

Acquistare verde!

Manuale sugli appalti pubblici verdi

2^a edizione

Commissione europea

Avviso importante

Il presente manuale è un documento indicativo dei servizi della Commissione e non può essere considerato in alcun modo vincolante per questa istituzione. Occorre altresì notare che il contenuto del manuale è soggetto all'evoluzione del quadro normativo dell'Unione europea, compresa la revisione delle direttive relative agli appalti pubblici e della giurisprudenza della Corte di giustizia. Rappresenta la situazione al giugno 2011.

Europe Direct è un servizio che aiuta a trovare risposta alle vostre domande sull'Unione europea

Numero verde (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Alcuni operatori di telefonia mobile non consentono l'accesso ai numeri con prefisso 00 800 o addebitano le chiamate a tali numeri.

Maggiori informazioni sull'Unione europea sono disponibili su internet (<http://europa.eu>).

Una scheda bibliografica figura alla fine della presente pubblicazione.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali dell'Unione europea, 2011

ISBN: 978-92-79-19930-1

doi: 10.2779/74936

© Unione europea, 2011

Gli aggiornamenti per la 2a edizione del manuale sono stati inseriti ai sensi del contratto n. 7.0307/2010/579463/SER/CI tra la Commissione europea e l'ICLEI, il Consiglio internazionale per le iniziative ecologiche locali e la sostenibilità

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Immagini di copertina: L'olandese volante/istockphoto.com, dobrinov/istockphoto.com, Stephan Köhler (ICLEI)

Indice

Introduzione	5
Appalti verdi: dati essenziali.....	11
Capitolo 1 – Realizzare i GPP	11
1.1 La politica dei GPP.....	12
1.2 Stabilire priorità e obiettivi per i GPP	13
1.3 Formazione e istruzione.....	15
1.4 Fonti dei criteri GPP	16
1.5 Monitoraggio e revisione dei GPP	19
1.6 Creazione di reti	20
Capitolo 2 – La procedura di gara.....	21
6.2. Introduzione	21
2.2. I principi di base degli appalti pubblici	21
2.3. Scegliere la procedura	22
2.4 Consultare il mercato	23
2.5 Sottolineare i vantaggi commerciali dei GPP	24
2.6 Appalto o accordo quadro?.....	26
Capitolo 3 – Definire i requisiti dell'appalto.....	28
3.1. Definire l'oggetto.....	28
3.2. Specifiche tecniche ambientali.....	31
3.3 Specificare materiali e metodi di produzione	34
3.4 Uso di varianti.....	36
3.5 Usare marchi di qualità ecologica e criteri GPP	36
3.6 Verificare la conformità.....	38
Capitolo 4 – Selezione di fornitori, prestatori di servizi e appaltatori	40
4.1. Introduzione	40

4.2. Criteri di esclusione	40
4.3. Criteri di selezione	41
Capitolo 5 – Valutazione delle offerte.....	45
5.1. Regole generali per l’aggiudicazione di un appalto.....	45
5.2. Applicare criteri ambientali per l’aggiudicazione	48
5.3. Calcolo dei costi del ciclo di vita (<i>life-cycle costing</i> , LCC)	51
Capitolo 6 – Clausole di esecuzione del contratto	55
6.1. Regole alla base delle clausole contrattuali	55
6.2. Clausole di esecuzione per la fornitura di beni	56
6.3. Clausole di esecuzione per fornitura di servizi o prestazione d’opera.....	57
6.4. Monitoraggio dell’ottemperanza contrattuale	58
Capitolo 7 – Settori chiave per i GPP.....	59
7.1 Edilizia	59
7.2 Alimenti e servizi di ristorazione	60
7.3 Elettricità.....	61
7.4 Legname.....	62
Allegato A – Legislazione e politiche pertinenti	64

Introduzione

Secondo la comunicazione della Commissione europea dal titolo *Appalti pubblici per un ambiente migliore*, per appalti pubblici verdi (*green public procurement, GPP*) si intende "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 diversa¹."

Si tratta di uno strumento volontario, i singoli Stati membri e le autorità possono quindi decidere la misura in cui attuarlo. Lo si può applicare ad appalti sia al di sopra, sia al di sotto della soglia di applicazione prevista dalle direttive UE in materia².

Il presente manuale ha lo scopo di aiutare le autorità pubbliche a pianificare e applicare con successo i GPP. Fornisce una spiegazione pratica delle possibilità messe a disposizione dalla legislazione dell'UE, indicando un approccio semplice ed efficace per quanto riguarda i contratti verdi. Per motivi di praticità, il manuale segue la logica e la struttura di una procedura di appalto. Il manuale fornisce altresì esempi concreti di acquisti verdi da parte delle autorità pubbliche in tutta l'Unione europea³.

Il documento è destinato alle amministrazioni pubbliche, tuttavia molte delle idee e degli approcci qui contenuti possono essere applicati anche agli acquisti effettuati dalle aziende. Si prefigge altresì di aiutare fornitori e prestatori d'opera, soprattutto le piccole imprese (PMI), a capire meglio i requisiti ambientali previsti sempre più di frequente nelle gare d'appalto pubbliche.

Molte amministrazioni pubbliche in Europa adottano non solo il sistema GPP, bensì anche il sistema degli appalti pubblici sostenibili (*sustainable public procurement, SPP*), tenendo in considerazione criteri ambientali e sociali per le loro decisioni di acquisto. Il presente manuale riguarda nello specifico gli aspetti ambientali delle gare di appalto. La Commissione europea ha pubblicato una guida dal titolo "Acquisti sociali" che analizza la questione di come integrare gli aspetti sociali negli appalti pubblici⁴.

Perché gli acquisti verdi?

Le amministrazioni pubbliche sono importanti consumatori in Europa, poiché spendono circa 2 trilioni di EUR l'anno (equivalenti al 19 % del PIL dell'UE). Usando il loro potere di acquisto per scegliere beni, servizi e opere a ridotto impatto ambientale, possono fornire un importante contributo agli obiettivi di sostenibilità a livello locale, regionale, nazionale e internazionale.

<Inizio riquadro>

Esempi di contratti verdi

- Computer efficienti dal punto di vista energetico

¹ COM(2008) 400, pag. 4.

² Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

³ Avviso importante: anche se le informazioni in questo manuale sono state accuratamente controllate, la Commissione europea non si assume alcuna responsabilità riguardo ai casi specificamente citati nel manuale o nei siti internet a cui si fa riferimento.

⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=en>

- Mobilio da ufficio prodotti con legname sostenibile
- Edifici a basso consumo energetico
- Carta riciclata
- Servizi di pulizia che utilizzano detergenti ecocompatibili
- Veicoli elettrici, ibridi o a basse emissioni
- Elettricità ottenuta da fonti rinnovabili

<Fine riquadro>

Gli appalti verdi possono essere un motore importante per l'innovazione sul mercato, dando all'industria incentivi reali per sviluppare prodotti e servizi verdi, in particolare in settori dove le amministrazioni pubbliche sono tra i maggiori acquirenti sul mercato (ad esempio nei settori dell'edilizia, della sanità o dei trasporti pubblici).

Il meccanismo dei GPP può inoltre aiutare le amministrazioni pubbliche a risparmiare, soprattutto se si considera il costo dell'intero ciclo di vita di un contratto di appalto e non solo il prezzo di acquisto. Acquistare prodotti a bassa intensità energetica o che consentono di risparmiare le risorse idriche impiegate, ad esempio, riduce in modo significativo il costo delle bollette. Ridurre le sostanze pericolose nei prodotti acquistati può limitare i costi per lo smaltimento. Le amministrazioni pubbliche che scelgono appalti verdi sono meglio attrezzate per affrontare le sfide ambientali emergenti, oltre che gli obiettivi politici e vincolanti relativi in materia di riduzione delle emissioni di CO₂, efficienza energetica e altre politiche ambientali.

Inizio riquadro

I vantaggi dei GPP

- Il comune di Vienna ha risparmiato 44,4 milioni di EUR e oltre 100 000 tonnellate di CO₂ tra il 2004 e il 2007 grazie al suo programma EcoBuy⁵.
- Si risparmierebbero tre milioni di tonnellate di CO₂ solo nei Paesi Bassi se tutte le amministrazioni pubbliche olandesi applicassero i criteri degli appalti pubblici sostenibili, tra cui i criteri verdi. Il consumo energetico del settore pubblico sarebbe ridotto del 10%⁶.
- Se tutti gli acquisti informatici in Europa seguissero l'esempio del consiglio comunale di Copenaghen e dell'agenzia svedese per lo sviluppo amministrativo, il consumo energetico scenderebbe di circa 30 terawatt-ora, equivalente a circa quattro reattori nucleari⁷.

⁵ Klimaschutzprogramm "ÖkoKauf Wien" spart CO₂ und Geld (Comune di Vienna, 2008) disponibile all'indirizzo: www.wien.gv.at/rk/msg/2008/0326/011.html.

⁶ De impact van het programma duurzaam inkopen anno 2011, pag. 4 (Ministero olandese per l'infrastruttura e l'ambiente, 2011).

⁷ Green procurement makes a difference: Prime examples from the Nordic countries, pagina 5 (Consiglio nordico, 2009) disponibile alla pagina <http://www.norden.org/da/publikationer/publikationer/2009-740>. I criteri applicati si riferiscono a consumo energetico, rumore, riciclaggio e sostanze pericolose.

- Nel Regno Unito si risparmierebbero 40,7 milioni di sterline (47,2 milioni di EUR) applicando gli standard di acquisto statali (criteri GPP) proposti a tutti i dipartimenti amministrativi e alle agenzie esecutive, sulla base di un'analisi costi-benefici che calcoli i possibili impatti⁸.
- Le emissioni di CO₂ sarebbero ridotte di 15 milioni di tonnellate l'anno se tutta l'UE adottasse gli stessi criteri ambientali per l'illuminazione e l'attrezzatura da ufficio scelti dal comune di Turku, Finlandia, riducendo il fabbisogno di elettricità del 50%⁹.

Fine riquadro

Il contesto giuridico

Il contesto giuridico per gli appalti pubblici è definito dalle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito il trattato) e dalle direttive dell'UE sugli appalti¹⁰, secondo l'interpretazione della Corte europea di giustizia. A livello internazionale, l'UE è vincolata dalle condizioni dell'accordo generale sugli appalti pubblici (GPA) dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).

Il suddetto quadro stabilisce una serie di regole e principi che devono essere rispettati nell'aggiudicare appalti pubblici. In tale contesto, gli obiettivi ambientali possono essere attuati in diversi modi, come illustrato dal presente manuale.

Legislazione settoriale

La legislazione settoriale dell'UE prevede altresì determinati obblighi specifici per l'acquisto di determinati beni e servizi, tra cui il raggiungimento di standard minimi di efficienza energetica. Tali obblighi si applicano attualmente ai seguenti settori:

- **Apparecchiature informatiche per ufficio** – I prodotti informatici acquistati dalle amministrazioni del governo centrale devono rispettare i requisiti minimi di efficienza energetica previsti dal regolamento UE Energy Star (*regolamento n. 106/2008 concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio*)¹¹
- **Veicoli per il trasporto su strada** – Tutte le amministrazioni aggiudicatrici devono tenere conto degli impatti energetici e ambientali dei veicoli nella procedura di acquisto. Si fornisce una metodologia di calcolo per i costi operativi medi (*direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada*)

⁸ 11 anni, miglior stima del valore netto attuale dal documento *Revised Government Buying Standards for Furniture: Impact Assessment*, pag. 23 (Department for Environment, Food and Rural Affairs, 2010) disponibile all'indirizzo: <http://sd.defra.gov.uk/documents/20100607furniture-ia.pdf>

[I risparmi proverrebbero da un'aumentata capacità di riparare, produrre nuovamente e riciclare materiali, oltre che dall'aumentato riutilizzo di mobili, in aggiunta ad altri vantaggi, tra cui la riduzione sia dei gas serra sia dei rifiuti.](#)

⁹ *Green procurement makes a difference: Prime examples from the Nordic countries* (Consiglio nordico, 2009) pag. 5.

¹⁰ Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (di seguito "le direttive sugli appalti").

¹¹ La disposizione si applica ai contratti di fornitura con valore superiore al limite per l'applicazione delle direttive sugli appalti.

- Edilizia – Entro il 2013 dovranno essere adottati nuovi requisiti di prestazione energetica in tutte le nuove costruzioni e nei progetti di ristrutturazione importanti¹². Dal 1° gennaio 2019 tutti i nuovi edifici occupati e di proprietà delle amministrazioni pubbliche dovranno essere "a energia quasi zero" (direttiva 2010/31/UE sul rendimento energetico nell'edilizia (rifusione))

In aggiunta, alcuni Stati membri prevedono regole specifiche con standard obbligatori sugli appalti pubblici verdi per specifici settori o tipologie di contratti. Tali leggi non rientrano nell'ambito di applicazione del presente manuale, tuttavia i committenti devono essere a conoscenza dei requisiti nazionali aggiornati.

Gli appalti pubblici verdi nella politica dell'Unione europea

Gli appalti pubblici verdi fanno parte di numerose politiche e strategie dell'UE, come potenziale incoraggiamento verso un uso più sostenibile delle risorse naturali, un cambiamento dei comportamenti mirato a produzione e consumo sostenibili e una spinta all'innovazione. *Europa 2020*, la strategia dell'UE per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva¹³, evidenzia gli appalti pubblici verdi quale una delle misure per misurare tale crescita.

Nel 2008 la Commissione europea ha adottato una comunicazione sui GPP¹⁴, nell'ambito del piano d'azione "produzione e consumo sostenibili"¹⁵, introducendo una serie di misure per sostenere l'attuazione dei GPP in tutta l'UE. Il seguente riquadro ne illustra le principali caratteristiche.

L'elenco dettagliato delle politiche, strategie e norme dell'UE in materia di GPP è riportato nell'allegato.

Inizio riquadro

Risorse per gli appalti verdi a livello unionale¹⁶

- **Criteri dell'UE in materia di GPP**

Per aiutare le amministrazioni aggiudicanti a individuare e acquistare prodotti, servizi e opere più verdi, sono stati sviluppati criteri di acquisto ambientali per 18 gruppi di prodotti e servizi, che possono essere direttamente inseriti nei documenti di gara¹⁷.

Tali criteri dell'UE in materia di GPP sono rivisti e aggiornati su base regolare tenendo conto degli ultimi dati scientifici relativi a prodotti, nuove tecnologie, sviluppi di mercato e legislazione.

¹² Per "ristrutturazione importante" si intende il recupero di più del 25% dell'involucro di un edificio, ovvero un recupero che costi più del 25% del valore dell'edificio stesso, senza calcolare il valore del terreno (cfr. articolo 2, paragrafo 10, della direttiva). I requisiti minimi di efficienza energetica applicabili ai vari tipi di edificio e agli elementi degli edifici stessi devono essere stabiliti dagli Stati membri entro il 2013, usando una metodologia comune.

¹³ COM(2010) 2020 *Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*.

¹⁴ COM(2008) 400 *Appalti pubblici per un ambiente migliore*.

¹⁵ COM(2008) 397 *Comunicazione sul piano d'azione produzione e consumo sostenibili e politica industriale sostenibile*.

¹⁶ Cfr. sito Europa dedicato agli appalti pubblici verdi: http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

¹⁷ I criteri UE in materia di GPP sono progressivamente tradotti in tutte le lingue ufficiali dell'UE.

- **Helpdesk**

La Commissione europea ha istituito un servizio di assistenza tecnica (*helpdesk*) per divulgare le informazioni sui GPP e dare risposte alle richieste avanzate dai soggetti interessati. Per tutti i dettagli si può far riferimento al sito internet sui GPP <http://ec.europa.eu/environment/gpp/helpdesk.htm>.

- **Monitoraggio**

La Commissione europea ha commissionato vari studi per valutare l'applicazione degli appalti pubblici verdi a tutti i livelli amministrativi. Quello più recente risale al 2009, e contiene un'analisi dell'attuazione in sette paesi, ossia Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito. I risultati sono disponibili sul sito internet dedicato ai GPP: http://ec.europa.eu/environment/gpp/studies_en.htm. Nel 2011 è stato condotto un ulteriore studio.

- **Informazioni**

Il sito internet dedicati ai GPP è uno strumento centrale per ottenere informazioni sugli aspetti pratici e politici dell'attuazione degli appalti pubblici verdi. Contiene alcuni link a un'ampia serie di risorse in materia ambientale, oltre a informazioni locali, nazionali e internazionali sui GPP. Tali risorse comprendono un servizio di *news-alert* con tutte le ultime notizie ed eventi a riguardo, un elenco di risposte alle domande più frequenti (FAQ), esempi concreti di GPP, studi, materiali formativi e il presente manuale. Si possono tutte scaricare dal sito: <http://ec.europa.eu/environment/gpp>.

Fine riquadro

Azioni nazionali e locali

A livello nazionale, la maggior parte degli Stati membri dell'UE ha ormai pubblicato piani di azione nazionali (*national action plan*, NAP) in cui si descrivono una serie di azioni e misure di sostegno per gli appalti pubblici verdi (o sostenibili)¹⁸. Quasi tutti hanno stabilito obiettivi in materia di GPP, dal punto di vista delle procedure di acquisto complessive, ovvero per singoli gruppi di prodotti o servizi.

Alcuni paesi e regioni hanno altresì elaborato alcuni criteri GPP o SPP per specifici gruppi di prodotti e servizi. Spesso questi sono simili ai criteri dell'UE in materia di GPP, con adeguamenti per rispecchiare le circostanze o priorità specifiche degli enti che li hanno predisposti. Quasi tutti gli insiemi di criteri si basano sui dati dell'analisi del ciclo di vita (LCA), se disponibili, insieme ai marchi di qualità ecologica (Ecolabel) e alle prove su cui si fondano¹⁹. Il sito internet dell'UE dedicato ai GPP contiene alcuni link a molti di questi criteri e alcuni orientamenti di accompagnamento.

Le singole amministrazioni aggiudicatrici a livello locale, regionale e nazionale hanno infine adottato pratiche di acquisto verdi e sostenibili. In alcuni casi le loro azioni sono state di ispirazione per i NAP, oppure riprese come esempi in altri Stati membri. Il presente manuale riporta molti di questi,

¹⁸ http://ec.europa.eu/environment/gpp/action_plan_en.htm

¹⁹ Cfr. Evans, Ewing, Mouat e Nuttall, "Assessment and Comparison of National Green and Sustainable Public Procurement Criteria and Underlying Schemes", (2010), disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/environment/gpp/studies_en.htm.

comunque esistono nuove buone pratiche continuamente messe in atto in tutta l'UE. Una raccolta di tali esempi si trova all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_en.htm.

Appalti verdi: dati essenziali

Il presente manuale spiega come fare acquisti verdi, analizzando ogni fase del processo di acquisto. Di seguito un elenco dei passi essenziali, con un link alla relativa sezione.

- Cercate di conoscere meglio l'**ambito di applicazione** e i **potenziali vantaggi dei GPP** nonché le risorse a disposizione ([Introduzione](#)).
- Impegnatevi in questo processo, e assicuratevi un sostegno politico, adottando una **politica di GPP** con **definizioni** e **obiettivi** chiari, adatti alla vostra organizzazione ([Capitolo 1](#)).
- Stabilite le **priorità** per le categorie di prodotti e servizi a cui vi dedicherete consultando le informazioni esistenti su **criteri GPP**, **marchi di qualità ecologica** e altre fonti ([Capitolo 1](#)).
- Avviate attività di **informazione, formazione, networking e monitoraggio** per avere la certezza di raggiungere gli obiettivi ([Capitolo 1](#)).
- Valutate come i requisiti verdi influiranno sul **processo di acquisto** per i beni e servizi scelti, e come intendete attuarli nel rispetto degli **obblighi di legge** ([Capitolo 2](#)).
- Fate una panoramica sui prodotti e servizi disponibili sul mercato **coinvolgendo i fornitori** e **valutate l'utilità commerciale** dei GPP mediante un'analisi del **costo del loro ciclo di vita** ([Capitolo 2](#)).
- In fase di gara, definite l'**argomento** e le **specifiche tecniche** degli appalti in modo da tenere conto degli impatti ambientali durante tutto il ciclo di vita dei beni, dei servizi o delle opere oggetto dell'acquisto ([Capitolo 3](#)).
- Applicate, se del caso, criteri di selezione basati sulla **capacità tecnica ambientale** o su **misure per la gestione ambientale** ed **escludete i concorrenti che abbiano commesso gravi violazioni** dei requisiti ambientali ([Capitolo 4](#)).
- Stabilite **criteri di aggiudicazione** che incoraggino i concorrenti a incrementare ulteriormente il proprio rendimento ambientale rispetto al capitolato, e applicateli in modo trasparente. Nel confrontare le offerte valutate i **costi del ciclo di vita** ([Capitolo 5](#)).
- Stabilite **clausole di comportamento** in cui si evidenzino gli impegni ambientali assunti dai fornitori o dai prestatori di servizi, e prevedete **rimedi** adeguati in caso di inadempienza. Assicuratevi che vi sia un sistema di **monitoraggio** riguardo a tali impegni ([Capitolo 6](#)).
- Identificate specifici approcci GPP per quanto riguarda le gare in settori con un impatto elevato, come **edilizia, alimenti e ristorazione, energia e legname** ([Capitolo 7](#)).

Capitolo 1 – Realizzare i GPP

Gli appalti pubblici verdi richiedono pianificazione: stabilire l'ambito di applicazione dei GPP nella vostra organizzazione, identificare priorità e obiettivi nelle vostre attività, organizzare una formazione adeguata per il personale e verificare i risultati sono tutti possibili elementi di una politica di GPP.

Gli orientamenti illustrati in questo capitolo sono validi per qualsiasi ente pubblico interessato.

1.1 La politica dei GPP

Molte amministrazioni pubbliche in Europa hanno iniziato a stabilire una politica per gli appalti verdi o stanno inserendo la loro attuazione all'interno di altre politiche. I GPP richiedono efficace cooperazione tra i vari dipartimenti e il personale all'interno di un'organizzazione. Inoltre un fattore importante per il successo di questi appalti è il sostegno ad alto livello.

Per raggiungere la massima efficacia, tale politica dovrebbe:

- prevedere obiettivi, settori prioritari e scadenze chiari (cfr. sezione 1.2);
- indicare la portata delle attività di acquisto coinvolte (ad esempio l'intero ente o solo alcuni dipartimenti? Quali categorie di prodotti e servizi sono coperte?);
- indicare le responsabilità globali per l'attuazione della politica;
- prevedere un meccanismo di monitoraggio dei risultati (cfr. sezione 1.5).

Gli appalti verdi dovrebbero essere in linea con le politiche e strategie esistenti, oltre che sviluppati in consultazione con i principali portatori di interesse, tra cui utenti interni, fornitori e amministratori.

Una volta elaborata una linea politica, serve un piano di attuazione operativa, evidenziando specifici compiti, responsabilità e tempistiche. La politica e il piano di attuazione dovrebbero quindi essere divulgati il più possibile, soprattutto tra il personale direttamente coinvolto.

Inizio riquadro

L'impegno per i GPP a Cipro

Nel 2008 Strovolos, il secondo comune per dimensioni a Cipro, ha creato un piano di azione GPP con il relativo manuale. Il primo passo è stato istruire i funzionari riguardo agli obiettivi fissati. I consulenti esterni del comune responsabili degli acquisti e valutazione sono stati informati per lettera dei cambiamenti nelle condizioni tecniche dei contratti. Tra le azioni intraprese finora in base al piano ricordiamo l'appalto per un sistema pilota per ridurre l'intensità di illuminazione in un parco cittadino e la decisione dell'ufficio del sindaco di ridurre il consumo di carta mandando per e-mail gli inviti ai vari eventi.

Fine riquadro

1.1.1 Creazione di un gruppo di lavoro

In molti enti, le responsabilità per gli acquisti sono disperse all'interno dell'amministrazione amministrazioni. Un gruppo di lavoro con rappresentanti di vari dipartimenti può servire a garantire l'impegno di tutta l'organizzazione e il raggiungimento degli obiettivi della politica GPP, identificando priorità e obiettivi e valutando le necessità di formazione. È utile probabile dover coinvolgere i funzionari responsabili di finanze, ambiente e appalti, come anche alcuni dipartimenti specializzati tra cui edilizia, energia o IT.

1.2 Stabilire priorità e obiettivi per i GPP

L'introduzione di GPP tra le pratiche di appalto richiede un approccio graduale. Uno di questi consiste nel selezionare un gruppo ristretto di prodotti e servizi su cui concentrarsi inizialmente. Le attività pilota presso dipartimenti specifici più interessati a partecipare possono aiutarne l'attuazione e renderli meglio accetti.

1.2.1 Come definire le priorità

Nell'identificare quali prodotti, servizi e opere siano da considerare prioritari, si deve tener conto di tre fattori principali²⁰:

- **Impatto ambientale** – Selezionare i prodotti (ad esempio auto aziendali) o servizi (ad esempio servizi di pulizia) con un elevato impatto ambientale nel ciclo di vita.
- **Importanza per il bilancio** – Concentrarsi su aree di spesa significative all'interno dell'ente.
- **Potenziale influsso sul mercato** – Concentrarsi su aree dove vi è il maggiore potenziale di influsso sul mercato. Ciò può dipendere dalla dimensione o visibilità dell'appalto, oppure dal valore attribuito dai fornitori all'aver determinati clienti nel settore pubblico.

Per la scelta definitiva dei settori, esistono anche altri fattori da tenere in considerazione:

- **Priorità politiche.** Esistono specifiche priorità ambientali locali a cui ricollegarsi, come la qualità dell'aria urbana, il fabbisogno energetico/idrico, la gestione dei rifiuti o l'adattamento al clima?
- **Disponibilità sul mercato di alternative più ecologiche.** L'analisi di mercato può aiutare a stabilire se siano disponibili alternative adatte con un minore impatto ambientale.
- **Considerazioni sui costi.** Le alternative più verdi sono neutre dal punto di vista dei costi o influiranno sul bilancio? Nel valutare il "costo" è necessario tenere conto di tutto il ciclo di vita: prezzo di acquisto, costo di utilizzo (ad esempio, dispendio energetico e idrico, manutenzione), e spese per lo smaltimento (cfr. sezione 5.3).
- **Criteri disponibili.** Per molti prodotti e servizi sono stati elaborati criteri in materia di appalto verde che possono essere direttamente inseriti nel bando di gara, senza la necessità di una laboriosa ricerca su prestazioni ambientali e analisi di mercato. I criteri relativi ai GPP nell'UE disciplinano 18 gruppi di prodotti e servizi e sono disponibili sia in forma sintetica, sia in versione completa (cfr. sezione 1.4.1). In molti paesi dell'UE sono inoltre disponibili criteri a livello nazionale o regionale.
- **Visibilità.** Quanto saranno visibili i vostri appalti verdi nei confronti del pubblico, del mercato, delle altre amministrazioni aggiudicatrici e del vostro personale? Si renderanno conto che state lavorando per migliorare le prestazioni ambientali? Cambiamenti di alto profilo, come il tipo di macchine usate da un ente oppure il passaggio agli alimenti biologici in mensa,

²⁰ Tali fattori sono stati tenuti in considerazione dalla Commissione europea e da quasi tutti gli Stati membri UE al momento di selezionare le categorie di prodotti e servizi al fine di sviluppare i criteri per i GPP.

possono creare sensibilità nei confronti della vostra politica di GPP e migliorare l'immagine dell'organizzazione.

- **Considerazioni pratiche.** Ci sono contratti importanti in scadenza, ovvero appalti di lunga durata per certe categorie di prodotti/servizi? Quali risorse in termini di tempo e finanze sono disponibili per la realizzazione? Esistono specifiche categorie di prodotti/servizi dove esista già un'esperienza livello nel settore ambientale?

1.2.2 Creare obiettivi di GPP

È essenziale stabilire obiettivi chiari per valutare il progresso e comunicare le vostre intenzioni all'interno dell'organizzazione oltre che all'opinione pubblica.

Tra questi si possono citare:

- Obiettivi generali di acquisto: ad esempio entro il 2015 il 75% degli acquisti (in termini di valore e numero di gare) dovrebbe comprendere criteri GPP, con possibili differenze a livello nazionale, regionale o locale.
- Obiettivi specifici per prodotto/servizio: ad esempio entro il 2013 il 50% dei pasti nelle mense scolastiche dovrebbe essere biologico, oppure entro il 2015 tutti i servizi di pulizia dovrebbero far uso di prodotti che rispettino gli standard ambientali del marchio di qualità ambientale Ecolabel UE
- Obiettivi operativi: ad esempio tutto il personale del reparto acquisti deve ricevere formazione sui GPP entro il 2012, oppure le istruzioni sui GPP devono essere disponibili messe a disposizione di tutto il personale sulla rete intranet dell'ente.

Nel valutare gli obiettivi di acquisto è importante definire in modo chiaro e concreto cosa si intende per appalto verde. Per molti obiettivi stabiliti a livello nazionale dagli Stati membri, i bandi di gara sono ritenuti verdi se rispettano i criteri GPP a livello nazionale o unionale.

Inizio riquadro

Gli obiettivi del governo fiammingo per gli appalti sostenibili

Il governo fiammingo in Belgio ha stabilito come obiettivo di effettuare il 100% dei suoi acquisti pubblici nel rispetto dei criteri relativi agli acquisti sostenibili entro il 2020. I passi per raggiungere tale obiettivo saranno delineati in una serie di piani d'azione per i periodi 2009-2011, 2012-2014, 2015-2017 e 2018-2020. Ciascuno di essi conterrà orientamenti, criteri e meccanismi di controllo per far sì che tutti i dipartimenti amministrativi possano realizzare gli obiettivi.

Fine riquadro

1.3 Formazione e istruzione

Per attuare con successo i GPP, il personale deve avere capacità pratiche adatte, conoscenza e accesso alle informazioni. Ad esempio, possono essere necessarie attività di formazione e istruzione relative ai seguenti aspetti:

- Come integrare le considerazioni ambientali nelle procedure di gara (cfr. capitoli 2–7)
- Dove trovare aiuto per sviluppare criteri ambientali (cfr. sezione 1.4 e capitolo 3)
- Come valutare e verificare le dichiarazioni ambientali dei concorrenti (cfr. sezioni 3.6 e 5.2)
- Come valutare i costi medi in fase di gara (cfr. sezione 5.3)

Il presente manuale introduce questi argomenti, indicando anche le eventuali fonti di informazione e istruzioni supplementari. Il manuale non costituisce tuttavia un sostituto per una formazione approfondita sui GPP.

Alcuni paesi e regioni dell'UE hanno programmi di formazione sui GPP, sotto forma di singoli moduli indipendenti oppure integrati in una formazione più generica in materia di appalti pubblici.

Inizio riquadro

Sviluppo di capacità nel nord-est dell'Inghilterra

La *North East Improvement and Efficiency Partnership* nel Regno Unito ha erogato una serie integrata di corsi di formazione in materia di acquisti sostenibili per appaltatori, altri funzionari coinvolti (compresi i quadri) e amministratori politici locali nella regione del nord-est. Il nucleo del corso è costituito dal nuovo modulo di tre giorni per la formazione sugli appalti sostenibili nel Regno Unito che è stato sperimentato nella regione e a cui hanno partecipato più di cento funzionari regionali. In aggiunta sono stati gestiti corsi di formazione della durata di mezza giornata per amministratori eletti e formatori, oltre a sessioni più specialistiche dedicate all'acquisto di legno e legname, al calcolo dei costi medi e all'impronta di carbonio.

Fine riquadro

Alcune amministrazioni hanno inoltre fornito orientamenti su come attuare i GPP nell'ambito delle attività di appalto pubblico. Tali orientamenti comprendono, ad esempio, specifici criteri per i GPP da applicare riguardo a determinate categorie di prodotti e servizi.

Su siti internet dedicati ai GPP sono spesso disponibili a livello nazionale manuali e strumenti e, in alcuni casi, esistono servizi nazionali di assistenza tecnica. Nel 2008 la Commissione europea ha elaborato delle istruzioni che comprendono moduli su come redigere un piano di azione, il contesto giuridico e l'applicazione pratica dei GPP. La Commissione ha altresì istituito un helpdesk nel 2010 e predisposto materiali per formare le amministrazioni aggiudicatrici pubbliche all'attuazione dei GPP.

Inizio riquadro

Formazione sui GPP in Romania

Nel 2009 un programma di formazione sui GPP è stato avviato in Romania dal Ministero dell'Ambiente e delle Foreste con l'obiettivo di sensibilizzare riguardo ai vantaggi ambientali degli appalti verdi, formare persone nell'amministrazione pubblica in grado a loro volta di fungere da formatori presso altre entità, e divulgare strumenti, metodi e buone prassi a riguardo. Tra i risultati del programma si possono citare un rapporto sui criteri verdi usati nei documenti di gara, una rete di appaltatori pubblici che usano i GPP nell'amministrazione pubblica centrale, un manuale per i formatori sui GPP e la creazione di 49 potenziali formatori.

Fine riquadro

1.4 Fonti dei criteri GPP

L'espressione "criteri GPP" comprende non solo criteri di selezione e aggiudicazione, ma anche specifiche e clausole di esecuzione suscettibili di aiutare a stipulare un contratto verde. Identificare le fonti dei GPP è un passo importante per l'attuazione degli appalti pubblici verdi.

1.4.1 Criteri UE in materia di GPP

Come si diceva nell'introduzione, l'UE ha elaborato alcuni criteri GPP per una serie di prodotti e servizi, le cui categorie sono riviste e aggiornate su base regolare. I criteri sono progettati per essere inseriti direttamente nei documenti di gara e comprendono informazioni sui metodi di verifica. Tali criteri sono in corso di traduzione in tutte le lingue ufficiali dell'UE.

I gruppi di prodotti e servizi attualmente coperti sono²¹:

- Carta per fotocopie e grafica
- Prodotti e servizi di pulizia
- Apparecchiatura da ufficio
- Edilizia
- Trasporti
- Arredamento
- Elettricità
- Generi alimentari e ristorazione
- Prodotti tessili
- Prodotti e servizi per il giardinaggio
- Finestre, porte a vetri e lucernari
- Isolamento termico
- Pavimentazione rigida
- Rivestimenti per parete

²¹ Nel 2011 saranno resi disponibili ulteriori criteri per illuminazione interna e carta velina. I criteri per prodotti che usano acqua, apparecchiature per il trattamento di immagini, sistemi di riscaldamento, uffici e apparecchiature elettro-mediche sono in corso di elaborazione e la loro adozione è prevista entro il 2012.

- Produzione combinata di calore ed elettricità (PCCE)
- Realizzazione di strade e segnali stradali
- Illuminazione pubblica e segnali stradali
- Telefoni cellulari

I criteri GPP si fondano su dati provenienti dai dati esistenti, su criteri esistenti in materia di marchi di qualità ambientale oltre che su informazioni raccolte tra le parti interessate del settore, la società civile e negli Stati membri. Si usano informazioni e dati scientifici disponibili, adottando un approccio basato sul ciclo di vita, coinvolgendo le parti interessate che si incontrano per discutere e raggiungere un consenso.

I criteri unionali in materia di GPP comprendono due "livelli" per ciascun settore coperto:

- **I criteri di base** sono utilizzabili da qualsiasi amministrazione aggiudicatrice negli Stati membri e riguardano gli impatti principali sull'ambiente. Sono stati elaborati per poter essere impiegati con uno sforzo minimo in termini di verifiche aggiuntive o con aumenti di costo minimi.
- **I criteri generali** sono rivolti a quei soggetti che desiderano acquistare i migliori prodotti disponibili sul mercato. Possono richiedere uno sforzo supplementare in termini di verifiche aggiuntive o comportare un lieve aumento dei costi rispetto ad altri prodotti con le stesse funzioni.

Tutti i criteri UE in materia di GPP, insieme alle relazioni tecniche preliminari che descrivono i principali impatti ambientali presi in considerazione nella rispettiva formulazione, possono essere scaricati dal sito internet dedicato ai GPP (<http://ec.europa.eu/environment/gpp>). Il servizio di assistenza tecnica sui GPP può aiutarvi a interpretare e applicare i criteri in materia di appalti pubblici verdi.

1.4.2 Fonti di altri criteri

Oltre ai criteri GPP dell'UE, una serie di enti internazionali, nazionali e regionali hanno sviluppato alcuni insiemi di criteri che coprono un'ampia gamma di prodotti e servizi. Le procedure per l'adozione di tali criteri variano, sebbene in molti casi si ripeschi lo schema GPP dell'UE. Dal sito dell'Unione europea dedicato ai GPP si può accedere ad alcuni dei principali insiemi di criteri.

1.4.3 Marchi di qualità ecologica (Ecolabel)

I marchi di qualità ecologica (Ecolabel) stabiliscono i requisiti ambientali che devono essere rispettati da prodotti o servizi per poter ricevere l'etichetta. Essi prevedono la certificazione del prodotto da parte di terzi (vale a dire non dagli stessi produttori o prestatori di servizi). Si possono usare in vari modi a livello di appalti, tuttavia non è permesso esigere da prodotti o servizi uno specifico marchio di qualità ambientale.

L'applicazione specifica dei marchi di qualità ecologica nell'elaborare specifiche²², nel verificare il rispetto di queste ultime²³, oltre che nell'attribuire un punteggio per le caratteristiche ambientali²⁴ sono elementi descritti nelle relative sezioni del manuale.

²² Sezione 3.5.

²³ Sezione 3.6.

Di seguito un elenco dei vari tipi di marchi di qualità ambientale esistenti:

Marchi multi-settore, multi-criterio – Si tratta del tipo più diffuso di marchi di qualità ambientale e anche di quello più frequentemente usato per i GPP. I marchi multi-criterio si basano su informazioni scientifiche relative all'impatto ambientale di un prodotto o servizio durante il suo ciclo di vita, dall'estrazione delle materie prime fino alla produzione e alla distribuzione, passando per la fase di utilizzo per giungere allo smaltimento definitivo. Si applicano criteri di accettazione/rifiuto che stabiliscono lo standard per il marchio in questione. Per ciascuna categoria di prodotti o servizi coperta esistono vari insiemi di criteri. Esempi di questi tipo sono il marchio europeo di qualità ecologica **Ecolabel UE** (fiore)²⁵, il **Cigno nordico**²⁶ e l'**Angelo Azzurro**²⁷.

Inizio riquadro

Il marchio europeo di qualità ecologica Ecolabel UE

Il marchio europeo di qualità ecologica Ecolabel UE è stato istituito nel 1992 al fine di incentivare le imprese a commercializzare prodotti e servizi più rispettosi dell'ambiente. I prodotti e servizi ai quali viene concesso il marchio europeo di qualità ecologica Ecolabel sono contrassegnati dal logo di un fiore, consentendone la facile identificazione da parte dei consumatori, compresi gli acquirenti pubblici e privati. L'Ecolabel UE copre oggi 28 prodotti e servizi, compresi carta, prodotti tessili, detersivi, lubrificanti, elettrodomestici, prodotti per casa e giardino e strutture turistiche. Si aggiungono di continuo altre categorie di prodotti e servizi.

Fine riquadro

1.4.4 Altri marchi

Marchi a emissione singola – Si basano su uno o più criteri di approvazione/rifiuto relativi a uno specifico elemento, ad esempio l'efficienza energetica. Un prodotto che rispetta tali criteri può esporre il marchio. Tra gli esempi vi sono il **logo biologico UE** o l'**Energy Star** per apparecchiature da ufficio.

Marchi specifici di settore – Tra questi possiamo citare gli schemi gestiti da organizzazioni come l'**FSC** (Consiglio per la gestione forestale sostenibile)²⁸ o il programma **PEFC** (per il riconoscimento di schemi nazionali di Certificazione Forestale)²⁹.

Marchi graduati – Si tratta di una classificazione di prodotti e servizi sulla base delle prestazioni ambientali riguardo a un dato elemento, piuttosto che di criteri per approvazione/rifiuto. Tra gli esempi citiamo l'**etichetta energetica dell'UE**, per la classificazione dei prodotti energetici secondo la loro efficienza, partendo da A+++ per i più efficienti fino a G per quelli meno efficienti³⁰.

I criteri alla base di ciascuno dei marchi sopra indicati sono a disposizione del pubblico.

²⁴ Sezione 5.2.3.

²⁵ Per maggiori informazioni, cfr. <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel>.

²⁶ Per maggiori informazioni, cfr. <http://www.svanen.se/en>.

²⁷ Per maggiori informazioni, cfr. <http://www.blauer-engel.de/en>.

²⁸ Per maggiori informazioni, cfr. <http://www.fsc.org>.

²⁹ Per maggiori informazioni, cfr. <http://www.pefc.org>.

³⁰ Per maggiori informazioni, cfr. http://ec.europa.eu/energy/efficiency/labelling/energy_labelling_en.htm.

1.5 Monitoraggio e revisione dei GPP

Valutare i progressi compiuti richiede un sistema di monitoraggio efficace. A tal fine è utile un registro dei bandi di gara e/o degli appalti aggiudicati comprendenti criteri GPP. L'ideale sarebbe inserire nel sistema anche informazioni riguardo all'impatto ambientale delle decisioni di acquisto prese.

Vari Stati membri dell'UE hanno introdotto, o stanno introducendo, alcuni programmi per il monitoraggio dell'attuazione dei GPP a livello nazionale, che potrebbero definire procedure specifiche da seguire per la raccolta di informazioni.

Oltre a una quantificazione dei progressi compiuti, è consigliabile una revisione qualitativa degli appalti pubblici verdi, concentrandosi sugli ostacoli incontrati, le azioni correttive e gli ulteriori miglioramenti richiesti, insieme a una valutazione degli obiettivi per il futuro.

Inizio riquadro

Monitoraggio della spesa verde a Londra

I vigili del fuoco londinesi (LFB) hanno creato un sistema globale per il controllo della spesa per i prodotti verdi in tutta l'organizzazione. Il sistema elettronico per la gestione degli ordini (POMS) raccoglie dati sulla quantità di prodotti classificati come verdi negli ordinativi. Gli appalti grandi non gestiti dal POMS sono monitorati singolarmente. L'LFB utilizza principalmente criteri UE per i GPP, gli standard di acquisto del governo britannico e altri criteri Ecolabel per classificare un prodotto come verde. La spesa verde è misurata rispetto a quella globale, presentando un rapporto trimestrale all'organo di gestione che impone gli obiettivi da raggiungere. La spesa per prodotti verdi è cresciuta da 215 000 sterline (250 000 EUR) nel 2006/2007 a 5 158 000 sterline (6 020 000 EUR) nel 2010/2011.

Fine riquadro

Inizio riquadro

La Slovacchia misura i progressi verso gli obiettivi GPP

Il Ministero per l'Ambiente e l'agenzia per l'ambiente in Slovacchia sono responsabili insieme di controllare il progresso per quanto riguarda il piano d'azione nazionale sui GPP. A tal fine è stato predisposto un questionario i cui risultati sono valutati con cadenza annuale. Nel questionario si chiede alle amministrazioni aggiudicatrici slovacche di fornire informazioni su:

- numero totale di appalti aggiudicati con il rispettivo valore
- numero di appalti verdi e il rispettivo valore, dove per "verde" si intende rispettoso dei criteri di base stabiliti dall'UE in materia di GPP
- specifici requisiti ambientali previsti (ad esempio marchio di qualità ecologica, sistemi di gestione ambientale, logo energia UE).

Nel 2010 le richieste più frequenti riguardavano la gestione dei rifiuti, il riciclaggio dei materiali, la riduzione del consumo energetico e livelli inferiori di sostanze pericolose.

Fine riquadro

1.6 Creazione di reti

Molte delle questioni relative all'attuazione dei GPP sono comuni a tutte le amministrazioni pubbliche, quindi le attività di messa in rete e cooperazione possono risultare molto vantaggiose. Per esempio la condivisione di informazioni riguardo ai criteri ambientali usati in fase di gara oppure alla disponibilità sul mercato di prodotti verdi consente di risparmiare tempo e lavoro.

Diverse reti incentrate sugli appalti verdi e sostenibili sono state create a livello nazionale o regionale. Tra queste la rete PIANOo (www.pianoo.nl) nei Paesi Bassi che permette uno scambio di esperienze tra gli enti appaltatori, come anche la rete regionale francese per il Grand Ouest (www.reseaugrandouest.fr). A livello europeo, la campagna Procura⁺ mira e condividere oltre confine le esperienze a riguardo, oltre a sostenere i singoli partecipanti nell'attuazione locale (www.procuraplus.org).

Altre informazioni sulle reti GPP/SPP sono disponibili sul sito internet dedicato ai GPP.

Capitolo 2 – La procedura di gara

Sintesi

- Gli enti pubblici devono cercare il miglior rapporto qualità/prezzo e agire correttamente nelle gare di appalto. Il rapporto qualità/prezzo può comprendere valutazioni di tipo ambientale, mentre essere corretti significa garantire pari opportunità e trasparenza
- La fase preparatoria è essenziale. Per raggiungere gli obiettivi ambientali sono essenziali un'analisi e una pianificazione accurate prima di pubblicare un bando.
- Informate per tempo il mercato sui vostri piani così i fornitori possono prepararsi. Coinvolgere il mercato permette alle amministrazioni aggiudicatrici di conoscere possibili soluzioni alternative.
- Calcolo dei costi del ciclo di vita, appalti congiunti, accordi quadro o appalti basati sulle prestazioni ambientali, per citare alcuni esempi, possono fornire la dimostrazione dei risparmi attraverso i GPP, oppure ridurre le barriere agli investimenti.

6.2. Introduzione

Per far funzionare gli appalti pubblici verdi è necessario essere in grado di massimizzare i vantaggi delle procedure di gara. Una politica per i GPP, se non attuata attentamente, può ostacolare risultare inefficace sul piano pratico, per esempio riguardo alla procedura da seguire, ai criteri da applicare e come valutare e verificare correttamente le specifiche ambientali.

2.2. I principi di base degli appalti pubblici

Negli appalti pubblici si tratta di abbinare domanda e offerta per fornire quei beni, servizi e opere che il settore pubblico è tenuto a garantire. A tale riguardo valgono due principi essenziali:

- Rapporto qualità/prezzo
- Correttezza nell'agire

Rapporto qualità/prezzo

Le amministrazioni aggiudicatrici devono cercare di usare al meglio il denaro dei contribuenti in tutto ciò che acquistano. Il miglior rapporto qualità/prezzo non implica necessariamente scegliere sempre l'offerta meno costosa. Significa, in realtà, trovare una soluzione che soddisfi i requisiti identificati, anche in materia ambientale, nel modo più economicamente conveniente. Il valore più elevato non misura solo il costo di beni e servizi, bensì anche tiene conto anche di fattori come qualità, efficienza, efficacia e funzionalità. La protezione ambientale può rientrare tra questi fattori ed essere quindi valutata alla stregua degli altri nell'aggiudicazione di un appalto.

Correttezza nell'agire

Agire correttamente significa applicare i principi del mercato interno, che sono alla base delle direttive sugli appalti pubblici, oltre che della legislazione nazionale basata su queste ultime. Tra i principali si possono ricordare:

- **Non-discriminazione** – Gli enti pubblici devono garantire uguali possibilità di accesso all'appalto a operatori di tutti i paesi UE e da quelli che godono di diritti equivalenti³¹.
- **Parità di trattamento** – Situazioni comparabili non devono essere trattate diversamente, mentre situazioni diverse non devono essere trattate nello stesso modo, a meno che tale disparità sia oggettivamente giustificata. Per esempio le stesse scadenze devono essere applicate a tutti i concorrenti e questi ultimi devono tutti ricevere le stesse informazioni, mentre le offerte con prezzi diversi devono ottenere punteggi diversi nel valutare i costi.
- **Trasparenza** – Le opportunità di gara devono essere divulgate in modo sufficientemente ampio da garantire la concorrenza. Il processo di aggiudicazione deve invece essere trasparente in modo da evitare favoritismi o arbitrarietà da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Le autorità aggiudicatrici sono tenute a informare i concorrenti che non sono stati selezionati dei motivi per cui le loro offerte sono state respinte³².
- **Proporzionalità** – Le misure adottate nel meccanismo di gara devono essere adatte agli obiettivi previsti senza andare oltre quanto è strettamente necessario per raggiungerli.

2.3. Scegliere la procedura

La fase preparatoria di qualsiasi appalto è determinante. Nello scegliere un meccanismo di gara si deve stabilire in quali fasi debba essere possibile applicare criteri o considerazioni di tipo ambientale.

Ad esempio:

- con un **meccanismo aperto** qualsiasi operatore può sottoporre un'offerta. Tutti i concorrenti che rispettano le condizioni di accettazione/rifiuto specificate hanno il diritto di essere presi in considerazione. Ciò significa avere accesso alla massima scelta tra potenziali soluzioni ecologiche, tuttavia non si avrà la possibilità di scegliere chi si invita a sottoporre un'offerta, per esempio, sulla base della loro capacità tecnica. Un vantaggio di questa procedura è di essere meno dispendiosa in termini di tempo.
- con un **meccanismo ristretto** è invece possibile valutare la capacità tecnica ambientale in una fase preliminare, quindi limitare il numero di operatori invitati a sottoporre la propria offerta. Si richiede che l'invito a concorrere sia aperto ad almeno cinque offerte, a condizione che vi siano sufficienti candidati idonei³³. Questa procedura graduale aiuta a stabilire il livello adeguato delle prestazioni ambientali che si mira a raggiungere nel capitolato, nei criteri di assegnazione e nelle clausole contrattuali. Tuttavia, limitando il numero di concorrenti, è possibile che si precluda la possibilità di partecipare a concorrenti che potrebbero invece offrire elevate prestazioni ambientali.

³¹ Tale obbligo si estende a operatori da paesi firmatari dell'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC. Un elenco di questi è disponibile all'indirizzo http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm

³² Articolo 41, paragrafo 2, della direttiva 2004/18/CE.

³³ Articolo 44, paragrafo 3, della direttiva 2004/18/CE.

- Le procedure di **dialogo negoziato e competitivo** possono essere usate dalle amministrazioni pubbliche solo in casi particolari³⁴. Tali procedure possono essere vantaggiose nel contesto dei GPP, in quanto introducono elementi di flessibilità altrimenti non disponibili con i meccanismi aperti e ristretti. In particolare esse permettono di comprendere e controllare meglio l'effetto dei requisiti ambientali sui costi. Tuttavia entrambe richiedono un certo livello di competenza ed esperienza nel trattare con i fornitori per ottenere i migliori risultati possibili.

Il dialogo competitivo può servire nel caso di contratti particolarmente complessi (ad esempio laddove un'amministrazione aggiudicatrice non è oggettivamente in grado di definire i mezzi tecnici per soddisfare le proprie necessità). In questo modo i partecipanti selezionati possono proporre soluzioni da definire in una fase successiva, permettendo così di scegliere l'offerta più economicamente vantaggiosa³⁵.

Inizio riquadro

Edilizia popolare – Rispettare lo standard per le case passive in Finlandia

VASO è un ente senza fini di lucro che procura edilizia popolare a una serie di comuni nella Finlandia sud-occidentale. Nel 2010 ha avviato una procedura di dialogo competitivo per la costruzione di 37 appartamenti da costruire nel rispetto dello standard per le case passive a Naantali. È stato così possibile valutare gradualmente insieme ai concorrenti selezionati tutta una serie di requisiti a livello ambientale e di utenza.

Fine riquadro

Ciascuna delle procedure descritte prevede una serie di fasi in cui si possono applicare i criteri verdi:

- argomento e specifiche tecniche
- requisiti di selezione (ad esempio criteri di esclusione, capacità finanziaria e capacità tecnica)
- criteri di aggiudicazione
- clausole contrattuali

Il resto del presente manuale dedica un capitolo a ciascuna fase, analizzando come all'interno di ciascuna sezione sia possibile tenere conto dei requisiti ambientali, con esempi pratici e raccomandazioni.

2.4 Consultare il mercato

Nel decidere quali procedure usare e come inserire al meglio i criteri ambientali sulla base di quanto descritto nelle sezioni precedenti, è utile avere una certa conoscenza del mercato, ad esempio, disponibilità, costi e implicazioni pratiche di eventuali alternative più verdi.

Semplici ricerche di mercato on-line possono fornire le informazioni di base³⁶. Per ottenere un quadro più dettagliato si può anche avviare un dialogo con i potenziali fornitori prima della gara. Ciò

³⁴ Per le condizioni di utilizzo di queste procedure, si può fare riferimento agli articoli 21, 29, 30 e 31 della direttiva 2004/18/CE. Ai sensi della direttiva 2004/17/CE, le amministrazioni aggiudicatrici in generale possono far ricorso a tali procedure.

³⁵ Cfr. articolo 29 della direttiva 2004/18/CE. Ulteriori istruzioni e informazioni riguardo alla procedura di dialogo competitivo si trovano nella nota esplicativa pubblicata dalla Commissione europea: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-dialogue_en.pdf.

³⁶ La Corte di Giustizia, nella causa *Stadt Halle*, ha concluso che "azioni che rappresentano un mero studio preliminare del mercato ovvero puramente preparatorie e attinenti alle riflessioni interne dell'ente appaltatore in relazione a una procedura di appalto pubblico" non sono soggette a revisione giuridica.

può essere particolarmente utile se si intende applicare requisiti ambientali particolarmente ambiziosi ovvero valutare soluzioni innovative relativamente nuove sul mercato.

Le direttive sugli appalti prevedono espressamente un "dialogo tecnico" con i fornitori al fine di ottenere indicazioni utilizzabili nella preparazione dei documenti di gara³⁷. Questo processo deve svolgersi in maniera trasparente e non discriminatoria. Gli esiti della consultazione (cioè la documentazione di gara definitiva) non devono concedere alcun vantaggio iniquo a chi vi ha partecipato.

Inizio riquadro

Consultazione con i fornitori di arredamento nei Paesi Baschi

Nel 2006, l'IHOBE (autorità basca per la gestione ambientale) ha avviato un dialogo aperto con un gruppo di fornitori di arredamento per lo sviluppo di criteri ambientali, oltre che al fine di preparare il mercato a un futuro appalto. L'IHOBE tiene ora seminari con cadenza regolare in cui i criteri da applicare nei prossimi appalti sono presentati e discussi insieme ai fornitori interessati.

Fine riquadro

È consigliabile informare il mercato con un congruo anticipo delle gare che prevedono criteri ambientali. In questo modo i fornitori avranno abbastanza tempo per adeguarsi ai requisiti previsti. Uno dei modi possibili è pubblicare un avviso di preinformazione (PIN); altrimenti si può decidere di divulgare le informazioni sul proprio sito internet, oppure organizzare una giornata informativa per i fornitori.

Inizio riquadro

Appalti pre-commerciali – L'acquisto dell'innovazione

Nel caso in cui sul mercato non esista una soluzione adatta ai requisiti previsti, si può anche pensare di appaltare direttamente le attività di ricerca e sviluppo (R&S) che possono servire a identificare la soluzione migliore. L'appalto pre-commerciale (PCP) è un approccio che consente ai committenti pubblici l'acquisto di servizi di R&S, sempre che siano rispettate le condizioni di cui all'articolo 16, lettera f), della direttiva 2004/18/CE³⁸. Esso permette di identificare in modo graduale le migliori soluzioni potenziali richiedendo studi di fattibilità, progettazione e prototipi a una serie di ditte. La procedura per l'effettivo acquisto delle soluzioni sviluppate deve poi seguire le normali regole in materia di appalti pubblici.

Fine riquadro

2.5 Sottolineare i vantaggi commerciali dei GPP

Gli appalti pubblici verdi possono avvalersi di una serie di strumenti che contribuiscono alla loro efficienza finanziaria, aiutando così a sottolineare i vantaggi commerciali di standard ambientali più elevati.

³⁷ Considerando 8) della direttiva 2004/18/CE.

³⁸ Per maggiori informazioni sulla procedura PCP, cfr. COM(2007) 799 "Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa".

Tra questi approcci ricordiamo:

- **il calcolo dei costi del ciclo di vita (LCC)** – Spesso le decisioni sugli appalti si basano tuttora sul prezzo di acquisto. Tuttavia, per molti prodotti e servizi, le spese di utilizzo e smaltimento sono considerevoli, ad esempio in termini di dispendio energetico, manutenzione, smaltimento di materiali pericolosi. Calcolare i costi durante il ciclo di vita è sicuramente utile per un committente. Dato che il prezzo di acquisto, le spese per energia e la manutenzione sono probabilmente a carico di dipartimenti diversi nello stesso ente, può essere necessaria una collaborazione tra i diversi dipartimenti in questo senso. Ulteriori informazioni a riguardo si trovano nel capitolo 5 e sul sito internet dell'UE dedicato ai GPP (<http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>).

Inizio riquadro

Evitare l'ambientalismo di facciata (*greenwashing*)

Un numero crescente di aziende si presenta come verde o sostenibile, non sempre disponendo dei dati necessari a dimostrarlo. Per esempio, è possibile che alcuni fornitori vantino un livello esagerato di efficienza energetica, o che concentrino l'attenzione su un impatto ambientale relativamente minore per apparire ecologici. Ecco perché è importante:

- conoscere gli impatti ambientali di ciò che si intende acquistare prima di pubblicare il bando di gara
- che le specifiche tecniche si basino su una valutazione degli impatti ambientali durante il ciclo di vita del prodotto (ad esempio attraverso un marchio di qualità ecologico)
- chiedere al fornitore prove concrete a sostegno delle prestazioni ambientali elencate (cfr. sezione 3.6)

Fine riquadro

- **Appalti congiunti** – Per appalti congiunti si intende il raggruppamento delle attività di acquisto da parte di un gruppo di amministrazioni pubbliche per risparmiare acquistando in blocco, riducendo i costi amministrativi e unendo le conoscenze ambientali, tecniche e del mercato. Questo approccio può essere particolarmente utile nel caso dei GPP, dove talvolta scarseggiano la capacità ambientale e la conoscenza del mercato per quanto riguarda prodotti e servizi verdi. Un appalto congiunto, per esempio, può coinvolgere amministrazioni aggiudicatrici centrali a livello nazionale o regionale che lavorino per conto di amministrazioni pubbliche.

Inizio riquadro

I comuni olandesi appaltano insieme i servizi di pulizia

Nel 2009 otto comuni nella regione olandese di Gooi en Vechtstreek hanno deciso di raggrupparsi per rinnovare gli appalti relativi ai servizi di pulizia nei loro uffici. Tra i criteri ambientali previsti dal bando figuravano i livelli massimi di specifici prodotti chimici nei detersivi, la riduzione dei rifiuti prodotti e l'uso di microfibre per determinati aspetti tecnologici del programma di pulizia.

Fine riquadro

Inizio riquadro

Gli appalti pubblici verdi in Ungheria

La Direzione Generale ungherese per gli appalti e gli acquisti segue i contratti stipulati da circa 1000 amministrazioni pubbliche in tutto il paese. Nel 2010-2011 sono state completate 12 procedure comprendenti criteri verdi, per un valore contrattuale complessivo pari a 90 miliardi HUF (338,6 milioni di EUR). Tra i criteri applicati si possono ricordare l'ottimizzazione del fabbisogno energetico per i personal computer e il rispetto dei criteri alla base del sistema di certificazione verde per i prodotti cartacei (ad esempio FSC, ECF, Ecolabel).

Fine riquadro

- **Appalti di rendimento energetico (EPC)** –Si tratta di un accordo contrattuale tra il proprietario o l'inquilino di un edificio (comprese le amministrazioni pubbliche) e un'impresa di servizi energetici (ESCO) per migliorare il rendimento energetico della costruzione. I costi di investimento sono solitamente coperti dall'ESCO o da terzi, per esempio da una banca, quindi l'ente pubblico non ha spese. L'ESCO riceve una provvigione, solitamente in relazione al risparmio energetico garantito. Alla scadenza del termine contrattuale, l'ente pubblico recupera quanto risparmiato grazie al maggior rendimento energetico dell'edificio. Questo sistema si applica spesso a gruppi di edifici, al fine di rendere gli appalti più interessanti per potenziali investitori.

Inizio riquadro

Appalti congiunti di rendimento energetico in Stiria

Un gruppo di enti locali in Stiria, Austria, ha identificato in tutto 21 edifici nel 2001 aventi un potenziale di riduzione del fabbisogno di elettricità, da inserire in un appalto a rendimento energetico congiunto. Ai fini del bando, gli edifici sono stati divisi in due gruppi. Il risparmio energetico ottenuto dal fornitore di servizi selezionato è compreso fra il 15 e il 44%, con un termine contrattuale di 12 anni. Svolgere congiuntamente le attività relative al rendimento energetico risolve il problema dovuto al fatto che questo lavoro è meno interessante per le aziende fornitrici di elettricità e richiede un maggior sforzo da parte della comunità.

Fine riquadro

2.6 Appalto o accordo quadro?

Un modo per aumentare l'efficienza del meccanismo di gara negli appalti pubblici verdi sono gli accordi quadro. Si tratta di raggiungere un accordo con uno o più operatori per aggiudicare più appalti senza dover ripetere l'intero meccanismo di gara³⁹.

Inizio riquadro

Accordo quadro per attrezzatura informatica più verde

³⁹ Articolo 32 della direttiva 2004/18/CE e articolo 14 della direttiva 2004/17/CE.

Nel 2008 il Comune di Dunkerque nel nord della Francia ha stipulato un accordo quadro per la fornitura di personal computer, laptop, postazioni di lavoro e monitor, aggiudicando il contratto sulla base dell'offerta più economicamente vantaggiosa. I criteri applicati ai singoli appalti riguardano le prestazioni, la progettazione ecocompatibile (per minimizzare gli impatti di smaltimento e facilitare il riciclaggio), i limiti alle sostanze pericolose e lo smaltimento dei rifiuti. L'accordo quadro può servire anche ad acquistare aggiornamenti di apparecchiature esistenti per migliorarne le prestazioni.

Fine riquadro

Inizio riquadro

Gli accordi quadro fanno risparmiare risorse in Portogallo

L'ente nazionale portoghese per gli appalti pubblici (ANCP) organizza e gestisce contratti quadro per una serie di prodotti e servizi, tra cui carta e cancelleria, veicoli aziendali, edilizia e servizi di pulizia. Al momento otto di questi prevedono criteri verdi, coprendo circa il 50% delle attività dell'ANCP nel 2010 (in termini sia di numero di contratti sia di valore). Il raggruppamento dei requisiti a livello nazionale ha condotto a un risparmio sostanzioso (stimato in 168 milioni di EUR nel 2010), oltre alla possibilità di introdurre criteri verdi ambiziosi. Per esempio, l'accordo quadro raggiunto nel 2011 per la carta e la cancelleria attribuiva punti sulla base della percentuale di fibre riciclate usate nei prodotti e di fibre ottenute da foreste gestite in maniera sostenibile. Trenta imprese sono state ammesse all'accordo quadro, che ha un valore pari a circa 30 milioni di EUR l'anno.

Fine riquadro

Capitolo 3 – Definire i requisiti dell'appalto

Sintesi

- Nel definire l'oggetto di un contratto, alle amministrazioni aggiudicatrici è lasciato un ampio margine di manovra riguardo a ciò che intendono acquistare. Ne consegue che vi è molto spazio per tenere in considerazione gli aspetti ambientali, sempre che ciò avvenga senza distorcere la concorrenza, vale a dire senza limitare o ostacolare l'accesso al mercato.
- Un'accurata analisi del fabbisogno, condotta con le parti interessate, è di aiuto nel definire il campo di applicazione di un contratto verde, oltre che nell'evitare spese superflue.
- È possibile specificare i livelli di rendimento ambientale oltre che specifici materiali e metodi di produzione, se del caso.
- Permettere ai concorrenti di presentare variazioni sull'offerta può aiutare a trovare quella più vantaggiosa che garantisca nel contempo il miglior rendimento ambientale.
- Standard tecnici, Ecolabel e i criteri nazionali e unionali in materia di GPP sono tutte utili fonti di informazione nell'elaborare una specifica e possono essere inseriti direttamente tra i documenti di gara. Tuttavia non si può esigere dai concorrenti la registrazione in base a uno specifico marchio di qualità ecologico.

3.1. Definire l'oggetto

Per "oggetto" di un contratto si intende quale prodotto, servizio o lavoro si intende acquistare. Questo processo di definizione normalmente porta a una descrizione del prodotto, servizio o lavoro in questione, ma può anche trattarsi di una definizione funzionale oppure basata sul rendimento (cfr. sezione 3.2.3).

3.1.1. Il diritto di scelta

In teoria si è liberi di definire l'oggetto del contratto in qualsiasi modo confacente alle proprie necessità. La legislazione in materia di appalti pubblici non si occupa tanto di ciò che le amministrazioni aggiudicatrici acquistano, quanto piuttosto di come lo fanno. Per questo motivo le direttive sugli appalti non pongono limiti all'oggetto del contratto in quanto tale.

Ciononostante la libertà nel definire l'appalto non è illimitata. In alcuni casi la scelta di uno specifico prodotto, servizio o di un'opera potrebbe distorcere la leale concorrenza negli appalti pubblici per le imprese all'interno dell'UE, servono quindi alcuni meccanismi di salvaguardia.

Questo significa, in primo luogo, fare in modo che le disposizioni del Trattato su non discriminazione, libertà di erogazione dei servizi e libera circolazione delle merci si applichino a tutte le fattispecie,

dunque anche agli appalti pubblici al di sotto delle soglie imposte dalle direttive ovvero a taluni aspetti del contratto che possono non essere disciplinati dalle direttive in materia⁴⁰.

In pratica, questo significa garantire che la definizione dell'appalto non influisca sull'accesso alla gara da parte di altri operatori dell'UE o di altri paesi con diritti equivalenti⁴¹. Un secondo meccanismo di salvaguardia è che, secondo le regole sugli appalti pubblici, le specifiche tecniche non devono essere definite in modo discriminatorio. Alla sezione 3.2 oltre si trovano ulteriori indicazioni sulle modalità per rispettare l'obbligo nell'applicazione delle specifiche ambientali.

3.1.2. Valutare le effettive necessità

Un passo cruciale prima di avviare il meccanismo di gara consiste nel valutare le proprie effettive necessità alla luce del potenziale impatto ambientale dell'appalto. Un'adeguata consultazione con gli utenti interni o finali potrebbe dimostrare come volumi inferiori, ovvero opzioni più ecologiche, siano facilmente applicabili. In altri casi, la migliore soluzione potrebbe rivelarsi quella di non acquistare.

Trovare un consenso riguardo alla portata delle necessità può aiutare i committenti a prendere decisioni ecologiche in fase successive della procedura di gara. Per esempio sarà molto più facile attuare un sistema di fatturazione senza carta (cioè informatizzato) se questo è stato ampiamente accettato nell'organizzazione e con i necessari adeguamenti amministrativi. Allo stesso modo, un consenso preliminare sulla temperatura accettabile dentro un edificio serve a stabilire i parametri per standard energetici più elevati in un contratto per l'adeguamento a posteriori o la gestione di strutture.

Dato che la valutazione delle necessità solitamente è una fase preliminare al meccanismo di gara, è possibile che non si abbiano tutte le informazioni necessarie per valutare l'impatto ambientale dell'appalto. Per avere una panoramica dell'impatto ambientale di un dato prodotto o servizio durante tutto il suo ciclo di vita, è spesso utile far riferimento ai relativi criteri sui GPP (cfr. sezione 3.5) in fase preliminare. In altri appalti, un'analisi di mercato condotta prima dell'acquisto può aiutare a identificare potenziali soluzioni per ridurre al minimo l'impatto ambientale dei beni e servizi acquistati, che può poi essere confrontato con le necessità identificate.

3.1.3 Identificare i principali impatti ambientali

Ciascun contratto prevede un diverso insieme di potenziali impatti ambientali da tenere in considerazione. Tuttavia questi possono variare leggermente tra contratti di fornitura, servizio e d'opera:

- Contratti di fornitura:
 - impatti ambientali dei materiali usati per realizzare il prodotto e impatto dei processi produttivi

⁴⁰ Per ulteriori informazioni su regole e principi applicabili, si può far riferimento alla Comunicazione interpretativa della Commissione relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive sugli appalti pubblici (2006/C 179/02).

⁴¹ Per esempio, gli operatori di paesi vincolati dall'accordo sugli appalti pubblici dell'OMC. Un elenco di questi è disponibile all'indirizzo http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm
http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm.

- Uso di materie prime rinnovabili per realizzare il prodotto
- Quantità di energia e acqua consumata dal prodotto durante l'utilizzo
- Durevolezza/durata del prodotto
- Possibilità di riciclaggio/riutilizzo del prodotto alla fine del ciclo di vita
- Imballaggio e trasporto del prodotto
- Contratti di servizio:
 - Esperienza tecnica e qualifiche del personale per eseguire il contratto in maniera rispettosa dell'ambiente
 - Prodotti/materiali usati per erogare il servizio
 - Procedure di gestione adottate per ridurre al minimo l'impatto ambientale del servizio
 - Energia e acqua consumate, rifiuti generati durante l'erogazione del servizio
- Contratti d'opera:
 - Oltre a tutte le considerazioni di cui sopra, i contratti d'opera possono avere significativi impatti ambientali, ad esempio riguardo all'uso del suolo o alla pianificazione della mobilità
 - Per alcuni progetti è richiesta una valutazione d'impatto ambientale, i cui risultati dovrebbero costituire la base degli acquisti
 - Per ulteriori istruzioni specifiche sui contratti nell'edilizia, cfr. capitolo 7

Inizio riquadro

Valutazione del potenziale solare in Polonia

Częstochowa si trova in una delle zone più soleggiate della Polonia, con un irraggiamento medio annuo di 1,025 kWh /m². Per soddisfare le richieste di un ospedale della zona, è stata indetta una gara di appalto per l'installazione di collettori solari ed economizzatori (unità che usano energia solare per riscaldare l'acqua). Per l'ospedale locale i risparmi medi annuali dall'installazione del sistema ammontano a 254 000 PLN (63 500 EUR).

Fine riquadro

3.1.4 Scegliere un titolo verde per l'appalto

In questo modo per i concorrenti è più facile capire cosa serve; inoltre si chiarisce che il rendimento ambientale del prodotto o servizio costituisce una parte importante dell'appalto.

Inizio riquadro

Un titolo verde a Brema, in Germania

Nel 2010 la impresa per l'edilizia pubblica a Brema ha pubblicato un bando di gara intitolato "Accordo quadro per apparecchiature da ufficio rispettose dell'ambiente." Tra i criteri di aggiudicazione vi erano l'applicazione di misure per la gestione ambientale e il rispetto dei criteri Ecolabel come quelli previsti dal regolamento Energy Star e dal marchio Angelo Azzurro. Al contratto possono accedere tutti i dipartimenti e le agenzie del Comune di Brema. Il titolo verde fa capire fin dall'inizio le priorità ecologiche per questo ente locale.

Fine riquadro

L'uso di un riferimento all'ambiente nel titolo è un messaggio non solo per i potenziali fornitori ma anche per la comunità locale e per gli altri committenti pubblici.

Dopo aver valutato le necessità effettive, condotto la necessaria analisi di mercato e scelto un titolo adatto per l'appalto, si è pronti per elaborare una specifica riguardo ai propri requisiti.

3.2. Specifiche tecniche ambientali

3.2.1. Specifiche tecniche

Una volta definito l'oggetto del contratto, questo deve essere espresso attraverso specifiche tecniche misurabili inserite nell'avviso di pubblicazione o nei documenti di gara: si tratta di trasformare uno schizzo in un quadro. Le specifiche tecniche hanno due funzioni:

- descrivono l'appalto al mercato in modo che le aziende possano decidere se sono interessate. In questo modo si aiuta a stabilire il livello di concorrenza, e
- forniscono requisiti misurabili rispetto ai quali le offerte possono essere valutate. Si tratta di criteri minimi da soddisfare; se la chiarezza e la precisione sono carenti, inevitabilmente alcune delle offerte risulteranno inadeguate. Tutte quelle che non rispettano le specifiche tecniche devono essere respinte.

Le specifiche tecniche devono essere attinenti alle caratteristiche dell'opera, della fornitura o del servizio da acquistare, e non alle capacità o qualità generiche dell'operatore⁴². Inoltre è di estrema importanza che esse siano chiare, comprese da tutti gli operatori nello stesso modo e che sia possibile verificarne il rispetto quando si valutano le offerte (cfr. sezione 3.6). L'obbligo di trasparenza comporta che le specifiche tecniche siano riportate in modo chiaro nei documenti di gara⁴³.

Le specifiche tecniche possono essere formulate in riferimento a standard europei, internazionali o nazionali e /o in termini di rendimento o funzionalità⁴⁴. Esse possono inoltre far riferimento a specifiche adatte definite nei marchi di qualità ecologica⁴⁵. Le direttive sugli appalti permettono di formulare specifiche tecniche in termini di livelli di rendimento ambientale di un materiale, di un prodotto, di una fornitura o di un servizio⁴⁶. Ad esempio, si può esigere che un computer consumi al massimo una data quantità di energia l'ora, oppure che un veicolo non emetta più di una certa quantità di inquinanti. Si possono inoltre specificare i processi o i metodi per la produzione di un bene, di un servizio o di un'opera, a tal proposito cfr. sezione 3.3 in appresso.

⁴² Allegato VI della direttiva 2004/18/CE e allegato XXI della direttiva 2004/17/CE. Cfr. anche causa C-532/06, *Emm. G. Lianakis AE contro Dimos Alexandroupolis*, par 25-32. Cfr. altresì causa C-532/06, *Emm. G. Lianakis AG v Dimos Alexandroupolis*, punti 25-32.

⁴³ Cfr. causa 225/98 *Commissione contro Repubblica francese* punti 81 -83 in cui le specifiche tecniche definite solo in riferimento alle classificazioni nella legislazione francese sono state ritenute indirettamente discriminatorie.

⁴⁴ Articolo 23 della direttiva 2004/18/CE e articolo 34 della direttiva 2004/17/CE.

⁴⁵ Considerando 29 direttiva 2004/18/CE e considerando 42 direttiva 2004/17/CE

⁴⁶ Allegato VI della direttiva 2004/18 e allegato XXI della direttiva 2004/17/CE.

Inizio riquadro

Specifiche verdi per la pulizia degli edifici ministeriali in Estonia

Il Ministero per l'Ambiente in Estonia nel 2010 ha pubblicato un appalto per i servizi di pulizia, inserendo le seguenti specifiche tecniche:

- i servizi di pulizia devono rispettare lo standard ISO 14001 o norme equivalenti
- tutti i sacchetti di plastica devono essere biodegradabili
- i rifiuti devono essere differenziati (imballaggi, residui organici, ecc.)
- la carta igienica e asciugamani deve essere prodotta da materiale riciclato.

Rispetto al contratto precedente, dove si applicavano le stesse specifiche tecniche, si è riscontrato un calo di quasi il 10% nel costo del servizio.

Fine riquadro

3.2.2. Standard tecnici ambientali

Gli standard esercitano un'influenza fondamentale nella progettazione di prodotti e processi e molti di essi prevedono caratteristiche ambientali, tra cui procedure per l'utilizzo di energia o la gestione dei rifiuti. I riferimenti agli standard tecnici ambientali possono essere inseriti direttamente nella vostra specifica, aiutando così a definire l'oggetto in modo chiaro. Le direttive sugli appalti fanno riferimento agli standard europei e nazionali come uno dei mezzi per definire le specifiche⁴⁷. Quando ci si riferisce a uno standard, si deve inserire la dicitura "o equivalente"⁴⁸. Ciò significa gli appaltanti devono tenere in considerazione le offerte basate su approcci equivalenti (vale a dire norme o soluzioni equivalenti non certificate secondo uno specifico standard). Per dimostrare l'equivalenza, i concorrenti possono usare qualsiasi tipo di prova, per esempio un fascicolo tecnico del produttore o la relazione su un test condotto da un ente omologato⁴⁹.

Gli standard tecnici possono assumere varie forme, che vanno dalle norme europee complete (EN) e le omologazioni tecniche europee, passando per le specifiche tecniche comuni, le norme internazionali e altri sistemi di riferimento tecnici stabiliti dagli enti europei, fino agli standard nazionali, le omologazioni tecniche europee e le specifiche tecniche nazionali. Gli standard risultano utili negli appalti pubblici in quanto sono chiari, non discriminatori e solitamente elaborati secondo una procedura che coinvolge un'ampia gamma di parti interessate, comprese le autorità nazionali, le organizzazioni ambientali, le associazioni di consumatori e industriali. In questo modo le soluzioni tecniche fornite dalle norme adottate diventano ampiamente accettabili.

A livello europeo, gli standard sono predisposti dagli enti normativi europei: il Comitato europeo di normalizzazione (CEN), il Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica (Cenelec)⁵⁰ e l'Istituto

⁴⁷ Articolo 23, paragrafo 3, lettera a), della direttiva 2004/18/CE e articolo 34, paragrafo 3, lettera a) della direttiva 2004/17/CE.

⁴⁸ Articolo 23 della direttiva 2004/18/CE e articolo 34 della direttiva 2004/17/CE.

⁴⁹ Articolo 23, paragrafo 4, della direttiva 2004/18; articolo 34, paragrafo 4, della direttiva 2004/17; cfr. anche causa 45/87 *Commissione contro Irlanda*.

⁵⁰ Per maggiori informazioni, consultare <http://www.cenelec.org>.

europeo delle norme di telecomunicazione (ETSI)⁵¹. Questi enti promuovono attivamente l'inserimento di valutazioni ambientali negli standard. Ad esempio, il CEN ha elaborato uno "strumentario" usato dai Comitati tecnici responsabili degli standard, noto come Quadro Ambientale. Un ente consultivo strategico sull'ambiente (SABE) ha la responsabilità globale di garantire il coordinamento in materia ambientale, compresi i collegamenti alla politica ambientale europea⁵². La stessa Commissione europea si impegna nell'adozione di standard tecnici "più verdi" e a tale fine ha adottato una comunicazione sull'integrazione degli aspetti ambientali nella normazione europea⁵³.

3.2.3 Specifiche basate su rendimento o funzionalità

Le direttive sugli appalti permettono espressamente alle amministrazioni aggiudicatrici di scegliere tra specifiche sulla base di standard tecnici ovvero di requisiti di rendimento o funzionalità⁵⁴. Una specifica sulla base del rendimento o della funzionalità deve descrivere il risultato auspicato e quali esiti (ad esempio in termini di qualità, quantità e affidabilità) siano previsti, compresi i metodi per la loro misurazione. Non deve invece obbligare il concorrente a usare determinati fattori di produzione o un certo metodo di lavoro, lasciando libertà di scelta nell'offerta da sottoporre. Un approccio basato sul rendimento solitamente concede maggior margine alla creatività del mercato, in alcuni casi incoraggiando a sviluppare soluzioni tecniche innovative.

Inizio riquadro

Premi per l'efficienza energetica nelle scuole maltesi

A Pembroke, Malta, l'ente nazionale responsabile delle scuole (Foundation for Tomorrow's Schools – FTS) prevede che un nuovo edificio scolastico debba essere autonomo dal punto di vista energetico producendo in loco elettricità rinnovabile. I concorrenti hanno potuto presentare varie soluzioni a questo fine. Nella specifica sono stati anche introdotti alcuni requisiti minimi, tra cui l'efficienza energetica e idrica. Un punteggio supplementare è stato assegnato per un rendimento ancora migliore in fase di aggiudicazione. L'offerta vincente ha previsto l'installazione di pannelli solari e turbine eoliche, producendo in tutto 35 000kWh nei primi dieci mesi di contratto.

Fine riquadro

Inizio riquadro

Specificare il risultato finale, ma non come raggiungerlo

Se in un edificio si desidera mantenere gli uffici a una certa temperatura lo si può fare imponendo specifiche molto dettagliate per quanto riguarda il sistema di riscaldamento. In alternativa è possibile precisare che gli uffici devono essere tenuti costantemente a 20°C e lasciare che i fornitori espongano varie possibilità. Si potrebbero quindi scegliere sistemi di riscaldamento e ventilazione innovativi in grado di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili.

⁵¹ Per maggiori informazioni, consultare <http://www.etsi.org>.

⁵² Per maggiori informazioni, consultare <http://www.cen.eu/sh/sabe>.

⁵³ COM(2004) 130 "Integrazione degli aspetti ambientali nella normazione europea"

⁵⁴ Articolo 23, direttiva 2004/18/CE e articolo 34, direttiva 2004/17/CE.

Fine riquadro

Quando si stabiliscono specifiche basate sul rendimento, bisogna pensare attentamente a come si intende valutare e confrontare le offerte in maniera equa e trasparente. Si può chiedere al concorrente di indicare come intende raggiungere il risultato auspicato e soddisfare il livello di qualità previsto nel capitolato. Nell'esempio di cui sopra, si può chiedere ai concorrenti di descrivere come intendono mantenere la temperatura ambiente prevista, fornendo dati tecnici a conferma della fattibilità dei metodi proposti. Inoltre è importante tenere conto di come si inseriranno i termini dell'offerta nelle clausole contrattuali. Ulteriori indicazioni a riguardo si trovano nel capitolo 6.

3.3 Specificare materiali e metodi di produzione

Di cosa è fatto un prodotto, come è realizzato o come si fornisce un servizio o un'opera possono costituire una parte significativa del suo impatto ambientale. Secondo le direttive sugli appalti, materiali e metodi di produzione possono essere tenuti espressamente in considerazione nel definire le specifiche tecniche⁵⁵. Tuttavia, poiché ogni specifica tecnica deve essere collegata all'oggetto del contratto, si possono inserire solo quei requisiti che siano connessi alla produzione del manufatto e contribuiscano alle sue caratteristiche, senza necessariamente essere visibili.

Come per tutti i criteri, il committente deve rispettare i principi del trattato in materia di non discriminazione, pari opportunità, trasparenza e proporzionalità nello specificare materiali e metodi di produzione.

3.3.1. Specificare i materiali

In quanto amministrazione aggiudicatrice, si può insistere che i prodotti acquistati siano realizzati con uno specifico materiale o che contengano una data percentuale riciclata o riutilizzata. Si può inoltre specificare che nessuno dei materiali o delle sostanze chimiche contenuti deve essere dannoso per l'ambiente. Solitamente ciò si fa inserendo un riferimento alla legislazione che limita le sostanze pericolose o rischiose, per esempio la direttiva RoHS⁵⁶ o il regolamento REACH⁵⁷.

Esempi tipici di GPP sono quelli che limitano l'uso di certe sostanze pericolose nei detersivi e nei prodotti tessili, oppure prevedono una percentuale di contenuto riciclato dopo il consumo nella carta da fotocopie.

Per assicurare che il principio di non discriminazione previsto dal trattato sia rispettato, tali limitazioni si devono basare su una valutazione oggettiva del rischio. Ecolabel e criteri GPP sono una fonte utile, che poiché si basano su informazioni scientifiche e su una valutazione del ciclo di vita dei materiali e delle sostanze nei prodotti e servizi interessati.

Inizio riquadro

⁵⁵ Allegato VI della direttiva 2004/18/CE e allegato XXI della direttiva 2004/17/CE.

⁵⁶ Direttiva 2002/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 2003 sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche.

⁵⁷ Regolamento (CE) n. 1907/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche.

Acquisto del 100% di carta riciclata in Bulgaria

Il Ministero per l'ambiente e l'acqua in Bulgaria ha deciso di prevedere l'uso del 100% di fibra riciclata nella carta ordinata per i suoi uffici. Un'analisi di mercato preliminare all'appalto ha rivelato che questo passaggio a una carta più ecologica era possibile senza aumenti di prezzo. A seguito della buona riuscita di questo appalto ministeriale, l'ente centrale responsabile degli acquisti in Bulgaria ha stipulato un accordo quadro per la fornitura del 100% di carta riciclata a numerose amministrazioni pubbliche.

Fine riquadro

Inizio riquadro

Una città ungherese sceglie prodotti chimici meno pericolosi

La città ungherese di Miskolc ha deciso di cercare alternative più verdi per l'acquisto di svariati prodotti e servizi. Per esempio, si è deciso di passare dal cloruro di sodio al calcio magnesio acetato (CMA) per sbrinare le strade, una sostanza meno corrosiva che non aumenta i livelli di sodio nell'acqua potabile. Per limitare la popolazione di zanzare, si preferisce usare sostanze che impediscano la riproduzione degli insetti al posto di prodotti chimici che li sopprimono. Tali requisiti fanno parte delle specifiche tecniche nel capitolato pubblicato dal Comune.

Fine riquadro

3.3.2. Processi e metodi di produzione

Le direttive sugli appalti permettono di inserire requisiti riguardanti processi e metodi di produzione nelle specifiche tecniche per contratti di fornitura, di servizio e d'opera. Si possono introdurre solo requisiti connessi alla produzione del manufatto e che contribuiscano alle sue caratteristiche, senza essere necessariamente visibili. Per esempio si può specificare che l'elettricità debba essere prodotta usando fonti rinnovabili oppure gli alimenti con metodi biologici, poiché tali metodi di produzione sono facilmente accessibili agli operatori economici in tutta l'UE. Tuttavia non è permesso esigere un processo di produzione che sia di proprietà o altrimenti disponibile solo presso un fornitore, oppure fornitori di un paese o regione.

Particolarmente importante è il principio della proporzionalità:, come si garantisce che i requisiti imposti in materia di processi produttivi contribuiscano effettivamente agli obiettivi ambientali che si intende promuovere? Un'attenta analisi del ciclo di vita dei beni, dei servizi o delle opere da acquistare permette di definire specifiche tecniche adatte per i processi e i metodi di produzione.

La valutazione del ciclo di vita (LCA) consente un'analisi dalla culla alla tomba sull'impatto ambientale dei prodotti, includendo quindi l'estrazione e la raffinazione delle materie prime, la produzione e altre fasi del processo produttivo fino all'uso e allo smaltimento. Nel caso di un singolo appalto il lavoro richiesto è considerevole. I criteri alla base degli Ecolabel tipicamente si basano su una LCA per i gruppi di prodotti e servizi interessati e aiutano a identificare i criteri applicabili a processi e metodi di produzione. I criteri UE in materia di GPP tengono conto delle relative risultanze e specificano metodi produttivi rilevanti per alcune categorie di prodotti e servizi, tra cui elettricità, alimenti e mobilio.

Inizio riquadro

La Commissione europea innalza gli standard per la fornitura di arredamento

La Commissione europea prevede una serie di requisiti ambientali nei propri contratti per la fornitura di mobili (per uffici, spazi di ristorazione, sale riunioni e strutture di assistenza all'infanzia), che ne coprono l'intero ciclo di vita. I fornitori devono impegnarsi a rispettare criteri di sostenibilità in ciascuna fase dell'oggetto di arredamento: origine del legno usato, assenza di metalli pesanti, eliminazione di rifiuti di produzione non riutilizzati in loco, riduzione delle emissioni di composti volatili organici (VOC) e formaldeide, sistemi di imballaggio, ottimizzazione per quanto riguarda la congestione durante il trasporto e l'immagazzinamento, e ricorso alla multimodalità. Ciascun mobile deve essere accompagnato da una scheda informativa riguardo alla gestione e allo smaltimento dopo l'uso.

Fine riquadro

3.4 Uso di varianti

Le varianti sono un modo di inserire maggiore flessibilità nelle specifiche e possono garantire la presentazione di soluzioni più rispettose dell'ambiente. Con l'approccio basato sulle varianti si permette ai concorrenti di presentare una soluzione alternativa che soddisfi determinati requisiti minimi identificati, sebbene non rispetti la specifica nel suo complesso. Le offerte con o senza varianti sono poi valutate rispetto agli stessi criteri di aggiudicazione per identificare quella più conveniente.

Può essere un approccio utile, per esempio, se non si è sicuri dell'impatto in termini di costo di un prodotto o servizio alternativo, oppure se, per esempio, inserire standard più elevati per l'isolamento possa ritardare la data di consegna. È possibile infine permettere ai concorrenti di presentare più di un'offerta, ossia, una versione standard corredata di una variante.

Per potere accettare varianti in un appalto pubblico è necessario⁵⁸:

- precisare nell'avviso di appalto che saranno accettate eventuali varianti
- specificare i requisiti minimi che le varianti devono rispettare
- identificare e specificare i requisiti per la presentazione di varianti nelle offerte (per esempio chiedere di indicare sulla busta che si tratta di una variante oppure stabilire che una variante possa essere presentata solo insieme a un'offerta di tipo standard)
- aggiudicare l'appalto sulla base dell'offerta più economicamente vantaggiosa (MEAT)

3.5 Usare marchi di qualità ecologica e criteri GPP

I criteri UE in materia di GPP sono progettati per essere inseriti direttamente nei documenti di gara e contengono informazioni sui relativi metodi di verifica. Essi sono soggetti a regolare aggiornamento e in corso di traduzione in tutte le lingue ufficiali dell'Unione europea.

Come indicato nella sezione 1.4, i marchi di qualità ecologici UE e i criteri nazionali sui GPP sono utili fonti di informazione nel redigere i propri requisiti di gara.

⁵⁸ Articolo 24 della direttiva 2004/18/CE e articolo 36 della direttiva 36/17/CE.

I marchi di qualità ecologica si possono usare in due modi diversi nel contesto delle specifiche tecniche⁵⁹:

- per elaborare le specifiche tecniche al fine di definire le caratteristiche dei beni o servizi che si intendono acquistare
- per verificare la conformità a tali requisiti, accettando il marchio come prova di conformità rispetto alle specifiche tecniche

3.5.1 Condizioni per l'uso di marchi di qualità ecologica (ecolabel)

Per potere usare marchi di qualità ecologica le specifiche tecniche devono rispettare certe condizioni:

- devono essere adatte a definire le caratteristiche del prodotto o servizio. Ciò significa che si possono usare solo le specifiche dei marchi di qualità ecologica (Ecolabel) connessi all'oggetto del contratto. Se i marchi contengono criteri collegati alla prassi generale di gestione dell'impresa che produce il manufatto o offre il servizio, solitamente non possono essere usati come specifiche tecniche.
- I requisiti per il marchio di qualità ecologica devono essere basati su informazioni scientifiche.
- I requisiti devono essere stati adottati a seguito di un approccio partecipativo⁶⁰ e risultare accessibili a tutte le parti interessate.

Non è possibile esigere dai concorrenti la registrazione in base a un determinato schema Ecolabel, inoltre si devono sempre accettare mezzi alternativi di verifica della conformità ai requisiti previsti (un fascicolo tecnico del produttore oppure la relazione su prove di laboratorio effettuate da un ente riconosciuto).

Inizio riquadro

Una città danese sceglie l'Ecolabel

Il Comune di Kolding, in Danimarca, ha inserito con notevole successo i criteri del marchio di qualità ecologica Ecolabel UE insieme ad altri marchi di qualità ecologica in tutti gli appalti pubblici per prodotti disciplinati dai marchi stessi. I criteri dei marchi di qualità ecologica applicabili sono inseriti direttamente nelle specifiche tecniche e/o nei criteri per l'aggiudicazione. Si specifica che una copia della licenza del marchio di qualità ecologica è considerata come prova valida del rispetto dei criteri, ma che si accetta anche documentazione alternativa. Tra i bandi di gara recenti contenenti i criteri dei marchi di qualità ecologica figurano quelli per detersivi, carta per fotocopie, divise, servizi di pulizia (per il detergente usato), servizi di stampa (per la carta usata), carta velina, e gestione delle auto aziendali (per i lubrificanti).

⁵⁹ Gli usi potenziali dei marchi di qualità ecologica per i criteri di valutazione sono discussi nel capitolo 5.

⁶⁰ L'articolo 23(6) della direttiva 2004/18/CE specifica che interesse tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali devono poter partecipare al processo per l'adozione dell'ecoetichettatura.

Fine riquadro

Inizio riquadro

Gli appalti pubblici nella Repubblica ceca comprendono prodotti con marchio di qualità ecologica

Una decisione del 2010 del governo ceco ha confermato un'istruzione ai ministeri nazionali mirata a inserire criteri ambientali nei bandi di gara. La stessa prassi è stata consigliata per altri enti statali e il Ministero dell'Ambiente si occupa di raccogliere i relativi dati. Specifiche sono state sviluppate metodologie per l'acquisto di prodotti informatici e mobili avente un ridotto impatto ambientale. Secondo le cifre più recenti i ministeri ogni anno spendono circa 20 milioni di euro in prodotti a marchio di qualità ecologica, in cui caldaie, apparecchiature informatiche nonché carta e cancelleria rappresentano la quota maggiore dei prodotti acquistati.

Fine riquadro

3.6 Verificare la conformità

Che ci si basi su standard tecnici, marchi di qualità ecologica, criteri GPP nazionali o unionali, nell'elaborare la specifica è necessario prestare particolare attenzione a come si intende verificare la conformità delle offerte dei concorrenti. Nei documenti di gara è opportuno specificare in anticipo il tipo di prove che i concorrenti possono fornire. Ciò spesso si fa presentando un elenco indicativo, e sottolineando che saranno anche accettate prove alternative di conformità.

I requisiti ambientali sono spesso complessi e valutare la conformità richiede in alcuni casi una certa conoscenza tecnica. Tuttavia per molte specifiche ambientali esistono modi di verificare la conformità che non richiedono l'assistenza da parte di tecnici esperti.

A titolo di esempio:

- I criteri UE e altri sugli appalti pubblici verdi fanno riferimento alla **legislazione ambientale obbligatoria** che tutti gli operatori devono rispettare, come la direttiva RoHS o i regolamenti REACH e CLP. La prova di conformità rispetto a tali norme o alla relativa attuazione nazionale di norma è messa a disposizione dal concorrente, dato che si tratta di una condizione essenziale per svolgere attività economiche nell'UE.
- Se si utilizzano i criteri di relativi a un **marchio di qualità ecologica**, i prodotti o servizi che riportano tale marchio possono essere ritenuti conformi. La conformità si può anche dimostrare tramite i risultati di prova, un fascicolo tecnico o una dichiarazione del produttore, del fornitore o del prestatore di servizi.
- **Le dichiarazioni ambientali di prodotto** possono essere un modo utile per valutare la conformità a specifiche tecniche ambientali. Esse forniscono dati sugli impatti ambientali durante il ciclo di vita di un prodotto o servizio. Oltre agli standard equivalenti, si può fare riferimento a una norma ISO⁶¹ sulle dichiarazioni ambientali di prodotto.

⁶¹ ISO/TR 14025 *Etichette e dichiarazioni ambientali - Dichiarazioni ambientali di tipo III - Principi e procedure.*

- Quando si applicano gli standard tecnici ambientali si possono usare le procedure per la valutazione di conformità previste dalla relativa norma, accettando la **certificazione** come possibile prova di conformità del prodotto. Le diverse norme prevedono diversi tipi di certificazione che dovrebbero essere elencati sul sito internet dell'ente di normazione.

Un'ulteriore discussione della verifica nel contesto dei criteri di assegnazione, sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia europea, è riportata al capitolo 5.

Capitolo 4 – Selezione di fornitori, prestatori di servizi e appaltatori

Sintesi

- È possibile escludere imprese che abbiano violato la legislazione ambientale se ciò costituisce comportamento professionale scorretto in base alla legislazione nazionale.
- Tra i criteri di capacità tecnica, l'esperienza pregressa e le qualifiche professionali del personale di un'impresa costituiscono buone possibilità per inserire considerazioni verdi.
- Per valutare se le imprese siano in grado di rispettare le misure relative alla gestione ambientale previste dall'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono chiedere loro di dare prova della necessaria capacità tecnica.
- Sistemi di gestione ambientale, come EMAS, possono fungere da mezzo (non esclusivo) per dimostrare tale capacità tecnica. Non è permesso stabilire requisiti per quanto riguarda il rispetto di uno specifico sistema per la gestione ambientale.

4.1. Introduzione

I criteri di selezione sono incentrati sulla capacità da parte di un operatore economico di eseguire il contratto per il quale si propone. Nel valutare tale capacità, le amministrazioni aggiudicatrici possono tenere conto di esperienza e competenza specifica in relazione ad aspetti ambientali attinenti all'oggetto del contratto. È inoltre in alcuni casi possibile escludere operatori che violino la legislazione ambientale e, solo nel caso di contratti di servizio e d'opera, chiedere informazioni sulla loro capacità di applicare le misure di gestione ambientale durante l'esecuzione del contratto.

4.2. Criteri di esclusione

I criteri di esclusione riguardano le circostanze in cui può trovarsi un operatore che normalmente inducono le amministrazioni aggiudicatrici a non affari concludere negozi con lui⁶².

Un elenco completo di situazioni per cui un'amministrazione aggiudicatrice **può** escludere un operatore è contenuto nelle direttive sugli appalti. In casi particolarmente gravi di rilevanza penale l'esclusione è obbligatoria⁶³.

Due disposizioni tra i criteri di esclusione possono essere usate nella valutazione di un determinato comportamento da parte dell'operatore dannoso per l'ambiente:

⁶² Per esempio se l'operatore:

- è fallito o la ditta è stata liquidata,
- si è reso responsabile di condotta professionale gravemente scorretta,
- non ha versato le imposte o i contributi previdenziali.

⁶³ Per esempio se l'impresa oppure uno dei suoi rappresentanti è stato condannato per partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode o riciclaggio di denaro (articolo 54, direttiva 2004/17/CE e articolo 45, direttiva 2004/18/CE).

- condanna definitiva per un reato riguardante la condotta professionale⁶⁴ o
- grave scorrettezza professionale provata⁶⁵.

Per la legislazione nazionale, un caso di mancato rispetto della legislazione ambientale può costituire una scorrettezza professionale, permettendo dunque di escludere l'impresa in questione. Tale motivo di esclusione non può essere usato dai committenti se in nessuna legislazione nazionale la specifica violazione è considerata scorrettezza professionale. Inoltre, nell'applicare questi criteri di esclusione, l'ente pubblico deve tenere conto del principio di proporzionalità, prendendo in considerazione a tal fine tutte le circostanze rilevanti oltre le eventuali misure intraprese dall'operatore economico per porre rimedio a una situazione negativa che ne comprometta la partecipazione alla gara (per esempio a quanto tempo fa risale la scorrettezza, se le persone responsabili lavorino ancora per l'impresa, ecc.). Molte amministrazioni aggiudicatrici chiedono ai candidati o ai concorrenti di firmare dichiarazioni in cui essi garantiscono di non essere soggetti a nessuno dei motivi di esclusione.

Inizio riquadro

Esclusione dalle gare di appalto a causa di ripetute violazioni del diritto ambientale

Per esempio, sulla base delle direttive sugli appalti pubblici, una ditta operante nel settore dello smaltimento dei rifiuti che abbia ripetutamente violato le disposizioni, ambientali e condannata a varie sanzioni amministrative, potrebbe essere esclusa a motivo di grave scorrettezza professionale. Questo principio si applica nei casi in cui la violazione delle disposizioni ambientali sia considerata dalla legislazione nazionale scorrettezza professionale.

Fine riquadro

4.3. Criteri di selezione

4.3.1. Capacità tecnica ambientale

La direttiva in materia di appalti pubblici contiene un elenco completo di prove che possono essere chieste dall'amministrazione aggiudicatrice per verificare la capacità tecnica delle imprese di eseguire un contratto⁶⁶.

La competenza tecnica nel settore ambientale può comprendere la capacità di ridurre al minimo i rifiuti prodotti, evitare spargimento/perdita di inquinanti, ridurre il consumo di carburante o minimizzare la perturbazione dell'habitat naturale. Da un punto di vista pratico, i quesiti da porsi sono i seguenti.

- L'impresa ha già esperienza riguardo ad appalti ambientali?

⁶⁴ Articolo 45, paragrafo 2, lettera c), della direttiva 2004/18/CE e articolo 53, paragrafo 3,) della direttiva 2004/17/CE.

⁶⁵ Articolo 45, paragrafo 2, lettera d), della direttiva 2004/18/CE e articolo 54, paragrafo 4, della direttiva 2004/17/CE.

⁶⁶ Articolo 48 della direttiva 2004/18/CE. Agli articoli 53 e 54 della direttiva 2004/17/CE si prevede che la selezione dei concorrenti avvenga secondo "regole e criteri oggettivi che vanno resi disponibili agli operatori economici interessati".

- L'impresa ha assunto oppure impiega a personale con titoli di studio e qualifiche professionali adatti a gestire gli elementi ambientali nel contratto?
- L'impresa possiede o ha accesso alla necessaria attrezzatura tecnica per la salvaguardia dell'ambiente?
- L'impresa è in grado assicurare la qualità degli aspetti ambientali del contratto (ad esempio accesso agli enti e alle misure tecniche pertinenti)?

Fra i criteri riguardanti la capacità tecnica, uno strumento utile per integrare i criteri ambientali è il **registro dei lavori in appalto svolti**. Lo si può usare per ottenere dati sull'esperienza pregressa delle imprese nei contratti che prevedevano requisiti ambientali simili. A tal fine è opportuno specificare subito quali informazioni siano ritenute rilevanti e quali prove dovranno essere fornite.

Inizio riquadro

Progettazione e costruzione ecologica degli edifici

Se un'amministrazione aggiudicatrice desidera garantire che un nuovo edificio pubblico sia costruito secondo uno standard elevato in termini di rendimento ambientale, vale la pena chiedere agli architetti che presentano un'offerta di dimostrare l'esperienza pregressa nella progettazione di edifici simili, ad esempio referenze di un committente pubblico o privato.

Analogamente, se un edificio del Comune deve essere costruito in un'area ecologicamente sensibile, l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere all'impresa di dimostrare di avere già esperienza nella gestione di progetti edilizi in condizioni simili.

Fine riquadro

In altri casi, gli aspetti ambientali si possono affrontare esaminando i titoli di studio e le qualifiche professionali del personale segue responsabile dell'appalto. Tali qualità sono particolarmente importanti nel caso di contratti i cui gli obiettivi ambientali possono essere realizzati solo formando adeguatamente il personale.

Inizio riquadro

Garantire la competenza professionale per la rimozione dell'amianto

Molti edifici in tutta Europa sono ancora isolati con amianto. Quando si svolge manutenzione su queste strutture, è importante che appaltatori qualificati rimuovano l'amianto in sicurezza. Come garanzia di competenza, alcuni Stati membri mantengono schemi per l'autorizzazione di appaltatori specializzati in questo tipo di lavoro. Prevedere tra i criteri di selezione che gli appaltatori abbiano capacità adeguate come dimostrato dalla licenza rilasciata dall'ente competente o da una prova equivalente, è importante per ridurre al minimo i rischi in termini di salute, di sicurezza e di danni all'ambiente connessi a questa attività.

Fine riquadro

Infine, solo per contratti di servizio e d'opera, le direttive sugli appalti permettono di chiedere specificamente in fase di selezione i dati relativi alle misure di gestione ambientale che l'impresa sarà

in grado di mettere in atto relativamente all'appalto⁶⁷. Ciò vale solo nei "casi appropriati", dunque se le misure di gestione ambientale non sono rilevanti ai fini dell'appalto in questione non si può esigere dall'impresa di dimostrare la propria capacità di metterli in atto. Ad esempio chiedere informazioni a un'impresa riguardo alle misure che può attuare per il risparmio energetico in un appalto per l'edilizia è ritenuto attinente all'oggetto dell'appalto. Un mezzo per dimostrare la capacità di attuare tali misure è la certificazione nell'ambito di un sistema di gestione ambientale⁶⁸.

4.3.2. Sistemi di gestione ambientale

Qualsiasi organizzazione (pubblica o privata) che intenda migliorare il proprio rendimento ambientale complessivo può decidere di introdurre un sistema per la gestione ambientale.

I sistemi di gestione ambientale sono strumenti organizzativi, mirati a migliorare il rendimento ambientale complessivo dell'organizzazione. Essi permettono di avere un quadro chiaro degli impatti ambientali complessivi delle organizzazioni, le aiutano ad affrontare quelli significativi e a gestirli correttamente, ossia migliorare continuamente il proprio rendimento. Tra i settori di rilievo in questo senso, si possono citare i comparti acqua ed energia, la formazione del personale, l'utilizzo di metodi di produzione rispettosi dell'ambiente e l'acquisto di materiali da ufficio più verdi.

Un'organizzazione che adotta un sistema per la gestione ambientale può chiedere la certificazione in base a uno dei due principali standard utilizzati nell'UE: il "sistema comunitario di eco-gestione e audit" (EMAS)⁶⁹, oppure la norma europea/internazionale sui sistemi di gestione ambientale (EN/ ISO 14001). Il sistema EMAS è usato principalmente dalle organizzazioni con siti nell'UE o nello Spazio Economico Europeo, tuttavia può anche essere usato da organizzazioni o siti altrove. La norma è aperta a organizzazioni di tutto il mondo. In Europa ci sono circa 89.000 organizzazioni certificate ISO 14001, mentre sono 4.500 le organizzazioni e 7.500 i siti con certificazione EMAS.

La certificazione EMAS comprende i requisiti della norma EN/ ISO 14001, aggiungendo alcuni elementi supplementari per quanto riguarda la revisione e l'audit, il coinvolgimento dei dipendenti, il miglioramento continuo del rendimento ambientale e la comunicazione con il pubblico e con i dipendenti.

4.3.3. Sistemi di gestione ambientale e capacità tecnica

Le direttive sugli appalti riconoscono espressamente che misure di gestione ambientale possono servire da prova per le imprese al fine di dimostrare la propria capacità tecnica in contratti di servizio e d'opera, nei casi appropriati⁷⁰. Questa definizione copre tutti quei casi in cui la natura dei lavori e/o

⁶⁷ Articolo 48, paragrafo 2, lettera f), della direttiva 2004/18/CE e articolo 52, paragrafo 3, della direttiva 2004/17/CE.

⁶⁸ Articolo 50 della direttiva 2004/18/CE e articolo 52, paragrafo 3, della direttiva 2004/17/CE (si accettano anche altre prove di provvedimenti equivalenti di gestione ambientale fornite dagli operatori economici).

⁶⁹ Regolamento (CE) n. 1221/2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

⁷⁰ Secondo l'articolo 48, paragrafo 2, lettera f), della direttiva 2004/18 "per gli appalti pubblici di lavori e servizi e unicamente nei casi appropriati, indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto", può servire da criterio per la selezione da parte

dei servizi giustifica l'applicazione di misure o schemi per la gestione ambientale nella realizzazione di un appalto pubblico. Ne consegue che tali misure sono direttamente correlate all'esecuzione del contratto, per cui non è ammissibile chiedere la conformità a criteri di selezione che non siano relativi all'appalto in questione. I certificati EMAS possono servire da prova a dimostrazione della capacità di un'impresa di fornire misure per la gestione ambientale. Devono essere riconosciuti anche la norma EN/ISO 14 001 oppure sistemi conformi agli standard internazionali o europei in materia di certificazione e gestione ambientale. Le imprese possono anche essere in grado di dimostrare che applicano misure equivalenti per la gestione ambientale, pur non disponendo di certificazione. Ciò che conta è il contenuto delle misure da applicare e si dovrebbe tenere conto delle prove presentate a tale proposito.

In altri termini, le amministrazioni aggiudicatrici non possono mai esigere che le imprese siano in possesso di una certificazione EMAS o ISO, né che rispettino (integralmente) i requisiti previsti per la registrazione.

L'uso di un sistema di gestione ambientale (EMS) non serve solo a fornire prova della capacità tecnica di applicare misure ambientali. Se un'amministrazione aggiudicatrice impone altri criteri di selezione ambientale, come indicato nella sezione 4.3.1 (per esempio requisiti riguardanti l'attrezzatura tecnica o la formazione del personale) nella misura in cui contiene informazioni rilevanti per gli specifici requisiti, un EMS può servire come mezzo di prova della capacità richiesta.

Anche in questo caso è importante valutare gli elementi effettivi di capacità tecnica coperti da tali schemi che siano rilevanti ai fini dell'oggetto del contratto, e non solo la presenza di una certificazione rilasciata da terzi⁷¹. Nell'imporre requisiti per l'applicazione delle misure di gestione ambientale, si deve tenere conto del principio di proporzionalità: un appalto di basso valore, a basso impatto può non essere adeguato a tali requisiti.

Inizio riquadro

L'autorità nazionale delle strade lituana (LRA) e la capacità ambientale

Quando si presentano offerte per la costruzione di strade e autostrade, l'LRA chiede di dimostrare la capacità di applicare misure per la gestione ambientale, come parte dei criteri di capacità tecnica, accettando le certificazioni EMAS, ISO 14001 o altre equivalenti.

Fine riquadro

dell'amministrazione aggiudicatrice. L'articolo 50 della direttiva 2004/18/CE e l'articolo 52, paragrafo 3, della direttiva 2004/17/CE fanno riferimento a sistemi per la gestione ambientale come EMAS.

⁷¹ Nella causa T-331/06 *Evropaiki Dynamiki contro Agenzia europea dell'ambiente*, (punto 76) la Corte ha concluso che la presenza di una verifica da parte di terzi può rappresentare la base per attribuire un punteggio aggiuntivo nel valutare la qualità dell'EMS di una società. Per ulteriori dettagli in proposito, cfr. il capitolo 5.

Capitolo 5 – Valutazione delle offerte

Sintesi

- Si possono applicare criteri ambientali di aggiudicazione, sempre che questi:
 - siano collegati all'oggetto dell'appalto
 - non attribuiscano libertà di scelta illimitata all'amministrazione aggiudicatrice
 - siano espressamente citati nell'avviso e nei documenti di gara, insieme ai rispettivi valori ponderati e a eventuali sotto-criteri
 - non costituiscano criteri di selezione (ad esempio esperienza o capacità in generale)
 - rispettino i principi basilari del diritto unionale.
- In fase di aggiudicazione è possibile attribuire punti come riconoscimento per un rendimento ambientale superiore ai requisiti minimi previsti nelle specifiche. Non è stabilito alcun limite massimo di ponderazione per quanto riguarda i criteri ambientali.
- L'adozione di un calcolo basato sul ciclo di vita di un appalto ne rivela gli effettivi costi. In fase di valutazione tenere in considerazione i consumi di acqua ed energia, le spese di manutenzione e di smaltimento può consentire di dimostrare che l'opzione più verde è anche quella meno dispendiosa.

5.1. Regole generali per l'aggiudicazione di un appalto

5.1.1. Criteri di aggiudicazione

In fase di aggiudicazione, l'amministrazione aggiudicatrice valuta la qualità delle offerte e ne confronta i costi.

Nel valutare la qualità delle offerte si usano criteri predefiniti per l'aggiudicazione, resi noti in anticipo, per decidere quale sia la migliore. Le direttive sugli appalti prevedono due alternative a riguardo: è possibile confrontare le offerte sulla base unicamente del prezzo più basso, oppure si può assegnare l'appalto all'offerta "economicamente più vantaggiosa" (MEAT), vale a dire che per l'aggiudicazione si tiene conto anche di altri criteri diversi dal prezzo.

I criteri aggiuntivi MEAT possono comprendere le considerazioni ambientali. In effetti l'elenco non esaustivo di esempi nelle direttive permette alle amministrazioni aggiudicatrici di valutare: qualità, prezzo, validità tecnica, caratteristiche estetiche e funzionali, caratteristiche ambientali, costi di gestione, convenienza economica, servizi post-vendita e assistenza tecnica, data e periodo di consegna o tempo di completamento.

Non è necessario che ogni singolo criterio per l'aggiudicazione conferisca un vantaggio economico all'amministrazione aggiudicatrice⁷². Esistono fattori non meramente economici che possono influire sul valore di un'offerta dal punto di vista dell'ente aggiudicatore, tra cui numerose valutazioni di natura ambientale.

Dato che l'offerta migliore solitamente è definita in base a una serie di sottocriteri differenti, si possono usare varie tecniche per confrontare e soppesare questi ultimi. Tra questi figurano per esempio il confronto tra matrici, la ponderazione relativa e i sistemi *bonus/malus*.

È prerogativa di ciascuna amministrazione aggiudicatrice stabilire i criteri per l'aggiudicazione nonché la ponderazione da attribuire a ciascuno di essi. La giurisprudenza in materia ha definito alcune regole di base.

1. I criteri per l'aggiudicazione devono essere connessi all'oggetto del contratto

Sebbene le amministrazioni aggiudicatrici siano libere di definire l'oggetto del contratto e di scegliere i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto di conseguenza, non è loro permesso adottare criteri che siano collegati a considerazioni estranee al campo di applicazione della procedura di gara.

Inizio riquadro

Presenza o assenza di un collegamento

In una sentenza della Corte europea di giustizia riguardo all'acquisto di autobus (nella causa *Concordia Bus*), si è stabilito che i criteri per l'aggiudicazione relativi alle emissioni di ossido di azoto e al livello acustico degli autobus destinati al trasporto urbano rispettavano il requisito di essere collegati all'oggetto del contratto di appalto⁷³.

In una sentenza riguardo all'acquisto di elettricità, un criterio per l'aggiudicazione relativo alla quantità di elettricità prodotta da fonti rinnovabili in eccesso rispetto al fabbisogno stimato dall'amministrazione aggiudicatrice è stato ritenuto inammissibile, in quanto non collegato all'oggetto del contratto di appalto⁷⁴.

Fine riquadro

2. I criteri per l'aggiudicazione non devono conferire libertà di scelta illimitata

I criteri di aggiudicazione non devono mai conferire libertà di scelta illimitata alle autorità aggiudicatrici⁷⁵. In altri termini, devono costituire una base oggettiva per distinguere gli appalti ed essere adeguatamente specifici. Secondo le parole della Corte, la loro formulazione deve permettere

⁷² Cfr. causa C-513/99 *Concordia Bus Finlandia Oy Ab contro Helsingin kaupunki*, punto 55 (causa *Concordia Bus*).

⁷³ Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-513/99 *Concordia Bus*, punto 65.

⁷⁴ Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-448/01 *EVN AG & Wienstrom GmbH contro Austria*. Si sottolinea, tuttavia, che la Corte ha al contempo accettato la possibilità di un criterio per l'aggiudicazione connesso alla quantità di energia prodotta da fonti rinnovabili (in quanto parte dell'elettricità effettivamente erogata all'amministrazione aggiudicatrice).

⁷⁵ Cfr. causa 31/87 *Gebroeders Beentjes BV contro lo Stato dei Paesi Bassi* punto 26; causa C-513/99 *Concordia Bus*, punto 69.

a tutti i "concorrenti ragionevolmente bene informati e normalmente diligenti" una stessa interpretazione⁷⁶.

Inizio riquadro

La specificità e misurabilità dei criteri per l'aggiudicazione nella causa *Concordia Bus*

Nella causa *Concordia Bus*, prima di valutare le offerte, il Comune di Helsinki aveva specificato e pubblicato un sistema per l'assegnazione di punti aggiuntivi sulla base di determinati livelli acustici e di emissioni di ossido di azoto⁷⁷. Tale sistema è stato ritenuto dalla Corte di giustizia adeguatamente specifico e oggettivo.

Fine riquadro

Un ulteriore requisito attinente all'oggettività dei criteri per l'aggiudicazione riguarda la **verificabilità**. Se i criteri di aggiudicazione sono connessi a fattori che non possono essere verificati dall'amministrazione aggiudicatrice, sarà difficile dimostrare che siano stati applicati in maniera oggettiva.

Inizio riquadro

La verificabilità dei criteri di aggiudicazione nella causa *EVN Wienstrom*

Nella causa *EVN Wienstrom*⁷⁸, l'autorità aggiudicatrice ha adottato un criterio di aggiudicazione connesso alla produzione di energia rinnovabile, senza chiedere ai concorrenti di dimostrare le proprie fonti di approvvigionamento. La Corte di giustizia ha riscontrato che in tal modo si violavano i principi di pari trattamento e trasparenza, poiché l'ente non aveva l'intenzione, né la possibilità di verificare in che misura i fornitori rispettassero il criterio in oggetto.

Fine riquadro

3. I criteri per l'aggiudicazione devono essere stati resi noti in anticipo

Le direttive sugli appalti prevedono che i criteri di aggiudicazione siano elencati nell'avviso di appalto o nei documenti di gara. La giurisprudenza in materia ha contribuito a stabilire il livello di dettaglio richiesto per la divulgazione dei suddetti criteri. Nell'avviso o nel capitolato si deve specificare:

- se l'appalto sarà aggiudicato unicamente sulla base del prezzo più basso o del sistema MEAT;
- i criteri e sottocriteri applicabili (se si usa il sistema MEAT)⁷⁹;
- la ponderazione che si intende attribuire a ciascun criterio per la valutazione⁸⁰. Nel caso in cui l'autorità aggiudicatrice riesca a dimostrare che tale ponderazione non è possibile, i criteri di aggiudicazione possono essere elencati in ordine di importanza decrescente⁸¹.

⁷⁶ Causa C-19/2000 *SIAC Construction Ltd contro County Council della Contea di Mayo*, punto 42.

⁷⁷ In questo caso sono stati attribuiti punti supplementari, tra l'altro, per l'utilizzo di autobus con emissioni di ossido di azoto inferiori a 4 g/kWh (+ 2,5 punti/bus) ovvero inferiori a 2 g/kWh (+ 3,5 punti/bus) e con livelli di rumorosità esterna inferiori a 77 dB (+1 punto/bus).

⁷⁸ Causa C-448/01 *EVN AG & Wienstrom GmbH contro Austria*.

⁷⁹ Causa C-532/06 *Lianakis e altri contro Dimos Alexandroupolis e altri*, punto 38.

4. I criteri per l'aggiudicazione non devono costituire criteri di selezione

I criteri di aggiudicazione non devono tenere conto di aspetti che dovrebbero essere valutati in fase di selezione, oppure che siano già stati esaminati durante quest'ultima. Si escludono, per esempio, quelli collegati all'esperienza precedente dei concorrenti o alla loro capacità tecnica e finanziaria⁸².

5. I criteri di aggiudicazione devono rispettare il diritto unionale

I criteri di aggiudicazione devono rispettare tutti i principi fondamentali del diritto comunitario. La Corte di giustizia ha espressamente fatto menzione del principio di non discriminazione, che è il fondamento di altre disposizioni, tra cui la libera prestazione di servizi e la libertà di stabilimento.

Inizio riquadro

La distinzione tra specificità e discriminazione nella causa *Concordia Bus*

La questione della discriminazione è stata espressamente sollevata nella causa *Concordia Bus*. Una delle obiezioni opposte da Concordia Bus era che i criteri stabiliti dal Comune di Helsinki fossero discriminatori dato che l'azienda municipalizzata HKL era di fatto l'unica con veicoli a gas che potesse ottenere un pieno punteggio in base al criterio richiesto. La Corte di giustizia ha concluso che il fatto che pieni voti per quanto riguarda uno dei criteri imposti per l'aggiudicazione dall'amministrazione aggiudicatrice fossero ottenuti solo da un'azienda non costituiva di per sé discriminazione. Per stabilire se un criterio di aggiudicazione sia discriminatorio, si deve tenere conto di tutti gli elementi della causa⁸³.

Fine riquadro

5.2 Applicare criteri ambientali per l'aggiudicazione

Il contesto giuridico lascia ampio spazio all'utilizzo di criteri ambientali per l'aggiudicazione, permettendo di usare tutta una serie di metodi e approcci diversi.

5.2.1 Specifiche o criteri di aggiudicazione?

Nel valutare se una caratteristica ambientale debba costituire un requisito minimo (specificità) o un titolo preferenziale (criteri di aggiudicazione) si deve tener conto di diversi fattori. Adottare considerazioni di tipo ambientale, per esempio, può avere senso se non si è sicuri del costo e/o della disponibilità sul mercato di prodotti, opere o servizi che rispettino determinati requisiti specifici. Introducendo questi fattori tra i criteri di aggiudicazione, si può attribuire loro un valore ponderato rispetto ad altri elementi, come il costo.

Si può anche fissare un **livello minimo di rendimento** nelle specifiche tecniche e successivamente attribuire un punteggio supplementare in caso di risultati ancora migliori in fase di aggiudicazione. Si

⁸⁰ Causa C-532/06 *Lianakis e altri contro Dimos Alexandroupolis e altri*, punto 38. Nella causa C-331/04 *ATI EAC e altri contro ACTV Venezia SpA*, la Corte europea di giustizia ha confermato come non sia necessario attribuire in anticipo un valore ponderato specifico ai sottotitoli di un criterio per l'aggiudicazione.

⁸¹ Articolo 53 (2) direttiva 2004/18/CE; articolo 55 (2) direttiva 2004/17/CE.

⁸² Causa C-532/06 *Lianakis e altri contro Dimos Alexandroupolis e altri*, punti 25-32.

⁸³ Uno degli elementi della causa era che al ricorrente era stato assegnato un lotto diverso nel quale si applicava lo stesso requisito riguardante l'uso di veicoli a gas.

tratta dell'approccio usato con successo da diverse amministrazioni aggiudicatrici per un'applicazione flessibile dei GPP.

Inizio riquadro

Prodotti informatici verdi a Monaco

Un appalto del 2010 per prodotti informatici a Monaco prevedeva una serie di criteri ambientali riguardo al rendimento energetico, all'utilizzo di sostanze dannose e alle emissioni acustiche basati sulle norme di qualità ecologica Angelo Azzurro ed Energy Star. Alcuni di essi erano inseriti come specifiche minime, con punteggio supplementare in fase di aggiudicazione qualora il rendimento fosse risultato migliore. I punti totali attribuiti per rendimento ambientale e qualità erano divisi per il prezzo ottenendo un punteggio finale utile alla valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo. L'offerta era inoltre divisa in diversi lotti per garantire alle PMI maggior possibilità di vincere parti dell'appalto.

Fine riquadro

5.2.2 Approcci di ponderazione

Il valore ponderato di ciascun criterio per l'aggiudicazione determina l'influenza che esso ha nella valutazione finale. Il peso dei criteri ambientali può riflettere la misura in cui questi aspetti sono già tenuti in considerazione nelle specifiche. Se queste ultime già contengono forti requisiti ambientali, in fase di aggiudicazione i fattori ambientali possono avere un valore ponderato minore o viceversa.

Non esiste un limite massimo per il valore ponderato da attribuire ai criteri ambientali⁸⁴. Per calcolarlo adeguatamente si tiene conto:

- dell'importanza degli obiettivi ambientali per il contratto, rispetto ad altre considerazioni come il costo e la qualità generale del lavoro da appaltare
- del modo in cui tali considerazioni si inseriscono al meglio tra i criteri per l'aggiudicazione dell'appalto, oltre alle specifiche, ai criteri di selezione e alle clausole di esecuzione
- di quanti punti è ammesso assegnare in fase di aggiudicazione: tale percentuale varia a seconda del prodotto/servizio e delle condizioni di mercato. Per esempio, se la variazione di prezzo per un prodotto non è notevole, ma varia molto il rendimento ambientale, è interessante attribuire un punteggio superiore alla valutazione ambientale.

Inizio riquadro

Servizi di pulizia rispettosi dell'ambiente e della salute, Toscana

In una gara d'appalto per servizi di pulizia, l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente in Toscana (ARPAT) ha valutato le offerte sulla base della convenienza economica e di fattori ambientali. 40 punti sono stati attribuiti al prezzo e 60 alla qualità. Tra i criteri relativi alla

⁸⁴ Nella causa *EVN Wienstrom (C-448/01)* la conclusione è stata che una ponderazione del 45% dei punti totali a disposizione per un criterio relativo alla produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili fosse accettabile, a patto che si rispettassero le altre regole riguardanti i criteri di aggiudicazione.

qualità figuravano tecniche di pulizia "verdi", riduzione degli imballaggi, rendimento ambientale del prodotto (percentuale di prodotti con marchi ISO di tipo I o equivalenti) e qualità dei programmi per la formazione in materia ambientale.

Fine riquadro

5.2.3 Utilizzo dei marchi di qualità ecologica

I criteri alla base dei marchi di qualità ecologica, che fanno riferimento alle caratteristiche ambientali del prodotto, opera o servizio, possono servire anche a elaborare e valutare i criteri di aggiudicazione.

I marchi di qualità ecologica prevedono solitamente numerosi requisiti ambientali che il prodotto o servizio deve rispettare. Un approccio consiste nell'usare alcuni criteri come requisiti minimi nelle specifiche, per poi attribuire punti supplementari in fase di valutazione a prodotti o servizi che rispettino anche ulteriori criteri rilevanti per i marchi di qualità ecologica.

Come nel caso dei criteri dei marchi di qualità ecologica per la definizione delle specifiche, non si può insistere su un certificato o marchio in fase di aggiudicazione, si devono piuttosto considerare altre prove del rispetto dei criteri alla base di tali certificati o marchi.

5.2.4 Utilizzo di sistemi di gestione ambientale

In alcuni casi un sistema di gestione ambientale può anche servire come prova per la valutazione dei criteri di aggiudicazione. In questa fase si valuta come un contratto sarà realizzato, quindi un'offerta che prevede di adottare determinate misure secondo un EMS può essere rilevante. Tuttavia è importante garantire che non vi siano doppioni di alcuna valutazione avvenuta in fase di selezione.

Inizio riquadro

Valutazione degli impegni ambientali

In una gara di appalto per servizi di consulenza informatica, l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha attribuito il 10% del punteggio in fase di aggiudicazione alle politiche applicate dai concorrenti per l'esecuzione del contratto. Un punteggio più elevato era assegnato su tale base a un'impresa con un programma per la gestione ambientale certificato da terzi, rispetto a una senza. A seguito di una contestazione, il Tribunale ha decretato che l'AEA godeva di tale discrezionalità, avendo valutato ciascuna offerta in base al merito⁸⁵. È importante sottolineare che l'Agenzia non è vincolata dalle direttive sugli appalti, tuttavia si evidenzia il sostegno della Corte a un approccio qualitativo nei criteri ambientali di aggiudicazione.

Fine riquadro

⁸⁵ Il Tribunale ha sentenziato che l'AEA ha proceduto a una "...valutazione comparativa delle offerte, valutando se le politiche ambientali presentate dai concorrenti fossero reali, e ha riscontrato che solo una di loro aveva già messo in atto tale politica, mentre le altre avevano solo espresso buone intenzioni a riguardo." (Causa T-331/06 *Evropaiki Dynamiki contro Agenzia europea dell'ambiente*, punto 76).

5.3 Calcolo dei costi del ciclo di vita (*life-cycle costing, LCC*)

In fase di aggiudicazione durante una gara di appalto, il costo di un'offerta solitamente costituisce uno dei fattori determinanti. Ma come lo si definisce?

Per acquistare un prodotto, servizio o un'opera si paga sempre un prezzo. Il prezzo di acquisto, è tuttavia solo uno degli elementi del costo nell'intero processo di acquisto, possesso e smaltimento. I costi del ciclo di vita (*life-cycle costing, LCC*) includono tutte le spese da sostenere per un prodotto, opera o servizio:

- prezzo di acquisto e tutti i relativi costi (consegna, installazione, messa in funzione, ecc.)
- spese di esercizio, compresi elettricità, ricambi e manutenzione
- costi di fine vita, quali smantellamento o smaltimento

Il calcolo LCC può anche includere fattori esterni (come le emissioni di gas serra) in base alle specifiche condizioni di cui alla sezione 5.3.2.

Inizio riquadro

Il ministero sloveno valuta le spese di esercizio dei veicoli

Il Ministero sloveno della pubblica amministrazione inserisce criteri GPP per l'acquisto di veicoli per conto delle amministrazioni pubbliche. L'approccio adottato nel 2009 e 2010 consisteva nella fissazione di limiti massimi alle emissioni medie di CO₂ per sei categorie di veicoli. Nel 2011, il Ministero ha scelto un modello più globale per il calcolo dei costi nel ciclo di vita valutando le emissioni di CO₂, NO_x e particolato, nonché il consumo medio di carburante/km, in linea con la direttiva "veicoli puliti" (2009/33/CE).

Fine riquadro

5.3.1. LCC e considerazioni ambientali

Il calcolo dei costi del ciclo di vita è utile indipendentemente dagli obiettivi ambientali di un ente pubblico. Tale meccanismo tiene conto dei costi di utilizzo, manutenzione e smaltimento delle risorse che non rientrano nel prezzo di acquisto. Spesso ciò conduce a situazioni vantaggiose per tutti dove il prodotto, opera o servizio più verde è anche il meno costoso in assoluto. Di seguito si illustra il potenziale di risparmio durante il ciclo di vita di un prodotto, opera o servizio.

Risparmi sull'uso di elettricità e acqua

I costi per l'elettricità e l'acqua rappresentano spesso una parte significativa dei costi del ciclo di vita di un prodotto, opera o servizio oltre che dei suoi impatti ambientali. Ridurre questo fabbisogno è utile dal punto di vista dei costi e dell'ambiente.

Inizio riquadro

Il risparmio sui costi per l'illuminazione in un Comune greco

Il Comune di Amaroussion in Grecia ha esaminato i potenziali risparmi derivanti dal rinnovare i propri sistemi di illuminazione stradale prima di indire l'appalto. Si è osservato che il risparmio annuo di elettricità sostituendo le vecchie lampade a mercurio ad alta pressione con quelle ad alogeni di metallo sarebbe stato pari a circa il 40%. Si è provveduto a elaborare una specifica tecnica e sono stati acquistati e installati 2 500 nuovi lampioni. Anche considerando il maggior prezzo di acquisto, i risparmi nel ciclo di vita di ciascuno di essi ammontano a 315 EUR, con un risparmio di emissioni di CO₂ pari a circa 2,9 tonnellate.

Fine riquadro

Risparmi su manutenzione e sostituzione

In alcuni casi l'alternativa più verde è progettata per allungare al massimo la durata prima della sostituzione, riducendo al minimo la manutenzione. Per esempio, l'uso di scorie di altoforno granulate macinate nel calcestruzzo estende la durata degli edifici, riducendo al contempo l'efflorescenza (salnitrazioni) che richiede manutenzione, con un costo totale del ciclo di vita inferiore rispetto ad altri tipi di calcestruzzo.

I risparmi sui costi di smaltimenti

I costi di smaltimento sono spesso trascurati quando si acquista un prodotto o si indice una gara per un appalto edilizio. Questi dovranno comunque essere pagati, sebbene talvolta in tempi dilazionati. Non tenere conto di queste spese in fase di acquisto può a volte trasformare un affare in una spesa onerosa. Tali costi comprendono tra l'altro la rimozione fisica e lo smaltimento in sicurezza. Vi sono spesso disposizioni molto rigide a riguardo, come quelle della direttiva RAEE⁸⁶.

Inizio riquadro

Pianificare lo smaltimento in modo intelligente: l'esempio del settore edile

Un settore che produce molti rifiuti è l'edilizia. La demolizione di vecchi edifici implica non solo rimuovere grandi quantità di macerie, ma anche gestire materiali pericolosi come l'amianto. Pertanto in tutte le gare si dovrebbe chiedere ai costruttori quanti rifiuti pericolosi prevedono di produrre durante la demolizione e quanto costerà rimuoverli. In taluni casi, ad esempio nella costruzione di strade, dovrebbe anche essere possibile calcolare i possibili utili derivanti dall'utilizzo di materiali riciclati, come asfalto o materiali edili di risulta.

Fine riquadro

5.3.2 Valutare i costi ambientali esterni

Oltre agli oneri finanziari sostenuti direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice, in certi casi si può anche tenere conto di **costi ambientali esterni**, quelli a carico dell'impresa a seguito di specifici impatti ambientali, come i cambiamenti climatici o l'acidificazione. Un modello che tenga conto dei costi esterni è anche noto come "calcolo dei costi per l'intera vita" (*whole-life costing*, WLC).

I costi esterni negli appalti devono rispettare i requisiti per l'aggiudicazione elencati nei paragrafi precedenti, (in particolare quello del collegamento all'oggetto del contratto) ed essere espressi in

⁸⁶ Direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche.

termini monetari. È poi possibile valutarli insieme agli altri per stabilire quale sia l'offerta più bassa. Un esempio concreto di questa procedura si trova nella direttiva "veicoli puliti" (2009/33/CE).

Inizio riquadro

Costi esterni nell'LCC – La direttiva "veicoli puliti"

La direttiva "veicoli puliti" obbliga le amministrazioni aggiudicatrici a tenere conto degli impatti energetici e ambientali nell'acquisto di veicoli per il trasporto su gomma, nelle specifiche o nei criteri di aggiudicazione. Essa contiene un metodo per la loro monetizzazione, al fine di valutare i costi di esercizio durante il ciclo di vita. Questo modello attribuisce un valore monetario a vari tipi di emissione, anidride carbonica (CO₂), ossido di azoto (NO_x), idrocarburi diversi dal metano (NMHC) e particolato⁸⁷. Alle emissioni durante il ciclo di vita di ciascun veicolo si attribuisce un costo, che si aggiunge ad altre spese indirette come il prezzo d'acquisto, i carburanti e la manutenzione.

Fine riquadro

Se si valutano i costi esterni come parte del calcolo dei costi nel ciclo di vita, gli stessi elementi non si possono essere valutati altrove fra i criteri di aggiudicazione.

5.3.3 Applicare l'LCC

Un numero crescente di amministrazioni pubbliche in Europa usa l'LCC per calcolare il costo più basso nel valutare le offerte, e sono stati elaborati una serie di strumenti di varia complessità e portata (cfr. riquadro).

Per valutare correttamente l'LCC, è necessario tenere conto di alcuni fattori:

- **Durata** – La frequenza con cui un prodotto necessita di essere sostituito ha un impatto determinante sul suo costo, soprattutto nel lungo periodo. Un prodotto a buon prezzo che deve essere cambiato spesso, a lungo termine costa ben più di un prodotto più costoso ma più duraturo. Di questo si dovrebbe tenere conto nello stabilire su un periodo di quanti anni si intende effettuare un confronto tra i costi del ciclo di vita per un prodotto.
- **Tasso di sconto** – I costi futuri non hanno lo stesso peso di quelli sostenuti oggi, dato che il capitale matura un certo interesse nel tempo⁸⁸. Di questo fattore si deve tenere conto nel confrontare i costi del ciclo di vita; Solitamente si applica un **tasso di sconto** alle spese future, che di norma corrisponde al tasso di interesse nazionale. In questo modo ciascun costo ha un **valore attuale netto (VAN)**, che permette un confronto diretto fra tutte le spese attuali e future.
- **Disponibilità e affidabilità dei dati** – Valutare i costi del ciclo di vita comprende inevitabilmente un elemento di imprevedibilità riguardo alle spese da sostenere in futuro

⁸⁷ Le amministrazioni aggiudicatrici possono anche decidere di attribuire costi più elevati a ciascuna delle emissioni inquinanti, sempre che queste non superino quanto indicato nella direttiva di un fattore superiore a 2 (articolo 6 della direttiva 2009/33/CE).

⁸⁸ Un investimento di 100 EUR oggi a un tasso di interesse del 5% tra un anno varrebbe 105 EUR. Ne consegue che 105 EUR spesi tra un anno "valgono" soltanto 100 EUR alla data odierna.

(per esempio manutenzione, dispendio energetico, oltre all'effettiva durata del prodotto). È quindi importante chiedere un riscontro dettagliato riguardo al preventivo dei costi fornito dai concorrenti. In alcuni casi, se le spese future sono di competenza del fornitore (ad esempio, se è responsabile della manutenzione o dello smaltimento), è possibile inserire i prezzi futuri massimi nei termini del contratto, dando maggior certezza ai calcoli LCC.

Inizio riquadro

Strumenti LCC

Si tratta di un elenco non esaustivo per il calcolo LCC:

- Il modello della Commissione europea per il calcolo LCC nell'acquisto di veicoli
<http://www.cleanvehicle.eu>
- Il metodo comune della Commissione europea per l'LCC nell'edilizia:
http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/construction/files/compet/life_cycle_costing/final_report_en.pdf
- Uno strumento per valutare sia l'LCC sia le emissioni di CO₂ negli appalti, sviluppato all'interno del progetto SMART-SPP: <http://www.smart-spp.eu>
- Uno strumento LCC prodotto dal Consiglio svedese per la gestione ambientale (SEMCo): http://www.msr.se/en/green_procurement/LCC/
- Uno strumento LCC elaborato dal progetto BUY SMART: <http://www.buy-smart.info>

Fine riquadro

Capitolo 6 – Clausole di esecuzione del contratto

Sintesi

- Le clausole contrattuali possono essere usate per inserire considerazioni ambientali in fase di realizzazione.
- L'amministrazione aggiudicatrice può specificare quali sono i beni da fornire oppure o servizi/opere da realizzare, in modo da ridurre al minimo l'impatto ambientale; inoltre il rendimento ambientale può essere collegato a penali o premi in base al contratto. Per scoraggiare violazioni degli impegni ambientali, le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere sanzioni adeguate in base al contratto.
- Il rispetto delle clausole contrattuali dovrebbe essere attentamente controllato durante l'esecuzione del contratto, specificando chiaramente nel contratto le responsabilità in materia di conformità e rendicontazione.
- Le clausole di esecuzione non devono introdurre nel contratto requisiti che comportano modifiche materiali del contratto rispetto al bando, vale a dire che avrebbero modificato l'esito della gara di appalto.

Le clausole di esecuzione si usano per specificare come debba essere realizzato un contratto. È ammesso che considerazioni ambientali e sociali possano essere inserite tra le clausole di esecuzione, a condizione che siano pubblicate nell'avviso o nelle specifiche di appalto e che siano conformi al diritto unionale⁸⁹.

6.1. Regole alla base delle clausole contrattuali

- Le clausole contrattuali non dovrebbero dissimulare specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione o di selezione. In altre parole, all'operatore economico non si può chiedere di dimostrare la conformità alle clausole contrattuali in fase di appalto. Il rispetto delle clausole contrattuali deve essere verificato durante l'esecuzione del contratto.
- Le clausole contrattuali, tuttavia, possono prevedere specifici impegni assunti come parte della procedura di acquisto (ad esempio, applicazione del rispetto dei livelli di rendimento ambientale dichiarati nell'offerta).
- Le clausole contrattuali devono essere sufficientemente chiare nel bando di gara per garantire che le imprese siano a conoscenza di tutti gli obblighi previsti dal contratto e che ciò sia rispecchiato dal prezzo dell'offerta⁹⁰. L'amministrazione aggiudicatrice ha facoltà di disporre che gli operatori economici siano esclusi dalla partecipazione alle fasi successive della gara se non rispettano le clausole contrattuali.

⁸⁹ Articolo 26 della direttiva 2004/18/CE e articolo 38 della direttiva 2004/17/CE.

⁹⁰ Causa C496/99 P *Commissione contro CAS Succhi di Frutta*, punti 115-121.

- Le clausole contrattuali dovrebbero essere legate alla realizzazione dell'appalto. Questo significa che devono essere correlate ai compiti necessari per la produzione e fornitura dei beni, dei servizi o delle opere acquistate;
- Le clausole contrattuali non devono risultare discriminatorie nei confronti degli appaltatori provenienti da uno specifico Stato membro.

6.2. Clausole di esecuzione per la fornitura di beni

Nel caso dei contratti di fornitura, la principale possibilità di utilizzo di clausole ambientali consiste spesso nel precisare le modalità di consegna della merce. Tra i modi più semplici per ridurre l'impatto ambientale dell'appalto si possono citare i seguenti:

- farsi recapitare il prodotto in quantità appropriata. Spesso ciò implica una consegna in blocco, che è più efficiente in termini di impatto del trasporto sull'ambiente rispetto a consegne di quantità inferiori con maggior frequenza. Specificare un numero massimo di consegne alla settimana o al mese, può essere un altro modo per ottenere questo risultato;
- chiedere che la merce sia recapitata in orari diversi da quelli di punta, in modo da ridurre al minimo il traffico creato dalla consegna;
- esigere che il fornitore riprenda (per riciclarlo o riutilizzarlo) l'eventuale imballaggio del prodotto (col doppio vantaggio di centralizzare l'imballaggio prima del riutilizzo o del riciclaggio e di incoraggiare il fornitore a fare a meno di eventuali imballaggi superflui);
- esigere che il fornitore fornisca con regolarità informazioni sulle emissioni di CO₂ generate dalla spedizione del prodotto, oltre a un'indicazione delle misure adottate per ridurle al minimo durante l'appalto. Questo non vale nel caso di contratti di fornitura *una tantum*.

Inizio riquadro

Imballaggio sostenibile per i mobili in Irlanda

L'ente per le opere pubbliche (*Office of Public Works, OPW*) in Irlanda ha stipulato oltre 200 appalti per la fornitura di arredamento da ufficio tra il 2007 e 2010, di valore superiore a 10 milioni di EUR l'anno. Le clausole contrattuali prevedono l'utilizzo da parte degli appaltatori di buone prassi ambientali in loco per quanto riguarda la riduzione dei rifiuti, il recupero dei materiali, la riduzione al minimo dell'imballaggio, l'utilizzo di materiali riciclabili, il controllo delle emissioni ambientali nonché l'uso efficiente di materiali e il trasporto. A titolo di esempio, uno dei fornitori ha iniziato a consegnare la merce avvolta in coperte piuttosto che usare imballaggi in plastica. L'uso di questi materiali recuperabili è ormai una prassi invalsa tra i fornitori della Divisione Arredo. Un'altra azienda invece adesso utilizza scarti trinciati di legno massello come combustibile da riscaldamento.

Fine riquadro

Se avete inserito specifici materiali o processi o metodi produzione come parte della specifica, questi potranno anche far parte delle clausole contrattuali per contratti di fornitura.

I contratti di fornitura spesso contengono alcuni elementi di servizio o di prestazione d'opera (ad esempio localizzazione, installazione o manutenzione), per i quali possono essere utili le seguenti clausole.

6.3. Clausole di esecuzione per fornitura di servizi o prestazione d'opera

In appresso alcuni esempi di possibili clausole di esecuzione per contratti d'opera o di servizio.

- **Come realizzare il servizio o l'opera:**
 - Applicazione di specifiche misure per la gestione ambientale, se del caso nel rispetto di un sistema certificato come EMAS o ISO 14001
 - Riduzione al minimo degli scarti prodotti dal lavoro in appalto, ad esempio mediante obiettivi specifici o quantità massime insieme a clausole relative a penali o premi
 - Uso efficiente delle risorse elettriche e idriche sul cantiere
 - Uso di dosatori per garantire l'utilizzo di quantità appropriate di detersivi, ecc.
- **Formazione del personale dell'appaltatore:**
 - Formazione del personale riguardo all'impatto ambientale del proprio lavoro e alla politica ambientale dell'ente nei cui edifici svolgerà la propria attività
- **Trasporto di prodotti e attrezzi al cantiere:**
 - Consegna di prodotti al cantiere in forma concentrata, da diluire quindi in loco
 - Utilizzo di contenitori o imballaggi riutilizzabili per il trasporto dei prodotti
 - Riduzione delle emissioni di CO₂ o degli altri gas serra associati al trasporto
- **Smaltimento di prodotti e imballaggi usati:**
 - l'appaltatore provvede a portare via i prodotti e gli imballaggi per riutilizzarli, riciclarli oppure smaltirli correttamente

Inizio riquadro

Clausole di rendimento ambientale in Toscana

Un contratto per servizi di pulizia aggiudicato dall'Agenzia regionale per l'ambiente in Toscana (ARPAT) prevedeva una clausola secondo cui il concorrente vincitore avrebbe dovuto mettere in atto un sistema di gestione ambientale relativamente al servizio fornito. All'aggiudicatario dell'appalto era richiesto di seguire i tre seguenti passi: 1) condurre un'analisi ambientale preliminare del servizio; 2) avviare un programma ambientale; 3) garantire l'adozione delle misure necessarie al monitoraggio dell'azione.

Il fornitore era tenuto quindi a fornire dati sui volumi di prodotto usati (a cadenza semestrale) garantendo la diminuzione della quantità secondo una data percentuale ogni anno, assicurando nel contempo la qualità del servizio mediante controlli con cadenza regolare. Un altro requisito era la formazione del personale riguardo alle tecniche di pulizia sostenibili.

Fine riquadro

6.4 Monitoraggio dell'ottemperanza contrattuale

Avere clausole di esecuzione in materia ambientale è utile solo se l'ottemperanza a queste ultime è debitamente tenuta sotto controllo. Si possono usare varie modalità a tal fine:

- Si può chiedere al fornitore di presentare prove di conformità
- L'amministrazione aggiudicatrice può condurre controlli a campione
- È possibile chiedere a terzi di sorvegliare l'ottemperanza al contratto

Adeguate penali in caso di non conformità, oppure premi per un buon rendimento dovrebbero far parte dei termini dell'appalto.

Inizio riquadro

Monitoraggio dell'ottemperanza alle riduzioni di CO₂ in Lettonia

Il Ministero per l'ambiente lettone stanziava circa 50 milioni di EUR l'anno per progetti di edilizia sostenibile in base allo strumento finanziario sul cambiamento climatico (*Climate Change Financial Instrument, CCFI*). Tale finanziamento è assegnato sulla base di un concorso e i richiedenti possono scegliere tra alcuni criteri GPP da un elenco al fine di ottenere punti supplementari in fase di valutazione del progetto presentato. Questi criteri diventano poi giuridicamente vincolanti nei confronti del beneficiario del finanziamento. Tutti i progetti finanziati in base al CCFI prevedono un periodo quinquennale di monitoraggio dal completamento del lavoro; se il monitoraggio del progetto durante il primo e secondo anno rivela una mancata conformità rispetto alle riduzioni di CO₂ previste nel progetto presentato e nel contratto, il beneficiario deve presentare un piano correttivo da attuare a proprie spese. Se la non conformità dei risultati perdura, è possibile che le risorse erogate dal CCFI per quel progetto siano ritenute inammissibili e recuperate.

Fine riquadro

Capitolo 7 – Settori chiave per i GPP

Questa sezione illustra come si possano gestire attraverso i GPP quattro importanti categorie di appalto: edilizia, alimenti e servizi di ristorazione, energia elettrica e legname. Si tratta di settori selezionati in base ai criteri elencati nel capitolo 1: impatto ambientale, importanza in termini di bilancio, potenziale influsso sul mercato, oltre che disponibilità di alternative più verdi. Sono tutti meccanismi basati sui criteri UE in materia di GPP⁹¹.

7.1 Edilizia

Data l'importanza ambientale, economica e sociale di questo settore, molte amministrazioni pubbliche cercando sono alla ricerca di sistemi più sostenibili. Gli impatti ambientali più significativi sono collegati all'utilizzo degli edifici, soprattutto al fabbisogno energetico. Altri fattori importanti da considerare sono i materiali da costruzione usati, la qualità dell'aria nell'edificio, il fabbisogno idrico, gli impatti su traffico e uso del suolo, oltre alla produzione di rifiuti durante i lavori.

Gli edifici sono sistemi altamente complessi, con numerose componenti che influenzano il rendimento globale della struttura. Gli approcci GPP solitamente interessano sia l'impatto globale, sia le caratteristiche ambientali dei singoli componenti in un edificio. Per integrare avere una visione d'insieme della questione può essere molto utile disporre di un apposito strumento per la valutazione ambientale⁹².

7.1.1 Approccio GPP

- inserire criteri di selezione per architetti e ingegneri riguardo all'esperienza nella progettazione di edifici sostenibili, e per gli appaltatori riguardo all'applicazione di misure adeguate per la gestione ambientale;
- specificare norme minime di rendimento energetico⁹³ per l'edificio finito in tutte le fasi dell'appalto; attribuendo eventualmente un punteggio supplementare in fase di aggiudicazione in caso di rendimento superiore al minimo;
- far riferimento a norme come la TC/CEN 350 (Sostenibilità dei lavori di costruzione) e 351 (Prodotti da costruzione – valutazione dell'emissione di sostanze pericolose)⁹⁴ per stabilire se sia opportuno inserire questi standard o altri equivalenti nella specifica;
- dare la preferenza a progetti che prevedano sistemi per la fornitura di energia rinnovabile
- limitare le sostanze pericolose usate nei materiali edilizi;

⁹¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_en.htm

⁹² Tra questi strumenti figurano [LEED](#), [BREEAM](#) e [klima:aktiv](#). Altre informazioni relative all'uso di strumenti per la valutazione ambientale negli appalti per lavori di ristrutturazione edile sono disponibili alla pagina www.sci-network.eu.

⁹³ Come indicato nell'introduzione, la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione) renderà obbligatori determinati standard di rendimento ambientale per tutti gli edifici nuovi e per grandi progetti di ristrutturazione dal 2013.

⁹⁴ Cfr. www.cen.eu per ulteriori informazioni sullo sviluppo e sull'applicazione di queste norme.

- incoraggiare l'uso di legno e altre materie prime naturali ricavati in modo sostenibile, di materiali riciclati e riutilizzati, oltre che il riciclaggio dei materiali a fine vita;
- attribuire importanza alla qualità dell'aria negli edifici, al benessere degli occupanti e a un'adeguata ventilazione;
- esigere installazioni a basso consumo idrico e incentivare il riuso di acque reflue e piovane;
- inserire clausole contrattuali relative ai rifiuti, alla gestione e al trasporto dei materiali edili;
- responsabilizzare i fornitori nel contesto delle clausole contrattuali riguardo al monitoraggio del rendimento energetico per vari anni dopo la costruzione e alla formazione degli utenti dell'edificio per quanto riguarda l'uso sostenibile dell'energia.

Inizio riquadro

Un nuovo ospedale sostenibile a Vienna

Il progetto del nuovo ospedale Krankenhaus Nord a Vienna si basa su una Carta di sostenibilità da applicare in ogni fase dell'appalto e della realizzazione, oltre che per verificare il rendimento dopo i lavori. Il documento stabilisce condizioni ambiziose, tra cui il fabbisogno energetico complessivo, la tutela ambientale in loco, la qualità dell'aria interna, l'accessibilità, la flessibilità, la scelta di fonti energetiche rinnovabili, il controllo degli scarti e il rumore in fase di costruzione.

Fine riquadro

7.2 Alimenti e servizi di ristorazione

Secondo uno studio condotto per conto della Commissione europea, il settore alimenti e bevande è responsabile per il 20-30% degli impatti ambientali più significativi in Europa⁹⁵. I più significativi in questo campo riguardano l'uso di prodotti chimici dannosi per la produzione e il trasporto di generi alimentari. Molte amministrazioni pubbliche mirano a incrementare la quantità di alimenti biologici serviti nelle mense scolastiche e aziendali, oltre che a ridurre la quota di derivati dalla carne a impatto elevato. L'uso non sostenibile delle risorse marine e gli scarti di imballaggio sono altri elementi importanti.

⁹⁵ Centro Comune di Ricerca della Commissione Europea, Impatto ambientale dei prodotti (EIPRO), 2006, pag. 15. Questo studio analizza l'influenza dei vari settori di mercato per quanto riguarda i seguenti impatti ambientali: impoverimento abiotico, acidificazione, ecotossicità e riscaldamento globale, eutrofizzazione, tossicità umana, buco nell'ozono e ossidazione fotochimica.

7.2.1 Approccio GPP

- Specificare una percentuale minima di alimenti che deve essere di produzione biologica⁹⁶. Assegnare un punteggio aggiuntivo in fase di aggiudicazione per le quote che superano il requisito minimo;
- indicare percentuali minime e/o assegnare punti per l'uso di frutta e verdure in stagione, oltre che di prodotti marini pescati in modo sostenibile;
- inserire nel contratto clausole sulla riduzione al minimo degli imballaggi alimentari;
- applicare criteri di selezione per i fornitori di servizi di ristorazione sulla base di misure per la gestione ambientale adeguate, come la formazione del personale.

Inizio riquadro

Prodotti alimentari sostenibili a Malmö

A Malmö l'obiettivo è che tutti i servizi pubblici di ristorazione servano il 100% di alimenti biologici entro il 2020. Un appalto pilota per la scuola di Djupadal prevede una serie di requisiti, tra cui l'inserimento di prodotti biologici nella gamma offerta, per quanto riguarda i prodotti ittici l'ottemperanza ai criteri del Consiglio d'Intendenza Marittima (o equivalenti), e che le consegne siano effettuate una volta a settimana, con veicoli che rispettino le regole comunali sulla sostenibilità nei trasporti. Al termine del progetto pilota, il 97% degli alimenti serviti dalla mensa era biologico, con un impatto economico ridotto al minimo attraverso il passaggio dalla carne alle verdure di stagione.

Fine riquadro

7.3 Elettricità

La produzione di energia elettrica da combustibili fossili è una delle principali fonti di emissioni di gas serra a livello mondiale. Molte amministrazioni pubbliche europee ora si approvvigionano attraverso fonti rinnovabili. Una definizione è contenuta nella direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso energia da fonti rinnovabili che impone, tra l'altro, agli Stati membri di rilasciare un certificato di garanzia d'origine verde se richiesto dai fornitori di energia elettrica. In questo modo si evita che sia venduta due volte non essendo distinguibile da quella non verde, un fattore importante per la credibilità ecologica.

7.3.1 Approccio GPP

- Esigere che tutta o parte dell'energia elettrica provenga da fonti rinnovabili. Richiedere certificati di garanzia di origine;
- inserire se del caso un criterio di aggiudicazione per attività complementari di risparmio energetico offerte dal fornitore, come un audit degli schemi di consumo esistenti;

⁹⁶ Per commercializzare nell'UE un alimento come biologico, esso deve rispettare determinati requisiti ed essere certificato da un ente di ispezione riconosciuto. Questi requisiti sono elencati nel regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici.

- valutare l'efficienza della produzione di energia elettrica chiedendo informazioni ai fornitori e inserendo fattori di efficienza minima nel contratto di appalto.

Inizio riquadro

Acquisto di energia rinnovabile nella regione del Rivierenland

Nel 2009 i dieci comuni nella regione olandese Rivierenland hanno deciso di rinnovare propri congiuntamente i contratti per la fornitura di energia elettrica. Sono stati stipulati contratti per consentire ai Comuni di scegliere tra combustibili fossili e fonti rinnovabili. A oggi, tutti gli acquirenti hanno optato per l'energia verde, con un consumo di 12,5 GWh all'anno, corrispondente a un risparmio di 5 500 tonnellate di CO₂, pari alle emissioni annue di 600 cittadini dell'UE.

Fine riquadro

7.4 Legname

Molti appalti pubblici prevedono l'acquisto di legno o prodotti da esso derivati, per esempio come parte di lavori edilizi, arredo o pavimentazione. I concetti di "legno sostenibile" e "legno legale" sono stati riconosciuti dall'UE come fondamentali, portando all'adozione di una serie di misure legislative e volontarie per disciplinarne la tracciabilità.

Il regolamento dell'UE sul legname adottato nel 2010⁹⁷ stabilisce che tutto il legno e i prodotti da esso derivati debba provenire da fonti legali e impone agli operatori di assicurare la tracciabilità e prove di conformità lungo tutta la catena di fornitura. Il piano d'azione UE per l'applicazione delle normative, la *governance* e il commercio nel settore forestale (FLEGT) prevedono accordi di partenariato bilaterali con paesi produttori, permettendo di verificare la legalità delle esportazioni verso l'UE mediante un sistema di licenze⁹⁸. Il legno e i prodotti derivati che rispettano i requisiti del sistema FLEGT sono considerati ricavati in modo legittimo ai sensi del regolamento sul legname.

È risaputo che la silvicoltura sostenibile richiede una gestione atta a garantire, fra l'altro, un sostegno alla biodiversità, produttività e vitalità. In molti casi entrano in considerazione anche fattori sociali specifici, tra cui i diritti dei gruppi indigeni a gestire la foresta e la tutela giuridica dei lavoratori forestali. I sistemi di certificazione come l'FSC (Consiglio per la gestione forestale sostenibile) o il programma PEFC (per il riconoscimento degli schemi nazionali di certificazione forestale) servono a dimostrare la conformità totale o parziale rispetto a tali criteri.

7.4.1 Approccio GPP

- Esigere che tutto il legno provenga da fonti gestite in modo legale e sostenibili. La conformità a riguardo può essere verificata da terzi attraverso sistemi come l'FSC o il PEFC o strumenti del tipo FLEGT. Si devono ammettere anche prove alternative.

⁹⁷ Regolamento (UE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati.

⁹⁸ Per maggiori informazioni sul FLEGT, consultare la pagina <http://ec.europa.eu/environment/forests/flegt.htm>.

- Prevedere clausole contrattuali che impongono al fornitore di rispettare i diritti dei lavoratori forestali e dei gruppi indigeni responsabili della silvicoltura (cfr. esempio di seguito).

Inizio riquadro

Acquisto sostenibile di legname nel Regno Unito⁹⁹

La politica del Regno Unito in materia di appalti riguardanti il legname prevede che tutti i dipartimenti amministrativi centrali acquistino legno e prodotti da esso derivati solo presso fonti legali e sostenibili, oppure munite di licenza FLEGT o equivalente. Anche gli enti locali sono incoraggiati ad adeguarsi.

Dal mese di aprile 2010 questa politica è stata ampliata, richiedendo anche l'inserimento di clausole contrattuali specifiche in materia sociale. Tutti i prodotti devono provenire da foreste amministrate nel pieno rispetto dei seguenti criteri:

- Identificazione, documentazione e rispetto del possesso legale, consuetudinario e tradizionale nonché dei diritti di sfruttamento relativi alla foresta
- Meccanismi per gestire reclami e controversie, compresi quelli collegati ai diritti di possesso e sfruttamento nonché alle prassi e alle condizioni di lavoro in silvicoltura
- Tutela dei diritti essenziali dei lavoratori nonché della salute e della sicurezza in silvicoltura.

Fine riquadro

Inizio riquadro

Un Comune francese impone standard elevati per l'acquisto di legname

Nel 2005 la città di Cognac, in Francia, ha deciso di adottare criteri di sostenibilità nei propri acquisti di legname, in risposta alla preoccupazione riguardo all'utilizzo di specie rare e a rischio per produrre elementi di arredo da esterni. I bandi di gara più recenti contengono requisiti riguardo alla certificazione d'origine, al rispetto degli accordi internazionali e all'uso di agenti per il trattamento e adesivi – senza alcun impatto negativo in termini di costo. I criteri sono stati finora applicati al legname da costruzione nonché ai pannelli per pareti e alle porte. Si sta adesso procedendo all'aggiunta di criteri riguardanti carta e materiale stampato.

Fine riquadro

⁹⁹ Per ulteriori informazioni consultare la pagina <http://www.cpet.org.uk/uk-government-timber-procurement-policy>.

Allegato A - Legislazione e politiche pertinenti

Direttive e politiche dell'UE

Legislazione/politica	Pertinenza
Direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi	Direttiva sugli appalti pubblici
Direttiva 2004/17/CE che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi	Direttiva sugli appalti delle imprese municipalizzate
Regolamento (CE) n. 1177/2009 che modifica le direttive 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti	Stabilisce soglie monetarie all'applicazione delle direttive dell'UE relative agli appalti per la fornitura di beni, servizi e opere
Appalti pubblici per un ambiente migliore COM(2008) 400	Fornisce orientamenti sulle modalità per ridurre l'impatto ambientale provocato dal consumo del settore pubblico e utilizzare gli acquisti verdi della pubblica amministrazione per stimolare l'innovazione nelle tecnologie, nei prodotti e nei servizi ambientali.
Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il COM(2008) 400 <i>SEC(2008) 2126</i>	Fornisce alle amministrazioni pubbliche orientamenti utili sulle modalità di definizione e verifica dei criteri ambientali, gli strumenti per incentivare i GPP, nonché esempi di una serie di gruppi di prodotti. Offre altresì orientamenti di natura giuridica e operativa.
Piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile" COM(2008) 397	Fornisce un quadro strategico alle attività dell'UE a sostegno dei GPP, nonché misure che comprendono gli aggiornamenti alla direttiva sulla progettazione ecocompatibile, al regolamento sul marchio europeo di qualità ecologica Ecolabel UE, al regolamento EMAS e alla direttiva sull'etichettatura energetica
Appalti pre-commerciali: promuovere l'innovazione per garantire servizi pubblici sostenibili e di elevata qualità in Europa COM (2007) 799	Introduce una nuova metodologia per l'acquisto di servizi di ricerca e sviluppo
Comunicazione interpretativa relativa al diritto comunitario applicabile alle aggiudicazioni di appalti non o solo parzialmente disciplinate dalle direttive "appalti pubblici" 2006/C 179/2	Fornisce un'interpretazione dei principi dei trattati e di altre disposizioni di legge applicabili a contratti relativi ad appalti inferiori alle soglie di applicazione, concessioni, ecc.

Requisiti di settore e altri regolamenti pertinenti

Legislazione/politica	Pertinenza
Direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada	La direttiva "veicoli puliti" stabilisce requisiti obbligatori in materia di GPP per l'acquisto di veicoli
Regolamento (CE) n. 106/2008 concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio	Il regolamento Energy Star stabilisce requisiti obbligatori in materia di GPP per l'acquisto di apparecchiature per ufficio
Direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia	La direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia fornisce indicatori e soglie per un'edilizia efficiente dal punto di vista del consumo energetico, compresi i futuri requisiti per un consumo energetico dei nuovi edifici prossimo allo zero
Direttiva 2010/30/UE concernente l'indicazione del consumo di energia e di altre risorse dei prodotti connessi all'energia, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relative ai prodotti.	La direttiva sull'etichettatura energetica istituisce nuove classi di efficienza energetica. Nello specifico, incoraggia le autorità ad effettuare solo acquisti di prodotti delle categorie superiori. Nel recepire la direttiva gli Stati membri possono stabilire standard minimi che le autorità aggiudicatrici possono richiedere nell'ambito della procedura di acquisto
Regolamento (CE) n. 66/2010 relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)	Il marchio di europeo di qualità ecologica Ecolabel UE e i criteri UE in materia di GPP sono, per quanto possibile, armonizzati
Direttiva 2009/125/CE relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (rifusione)	La direttiva in materia di progettazione ecocompatibile fornisce il principale quadro di riferimento dell'UE per lo sviluppo di criteri ambientali per lo sviluppo di prodotti connessi all'energia
Regolamento (CE) n. 1221/2009 sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)	Il regolamento EMAS fornisce riferimenti in merito all'integrazione del sistema EMAS negli appalti pubblici
Regolamento (CE) n. 995/2010 che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legname e prodotti da esso derivati	Il regolamento sul legname fornisce un quadro a garanzia della legalità del legname disponibile sul mercato dell'UE
Direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE)	Direttiva che disciplina la raccolta differenziata, il trattamento e il recupero delle apparecchiature elettriche ed elettroniche e stabilisce le relative specifiche per la progettazione
Direttiva 2002/95/CE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche (RoHS)	Il settore pubblico è tenuto a garantire che le sostanze pericolose individuate nella direttiva siano rimosse dagli edifici pubblici e non siano contenute nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche acquistate.

Regolamento (CE) 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH)	I produttori sono tenuti a registrare i dettagli delle proprietà delle sostanze chimiche da loro prodotte e le informazioni in materia di sicurezza in una banca dati centrale.
Direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili	Stabilisce obiettivi obbligatori a livello nazionale relativamente alla quota delle fonti energetiche rinnovabili, alle regole in materia di garanzie d'origine e ai criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi.
Direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti (direttiva quadro sui rifiuti)	Definisce i concetti e le definizioni di base relativi alla gestione dei rifiuti e stabilisce principi in materia di gestione dei rifiuti, quali i principi "chi inquina paga" e della "gerarchia dei rifiuti."

Inizio riquadro

Sito UE dedicato ai GPP

Il presente manuale è disponibile sul sito della Commissione europea dedicato ai GPP (<http://ec.europa.eu/environment/gpp>), che contiene inoltre:

- ulteriori informazioni relative al contesto giuridico e politico dei GPP;
- le serie complete dei criteri e delle relazioni informative UE in materia di GPP, nonché informazioni sul processo di definizione dei criteri;
- informazioni sui piani d'azione nazionali per i GPP adottati dagli Stati membri;
- esempi più dettagliati di GPP relativi ad autorità aggiudicatrici europee;
- link a studi, progetti, reti e organizzazioni di interesse in materia di GPP;
- un elenco di risposte alle domande più frequenti (FAQ) e il glossario dei termini principali;
- servizio "Ultime notizie" con tutte le ultime notizie in materia di GPP dall'Europa e i prossimi eventi.

Fine riquadro

Inizio riquadro

Marchi di qualità ecologica e GPP

Un marchio di qualità ecologica fornisce informazioni sulle caratteristiche del prodotto o del servizio che contraddistingue. Tali informazioni riflettono di norma una valutazione del ciclo di vita (*life-cycle assessment*, LCA) completa del prodotto o servizio.

In quanto tali, sono strumenti preziosi nell'ambito dei GPP e per una maggiore diffusione di modalità di produzione e consumo sostenibili.

Nell'Unione europea e in altre regioni è stato sviluppato un ampio numero di marchi di qualità ecologica. I criteri alla base di tali marchi sono solitamente riportati nel sito internet dell'ente responsabile del marchio di qualità ecologica in questione.

Il sito internet dell'UE dedicato ai GPP riporta un elenco dei principali marchi di qualità ecologica in uso nell'Unione europea e i link alle relative pagine internet.

Fine riquadro