

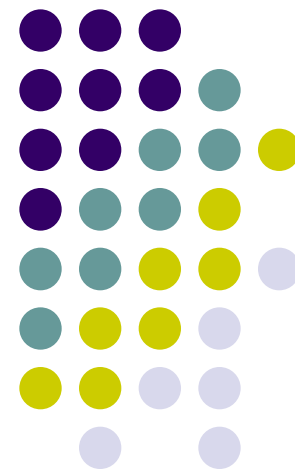
L'aggiudicazione dei contratti pubblici con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e il green public procurement

ASPETTI GENERALI E CRITERI DI VALUTAZIONE DELL'OFFERTA
Sessione 1

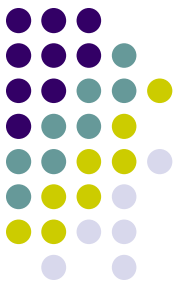
Gli appalti verdi in ambito europeo

Bologna, 17 Dicembre 2015

Prof. Avv. Andrea Maltoni – Avv. Giulia Mattioli



Uso strategico degli appalti pubblici per un'economia sostenibile



In Europa gli enti pubblici rappresentano la categoria più ampia di consumatori.

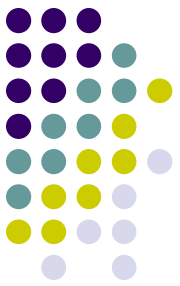
Secondo le stime della Commissione Europea:

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

Gli enti pubblici, *“utilizzando il loro potere d'acquisto per scegliere beni e servizi che rispettino anche l'ambiente, possono contribuire in misura notevole al raggiungimento dello sviluppo sostenibile”*
(Acquistare verde! Commissione Europea, 2005, p. 5)

Gli appalti verdi in ambito europeo

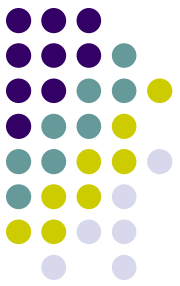
I) AMBIENTE E DIRITTO EUROPEO



- **Trattato di Roma del 1957** istitutivo della CEE: nessuna considerazione specifica degli aspetti attinenti all'ambiente
- **Atto unico europeo del 1986**: ha aggiunto il tit. VII al Tr. CEE (art. 130R, 130S, 130T, si v. ora gli artt. 191-193 TFUE) con cui si è dato specifico fondamento all'azione comunitaria in **materia di ambiente**

Gli appalti verdi in ambito europeo

I) AMBIENTE E DIRITTO EUROPEO



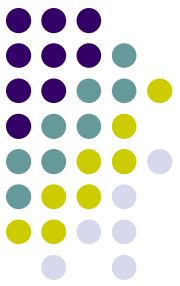
Segue

I'A.U.E. ha definito alcuni importanti:

- **obiettivi:** salvaguardia, protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali
- **principi:** azione preventiva; correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente; "*chi inquina paga*"; **integrazione** delle esigenze ambientali nelle altre politiche comunitarie, di sussidiarietà; cooperazione internazionale

Gli appalti verdi in ambito europeo

I) AMBIENTE E DIRITTO EUROPEO



Segue

- **Trattato di Maastricht 1992: la protezione dell'ambiente** assunta come uno degli scopi espliciti (art. 2 Tr. Ce ed ora art. 3 par. 3 TFUE); tra gli obiettivi è stato inserito anche lo 'sviluppo sostenibile' e tra i principi quello dell'integrazione dell'interesse ambientale nelle altre politiche; quello di precauzione; la tutela dell'ambiente passa da 'azione' a 'politica'; deve essere assicurato un elevato livello di tutela in tutti gli Stati membri che tenga conto degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici (art. 95, par. 3 Tr. Ce, ed ora art. 114 par. 3 TFUE e 174, par. 2 Tr. Ce ed ora 191, par. 2 TFUE).

Gli appalti verdi in ambito europeo

I) AMBIENTE E DIRITTO EUROPEO

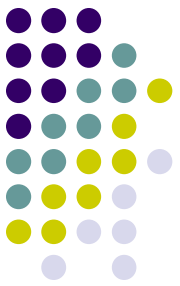


Segue

- **Trattato di Amsterdam 1997**: art. 174, comma 1 Tr. Ce (si v. ora **art. 191, par 1 TFUE**) : ha arricchito e specificato gli obiettivi della politica ambientale comune
- **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**, proclamata a Nizza il 7.12.2000: **art 37**: “**Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere *integrati* nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile”.**
- **La tutela ambientale nel TFUE**: sia come “materia” (oggetto di tutela diretta), sia come “valore” (ossia come interesse **trasversale** che tocca tutte le politiche pubbliche).

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



Gli appalti pubblici sono a servizio delle politiche dell'Unione Europea:

- perno e strumento degli investimenti pubblici e privati in infrastrutture e servizi strategici
- perno e strumento di ulteriori politiche pubbliche, a proposito delle quali le commesse pubbliche possono rivestire un **ruolo strategico**, promuovendo l'**innovazione**, l'**accesso al mercato delle PMI**, la **tutela ambientale** e la **responsabilità sociale**,

ossia

promuovendo una crescita

SOSTENIBILE, INTELLIGENTE e INCLUSIVA

(Strategia Europa 2020)

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



- Libro verde del 1996 “*Gli appalti pubblici nell’Unione europea. Spunti di riflessione per il futuro*”.
- **Tutela dell’ambiente attraverso normative specifiche:**
le direttive europee consentono alle **S.A.:**
 - *di escludere gli operatori economici dalle procedure di aggiudicazione, là dove la violazione di disposizioni normative comporti la loro condanna per un reato inerente alla moralità professionale;*
 - *a determinate condizioni, di integrare l’obiettivo della tutela dell’ambiente nei criteri di selezione degli concorrenti*

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



Segue

- **Tutela dei valori ambientali mediante prescrizioni tecniche inerenti all'oggetto degli appalti:**
 - si suggerisce di introdurre norme europee o specifiche tecniche per valorizzare gli aspetti ambientali, evitando l'individuazione di criteri troppo differenziati che inciderebbero negativamente sul mercato interno (ad es. eco-marchi europei)
 - si suggerisce di attribuire un ruolo agli elementi ambientali, là dove, nella fase di aggiudicazione degli appalti, sia utilizzato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma a condizione che detti elementi consentano di **misurare un vantaggio economico, specifico**, in relazione **alla prestazione oggetto dell'appalto**

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



- **Libro verde sulla Politica integrata relativa ai prodotti, della Commissione europea del 7.02.2001**

La politica integrata dei prodotti (IPP) tenta di ridurre l'impatto ambientale dei prodotti nell'arco dell'intero ciclo di vita: è essenziale integrare l'aspetto dell'impatto ambientale in ogni fase del ciclo di vita del prodotto.

L'IPP evidenzia dunque come debba essere incentivata:

- A) la **progettazione ecologica** dei prodotti;
- B) la **scelta informata dei consumatori** (i.e.: informazioni comprensibili, pertinenti e credibili, attraverso soprattutto etichettature ambientali);
- C) l'**integrazione del principio "chi inquina paga" nel prezzo dei prodotti.**

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



- **Comunicazione interpretativa della Commissione europea del 4.07.2001, “*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*”**

Fornisce indicazioni alle S.A. in ordine all'**inserimento di considerazioni ambientali nelle diverse fasi delle procedure di aggiudicazione:**

- 1) definizione dell'oggetto dell'appalto, anche mediante le specifiche tecniche;
- 2) selezione dei concorrenti;
- 3) fase dell'aggiudicazione;
- 4) fase della esecuzione dell'appalto (rinvio)

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

1) Definizione dell'oggetto

- Gli enti aggiudicatori sono **liberi di definire l'oggetto dell'appalto**, ovvero le definizioni alternative di tale oggetto attraverso il ricorso a varianti, **nel modo che essi ritengono meglio rispondente ai requisiti ambientali**, purché tale scelta non abbia la conseguenza di limitare l'accesso all'appalto, a scapito dei candidati di altri Stati membri. Detta valutazione va fatta caso per caso.
- Le direttive obbligano gli enti aggiudicatori ad indicare le **specifiche tecniche** nei documenti generali o contrattuali relativi ad ogni appalto.
- **Le specifiche tecniche** definiscono **in modo obiettivo e misurabile le caratteristiche dell'oggetto del contratto** e hanno quindi necessariamente un rapporto diretto con l'oggetto stesso.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

- Gli enti aggiudicatori sono liberi di esigere, in determinati casi, **un grado di protezione dell'ambiente più elevato** di quello previsto dalla legge o dalle norme, a condizione che tale prescrizione non limiti l'accesso all'appalto e non conduca ad una discriminazione a danno di potenziali offerenti.
- I **marchi ecologici** certificano prodotti considerati meglio rispondenti alle esigenze ambientali di prodotti analoghi appartenenti alla stessa categoria di prodotti. I marchi sono assegnati su base volontaria a prodotti che rispondono a determinati criteri, i quali sono basati sulla durata di vita del prodotto.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

- Qualora non esistano norme vincolanti, ovvero allorquando gli enti aggiudicatori impongano requisiti relativi alla protezione dell'ambiente più severi di quelli prescritti dalla norme o dalle leggi, possono ispirarsi ai criteri per l'assegnazione dei **marchi ecologici** nel definire le specifiche tecniche in materia ambientale.

Gli enti aggiudicatori non è opportuno che limitino i mezzi di prova ai soli marchi di qualità ecologica, debbono accettare anche **altri mezzi di prova**.

- Individuazione di **varianti**: gli enti aggiudicatori individuano non soltanto una definizione standard dell'oggetto del contratto che contenga i requisiti minimi, ma anche una delle definizioni alternative dell'oggetto del contratto.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



Segue

2) Selezione dei concorrenti

- **Requisiti inerenti alla capacità tecnica:** tra le referenze mediante le quali può essere dimostrata detta capacità, possono comprendersi anche **aspetti ambientali**.
- Tutti i **sistemi di gestione ambientale e audit** presuppongono che l'impresa o l'organizzazione soddisfino un numero minimo di criteri; per valere come mezzo di prova della capacità tecnica, detti sistemi devono avere un'incidenza sulla **qualità della fornitura o sulla capacità di un'impresa** (per esempio, le attrezzature e i tecnici) **a realizzare un appalto con requisiti ambientali**.
- Gli enti aggiudicatori possono menzionare nella documentazione di gara o nel bando di gara che, qualora le imprese abbiano un sistema di gestione ambientale e di audit relativo ai requisiti in materia di capacità tecnica, il sistema sarà accettato come mezzo di prova sufficiente. Al tempo stesso, l'ente aggiudicatore non può escludere altri mezzi di prova.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

3) Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa:

- A) deve arrecare un **vantaggio economico diretto all'ente aggiudicatore**;
- B) deve **rispettare il principio di non discriminazione**
- **Considerazioni ambientali** possono permettere di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora le medesime comportino **un vantaggio economico per l'ente aggiudicatore**, attribuibile al **prodotto** o al **servizio** oggetto dell'appalto.
Ai fini di tale valutazione si dovranno considerare i costi sostenuti dalla S.A. **durante l'intero ciclo d'esistenza di un prodotto**

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



- **Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 18.06.2003, “*Politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di ‘ciclo di vita ambientale’*”**

Si afferma la necessità di **ridurre l’impatto ambientale** dei prodotti considerandone **l’intero ciclo di vita**

La Commissione ha invitato gli Stati a predisporre **Piani di azione per l’integrazione delle considerazioni ambientali negli appalti pubblici**, i quali, quantunque non vincolanti, potranno dare impulso a detta integrazione.

La Commissione: Manuale pratico per le autorità pubbliche; Banca dati sui gruppi di prodotti; sito web dedicato all’integrazione

Gli appalti verdi in ambito europeo
II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E
APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



- **Direttive 17 e 18 del 2004:** possibilità di attribuire rilievo agli aspetti ambientali in tutte le fasi delle procedure di aggiudicazione degli appalti.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



- **Comunicazione della Commissione europea del 16.07.2008**
“Appalti pubblici per un ambiente migliore”

Contiene indicazioni rivolte agli Stati su come superare alcune difficoltà applicative connesse agli acquisti verdi nelle PP.AA. (*Green Public Procurement*, d’ora in poi **GPP**)

Criteri ambientali a livello europeo o quanto meno nazionali che siano compatibili al fine di evitare che si creino distorsioni nel mercato unico e della concorrenza.

Definizione di GPP: “... un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l’intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa”.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

I criteri comuni in materia di GPP

- Affinché una procedura di appalto possa qualificarsi come **acquisto verde della P.A.**, **i criteri comuni** in materia debbono essere formulati, in linea di principio, sotto forma di **specifiche tecniche minime, obbligatorie** per tutte le offerte
- **I criteri ambientali di aggiudicazione**, previsti al fine di stimolare una maggiore efficienza ambientale, **non dovrebbero essere obbligatori** per non impedire l'accesso al mercato a prodotti che non raggiungano detto livello di efficienza.
- **I criteri comuni per il GPP** debbono essere formulati seguendo **un approccio basato sul ciclo di vita dei prodotti.**

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

I criteri comuni in materia di GPP: A) criteri “di base”; B) criteri “generalisti”

A) Criteri “di base” sono focalizzati su aspetti chiave dell’efficienza ambientale di un prodotto. Essi costituiscono il fondamento dei criteri generali

B) Criteri “generalisti” tengono conto di un maggior numero di aspetti o di livelli di efficienza ambientale più elevati

La Commissione ha proposto di rendere “verdi” entro il 2010 il 50% di tutte le gare di appalto, ossia di sottoporle al rispetto dei criteri “di base”

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



- Libro verde *Sulla modernizzazione della politica dell'U.E. in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti* del 27.01.2011
- Gli Appalti pubblici: ruolo fondamentale nella **Strategia Europa 2020**
- Un **primo obiettivo**: conseguire una **maggiore efficienza della spesa pubblica**, attraverso migliore rapporto qualità/prezzo, nonché una **maggiore flessibilità**
- Un **secondo obiettivo**: utilizzo degli appalti a sostegno di obiettivi sociali comuni, recte: a) **la tutela dell'ambiente**; b) **una maggiore efficienza energetica**; c) **la lotta contro i cambiamenti climatici**; d) **la promozione dell'innovazione e dell'inclusione sociale**; e) **la garanzia delle migliori condizioni possibili per la fornitura di servizi pubblici di elevata qualità.**

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

Due possibili metodi per utilizzare gli appalti pubblici per realizzare gli obiettivi strategici di Europa 2020

- 1) fornire alle amministrazioni aggiudicatrici gli strumenti necessari per tener conto di tali obiettivi **in conformità delle norme procedurali in materia di appalti pubblici (“come acquistare”)**;
- 2) imporre requisiti obbligatori alle amministrazioni o **prevedere incentivi capaci di orientare le loro decisioni in merito al tipo di beni e servizi da appaltare (“che cosa acquistare”)**.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

- 1) Le direttive europee dettano regole procedurali su “**come acquistare**” e lasciano libere le amministrazioni di decidere “**che cosa acquistare**”
- 2) La normativa europea consente di prevedere **incentivi** per appalti conformi agli obiettivi Europa 2020, o **di imporre obblighi** alle amministrazioni su “**che cosa acquistare**” per garantire che le strategie sugli appalti siano coerenti con gli obiettivi strategici globali

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

1) Modalità per realizzare gli obiettivi strategici mediante gli appalti:

A) Oggetto dell'appalto e specifiche tecniche

I **requisiti** relativi a **processo** e **metodi di produzione** devono riguardare la fabbricazione del prodotto e riflettersi nelle caratteristiche del prodotto stesso.

B) Criteri di aggiudicazione

- Le direttive europee in materia di appalti prevedono che i **criteri di aggiudicazione** siano connessi all'oggetto dell'appalto, **non** possano conferire un'illimitata libertà di scelta all'amministrazione aggiudicatrice e debbano essere esplicitamente menzionati nel bando di gara
- Le amministrazioni indicano, nei criteri di valutazione, l'importanza che desiderano attribuire a criteri ambientali o sociali rispetto ad altri criteri, tra cui il prezzo.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

- Per beni e servizi standard, in molti casi è già possibile fissare elevati standard ambientali o sociali nelle **specifiche tecniche** o **nelle condizioni di esecuzione dell'appalto**.
- L'impiego di criteri associati all'ambiente, all'efficienza energetica, all'accessibilità o all'innovazione **nella fase di aggiudicazione** può avere il vantaggio di spingere le aziende a presentare offerte che vanno al di là dei livelli fissati nelle specifiche tecniche e quindi promuovere l'introduzione di prodotti innovativi sul mercato.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

- **Specifiche tecniche, criteri di selezione, criteri di aggiudicazione:** carattere fondamentale: **il collegamento con l'oggetto dell'appalto**

In mancanza di detto collegamento con l'oggetto dell'appalto:

- a) potrebbe esservi il rischio di distanziare l'applicazione delle norme UE in materia di **appalti pubblici** da quella delle norme sugli **aiuti di Stato**;
- b) potrebbero crearsi **discriminazioni** basate sulla nazionalità
- c) non si garantirebbero **certezza e prevedibilità** alle imprese
- d) potrebbe risultare **ostacolato l'obiettivo di Europa 2020** di promuovere l'innovazione, atteso che la concorrenza non si avrebbe più al fine di sviluppare il migliore prodotto o servizio

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

2) Un altro modo per realizzare obiettivi strategici mediante gli appalti pubblici: l'imposizione di obblighi alle amministrazioni aggiudicatrici in relazione a “che cosa acquistare”, ad es. imponendo requisiti o criteri obbligatori per regolamentare le caratteristiche dei beni e dei servizi da fornire ovvero fissare obiettivi.

L'obbligo di tener conto dei costi operativi del ciclo di vita nelle decisioni di acquisto di prodotti e servizi potrebbe assicurare costi complessivi minori. Ciò richiederebbe lo sviluppo di una metodologia generale applicabile a tutti i gruppi di prodotti.

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

**Rischi connessi all'imposizione di obblighi su
“che cosa acquistare”:**

- A) Discriminazioni o limitazione della concorrenza**
nell'affidamento di appalti pubblici: diminuzione degli offerenti e aumento dei prezzi
- B) le prescrizioni sulle caratteristiche tecniche dei beni**
potrebbero **ridurre la scelta** e la concorrenza
- C) riduzione delle possibilità di scelta delle**
Amministrazioni: **riduzione della loro capacità di**
fornire beni e servizi adatti a soddisfare le
esigenze connesse agli acquisti

Gli appalti verdi in ambito europeo

II) CONSIDERAZIONI DI CARATTERE AMBIENTALE E APPALTI PUBBLICI IN AMBITO EUROPEO



segue

- **Incentivi**: vantaggi finanziari per le Amministrazioni che indicano appalti per la fornitura di beni e servizi ecosostenibili, socialmente inclusivi o innovativi.
- **Varianti**: se le S.A. autorizzano i concorrenti a presentare varianti: offerte possono differire dalle specifiche tecniche definite dalle Amministrazioni - incentivo all'innovazione