggetto dell'appalto (es.: il settore tessile, e il settore agro-alimentare, ed altri possono considerarsi tra i settori "a maggior rischio").

La Guida prende in considerazione diversi aspetti sociali afferenti all'ampia definizione di "appalti pubblici socialmente responsabili" - Socially responsible public procurement (SRPP) elaborata dalla Commissione (La Commissione Europea ha pubblicato nei primi mesi del 2011 la guida "Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici" redatta sulla base del documento dello staff della Commissione SEC(2010) 1258 final, 19.10.2010).

In particolare si tratta di “sottoinsiemi tematici” quali:

- la promozione delle opportunità di occupazione: ad es. a favore dell'occupazione giovanile o dei disoccupati di lunga durata, per le persone appartenenti a gruppi svantaggiati (ad es. lavoratori migranti, minoranze etniche, ecc.), per le persone con disabilità, etc.;
- la promozione del “lavoro dignitoso” rappresentato dal diritto a un lavoro produttivo e liberamente scelto, retribuzione dignitosa, protezione sociale e dialogo sociale.
- la promozione della conformità con i diritti sociali e del lavoro.
- la promozione dell’«inclusione sociale» e la promozione delle organizzazioni dell’economia sociale quali: la parità di accesso alle opportunità di appalto da parte di imprese i cui proprietari o dipendenti appartengono a gruppi etnici o minoritari, ad esempio cooperative, imprese sociali e organizzazioni non profit; la promozione dell’occupazione assistita per persone con disabilità, incluse quelle presenti nel mercato del lavoro aperto;
- la promozione dell’«accessibilità e progettazione per tutti» quali: - le disposizioni imperative nelle specifiche tecniche per garantire alle persone con disabilità di accedere, ad esempio, a servizi pubblici, edifici pubblici, trasporti pubblici, informazioni pubbliche e beni e servizi dell'information and communication technology tra cui le applicazioni basate sul web (l’aspetto centrale riguarda l’acquisto di beni e servizi accessibili a tutti);
- la considerazione degli aspetti legati al «commercio equo e solidale» quali: - la possibilità, in determinate condizioni, di tenere conto delle questioni relative al commercio equo nelle specifiche delle gare e nelle condizioni di esecuzione degli appalti;
- lo sforzo teso a ottenere un impegno più esteso di natura volontaristica verso la «responsabilità sociale di impresa» (RSI): ovvero far sì che le aziende superino volontariamente i vincoli normativi nel perseguimento degli obiettivi ambientali e sociali nelle proprie attività quotidiane;
- la protezione dalla mancata osservanza dei diritti umani e la promozione del rispetto degli stessi;
- la promozione delle «piccole e medie imprese» come ad esempio nel caso di disposizioni che offrono alle PMI un accesso più ampio agli appalti pubblici attraverso la riduzione del costo e/o dell’impegno necessari per partecipare agli appalti pubblici socialmente responsabili, e di pari opportunità attraverso una maggiore visibilità delle opportunità di subappalto.

#### **4.6 Le certificazioni ambientali e sociali negli appalti**

Oggi sul mercato esistono diversi tipi di ecoetichette, volontarie e non, secondo l’Ecolabel index sono 459<sup>13</sup> le etichette presenti sul mercato. Per ovviare alla confusione che sta creando questo continuo proliferare di

---

<sup>13</sup> Dato aggiornato al 2016.

certificazioni e label, talvolta false, è necessario fare un'accurata selezione ovvero fare riferimento solo quelle certificate da un ente terzo accreditato; supportate da un *board scientifico* e con una valenza a livello internazionale.

*Un esempio che potrebbe causare ambiguità è dato dalla certificazione ISO 14001 rilasciata da un ente terzo non accreditato che offre un livello di garanzia in meno rispetto a quella rilasciata da uno accreditato. Ultimamente anche gli enti pubblici si sono accorti di queste modalità "scorrette" di rilascio della certificazione e nei bandi di finanziamento per l'ottenimento delle certificazioni ambientali o per l'attribuzione di appalti sempre più spesso compare la frase "rilasciata da ente di certificazione accreditato" accanto al requisito del possesso di una certificazione ambientale.*

Il nuovo codice degli appalti (DLgs. 50/2016 e ss.mm.ii.) ribadisce e rafforza questo concetto "di puntare a certificazioni qualificate" come si legge nelle già citate disposizioni (articoli 69 e 87). Ai sensi dell'articolo 69 le Amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture e 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. Qualora richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare che l'operatore economico soddisfa determinate norme di garanzia della qualità, compresa l'accessibilità per le persone con disabilità, le stazioni appaltanti riferiscono ai sistemi di garanzia della qualità basati sulla serie di norme europee in materia, certificati da organismi accreditati. Ai sensi dell'articolo 87 del Codice, le stazioni appaltanti, quando richiedono la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinati sistemi o di norme di gestione ambientale, fanno riferimento al sistema dell'Unione Europea di ecogestione e audit EMAS o altri sistemi di gestione ambientale conformi all'articolo 45 del reg. CE 1221/2009 o ancora altre norme europee o internazionali in materia, certificate da organismi accreditati per lo specifico scopo, ai sensi del reg. CE 765/2008.

A queste disposizioni si aggiunge quella riguardante le **riduzioni delle garanzie fidejussorie** ai sensi dell'art. 93 del Codice e ss.mm.ii. (modificato dall'art. 59 D.lgs. 56/2017).

Per fruire delle riduzioni delle garanzie l'operatore economico deve segnalare in sede di offerta il possesso del certificato fornendo idonea documentazione ai sensi delle norme vigenti. Le modalità per la riduzione delle garanzie, prevedono che in caso di cumulo delle riduzioni, la riduzione successiva deve essere calcolata sull'importo che risulta dalla riduzione precedente. Nella tabella che segue si riporta un riepilogo delle certificazioni e delle riduzioni cumulabili.

Tipologia di appalti	Tipologia di certificazione	Riduzione della garanzia
Lavori, servizi e forniture	UNI ISO 9001	50%
Lavori, servizi e forniture	EMAS	30% cumulabile con la certificazione ISO 9001
Lavori, servizi e forniture	UNI ISO 14001	20% cumulabile con la certificazione ISO 9001
Servizi e forniture	Ecolabel per almeno il 50% dei beni oggetto del contratto	20% cumulabile con la certificazione (EMAS/ISO 14001; ISO 9001)
Lavori, servizi e forniture	UNI ISO 14064 rendicontazione delle emissioni di gas serra UNI ISO TS 14067 carbon footprint	15% cumulabile
Servizi e forniture	Possesso del rating di legalità Possesso del modello organizzativo 231	30% (non cumulabile)
Servizi e forniture	SA 8000	30% (non cumulabile)
Servizi e forniture	OHSAS 18001 (Sicurezza e salute dei lavoratori)	30% (non cumulabile)
Servizi e forniture	UNI ISO 50001 (Sistema di gestione energia) UNI 11352 (Energy service company)	30% (non cumulabile)
Servizi e forniture	ISO 27001 (sistema di gestione della sicurezza delle informazioni)	30% (non cumulabile)

#### 4.6.1 Gli strumenti di gestione ambientale

Le tipologie di certificazioni ambientali oggi a disposizione delle organizzazioni, sia pubbliche sia private, sostanzialmente possono distinguersi in due filoni:

- la certificazione di un'organizzazione ovvero delle sue attività e processi produttivi;
- la certificazione di un prodotto o servizio offerto sul mercato.

La certificazione riguardante l'organizzazione è un sistema volontario che consente di analizzare e controllare le prestazioni ambientali della stessa con l'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali legati alle proprie attività (come ad esempio EMAS e ISO 14001).

La certificazione di prodotto, invece, concentra la sua attenzione su una singola linea di prodotto considerando il suo intero ciclo di vita (dall'estrazione delle materie prime fino alla gestione dei rifiuti che si produrranno nel fine vita). Il proliferare delle certificazioni sul mercato impone un ulteriore approfondimento

di questi strumenti soffermandoci in particolare sulle etichette ecologiche o marchi ambientali che vengono applicate sul prodotto, essendo il panorama più variegato rispetto al caso delle organizzazioni.

In primis, le etichette ecologiche possono essere distinte in obbligatorie o volontarie: le prime vincolano i produttori, distributori e le altre parti in causa ad attenersi alle prescrizioni legislative. Le seconde, non sono vincolanti e la richiesta del marchio è del tutto volontaria, per cui i fabbricanti o i distributori possono decidere di aderire al sistema di etichettatura, una volta verificata la rispondenza dei prodotti ai criteri stabiliti da quel sistema specifico.

Le etichette ecologiche volontarie possono essere classificate in tre categorie:

Etichette volontarie	Caratteristiche	Come utilizzarle nel GPP
<b>Tipo I</b> – MARCHI AMBIENTALI (o <i>labels</i> ) (UNI EN ISO 14024:2001),	Sono basati su un sistema multicriteria che considera l'intero ciclo di vita e sono sottoposte a certificazione esterna da una parte terza. Esempi di queste etichettature sono l'Ecolabel europeo, etc.	Per elaborare le specifiche tecniche al fine di definire le caratteristiche dei beni o servizi da acquistare; per verificare la conformità a tali requisiti accettando il marchio come mezzo di prova di conformità rispetto alle specifiche tecniche.
<b>Etichette volontarie</b>	<b>Caratteristiche</b>	<b>Come utilizzarle nel GPP</b>
<b>Tipo II</b> – AUTO DICHIARAZIONI (o <i>claims</i> ) (UNI EN ISO14021:2002)	Si basano su autodichiarazioni del produttore e considerano un singolo aspetto ambientale. Un esempio è l'autodichiarazione della percentuale di materiale riciclato utilizzato nella fabbricazione di un prodotto.	Come supporto nella definizione delle specifiche tecniche ossia informative sulle caratteristiche di un prodotto (biodegradabilità, riciclabilità, atossicità dei trattamenti, etc.); come mezzo di prova della conformità solo nel caso di autodichiarazione verificate da parte terza.
<b>Tipo III</b> – DICHIARAZIONI AMBIENTALI DI PRODOTTO (o <i>eco-profiles</i> ) (UNI EN ISO 14025:2006)	Consistono in una quantificazione dei potenziali impatti ambientali associati al ciclo di vita del prodotto. Questi impatti devono essere valutati in conformità con le specifiche di prodotto e presentati in una forma tale che faciliti il confronto tra prodotti attraverso la standardizzazione di alcuni parametri. Un esempio sono le Dichiarazioni Ambientali di Prodotto (EPD). Le etichette di III tipo sono sottoposte a certificazione esterna da una parte terza.	Come mezzo di prova della conformità alle caratteristiche ambientali indicate dalle stazioni appaltanti come specifiche tecniche obbligatorie e/o criteri premianti.

Per quanto riguarda le etichette sociali sono oggi meno diffuse rispetto a quelle ambientali. I programmi di etichettatura sociale prevedono criteri di assegnazione concernenti, in prevalenza, questioni di carattere etico-sociale, come il lavoro minorile, il lavoro forzato, la tutela delle categorie svantaggiate, etc.

Le etichette sociali più note sono quelle del commercio equo-solidale, come ad esempio il Faire trade, che sono le più diffuse e conosciute dai consumatori sia pubblici che privati.

Al fine di offrire una panoramica del mondo della certificazione per la sostenibilità nel quadro di seguito vengono riportati i principali marchi di prodotto e certificazioni di organizzazioni operanti nell'ambito delle tre categorie: ambiente, salute ed etico-sociale.

Le tipologie di certificazione presentate sono tutte regolate da uno schema volontario, unica eccezione è l'Energy label, infatti, nasce come sistema di etichettatura obbligatorio ed è stata introdotta per l'importanza che la stessa riveste per il raggiungimento degli obiettivi di efficienza energetica fissati a livello europeo.

Allo scopo di indirizzare la scelta verso marchi non ingannevoli che infondono fiducia sono stati selezionati solo quelli che trovano rispondenza nei seguenti requisiti:

- credibilità per lo schema di verifica da parte terza indipendente;
- diffusione a livello nazionale e internazionale;
- scientificità presenza di un board internazionale.





Tabella 1 - I principali marchi di prodotto disponibili per le diverse categorie merceologiche

MARCHI APPLICABILI sui PRODOTTI				
Regolamenti e norme di riferimento	Finalità del riferimento	Categorie merceologiche	Logo	
AMBIENTE	<b>PEFC Programme for Endorsement of Forest Certification schemes</b> Standard definiti dai processi pan-europei di Helsinki e Lisbona <a href="http://www.pefc.it">www.pefc.it</a>	Marchio che certifica i prodotti forestali derivanti da foreste gestite in base a criteri di sostenibilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arredi</li> <li>• Cancelleria (carta)</li> <li>• Prodotti non legnosi (birra aromatizzata, olii essenziali)</li> </ul>	
	<b>FSC</b> Standard definiti a livello internazionale dal FSC - ® 1996 Forest Stewardship Council A.C <a href="http://www.fsc-italia.it">www.fsc-italia.it</a>	Marchio che identifica i prodotti contenenti legno proveniente da foreste gestite in maniera corretta e responsabile secondo standard ambientali, sociali ed economici.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arredi</li> <li>• Cancelleria (carta)</li> <li>• Prodotti forestali non legnosi (miele, funghi, ecc.)</li> </ul>	 FSC-ITA-0099
	<b>Etichetta Europea del Prodotto Biologico</b> (Reg. CE 834/2007 – Reg. CE 889/2008 – Reg. CE 710/2009 – Reg. UE 271/2010) <a href="http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/legislation_it">http://ec.europa.eu/agriculture/organic/eu-policy/legislation_it</a>	Marchio che attesta la produzione biologica di cibi e bevande.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prodotti agroalimentari</li> </ul>	
	<b>MSC Marine Stewardship Council</b> Standard internazionale <a href="http://www.msc.org">www.msc.org</a>	Marchio che certifica la pesca sostenibile e la catena di custodia per la tracciabilità dei prodotti ittici.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prodotti agroalimentari (pesce, crostacei e molluschi)</li> </ul>	
	<b>Friends of the sea</b> <a href="http://www.friendofthesea.org">www.friendofthesea.org</a>	Marchio che identifica i prodotti ittici derivanti da pesca e allevamento sostenibile.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prodotti agroalimentari (Pesce, crostacei, molluschi, olio di pesce e farina di pesce)</li> </ul>	
	<b>Energy star</b> Sistema volontario internazionale – EPA <a href="http://www.eu-energystar.org/it">www.eu-energystar.org/it</a>	Marchio che identifica apparecchiature per ufficio energeticamente efficienti.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• App. elettriche ed elettroniche (app. informatiche e di telecomunicazione)</li> </ul>	
	<b>Energy Label</b> (Direttiva 2010/30/UE – Reg. UE 1059/10 – Reg. UE 1060/10 – Reg. UE 1061/10 – Reg. UE 1062/10) <a href="http://eur-lex.europa.eu">http://eur-lex.europa.eu</a>	Etichette, il cui <u>utilizzo è obbligatorio</u> , che indicano la classe di efficienza energetica di prodotti che consumano energia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• App. elettriche ed elettroniche (Lavastoviglie, App. refrigerazione, lavatrici, televisori, ecc.)</li> </ul>	

MARCHI APPLICABILI sui PRODOTTI				
Regolamenti e norme di riferimento	Finalità del riferimento	Categorie merceologiche	Logo	
AMBIENTE	<p><b>EPD</b> Environmental Product Declaration (Standard di riferimento: Serie ISO 14025 - ISO 14040) <a href="http://www.environdec.com">www.environdec.com</a></p>	<p>Marchio che consente di confrontare gli impatti ambientali di diversi prodotti/servizi lungo tutto il loro ciclo di vita.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arredi</li> <li>• Prodotti tessili abbigliamento</li> <li>• Cancelleria</li> <li>• App. elettriche ed elettroniche</li> <li>• Prodotti agroalimentari</li> <li>• Prodotti di pulizia e igiene</li> </ul>	
	<p><b>Ecolabel europeo</b> (Reg. CE N. 66/2010) <a href="http://ec.europa.eu/environment/ecolabel">http://ec.europa.eu/environment/ecolabel</a></p>	<p>Marchio che attesta la qualità ecologica e la performance ambientale dei prodotti/servizi.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prodotti tessili abbigliamento</li> <li>• Cancelleria (carta)</li> <li>• Arredi</li> <li>• App. elettriche ed elettroniche</li> <li>• Prodotti di pulizia e igiene</li> </ul>	
	<p><b>Global Organic Textile Standard</b> (Standard internazionale OE 100 Textile Exchange - International Working Group) <a href="http://www.global-standard.org">www.global-standard.org</a></p>	<p>Marchio che attesta che: - il prodotto è stato ottenuto a partire da fibre naturali prodotte da Agricoltura Biologica; - il processo di lavorazione è a basso impatto ambientale.</p>	<p>Prodotti tessili e di abbigliamento</p>	
SALUTE	<p><b>Oeko-Tex®</b> (Certificazione volontaria a valenza internazionale Standard 100 – Associazione Oeko-Tex) <a href="http://www.oeko-tex.com">www.oeko-tex.com</a></p>	<p>Marchio che attesta che il prodotto tessile e le sue materie prime non contengono prodotti chimici e/o sostanze che potrebbero essere nocive per la salute umana.</p>	<p>Prodotti tessili e di abbigliamento</p>	
ETICO-SOCIALE	<p><b>Fairtrade</b> (Standard internazionale ISO 65 – Fairtrade Labelling Organization) <a href="http://www.fairtradeitalia.it">www.fairtradeitalia.it</a></p>	<p>Marchio di garanzia che identifica prodotti derivanti dal Commercio Equo Solidale. Le materie prime utilizzate provengono dal Sud del Mondo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prodotti agroalimentari</li> <li>• Prodotti per l'igiene personale</li> <li>• Prodotti tessili</li> </ul>	
	<p><b>Stop ai test su animali</b> (Standard internazionale non testato su animali) <a href="http://www.gocrueltyfree.org">www.gocrueltyfree.org</a></p>	<p>Marchio che attesta l'impegno a non praticare sperimentazione animale dei prodotti finiti e degli ingredienti.</p>	<p>Prodotti di igiene personale (Saponi, creme, ecc.)</p>	

Tabella 2– I principali marchi di processo

CERTIFICAZIONI di ORGANIZZAZIONI			
Nome e ulteriori informazioni	Descrizione	Logo	
AMBIENTE	<p><b>EMAS</b></p> <p>Reg. 1221/2009/CE</p> <p><a href="http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm">http://ec.europa.eu/environment/emas/index_en.htm</a></p>	<p>Si tratta di uno schema volontario applicabile a tutte le organizzazioni -pubbliche o private che vogliono valutare, monitorare e migliorare le proprie prestazioni ambientali.</p> <p>Il Regolamento EMAS pone una forte attenzione agli aspetti di comunicazione verso l'esterno.</p> <p>La Dichiarazione Ambientale, elemento cruciale del percorso EMAS, è uno dei più avanzati strumenti di cui dispongono le organizzazioni per comunicare le proprie prestazioni ambientali alle parti interessate.</p>	
	<p><b>UNI EN ISO 14001:2015</b></p> <p><a href="http://www.iso.org/iso/iso_14000_essentials">http://www.iso.org/iso/iso_14000_essentials</a></p>	<p>La ISO 14001 è una norma internazionale di carattere volontario, applicabile a tutte le tipologie di imprese, che definisce come deve essere sviluppato un efficace sistema di gestione ambientale, mirato a minimizzare gli effetti negativi delle attività produttive sull'ambiente.</p> <p>La norma richiede che l'azienda definisca i propri obiettivi e target ambientali e implementi un sistema di gestione ambientale che permetta di raggiungerli.</p> <p>La logica volontaristica della ISO 14001 lascia la libertà all'azienda di scegliere quali e quanti obiettivi di miglioramento perseguire, anche in funzione delle possibilità economiche e del livello tecnologico già esistente in azienda.</p> <p>Nella nuova versione del 2015, tra le principali novità introdotte, l'azienda è tenuta di fare una valutazione dei rischi e delle opportunità che devono essere affrontate e governate e dovrà individuare e valutare gli aspetti ambientali dei propri prodotti/servizi considerando una "prospettiva di ciclo di vita", ovvero considerando i possibili impatti ambientali di prodotti e/o servizi a partire dalle fasi del reperimento delle materie prime fino allo smaltimento/recupero finale.</p>	
SALUTE	<p><b>OHSAS 18001</b></p> <p><a href="http://www.bsigroup.com/">http://www.bsigroup.com/</a></p>	<p>È una certificazione appositamente studiata per aiutare le aziende a formulare obiettivi e politiche a favore della sicurezza e della salute dei lavoratori, secondo quanto previsto dalle normative vigenti e in base ai pericoli e ai rischi potenzialmente presenti sul posto di lavoro.</p>	nessuno
ETICO-SOCIALE	<p><b>SA 8000</b></p> <p><a href="http://www.sa-intl.org/">http://www.sa-intl.org/</a></p>	<p>Si tratta del primo standard emanato a livello internazionale sulla responsabilità sociale applicabile ad aziende appartenenti a qualsiasi settore, allo scopo di dimostrarne l'ottemperanza ai requisiti minimi in termini di diritti umani e sociali.</p> <p>Nello specifico, lo standard è composto da otto requisiti collegati alla tematica dei diritti umani (lavoro infantile, salute e sicurezza, discriminazione, orario di lavoro, remunerazione, ecc..)</p>	nessuno

## 5. Le diverse modalità di acquisto a disposizione delle amministrazioni per gli appalti pubblici

### 5.1 Gli acquisti centralizzati tramite la Centrale per gli acquisti regionale Intercenter

Le convenzioni rappresentano una delle modalità di acquisto delle amministrazioni pubbliche qualora decidano di aderirvi - o abbiano l'obbligo di aderirvi – fra quelle predisposte da una cosiddetta Centrale di committenza.

A livello nazionale, infatti, l'acquisto centralizzato del bene tramite fornitori pre-selezionati da Consip con gara, sono infatti la prima strada di approvvigionamento, non più solo per i ministeri, ma anche per le scuole e altre amministrazioni statali.

Per quanto concerne Regioni, Province e Comuni, l'alternativa è data dalla possibilità di scegliere un'altra strada che è comunque l'acquisto centralizzato presso la centrale regionale, qualora sia stata istituita nel territorio regionale di appartenenza.

In Emilia Romagna l'Agenzia regionale per gli acquisti Intercent-ER permette l'attuazione delle legge regionale n. 28/2009 attraverso l'elaborazione della propria programmazione annuale coerentemente con gli obiettivi del Piano Triennale Regionale e dei Piani d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici approvati dagli Enti territoriali competenti. Una delle principali modalità attraverso le quali Intercent-er centralizza le procedure necessarie all'acquisizione di beni e servizi per gli enti pubblici del territorio regionale è la Convenzione.

Le Convenzioni sono strumenti di acquisto, attraverso i quali le Amministrazioni Contraenti possono acquistare beni e servizi a prezzi e condizioni predeterminati, con un Fornitore selezionato sulla base di una procedura di gara, di norma pubblica, e per un importo massimo spendibile. Le Convenzioni di Intercent-ER, pertanto, definiscono preventivamente tutte le specifiche tecniche dei beni e dei servizi da acquistare.

Questo determina una grande responsabilità in capo ad Intercent-ER in materia di GPP e SPPR, sia per quanto concerne l'impronta "verde" e/o "sociale" che si intende conferire ad una procedura di gara – e alla convenzione che ne scaturisce – sia per i volumi trattati e l'ampia gamma di categorie merceologiche affrontate. Non c'è dubbio infatti che la forte aggregazione della domanda, peraltro ulteriormente potenziata dalle norme emanate dal 2012 ad oggi in tema di cosiddetta "spending review", ha la forza di orientare le scelte del mercato.

Le Amministrazioni che aderiscono alle convenzioni di Intercent-ER, invece, sono sollevate da ogni onere sulla definizione del prodotto, del servizio e sulla scelta del Fornitore. Per loro attuare GPP e SPPR è molto facile: basta un semplice click sul portale [www.intercent.it](http://www.intercent.it).

Da diversi anni l'attività di Intercent-ER rivolge particolare attenzione al tema della sostenibilità degli acquisti pubblici. Infatti, pur avendo come obiettivo primario la razionalizzazione della spesa per beni e servizi degli Enti del territorio, ove possibile Intercent-ER introduce parametri di sostenibilità ambientale nei propri capitolati tecnici, sia come requisiti minimi che i fornitori devono possedere per rispondere ai bandi, sia come caratteristiche premianti nella valutazione delle offerte.

Grazie a tali iniziative di Green Public Procurement (GPP), l'Agenzia ha contribuito a ridurre l'impatto ambientale dei beni e servizi utilizzati dalle P.A. regionali, promuovendo la diffusione su larga scala di comportamenti di consumo più consapevoli e incoraggiando l'adozione di pratiche e processi produttivi più sostenibili da parte degli operatori economici interessati al mercato della fornitura pubblica.

Nel periodo 2013-2015 tale approccio ha prodotto risultati significativi: nel triennio le Convenzioni Quadro con criteri di sostenibilità ambientale attivate da Intercent-ER sono state 31, mentre gli ordinativi effettuati dalle PA regionali tramite Convenzioni che includevano criteri verdi sono stati pari a 388 milioni di euro. Nello specifico, gli acquisti da Convenzioni con elementi green hanno rappresentato il 42% degli acquisti complessivi effettuati tramite le Convenzioni di Intercent-ER nel periodo di riferimento (escludendo dal computo totale quelle iniziative che per loro natura non possono integrare considerazioni ambientali, quali farmaci, applicativi software, servizi di telefonia, ecc.).

Gli ambiti in cui, tra 2013 e 2015, Intercent-ER ha sviluppato iniziative di GPP sono molteplici. Tra le principali categorie affrontate:

- arredi per uffici
- arredi sanitari
- automobili elettriche
- energia da fonti rinnovabili
- carta riciclata,
- PC a basso consumo
- cancelleria
- detersivi
- servizi di pulizia
- servizi di lavanoleggio di biancheria
- servizi di manutenzione immobili
- servizi di vigilanza
- servizio di ristorazione scolastica
- servizio di gestione e smaltimento dei rifiuti sanitari.

Quest'ultima iniziativa, in particolare, si è distinta per l'attenzione accordata ai temi ambientali, tanto da meritarsi una menzione speciale come miglior bando verde nell'ambito del Premio Compraverde-Buygreen

2015. Lo stesso bando è stato inserito anche tra le “GPP Practice” portate ad esempio dalla Commissione Europea.

L’attenzione di Intercent-ER alla sostenibilità si è più recentemente estesa anche agli aspetti sociali degli acquisti pubblici, con l’inserimento di specifiche clausole all’interno delle iniziative di gara dell’Agenzia. Nello specifico, tra 2013 e 2015 sono state attivate 7 Convenzioni contenenti criteri sociali. Tra queste, ad esempio, vi sono le Convenzioni per la fornitura di detergenti e prodotti cartari (in cui l’aggiudicatario si impegna al rispetto di standard sociali minimi in materia di diritti umani lungo tutta la catena di fornitura.), buoni pasto delle Aziende sanitarie (in cui è prevista la presenza di locali che garantiscono pasti con alimenti del mercato equosolidale e pasti per celiaci), servizi di vigilanza (i cui è previsto, in caso di cambio appalto, l’assorbimento del personale precedentemente coinvolto).

Oltre all’inserimento di criteri verdi nei bandi di gara finalizzati alla stipula di Convenzioni quadro, Intercent-ER valorizza gli aspetti ambientali anche nel proprio mercato elettronico, dando visibilità alle certificazioni ambientali e sociali possedute dai fornitori a cui le PA del territorio possono rivolgere autonomamente le proprie richieste di offerta.

E le prospettive di sviluppo sono ancora in evoluzione: da un lato con l’introduzione obbligatoria dei CAM ministeriali e l’impulso ad una sempre crescente attenzione alle problematiche sociali, volute anche dal nuovo codice dei contratti, dall’altro con la recente approvazione della deliberazione della Giunta Regionale 27 giugno 2016, n. 969 “Adozione delle linee guida regionali sull’affidamento dei servizi alla cooperazione sociale”, che impone una maggiore attenzione alla dimensione sociale, rafforzando le opportunità per le stazioni appaltanti di valorizzare il potenziale delle cooperative sociali di tipo B attraverso le procedure di appalto.

Intercent-ER è inoltre costantemente impegnata nella diffusione del GPP, sia fornendo il proprio contributo a tavoli tecnici in materia, sia partecipando a iniziative e convegni finalizzati a condividere buone pratiche e a promuovere comportamenti più sostenibili. Dal punto di vista della partecipazione a gruppi di lavoro, ad esempio, Intercent-ER ha contribuito alle attività dei tavoli di lavoro ministeriali per la definizione e l’aggiornamento dei CAM relativi a diverse categorie merceologiche, nonché al Gruppo “Acquisti verdi del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane”. Inoltre, nel corso degli anni l’Agenzia è intervenuta a diversi incontri e convegni, a livello regionale, nazionale ed europeo, per presentare la propria esperienza nell’ambito della sostenibilità.

## 5.2 Gli acquisti verdi e il mercato elettronico

Parlando di acquisti della Pubblica Amministrazione, seppur con una particolare attenzione agli aspetti ambientali e sociali, non si può fare a meno di considerare le dirompenti novità che sono state apportate dalla disciplina sulla cosiddetta “spending review” (contenuta nelle leggi n. 94/2012 e n. 135/2012) nelle modalità di acquisizione di servizi e forniture (non di lavori), mediante l’utilizzo del mercato elettronico, cui

devono necessariamente adeguarsi le stazioni appaltanti, comportando fra l'altro responsabilità sul piano amministrativo e contabile in caso di mancata osservanza delle norme.

Soprattutto negli ultimi anni la normativa in tema di "riduzione della spesa pubblica" ha perseguito l'obiettivo di canalizzare gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario (oggi 209.000 euro per l'acquisizione di servizi e forniture nei settori ordinari) verso il mercato elettronico della pubblica amministrazione, un sistema fondato procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica e telematica, nel rispetto delle disposizioni e dei principi di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione. Si tratta in sostanza di un mercato virtuale nel quale i fornitori abilitati offrono i beni e servizi on line e le Amministrazioni registrate possono consultare il catalogo delle offerte ed emettere ordini d'acquisto o richieste d'offerta.

Per adempiere alle finalità che ci si prefigge con il Piano regionale GPP e con il presente "Toolkit regionale", occorre distinguere per tipologie di amministrazioni pubbliche, atteso il diverso ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni .

In particolare l'ambito soggettivo interessato dalla politica regionale per il GPP è rappresentato dalla Regione e da Province e Comuni del territorio regionale.

In particolare esso interessa gli acquisti sotto la soglia comunitaria dei 209.000 euro. E' quindi imposto alla Regione, nonché ai suoi enti o agenzie, Province e Comuni, l'obbligo di utilizzare il mercato elettronico:

- realizzato da Consip (Mepa)
- realizzato dall'Agenzia Intercent-er
- realizzato dall'Ente qualora abbia attivato autonomamente una piattaforma telematica per il mercato elettronico.

Per i Comuni, l'obbligatorietà di procedere all'acquisto di beni e servizi tramite mercato elettronico (anche sopra soglia comunitaria per i Comuni "non capoluogo") era stata introdotta dall'articolo 9, comma 4, del D.L. 66/2014 recante " Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale" convertito In Legge n. 89/2014 che aveva riscritto, l'art. 33 comma 3-bis del D.Lgs. 163/2006, imponendo così un rilevante vincolo agli acquisti autonomi di beni, servizi e lavori da parte degli enti non capoluogo di Provincia ed introducendo la figura del "Soggetto Aggregatore" di riferimento. Successivamente la Legge di stabilità 2016, approvata con legge 28 dicembre 2015, n. 208 ha consentito anche ai Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti la possibilità di procedere ad acquisti autonomi di lavori, servizi e forniture per importi inferiori alla soglia di 40.000 euro, fermo restando il ricorso al MEPA e/o agli altri strumenti telematici di acquisto della P.A. per gli acquisti sopra i 1000 €. Infatti per i c.d. "micro-acquisti", ovvero quelli d'importo inferiore ai 1.000 euro, non vi è più l'obbligo di ricorrere al mercato elettronico e agli altri strumenti telematici di acquisizione. Più nel dettaglio occorre precisare con l'entrata in vigore del secondo decreto sulla "spending review" (dl 95/2012 convertito in legge 135/2012) l'obbligo di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi

a disposizione da Consip è stato esteso a tutti gli enti pubblici e a tutte le società a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta che figurano nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuato dall'Istituto nazionale di statistica (Istat), nonché a tutti gli organismi di diritto pubblico e le società partecipate da amministrazioni pubbliche in via diretta o indiretta con quota di controllo. Sono escluse da questa disposizione le centrali di acquisto regionali, che devono comunque tener conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip.

I contratti stipulati in violazione di questi obblighi sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo, ove indicato, degli strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto.

In via generale, le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso questo sistema comune possono bandire autonome procedure di acquisto solo qualora gli strumenti messi a disposizione da Consip non siano ancora disponibili, e in caso di motivata urgenza.

In un sistema normativo in cui il legislatore cerca di rafforzare il ruolo delle centrali di committenza e degli strumenti di acquisto telematico nella P. A., si segnalano altre novità introdotte dalla legge di stabilità 2016 e tutt'ora vigenti, cui si aggiungono, integrandosi, le novità introdotte dalla nuova disciplina sugli appalti pubblici:

- il rafforzamento del ricorso alle convenzioni Consip: stato riformulato l'articolo 1, comma 7, del DL n. 95/2012 nella parte in cui prevede la deroga dell'obbligo per tutte le p.a. e per le società inserite nel conto consolidato (come individuate nell'elenco Istat), di approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali per un definito elenco di categorie merceologiche (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per il riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile). In particolare, sono stati previsti ulteriori vincoli alla possibilità di procedere ad acquisti autonomi (tramite altre centrali di committenza o mediante procedure ad evidenza pubblica) nelle indicate categorie merceologiche: è infatti richiesto il conseguimento di prezzi inferiori rispetto ai corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali (almeno il 10% per la telefonia fissa e mobile e il 3% per le altre categorie merceologiche). Tali contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva, con possibilità di adeguamento per il contraente, in caso di successiva disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza che prevedano condizioni di maggior vantaggio. Il vantaggio economico deve, però, corrispondere al 10% rispetto ai contratti già stipulati. La norma, inoltre, prevede che tali contratti siano trasmessi all'Anac. Si evidenzia, tuttavia, che la cosiddetta "**outside option**" prevista dalla norma, ovvero la possibilità per le p.a. di ottenere condizioni economiche migliori rispetto alle convenzioni Consip grazie al rilancio competitivo mediante procedure autonome (sebbene tale meccanismo non risulti applicabile per il periodo 1° gennaio 2017 – 31 dicembre 2019).



- Viene esteso l'obbligo di utilizzo dei parametri prezzo-qualità delle convenzioni Consip (o Intercenter-ER) alle società controllate dallo Stato e dagli enti locali (escluse quelle che emettono strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati). La norma fa riferimento agli organismi di diritto pubblico così come definiti dal comma 26 dell'art. 3 del Codice appalti del 2006 oggi abrogato.
- Per quanto riguarda gli acquisti fuori convenzione, si prevede che al fine di procedere ad acquisti autonomi (nel caso in cui il bene o il servizio oggetto di convenzione sia ritenuto non idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali) è necessaria un'apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti.
- Viene disciplinato l'istituto della rinegoziazione dei prezzi dei contratti, ad esecuzione periodica, stipulati da soggetto aggregatore. Tale norma, applicabile anche ai contratti in corso, disciplina il riequilibrio dei contratti pubblici relativi a servizi e forniture ad esecuzione continuata o periodica stipulati da un soggetto aggregatore.

In particolare, nel caso in cui si verifichi una variazione nel valore dei beni, tale da determinare un aumento o una diminuzione del prezzo complessivo in misura non inferiore al 10% e tale da alterare significativamente l'originario equilibrio contrattuale, l'appaltatore o il soggetto aggregatore hanno facoltà di richiedere la rinegoziazione dei termini contrattuali o del prezzo. In caso di raggiungimento dell'accordo, l'amministrazione (soggetto contraente) può esercitare il diritto di recesso ai sensi dell'articolo 1373 del codice civile. In mancanza di accordo, le parti possono consensualmente risolvere il contratto senza che sia dovuto alcun indennizzo come conseguenza della risoluzione del contratto, salva la remunerazione dei servizi effettivamente svolti fermo restando quanto previsto dall'articolo 1467 del codice civile.

- Infine, nell'ottica di una razionalizzazione della spesa pubblica, si mira a rafforzare la programmazione degli acquisti di beni e servizi in materia informatica e di connettività (ICT), prevedendo l'adozione da parte dell'AGID (Agenzia per l'Italia Digitale) di un Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, contenente criteri uniformi per gli acquisti ed un elenco analitico delle spese programmate (sia per l'innovazione che per la gestione corrente). La norma prevede l'obbligo per tutte le PA. e per le società inserite nel conto consolidato (come individuate nell'elenco Istat) di acquistare beni e servizi informatici e di connettività esclusivamente tramite Consip o i soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti. La norma prevede che Consip o il soggetto aggregatore interessato acquisiscano il parere dell'Agenzia per l'Italia digitale (Agid) sui parametri di qualità e di prezzo dei beni e servizi oggetto della richiesta di approvvigionamento. Qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad

assicurare la continuità della gestione amministrativa, le amministrazioni e le società inserite nel conto consolidato (come individuate nell'elenco Istat) potranno procedere autonomamente. In tal caso viene replicato lo schema autorizzatorio in capo all'organo di vertice amministrativo. La decisione di acquisto in autonomia per i beni e servizi informatici deve poi essere comunicata all'Anac e all'Agid.

### 5.2.1 Le procedure di acquisto di beni e servizi mercato elettronico di Intercenter

Accanto al sistema delle Convenzioni, Intercenter-ER mette a disposizione delle Amministrazioni contraenti il proprio Mercato Elettronico: un servizio che le Amministrazioni dell'Emilia-Romagna possono utilizzare autonomamente per acquistare beni e servizi al di sotto della soglia comunitaria (209mila euro), rivolgendo Richieste di Offerta a Fornitori precedentemente abilitati (a oggi oltre 2.500). Lo strumento consente di svolgere tutta la procedura online e rappresenta un canale di offerta ideale per gli operatori economici (soprattutto per le PMI) che intendono proporsi come fornitori della pubblica amministrazione locale.

Inoltre, tra le più recenti attività implementate da Intercenter-ER, vi è il Nodo Telematico di Interscambio (NoTI-ER), uno strumento per gestire la completa dematerializzazione del ciclo degli acquisti. Attraverso NoTI-ER, Intercenter-ER funge da "intermediario tecnologico" tra Pubblica Amministrazione e aziende per gestire la trasmissione telematica e l'invio in conservazione di tutti i documenti del ciclo degli acquisti, dall'ordine al documento di trasporto e alla fattura.

Il Mercato elettronico è aperto a tutti gli operatori economici, indipendentemente dalla loro ubicazione, purché siano in possesso dei requisiti previsti dal bando di abilitazione e abbiano completato la procedura di abilitazione. E' possibile richiedere l'abilitazione a una o più categorie merceologiche (sono previste tutte le categorie di beni e servizi, ad eccezione di farmaci, energia elettrica, gas, carburanti, combustibili per riscaldamento, servizi di telefonia fissa e mobile).

Per ulteriori informazioni:

- <http://intercenter.regione.emilia-romagna.it/servizi-pa/mercato-elettronico>
- <http://intercenter.regione.emilia-romagna.it/servizi-imprese/bandi-e-avvisi/bandi-di-abilitazione-mercato-elettronico/mercato-elettronico-beni-e-servizi-bando-di-abilitazione>

Per aderire al sistema NoTI-ER e gestire ordini e documenti di trasporto elettronici, gli operatori economici, fornitori della P.A., possono dotarsi di un Access Point o avvalersi di un intermediario accreditato. Per le PMI, Intercenter-ER ha creato un servizio semplificato, cui accedere dopo aver completato la procedura di registrazione sulla piattaforma acquisti.

Per ulteriori informazioni:

- <http://intercenter.regione.emilia-romagna.it/noti-er-fatturazione-elettronica/noti-er-informazioni-generalis>
- <http://intercenter.regione.emilia-romagna.it/noti-er-fatturazione-elettronica/noti-er-informazioni-generalis/come-aderire-sintesi/infografica-per-gli-operatori-economici>

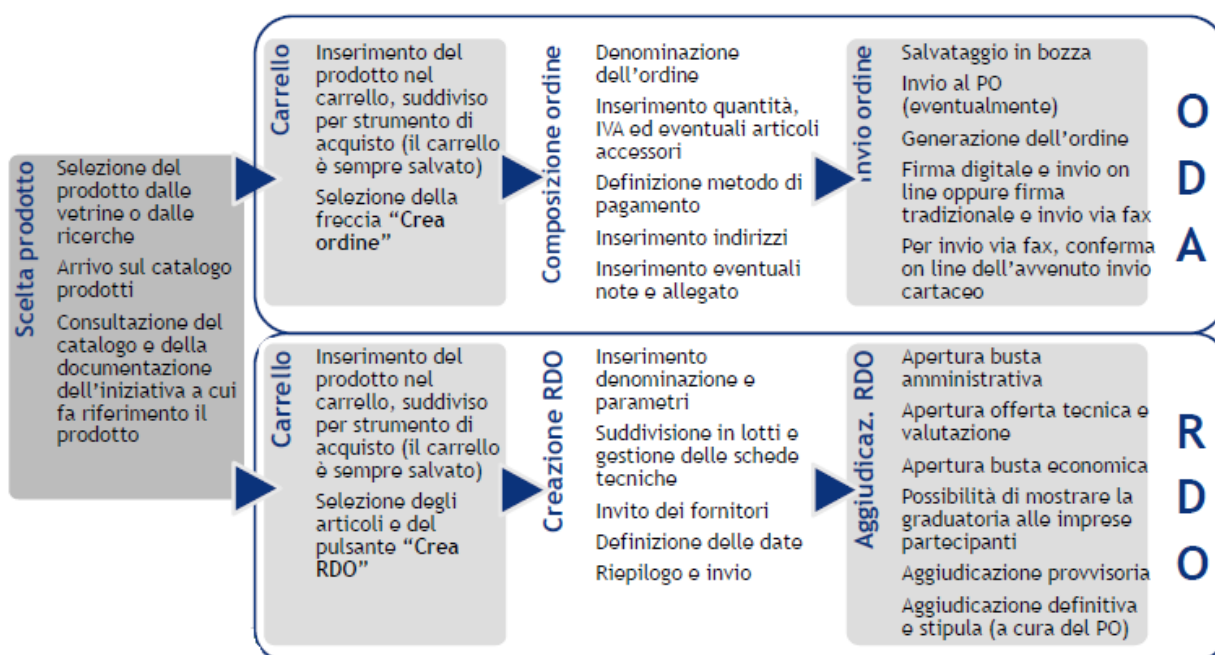
### 5.2.2 Le procedure di acquisto di beni e servizi nel MePA (Consip)

Sono a disposizione delle PPAA gli strumenti di Ordine Diretto (OdA) e Richiesta di Offerta (RdO), per acquistare Beni e Servizi sotto soglia di rilievo comunitario e concludere nell'ambito del MePA contratti con i Fornitori abilitati.

Nel caso del MEPA, i criteri ambientali vengono integrati nei bandi per l'abilitazione al MEPA dei fornitori e dei beni/servizi da loro offerti. In questo caso Consip predefinisce un set di criteri ambientali specifico per ogni "metaprodotto". I fornitori che al momento dell'abilitazione intendono qualificare in senso ambientale i propri prodotti e servizi possono auto-dichiarare, attraverso l'utilizzo di uno specifico format, la conformità di questi ultimi a uno o più dei criteri ambientali predefiniti da Consip per il "metaprodotto" di riferimento; i prodotti vengono di conseguenza segnalati con una foglia verde nella vetrina del MEPA.

Tali procedure telematiche di acquisto vengono adottate dalle stazioni appaltanti nel rispetto della normativa prevista per l'approvvigionamento di beni e servizi della Pubblica Amministrazione e dei principi di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione.

L'ODA (Ordine Diretto di Acquisto) consente l'acquisto di una o più offerte disponibili, direttamente a catalogo senza possibilità di modificarne le condizioni.



Schemino ODA e RDO – fonte: Consip

La RDO (Richiesta di Offerta) prevede l'acquisizione di una o più offerte attraverso l'individuazione e descrizione di beni e servizi e la selezione dei fornitori ai quali inviare l'invito ad offrire.

Per quanto riguarda l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'acquisizione di servizi e forniture, occorre tenere bene in considerazione che le procedure di gara ed i calcoli per scegliere la migliore offerta e definire così l'aggiudicatario fino alla vera e propria stipula del contratto.

In merito ai dettagli di tali procedure si ricorda il Manuale d'uso del Sistema di e-Procurement per Amministrazioni – MEPA (Procedura d'acquisto tramite RdO aggiudicata all'offerta economicamente più vantaggiosa).

### **5.3 Le procedure di acquisto in economia, l'autonomia nelle procedure e la qualificazione delle stazioni appaltanti.**

La disciplina sulle procedure per l'acquisto in economia dettata dall'art. 36 del Codice del 2016 conferma la possibilità per le stazioni appaltanti di procedere:

- a) ad affidamento ed esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 40.000,00 euro mediante tramite affidamento diretto, seppur adeguatamente motivato, o, per i lavori, tramite amministrazione diretta, oppure
- b) per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie Ue per le forniture e i servizi, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno cinque operatori economici individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti.

Sotto l'aspetto dell'autonomia delle procedure di acquisizione, anche il D.Lgs. n. 50/2016 confermano gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto (di cui all'art. 3, comma 1, lett. cccc) del Codice) e di negoziazione (di cui all'art. 3, comma 1, lett. dddd) del Codice), anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa nonché la normativa sulla qualificazione delle stazioni appaltanti e sulla centralizzazione e aggregazione della committenza. Per il ricorso a tali strumenti si applicano le medesime condizioni di trasparenza, pubblicità e motivazione descritte nelle linee guida ANAC "Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici" (<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/ContrattiPubblici/LineeGuida>).

In un momento in cui la disciplina sugli affidamenti dei contratti pubblici spinge sempre di più verso una centralizzazione delle procedure, il legislatore del 2016 ha riformulato anche la disciplina su questo tema, lasciando tuttavia spazio ad una disciplina transitoria tra quello che era l'art. 33 del D.lgs. e l'attuale art. 37 del D.Lgs. n. 50/2016 in base al quale:

- Le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, nonché attraverso l'effettuazione di

ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza. Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione (vedi infra).

- Salvo quanto previsto al comma 1, per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia UE, nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d'importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione di cui all'articolo 38 procedono mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente.
- Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione (v. infra) procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica.

Dalla norma appena citata, risulta evidente che la vera novità del Codice dei contratti pubblici del 2016 è la disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti (art. 38) in ordine sia alle modalità sia alla funzione che la procedura di qualificazione comporta. Ferma restando la disciplina in tema di aggregazione e centralizzazione degli appalti, è istituito presso l'ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza.

La qualificazione è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d'importo e ha ad oggetto il complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro in relazione ai seguenti ambiti:

- a) capacità di programmazione e progettazione;
- b) capacità di affidamento;
- c) capacità di verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura, ivi incluso il collaudo e la messa in opera.

I requisiti sono individuati sulla base di alcuni parametri fra cui troviamo, fra i requisiti premianti, l'applicazione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale nell'attività di progettazione e affidamento.

## Appendice 1 Glossario

**Analisi del Ciclo di Vita (LCA):** è la metodologia che consente di valutare l'impatto sull'ambiente complessivo di un prodotto prendendo in considerazione tutto il suo ciclo di vita, a partire dalle attività relative all'estrazione e al trattamento delle materie prime, ai processi di fabbricazione, al trasporto, alla distribuzione, all'uso, ai ricicli e riutilizzi e allo smaltimento finale. L'LCA è regolamentata dalle norme ISO della serie 14040. In esse vengono definite le fasi che uno studio di valutazione del ciclo di vita deve prevedere, ovvero: la definizione dell'obiettivo e del campo di applicazione dell'analisi (ISO 14041), la compilazione di un inventario degli input e degli output di un determinato sistema (ISO 14041), la valutazione del potenziale impatto ambientale correlato a tali input ed output (ISO 14042) e infine l'interpretazione dei risultati (ISO 14043).

**Bandi Verdi:** si intendono i bandi di gara per l'acquisizione di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione e per la realizzazione di lavori pubblici, che contengano opportune specifiche volte a limitare gli impatti ambientali dei beni, servizi e lavori (quali il consumo di materie prime ed energia, le emissioni, la produzione di rifiuti, i rischi per la salute umana) lungo il loro intero ciclo di vita (progettazione e produzione, distribuzione, esercizio, dismissione e smaltimento).

**Centrale d'Acquisto (o centrale di committenza):** è un centro di competenza unico che promuove e sostiene l'ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti pubblici, offrendo strumenti e piattaforme per la gestione delle procedure d'acquisto, centralizzando le richieste per le forniture di beni e servizi e ponendosi come interfaccia con i fornitori. Generalmente le centrali d'acquisto operano attraverso strumenti telematici e consentono di fare acquisti risparmiando tempo e risorse.

**Certificazione Ambientale:** è uno strumento con il quale si dimostra il proprio impegno verso l'ambiente. Principalmente si tratta di certificazioni che qualificano il Sistema di Gestione Ambientale di una organizzazione, pubblica o privata, e che quindi approfondiscono la qualità dei processi interni ed esterni all'organizzazione, ovviamente dal punto di vista ambientale. Le certificazioni più diffuse in materia di gestione ambientale sono la norma ISO 14001 e la registrazione EMAS. Le certificazioni relative ai prodotti sono conosciute anche come etichette ambientali o ecologiche.

**Concorrenza:** principio di origine comunitaria in relazione al quale si vuole favorire la tutela delle imprese che partecipano alle procedure ad evidenza pubblica nel rispetto del corretto funzionamento del mercato.

**Criteri Ambientali Minimi (CAM):** sono i requisiti sviluppati dal Ministero dell'Ambiente nell'ambito del processo di attuazione del Piano d'Azione Nazionale per il GPP per le categorie merceologiche individuate come prioritarie dal Piano. Essi riportano delle indicazioni generali volte a indirizzare l'ente a perseguire una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti e forniscono le "considerazioni ambientali" propriamente

dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegati alla modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto). I CAM sono adottati con Decreto Ministeriale e forniscono le indicazioni precise per qualificare l'acquisto pubblico come "acquisto verde".

**Criteri di valutazione:** i criteri di valutazione sono le componenti dell'offerta di cui la stazione appaltante tiene conto per la propria valutazione; sono variabili in relazione al tipo di appalto ed alla natura dell'intervento. Ad esempio, il prezzo, il tempo, la qualità, le modalità di consegna, ecc.

**Criteri di valutazione quantitativi e qualitativi:** i criteri sono suddivisibili in due tipologie: di natura qualitativa e, quindi, soggetti a valutazione discrezionale da parte della commissione di gara, ovvero di natura quantitativa (ad esempio il prezzo o il tempo) e, dunque soggetti a calcolo numerico.

**ECOLABEL Europeo:** è il marchio europeo di certificazione ambientale per i prodotti e i servizi nato nel 1992 con l'adozione del Regolamento europeo n. 880/92, e aggiornato prima con il Regolamento n. 1980 del 17 luglio 2000 e ad oggi con il Regolamento n. 66 del 25 novembre 2009.

È uno strumento ad adesione volontaria che viene concesso a quei prodotti e servizi che rispettano criteri ecologici e prestazionali stabiliti a livello europeo.

Per i produttori, l'Ecolabel europeo può essere una opportunità per poter dimostrare il loro impegno e la loro attenzione alle problematiche ambientali in un mercato sempre più sensibile a queste tematiche.

L'etichetta ecologica può essere concessa solo ai prodotti che hanno un ridotto impatto ambientale e per i quali sono stati definiti e approvati i criteri ecologici. I criteri ecologici, elaborati sulla base degli impatti ambientali che i beni/servizi di interesse hanno lungo il loro ciclo di vita, sono tali da ammettere per l'assegnazione dell'Ecolabel il 10% dei prodotti disponibili sul mercato. Ciò significa che solo alcuni dei prodotti in vendita sono già adatti a ricevere il marchio senza dover subire modifiche. Una volta adottati i criteri ecologici, il fabbricante o l'importatore che desidera richiedere l'Ecolabel deve contattare l'Organismo Competente nazionale e fornire le prove che i prodotti rispettano i criteri ecologici e prestazionali. Tali prodotti possono in seguito esporre l'Ecolabel ed essere venduti e riconosciuti nei paesi dell'Unione Europea.

**EMAS (EcoManagement and Audit Scheme):** è uno strumento volontario proposto dalla Commissione Europea e al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni (aziende, enti pubblici, ecc.) per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico e ad altri soggetti interessati informazioni su una corretta gestione ambientale.

Il primo Regolamento EMAS n. 1836 è stato emanato nel 1993 e nel 2001 è stato sostituito dal Regolamento n. 761 che, a sua volta sottoposto a revisione, è stato sostituito nel 2009 dal nuovo Regolamento n. 1221. EMAS III. La registrazione EMAS è garanzia di rispetto della normativa ambientale, presenza di obiettivi di

protezione e miglioramento ambientale ben definiti, conoscenza degli impatti ambientali delle attività dell'organizzazione, presenza di personale formato sugli aspetti ambientali significativi dell'attività dell'organizzazione.

Nell'ambito delle procedure di acquisto pubbliche EMAS può essere richiesto, in fase di selezione dei candidati, come mezzo di prova della capacità di eseguire un servizio o un'opera adottando specifiche misure di gestione ambientale. Devono essere accettate anche prove equivalenti.

**Etichette Ambientali o Ecologiche:** nascono dall'esigenza di fornire ai consumatori informazioni chiare e trasparenti sulle prestazioni ambientali di un prodotto o di un servizio.

Le etichette ambientali svolgono quindi un ruolo fondamentale nell'orientare la domanda verso beni e servizi a impatto ambientale ridotto, fornendo allo stesso tempo un'opportunità di riconoscimento per quelle aziende che hanno sistemi di produzione migliori. Esistono tre tipologie di etichette volontarie:

etichette di tipo I, basate sulla norma ISO 14024, dimostrano che il prodotto ha un impatto ambientale ridotto poiché rispetta una serie di criteri ecologici e di prestazione condivisi e messi a punto secondo la logica della valutazione del ciclo di vita. Tra le etichette di tipo I rientra l'Ecolabel, il marchio ecologico della Commissione Europea;

etichette di tipo II, basate sulla norma ISO 14021, sono le cosiddette "autodichiarazioni", ovvero strumenti d'informazione che contengono dati forniti dal produttore, importatore o distributore del prodotto;

etichette di tipo III, basate sulla norma ISO 14025, le dichiarazioni ambientali di prodotto (vedi DAP), forniscono informazioni di tipo quantitativo sulle performance ambientali del prodotto, calcolate sulla base dell'analisi del ciclo di vita.

Gli acquirenti pubblici possono fare riferimento ai criteri ambientali stabiliti nell'ambito dei sistemi delle etichette ambientali per definire le specifiche tecniche che un prodotto/servizio deve rispettare o per stabilire delle soglie di premialità nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le etichette ambientali valgono come mezzo di prova del possesso dei requisiti richiesti ma devono essere accettati anche altri mezzi di prova equivalenti.

**Indagine di mercato:** modalità di scelta in capo alla stazione appaltante dei soggetti che parteciperanno alla procedura di gara. L'indagine è svolta previo avviso pubblicato all'albo pretorio on line e sul sito profilo del committente per un periodo non inferiore a quindici giorni.

L'avviso deve indicare i requisiti che devono essere posseduti dagli operatori economici per poter essere invitati a presentare offerta; i requisiti sono indicati con riferimento alla specificità del servizio da affidare ed in analogia a quanto riportato nel caso di istituzione di un elenco.



**Green Public Procurement (GPP):** o acquisti pubblici verdi, significa scegliere un prodotto o servizio tenendo conto degli impatti ambientali che questo può avere nel corso del suo ciclo di vita, ovvero durante tutte le fasi del processo produttivo, dall'estrazione delle materie prime allo smaltimento dei rifiuti. La Commissione Europea definisce il Green Public Procurement come "l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita".

**LCC (Life Cycle Costing):** riguarda la stima dei costi che vengono sostenuti in tutte le fasi del ciclo di vita di un bene, servizio o opera. Sia che l'analisi venga adottata da un produttore che da un acquirente/consumatore, l'obiettivo è quello di minimizzare la somma dei costi associati a ogni fase del ciclo di vita. Secondo l'approccio convenzionale, vengono stimati i costi associati a quattro categorie di spesa: spese per investimento, operatività, manutenzione e fine vita. Dal punto di vista dell'acquirente di un bene, di un servizio o di un'opera, l'LCC mira a includere nella decisione d'acquisto, oltre al prezzo, anche i costi che dovranno essere sostenuti nelle fasi di vita successive, quindi:

- costo di acquisto e costi connessi (consegna, installazione, messa in funzione ecc.);
- costi di funzionamento (energia, ricambi, manutenzione ecc.);
- costi connessi alla fine del ciclo di vita (dismissione, recupero, smaltimento).

Nonché i costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

In molti casi i beni, i servizi e le opere a impatto ambientale ridotto comportano dei risparmi nelle fasi di uso e fine vita, pertanto l'adozione dell'LCC consente di stimare gli eventuali benefici economici oltre che ambientali apportati da una scelta d'acquisto verde rispetto a una non verde.

**Non discriminazione:** divieto di operare tra i concorrenti discriminazioni di razza, sesso, nazionalità, religione, handicaps, età, territorialità, titoli, e/o certificati vigenti nei paesi U.E. diversi da quelli italiani. (Divieto di qualunque preferenza o riserva di incarichi a professionisti locali).

**Offerta economicamente più vantaggiosa:** criterio di aggiudicazione dei contratti pubblici fondato su una complessa integrazione tra il dato economico e quello tecnico e qualitativo.

**Operatore economico:** l'imprenditore, il fornitore e il prestatore di servizi o un raggruppamento o un consorzio di essi che "offre sul mercato", la realizzazione di lavori e/o opere, prodotti e servizi.

**Parità di trattamento:** adozione nelle procedure di aggiudicazione di criteri selettivi predeterminati rispetto al bando (da applicare concretamente nell'espletamento della selezione).

**Prezzo più basso:** criterio di aggiudicazione che favorisce il concorrente che ha offerto il prezzo complessivo più basso (espresso o come valore assoluto oppure con la più alta percentuale di ribasso).

**Produzione e Consumo Sostenibile:** i modelli di consumo e produzione sostenibili costituiscono la base di un processo di sviluppo sociale ed economico capace di dissociare la crescita economica dal degrado ambientale (cosiddetto decoupling), rispettando quindi i limiti imposti dalla capacità di carico degli ecosistemi. La Commissione Europea ha adottato un Piano d'Azione per il Consumo e la Produzione Sostenibile e l'Industria Sostenibile (Com(2008) 397) centrato sul miglioramento delle prestazioni ambientali dei prodotti e dei processi, attraverso la creazione di un circolo virtuoso in cui imprese e consumatori siano incoraggiati allo stesso tempo a perseguire tali obiettivi nelle loro strategie produttive e nelle loro scelte e comportamenti di acquisto e consumo.

**Proporzionalità:** obbligo di fissare dei requisiti di qualificazione (o di valutazione delle offerte) proporzionali all'affidamento dell'incarico.

**Requisiti di partecipazione:** i requisiti che i concorrenti devono possedere ai fini della partecipazione alle gare si distinguono in requisiti di ordine generale (riguardano la moralità e la professionalità dei concorrenti) e di ordine speciale (attengono al grado di esperienza e la capacità professionale nonché la capacità economico-finanziaria del concorrente).

**Requisiti Prestazionali:** sono i requisiti che devono essere soddisfatti da un bene, un servizio o un'opera per essere giudicato idoneo alla normativa vigente in merito ad aspetti specifici oppure a determinate esigenze stabilite da una stazione appaltante nell'ambito di una procedura di acquisto. L'individuazione di requisiti prestazionali in sostituzione di caratteristiche tecniche predefinite consente alla stazione appaltante, in alcuni casi, di lasciare maggiore spazio all'innovazione degli offerenti e alla ricerca delle soluzioni tecnologiche più efficaci.

**Sistema di Gestione Ambientale:** comprende la struttura organizzativa, le responsabilità, le procedure, i procedimenti e le risorse messi in atto per la conduzione aziendale della variabile ambiente e l'incremento dell'efficienza ambientale di un'azienda. La documentazione che descrive complessivamente il sistema di gestione ambientale e i mezzi per raggiungere gli obiettivi stabiliti è costituita dalla politica ambientale, dal Manuale di gestione ambientale e dal piano di gestione ambientale.

**Specifiche Tecniche:** Le specifiche tecniche inserite nei documenti di gara che definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture 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.

Tali specifiche possono essere previste in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, comprese le caratteristiche ambientali, a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto. Tali specifiche possono essere previste:

- in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, comprese le caratteristiche ambientali, a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto;
- mediante riferimento a specifiche tecniche e, in ordine di preferenza, alle norme che recepiscono norme europee, alle valutazioni tecniche europee, alle specifiche tecniche comuni, alle norme internazionali, ad altri sistemi tecnici di riferimento adottati dagli organismi europei di normalizzazione.

Salvo che siano giustificate dall'oggetto dell'appalto, le specifiche tecniche non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un'origine o a una produzione specifica che hanno l'effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti.

**Stazione appaltante:** amministrazione aggiudicatrice o altro soggetto che affida appalti pubblici di lavori, servizi e forniture oppure anche concessioni di lavori o servizi.

**Qualificazione delle stazioni appaltanti:** V. art. 38 Codice 50/2016 e ss.mm.ii (art.27 D.lgs.56/2017)

**Sviluppo Sostenibile:** secondo la definizione condivisa a livello globale lo sviluppo è sostenibile se «soddisfa i bisogni dell'attuale generazione, senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri.» ("Il futuro di tutti noi", Rapporto Brundtland, WCED, 1987). Una definizione ancora più puntuale considera sostenibile lo sviluppo che assicura «il soddisfacimento della qualità della vita, mantenendosi entro i limiti della capacità di carico degli ecosistemi che la sostengono.» (IUCN, 1991).

In sostanza, con il termine sviluppo sostenibile si vuole indicare un approccio allo sviluppo che tenga conto, da un lato della necessità di migliorare la qualità della vita di tutti gli esseri umani garantendo l'accesso a risorse e servizi primari in maniera equa sia a livello geografico (nord-sud) che a livello intergenerazionale (presente-futuro), dall'altro dei limiti che la natura impone alla nostra crescita economica e ai nostri processi di produzione e consumo, laddove questi continuino a essere basati su un utilizzo eccessivo delle risorse naturali e sull'immissione nell'ambiente di sostanze e materiali in quantità tali da alterarne lo stato fisico. Agire in favore dello sviluppo sostenibile significa riconoscere i legami che esistono tra la qualità della vita,

l'accesso alle risorse naturali, la qualità ambientale e la capacità del Pianeta di sostenere i nostri processi socio-economici al fine di tenerne conto nell'ambito dei processi decisionali sia individuali che delle organizzazioni pubbliche e private.

**Trasparenza:** adozione di adeguate forme di pubblicità per il conferimento dell'incarico.

**Verifiche:** le verifiche della conformità di un bene/servizio ai criteri ambientali richiesti nell'ambito di una procedura di acquisto pubblica devono essere stabilite in fase di progettazione e redazione della documentazione di gara ed essere chiaramente riportate all'interno di quest'ultima.

Rientrano tra i metodi di verifica le certificazioni di prodotto, la presenza di sistemi di gestione ambientale certificati, la documentazione tecnica del fabbricante, le prove di laboratori accreditati. L'acquirente deve stabilire quali siano i mezzi di prova più appropriati caso per caso ma non può restringere il campo alle certificazioni, ove si tratti di strumenti volontari, come nel caso delle e di tipo I, di ISO14001 o di EMAS.