

Acquistare **verde!**

Un manuale sugli
appalti pubblici ecocompatibili



Commissione europea

Comunicazione importante

Questo manuale è un documento dei servizi della Commissione che contiene indicazioni di massima e non può essere considerato in nessun caso vincolante per la Commissione stessa. Occorre anche notare che il manuale è un documento che viene man mano modificato in base all'evoluzione dell'attività della Commissione e della giurisprudenza della Corte di giustizia.

**Europe Direct è un servizio a vostra disposizione per aiutarvi
a trovare le risposte ai vostri interrogativi sull'Unione europea**

**Numero verde unico:
00 800 6 7 8 9 10 11**

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu.int>).

Una scheda bibliografica figura alla fine del volume.

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2005

ISBN 92-894-8993-6

© Comunità europee, 2005

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Belgium

STAMPATO SU CARTA SBIANCATA SENZA CLORO

Indice

APPALTI VERDI: LE FASI FONDAMENTALI	4
INTRODUZIONE.....	5
CAPITOLO 1 — STRATEGIE PER ACQUISTI VERDI	9
1.1. Valutazione delle esigenze formative e accesso garantito alle informazioni ambientali.....	9
1.2. Stabilire priorità generali per rendere verdi gli appalti.....	10
CAPITOLO 2 — ORGANIZZAZIONE DI UN APPALTO PUBBLICO	12
2.1. Introduzione.....	12
2.2. La natura della procedura di appalto pubblico	12
2.3. Le diverse fasi della procedura di appalto.....	13
2.4. L'importanza di valutare le reali esigenze.....	13
CAPITOLO 3 — DEFINIZIONE DEI REQUISITI DELL'APPALTO	14
3.1. Definizione dell'oggetto dell'appalto	14
3.2. Redazione delle specifiche tecniche.....	17
3.3. Ecoetichette	19
3.4. Acquisto di materiale specifico e attenzione ai processi e ai metodi di produzione.....	22
CAPITOLO 4 — SELEZIONE DEI FORNITORI, DEI PRESTATORI DI SERVIZI O DEGLI APPALTATORI	27
4.1. Introduzione.....	27
4.2. Criteri di esclusione.....	27
4.3. Capacità tecnica.....	28
CAPITOLO 5 — AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO.....	32
5.1. Regole generali per l'aggiudicazione di un appalto.....	32
5.2. Utilizzo dei criteri di aggiudicazione.....	34
CAPITOLO 6 — CLAUSOLE DI ESECUZIONE DI UN APPALTO.....	38
6.1. Regole che disciplinano le clausole dell'appalto	38
6.2. Clausole di esecuzione di un appalto per la fornitura di lavori o servizi.....	38
6.3. Clausole di esecuzione di un appalto per la fornitura di merci	39
6.4. L'impatto del trasporto.....	39

Appalti verdi: le fasi fondamentali

Gli appalti pubblici verdi sono un processo costituito da diverse fasi, elencate qui di seguito:

- considerare quali sono i prodotti, i servizi o i lavori più adeguati sulla base dell'impatto ambientale e di altri fattori, come per esempio l'informazione di cui si è in possesso, ciò che è presente sul mercato, le tecnologie disponibili, i costi e la visibilità (capitolo 1);
- identificare le proprie esigenze ed esprimerle in modo appropriato. Scegliere un titolo all'insegna del verde per comunicare la propria politica al mondo esterno, assicurando il massimo della trasparenza ai potenziali fornitori o prestatori di servizi e ai cittadini a cui si offrono i propri prodotti o servizi (capitolo 2);
- redigere specifiche tecniche chiare e precise, utilizzando i fattori ambientali ove possibile (condizioni soddisfatte/non soddisfatte) (capitolo 3):
 - per gli esempi di caratteristiche ambientali, consultare le banche dati/ecoetichette;
 - riferirsi alle «migliori pratiche» di altri enti aggiudicatori; utilizzare la rete come mezzo per ottenere e divulgare informazioni;
 - adottare un approccio scientificamente valido di tipo «life cycle costing» (che stima i costi ambientali del ciclo di vita); non spostare gli impatti ambientali da un ciclo di vita all'altro;
 - utilizzare specifiche funzionali o basate sulle prestazioni per incoraggiare offerte verdi innovative;
 - prendere in considerazione le prestazioni ambientali, quali utilizzo di materie prime, metodi di produzione sostenibili (se pertinenti per il servizio o prodotto finale), efficienza a livello energetico, fonti energetiche rinnovabili, emissioni, rifiuti, «riciclabilità», sostanze chimiche pericolose ecc.;
 - se non si è certi della reale esistenza, del prezzo o della qualità di prodotti o servizi verdi, richiedere varianti verdi;
- stabilire i criteri di selezione sulla base dell'elenco completo dei criteri contenuto nelle direttive sugli appalti pubblici. Se pertinente, includere i criteri ambientali per dimostrare la capacità tecnica di esecuzione dell'appalto. Informare i potenziali fornitori o prestatori di servizi o appaltatori della possibilità di utilizzare dichiarazioni e sistemi di gestione ambientale per dimostrare la conformità ai criteri in questione (capitolo 4);
- stabilire i criteri di aggiudicazione: quando si predilige il criterio dell'«offerta economicamente più vantaggiosa» inserire criteri ambientali pertinenti sia come riferimento per confrontare tra di loro le offerte verdi (nel caso in cui le specifiche tecniche definiscano l'appalto come verde), sia come modo per introdurre un elemento ambientale (nel caso in cui le specifiche tecniche definiscano l'appalto in modo «neutro») e attribuire a questo elemento un certo peso. Tenere in considerazione il «costo del ciclo di vita!» (capitolo 5);
- utilizzare le clausole di esecuzione dell'appalto per porre ulteriori pertinenti condizioni ambientali in aggiunta all'appalto verde. Se possibile, insistere sui metodi di trasporto compatibili con l'ambiente (capitolo 6);
- assicurarsi sempre che ciò che si richiede ai potenziali offerenti e alle loro offerte sia pertinente all'oggetto dell'appalto.



© Comunità europea

Introduzione

Qual è la relazione tra acquisti pubblici e ambiente?

In Europa gli enti pubblici sono i maggiori consumatori; spendono, infatti, circa il 16 % del prodotto interno lordo dell'Unione europea (UE) (ovvero un importo pari a metà del PIL della Germania). Utilizzando il loro potere d'acquisto per scegliere beni e servizi che rispettino anche l'ambiente, possono contribuire in misura notevole al raggiungimento dello sviluppo sostenibile. Gli appalti pubblici verdi riguardano settori quali l'acquisto di computer ed edifici a basso consumo energetico, nonché arredi per l'ufficio costruiti con legname sostenibile, carta riciclabile, macchine elettriche, trasporti pubblici compatibili con l'ambiente, cibo biologico nelle mense, elettricità derivata da fonti energetiche rinnovabili, sistemi di condizionamento d'aria in linea con lo stato dell'arte specifico per soluzioni ambientali.

Parlare di acquisti verdi significa anche fornire un esempio e influenzare il mercato. Promuovendo gli appalti verdi, gli enti pubblici possono offrire all'industria incentivi concreti per lo sviluppo di tecnologie verdi. In alcuni settori che riguardano taluni prodotti, lavori e servizi, l'impatto può essere particolarmente significativo, dato che gli acquirenti pubblici controllano una larga fetta di mercato (per esempio, per quanto riguarda computer, edifici a basso consumo energetico, trasporti pubblici ecc.).

Infine, se si considerano i costi del ciclo di vita di un appalto, gli appalti pubblici verdi consentono di risparmiare denaro e contemporaneamente di



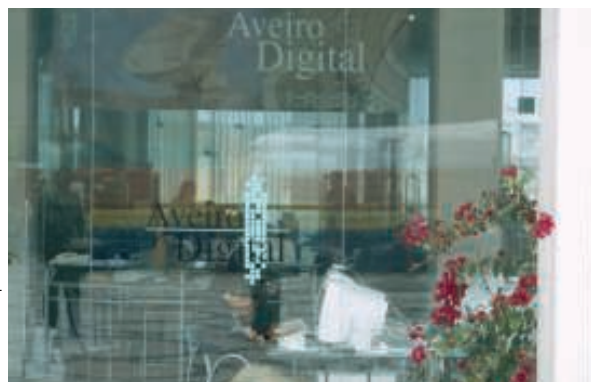
proteggere l'ambiente. Attraverso acquisti assennati, è possibile risparmiare materiali ed energia, ridurre la quantità di rifiuti nonché l'inquinamento e incoraggiare modelli di comportamento sostenibili.

Potenziali benefici a livello ambientale

La Commissione europea ha cofinanziato un progetto di ricerca — chiamato Relief ⁽¹⁾ — al fine di valutare scientificamente i potenziali benefici a livello ambientale che si trarrebbero qualora gli appalti pubblici verdi fossero largamente adottati nel territorio dell'UE. Da quanto ne è emerso si è potuto concludere che:

- se tutti gli enti pubblici nel territorio dell'UE richiedessero la fornitura di elettricità verde, si eviterebbe di produrre l'equivalente di 60 milioni di tonnellate di CO₂, che corrisponde al 18 % di quegli impegni di riduzione dei gas ad effetto serra a cui l'UE deve adempiere in base al protocollo di Kyoto. Una percentuale simile si potrebbe raggiungere se gli enti pubblici optassero per edifici ad elevata qualità ambientale;
- se tutti gli enti pubblici nel territorio dell'UE richiedessero computer a basso consumo energetico, e questo orientasse l'intero mercato in quella direzione, 830 000 tonnellate di CO₂ non verrebbero più immesse nell'atmosfera;
- se tutti gli enti pubblici europei scegliessero servizi igienici e rubinetti efficienti nelle loro strutture, questo comporterebbe una riduzione del consumo di acqua intorno ai 200 milioni di tonnellate (pari allo 0,6 % del consumo totale delle famiglie nell'UE).

⁽¹⁾ Questo progetto è stato finanziato dall'azione chiave «City of Tomorrow and Cultural Heritage» (La città di domani e il patrimonio culturale) nell'ambito del quinto programma quadro per la RST. È stato pubblicato un opuscolo contenente le linee guida per aiutare gli enti locali a indirizzarsi verso acquisti verdi. Per ulteriori informazioni circa il progetto Relief, consultare il sito <http://www.iclei.org/europe/ecoprocura/info/politics.htm>





© Comunità europea

Questo manuale intende aiutare gli enti locali ad avviare con successo una politica di acquisti verdi. Esso spiega in concreto le possibilità offerte dalla legislazione comunitaria e guarda a soluzioni semplici ed efficaci che possono essere utilizzate nelle procedure di appalto pubblico. Per ragioni pratiche il manuale segue la logica e la struttura di una procedura di appalto. Fornisce anche molti esempi concreti di acquisti verdi da parte di enti pubblici nel territorio dell'UE ⁽¹⁾.

Abbiamo redatto questo manuale in particolare per gli enti pubblici, ma ci auguriamo che possa anche ispirare le aziende. Il manuale può anche aiutare i fornitori, i prestatori di servizi e gli appaltatori,

specialmente le società di piccole dimensioni, a comprendere e a soddisfare i requisiti ambientali imposti dagli enti aggiudicatori.

Il manuale è disponibile sul sito web Europa della Commissione alla voce «Appalti pubblici verdi», dove si possono trovare ulteriori informazioni pratiche, link utili e contatti per gli enti aggiudicatori che intendono rendere più verdi i loro acquisti (<http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/>).

⁽¹⁾ **Comunicazione importante:** anche se le informazioni contenute nel manuale sono state sottoposte ad un attento controllo, la Commissione europea non può ritenersi responsabile di quanto contenuto nei casi specifici citati nel manuale o nei siti web di riferimento.

Contesto giuridico e politico

Per molti anni gli enti acquirenti non hanno preso seriamente in considerazione il valore ambientale di beni, servizi o lavori.

Tuttavia, lo scenario politico ed economico globale è cambiato, con l'introduzione del nuovo **concetto di sviluppo sostenibile** — «sviluppo che soddisfa i bisogni attuali senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i loro» — e la necessità di promuovere l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale in tutte le altre politiche (insieme alle preoccupazioni economiche e sociali).

Dal momento in cui il concetto di sviluppo sostenibile è stato introdotto nel trattato del 1997, esso è diventato un indiscusso obiettivo primario dell'UE. A **Lisbona** nel 2000, i leader dell'UE hanno formalizzato il loro obiettivo di rendere l'UE «l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile e con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale» entro il 2010. La strategia di Lisbona è stata integrata da un terzo pilastro ambientale, in seguito all'adozione della **strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile** al Consiglio europeo di Göteborg nel 2001 ⁽¹⁾. Questa strategia ha segnato un punto di svolta. L'obiettivo era quello di promuovere la crescita economica e la coesione sociale tenendo nella dovuta considerazione la questione della protezione ambientale. Viceversa, ciò implica il fatto che gli obiettivi ambientali debbano essere valutati in base al loro impatto economico e sociale; in questo modo, per quanto possibile, le soluzioni «win-win» (ovvero soluzioni vincenti in grado di soddisfare tutti i soggetti coinvolti), dovrebbero essere elaborate in modo da rispondere contemporaneamente alle esigenze economiche, occupazionali ed ambientali. Nel 2002, Il Consiglio europeo e il Parlamento europeo hanno adottato il **sesto programma di azione in**

materia di ambiente ⁽²⁾, enunciando il calendario ambientale dell'UE per i prossimi dieci anni ed individuando quattro aree prioritarie che richiedono un intervento urgente: cambiamenti climatici, natura e biodiversità, gestione delle risorse, ambiente e salute.

L'attuazione della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile e del sesto programma di azione in materia di ambiente (EAP) nell'Unione allargata rappresenterà una sfida particolarmente impegnativa.

A **livello internazionale**, l'UE ha svolto un ruolo di primo piano nell'elaborazione e nella promozione dei principali accordi e convenzioni internazionali in materia di ambiente. Per esempio, nel ratificare il protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici nel 2002, l'UE si è impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas ad effetto serra dell'8 % nel 2008-2012 (rispetto ai livelli del 1990).

Il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile a tutti i livelli di *governance* (controllo) non può essere determinato senza l'**integrazione della dimensione ambientale** in tutti gli altri settori della politica, attraverso l'opportuna realizzazione delle politiche ambientali, potenziando l'uso di strumenti basati sul mercato e fornendo informazioni al pubblico con lo scopo di incoraggiare i necessari cambiamenti nel comportamento ⁽³⁾. A livello mondiale, il GPP (appalto pub-

⁽¹⁾ COM(2001) 264 def.

⁽²⁾ Decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (GU L 242 del 10.9.2002).

⁽³⁾ Occorre notare che la presente guida si limita ad affrontare l'aspetto ambientale dello sviluppo sostenibile. Per quanto riguarda l'aspetto sociale dello sviluppo sostenibile, occorre fare riferimento alla comunicazione interpretativa della Commissione, del 15 ottobre 2001, sulle possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici e alle nuove direttive sugli appalti pubblici che si riferiscono esplicitamente a queste possibilità.

blico verde) è specificamente citato nel piano di implementazione del **vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile**, tenutosi a Johannesburg nel dicembre 2002, che incoraggia «gli enti competenti a tutti i livelli a tenere in considerazione i fattori connessi con lo sviluppo sostenibile nei processi decisionali» ed a «promuovere politiche di appalto pubblico che incoraggino lo sviluppo e la diffusione di beni e servizi compatibili con l'ambiente» ⁽¹⁾.

Nel quadro dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), i paesi membri dell'**OCSE** hanno convenuto in una raccomandazione del Consiglio «di migliorare le prestazioni ambientali degli appalti pubblici» ⁽²⁾.

Nella **comunicazione interpretativa**, del 4 luglio 2001 ⁽³⁾, la Commissione europea ha enunciato le possibilità offerte dal diritto comunitario di integrare le considerazioni ambientali nelle procedure di appalto pubblico. La Corte di giustizia ha ulteriormente chiarito queste possibilità ⁽⁴⁾.

Le **direttive sugli appalti pubblici** ⁽⁵⁾, adottate il 31 marzo 2004, consolidano e completano il contesto legale. Citano nello specifico, nei relativi considerando e nelle relative disposizioni, le possibilità di adottare considerazioni di carattere ambientale nella determinazione delle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione e nelle clausole di esecuzione dell'appalto.

Anche se le direttive si applicano solo ai contratti di appalto pubblico il cui valore stimato è superiore a determinate soglie (indicate nelle direttive), la Corte di giustizia ha stabilito che i principi del trattato CE relativi a parità di trattamento e trasparenza, libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi si applicano anche ad appalti al di sotto di queste soglie.



© Comunità europea

⁽¹⁾ http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm

⁽²⁾ 23 gennaio 2002, C(2002)3, <http://www.oecd.org>

⁽³⁾ Comunicazione interpretativa della Commissione, del 4 luglio 2001, sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici, COM(2002) 274 def.

⁽⁴⁾ Sentenze della Corte di giustizia, del 17 settembre 2002, nella causa C-513/99, e del 4 dicembre 2003, nella causa C-448/01.

⁽⁵⁾ Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (nel prosieguo: direttiva 2004/18/CE) e direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (nel prosieguo: direttiva 2004/17/CE).

Capitolo 1

Strategie per acquisti verdi

In linea di principio, dovrebbe essere abbastanza semplice per tutti gli enti pubblici prendere la decisione politica di fare acquisti verdi. Anzi, dovrebbero essere incoraggiati a prendere una decisione di questo genere poiché questa non favorirebbe solo l'ambiente ma anche lo stesso ente aggiudicatore migliorandone la sua immagine pubblica. Una politica che predilige gli acquisti verdi, d'altro canto, normalmente non richiede alcuna modifica strutturale da parte dell'ente aggiudicatore.

Tuttavia, mettere in pratica questa politica richiede prima di tutto alcune pianificazioni strategiche: prevedere un'adeguata formazione per il personale addetto agli acquisti, assicurare l'accesso alle informazioni ambientali e determinare le priorità nella scelta dei contratti più adatti a sostenere una politica «verde». Una volta predisposto tutto ciò, gli enti aggiudicatori potranno così procedere alla vera e propria organizzazione della procedura di appalto pubblico verde (capitolo 2).

1.1. Valutazione delle esigenze formative e accesso garantito alle informazioni ambientali

Il personale addetto agli acquisti deve essere opportunamente istruito, così da possedere un'adeguata conoscenza a livello giuridico, finanziario ed ambientale per poter decidere fino a che punto e dove i fattori ambientali possano essere meglio



© Comunità europea

introdotti nella procedura di appalto, se a quel livello costituiscono la soluzione migliore in termini di rapporto qualità/prezzo e se soddisfino le priorità ambientali fissate dall'ente aggiudicatore.

A Barcellona una guida pratica in materia di ambiente

L'ente locale di Barcellona ha redatto per i suoi 12 000 dipendenti un'esauriente guida pratica in materia di ambiente, che riporta informazioni sugli acquisti verdi e tratta diverse altre questioni ambientali ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: http://www.bcn.es/agenda21/A21_text/guies/GreenOfficeGuide.pdf

È importante comunicare la politica di acquisti verdi perseguita al maggior numero di soggetti interessati, compresi gli attuali e futuri fornitori, prestatori di servizi o appaltatori, in modo che possano essere a conoscenza dei nuovi requisiti.

La cooperazione tra gli enti acquirenti rappresenta un altro modo per ampliare la competenza e conoscenza nel settore ambientale e divulgare la politica al mondo esterno.

Linee guida per ecoacquisti a Vorarlberg

La regione austriaca di Vorarlberg è costituita da 96 piccoli comuni, sparsi su di un'area con una popolazione relativamente scarsa. La maggior parte dei comuni non possiede acquirenti fissi, tanto meno specialisti ambientali. Affinché la politica di acquisti verdi abbia successo in questo contesto, è stato necessario cooperare e sollevare il più possibile gli acquirenti dal gravoso compito tecnico di fissare i criteri. A questo scopo, la regione di Vorarlberg ha redatto linee guida ecologiche per quanto riguarda i servizi di costruzione ed i materiali e i prodotti per l'ufficio. Queste linee guida sono disponibili su Internet ⁽²⁾.

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www.vorarlberg.at>

1.2. Stabilire priorità generali per rendere verdi gli appalti

- **Adottare un approccio graduale.** Iniziare con una gamma ridotta di prodotti e servizi dove l'impatto ambientale è chiaro o per i quali le alternative verdi sono facilmente disponibili e non più costose (per esempio, carta riciclata, apparecchiature per ufficio a basso consumo energetico). In alternativa, all'inizio assicurarsi che le specifiche dell'appalto non abbiano un impatto negativo sull'ambiente (come, per esempio, escludere l'utilizzo di componenti riciclati).



© Comunità europea

Gradualità a Dunkerque e Lille

La città di Dunkerque in Francia ha adottato un approccio graduale facendo i primi sforzi per promuovere gli appalti pubblici verdi nel 1999. Ha iniziato con un singolo prodotto ed è riuscita a costruire un clima di fiducia sottoponendo i prodotti a verifica e lavorando a stretto contatto con gli utilizzatori, creando così il giusto contesto per passare ad un criterio di acquisti verdi più sistematico e propenso a valutare alternative più verdi per altri prodotti.

La città di Lille ha istituito un ufficio per fornire ai propri acquirenti la formazione necessaria per ricercare prodotti sostitutivi che limitino l'impatto ambientale. Si inizia con sei prodotti: carta, vernice, inchiostro per stampare, prodotti per la pulizia, illuminazione stradale e legno. Si cercherà poi di definire una procedura per introdurre altri prodotti.

- **Considerare l'impatto ambientale.** Scegliere i prodotti (per esempio, flotta di veicoli) o i servizi (per esempio, servizi di pulizia) che hanno un elevato impatto sull'ambiente.
- **Concentrarsi su uno o più problemi ambientali, come i cambiamenti climatici o i rifiuti.** Introdurre requisiti generali per quanto concerne l'efficienza energetica o la riciclabilità.

- **Considerare la disponibilità e il costo di alternative di livello superiore in termini ambientali.** Sono presenti sul mercato prodotti (più) verdi, rispondono alle vostre esigenze e le disponibilità economiche ne consentono l'acquisto?
- **Considerare la disponibilità dei dati.** I dati scientifici ed ambientali necessari per fissare i criteri per il prodotto in questione sono facilmente rintracciabili? Quanto sarà complicato decidere ciò che si desidera a livello tecnico ed esprimerlo nella gara d'appalto?

Database della Commissione su prodotti e servizi

La Commissione delle Comunità europee ha sviluppato un database che contiene semplici informazioni ambientali su di un centinaio di gruppi di prodotti e servizi. Fornisce informazioni di base per acquirenti pubblici e privati, come le ecoetichette disponibili per determinati prodotti o i relativi principali impatti ambientali. Questo database può essere consultato sul sito: http://europa.eu.int/comm/environment/green_purchasing

- **Ricerca la visibilità.** Quale visibilità acquisirà la politica verde nei confronti del pubblico e del personale? Capiranno che si sta compiendo uno sforzo per migliorare le prestazioni ambientali? Cambiamenti di profilo elevato come la tipologia di veicoli utilizzati dall'ente o la scelta di utilizzare cibo biologico nelle mense scolastiche, possono aiutare ad aumentare la consapevolezza della politica e a correlarla ad altri progetti ambientali.
- **Considerare il potenziale di sviluppo tecnologico.** Se gli acquisti verdi hanno come obiettivo prodotti e servizi che si trovano nella fase iniziale di sviluppo e commercializzazione, ci saranno maggiori possibilità di successo rispetto a situazioni in cui occorre cercare di modificare le caratteristiche ambientali di settori consolidati.

Progetto di modello tedesco sul riscaldamento solare per piscine

Nel 1983, la Commissione europea e il ministero tedesco della Ricerca e della tecnologia hanno avviato un progetto di modello volto a sostituire il convenzionale impianto di riscaldamento dell'acqua nelle piscine con un sistema di riscaldamento solare. L'impulso a livello finanziario dato dagli appalti pubblici a questo prodotto innovativo ha contribuito ad abbassare i prezzi e ha reso il prodotto più interessante anche per gli acquirenti privati.

Adottare un approccio scientificamente valido al ciclo di vita del prodotto. Evitare di spostare l'impatto ambientale da una fase del ciclo di vita di un prodotto ad un'altra. Cercare le informazioni pertinenti nelle specifiche di riferimento delle ecoetichette o nei siti web e nei database destinati all'informazione dei consumatori.



© Comunità europea

Capitolo 2

Organizzazione di un appalto pubblico

In sintesi

- Gli acquirenti pubblici hanno maggiori obblighi rispetto agli acquirenti privati perché devono mirare ad ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo ed essere imparziali nelle procedure di appalto. Quando si parla di miglior rapporto qualità/prezzo ci si riferisce anche alle considerazioni di carattere ambientale. Essere imparziali significa offrire pari opportunità e garantire la trasparenza.
- La fase preparatoria è cruciale. Un'analisi approfondita ed un'accurata pianificazione sono fondamentali prima di lanciare una gara d'appalto, se si devono raggiungere obiettivi ambientali.
- Prima di optare per una determinata soluzione, è particolarmente importante analizzare esattamente di cosa si ha bisogno.



© Comunità europea

2.1. Introduzione

Affinché una politica ambientale funzioni in modo adeguato, è essenziale esaminare proprio la procedura di appalto pubblico. Una politica di appalti pubblici verdi può, se non attuata con prudenza, naufragare di fronte a questioni pratiche, come in quali casi e con quali soggetti attuarla e quali criteri utilizzare.

2.2. La natura della procedura di appalto pubblico

Gli appalti pubblici, in pratica, sono semplicemente una questione di incontro tra domanda e offerta, proprio come nel caso di qualsiasi procedura di appalto privato; l'unica differenza sta nel fatto che gli enti aggiudicatori, essendo enti pubblici finanziati con il denaro dei contribuenti, devono fare particolare attenzione quando aggiudicano gli appalti.

Questa particolare attenzione può essere tradotta in due principi fondamentali:

- ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo;
- agire in modo imparziale.

Miglior rapporto qualità/prezzo

Gli enti aggiudicatori hanno la responsabilità di scegliere le offerte che propongono il miglior rapporto qualità/prezzo dal momento che essi utilizzano il denaro dei contribuenti. Il miglior rapporto qualità/prezzo non significa necessariamente optare per l'offerta più economica. Significa che occorre concludere l'affare migliore **secondo i parametri stabiliti**. La protezione dell'ambiente può essere uno di questi parametri e può quindi fungere da fattore equivalente agli altri per l'aggiudicazione dell'appalto. Pertanto, il rapporto qualità/prezzo non esclude le considerazioni ambientali.

Imparzialità

Essere imparziali significa seguire i principi del mercato interno, che costituiscono la base su cui si fondano le direttive sugli appalti pubblici e la legislazione nazionale, che a sua volta si basa sulle suddette direttive. Il principio più importante è quello della **parità di trattamento**, ovvero tutti i concorrenti dovrebbero avere pari opportunità per quanto concerne la possibilità di partecipare all'appalto. Per garantire una situazione di pari opportunità, occorre anche applicare il principio di **trasparenza**.

Il principio della **parità di trattamento**, nelle direttive sugli appalti, è rappresentato, per esempio, dalle disposizioni relative ai termini di recepimento delle offerte e delle domande di partecipazione ed alle regole comuni sulle specifiche tecniche.

Esempi di applicazione del principio di **trasparenza** possono essere rintracciati in diverse disposizioni che prevedono la pubblicazione di avvisi e nell'obbligo da parte degli enti aggiudicatori di informare gli offerenti circa le cause che hanno indotto a respingere l'offerta.

2.3. Le diverse fasi della procedura di appalto

La fase preparatoria di una procedura di appalto è molto importante. Eventuali errori in questa fase influenzeranno negativamente tutte le fasi successive e, in ultimo, il risultato finale, poiché le varie fasi sono costruite l'una sull'altra. Pertanto, prima di avviare una procedura di appalto, occorre disporre del tempo necessario per definire l'oggetto dell'appalto e gli strumenti da utilizzare per raggiungere il risultato finale.

Un altro fattore che sottolinea l'importanza della fase preparatoria è il fatto che le fasi iniziali della procedura d'appalto offrono relativamente le migliori possibilità di tenere conto delle considerazioni ambientali.

La struttura generale di una procedura di appalto pubblico è essenzialmente identica a quella di un appalto privato. Entrambe seguono più o meno le stesse fasi: definizione dell'oggetto dell'appalto, stesura delle specifiche tecniche e dei parametri contrattuali per il prodotto/lavoro/servizio, selezione del candidato appropriato e determinazione della migliore offerta.

Il resto di questo manuale dedica un capitolo ad ogni singola fase, valutando i modi di tenere conto delle questioni ambientali in ciascuna fase e fornendo raccomandazioni ed esempi pratici.

2.4. L'importanza di valutare le reali esigenze

Si tratta di una valutazione fondamentale sulla quale occorre soffermarsi in questa fase preparatoria addirittura ancora prima di definire l'oggetto dell'appalto. Occorre valutare le proprie reali esigenze.

Per esempio, se si desidera divulgare informazioni al pubblico, si può decidere di acquistare volantini pubblicitari, cartelloni, opuscoli e annunci sui giornali. Tuttavia, se si pensa in termini di possibili soluzioni piuttosto che in termini di reali esigenze, è possibile optare per soluzioni più compatibili con l'ambiente, come per esempio la divulgazione di informazioni mediante mezzi elettronici, utilizzando i siti web e la posta elettronica.

Perciò, per essere efficaci, bisognerebbe piuttosto descrivere le proprie esigenze in maniera funzionale, in modo da non escludere nessuna delle possibilità disponibili sul mercato. Dopo aver analizzato le proprie esigenze, si può anche giungere alla conclusione che non vi è affatto bisogno di indire una gara d'appalto.

Meno acquisti a Pori

Privilegiare gli acquisti verdi non significa solo comprare prodotti più verdi. Può semplicemente significare comperare meno. A Pori, una città finlandese sul mar Baltico, è stato creato un servizio interno di riciclaggio, utilizzando una bacheca virtuale sul web. Gli impiegati che non utilizzavano più un determinato mobile per ufficio potevano offrirlo ad altri reparti o ad altri impiegati che ne avessero bisogno (¹).

(¹) Per maggiori informazioni consultare il sito: *Local Sustainability Case Description 61* (Descrizione di un caso di sostenibilità a livello locale): <http://www3.iclei.org/egpis/egpc-061.htm>

Capitolo 3

Definizione dei requisiti dell'appalto

In sintesi

- Nel definire l'oggetto di un appalto, gli enti aggiudicatori hanno molta libertà nella scelta di ciò che intendono appaltare. Questo consente ampie opportunità di includere le considerazioni ambientali, a condizione che ciò avvenga senza falsare il mercato, per esempio, limitandone o ostacolandone l'accesso.
- Le analisi di mercato possono fornire informazioni fondamentali sulle opzioni ambientali disponibili e sulle condizioni e i prezzi in generale.
- Le specifiche tecniche di riferimento delle ecoetichette possono rivelarsi molto utili per la stesura preliminare delle specifiche tecniche; tuttavia non è consentito richiedere agli offerenti la registrazione a sistemi di ecoetichettatura.
- Se necessario, possono essere specificati i metodi di produzione compatibili con l'ambiente e i materiali specifici.

3.1. Definizione dell'oggetto dell'appalto

L'«oggetto» di un appalto indica il tipo di prodotto, servizio o lavoro che si desidera appaltare. Il processo di determinazione dell'oggetto dell'appalto generalmente comporta una descrizione di base del prodotto, servizio o lavoro, ma può anche assumere la forma di una definizione basata sulle prestazioni.

Per quanto concerne le considerazioni di carattere ambientale, sembra preferibile una definizione basata sulle prestazioni, dal momento che in questo caso non è necessario che l'ente aggiudicatore indichi meticolosamente tutte le caratteristiche che il prodotto/servizio/lavoro dovrebbe possedere, ma solo l'effetto desiderato che dovrebbe produrre.

3.1.1. Diritto di scegliere

In linea di principio vi è libertà nel definire l'oggetto dell'appalto così da poter soddisfare le specifiche esigenze. La legislazione in materia di appalti pubblici non è particolarmente interessata



© Comunità europea

a che cosa comprano gli enti aggiudicatori, ma piuttosto a come comprano. Per questo motivo, nessuna delle direttive sugli appalti restringe l'oggetto di un appalto in quanto tale.

Tuttavia, la libertà nel definire l'appalto non è illimitata. In alcuni casi la scelta di un particolare prodotto, servizio o lavoro può falsare le condizioni di parità dell'appalto pubblico per le società dell'UE. Queste pari opportunità devono quindi essere in qualche modo salvaguardate.

La salvaguardia consiste, prima di tutto, nel fatto che le disposizioni del trattato CE sulla non discriminazione, libertà di fornire servizi e libera circolazione delle merci si applicano in tutti i casi, e quindi anche ai contratti di appalto pubblico secondo le soglie stabilite dalle direttive, o a certi aspetti dei contratti che non rientrano esplicitamente nel campo di applicazione delle direttive. In pratica, questo significa che occorre garantire che il contratto non pregiudichi l'accesso sul mercato nazionale ad altri operatori dell'UE. In secondo luogo, in conformità delle norme sugli appalti pubblici, le specifiche tecniche utilizzate per definire l'appalto non devono essere determinate in modo discriminatorio.

3.1.2. La scelta di un titolo verde per l'appalto

La scelta di un titolo verde facilita gli offerenti nell'individuare velocemente ciò che si richiede e trasmette il messaggio che le prestazioni ambientali del prodotto o servizio avranno un peso importante nell'esecuzione del contratto.

Un titolo verde dall'Istituto per l'ambiente di Bruxelles

«Contratto per servizi di pulizia compatibili con l'ambiente» è il titolo che l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (IBGE-BIM) ⁽¹⁾, l'Istituto per la gestione ambientale di Bruxelles, ha dato alla gara d'appalto per la fornitura di servizi di pulizia. Altri titoli di questo genere possono essere, per esempio, «Contratto per la fornitura di bevande e cibo biologico» oppure «Edificio a basso consumo energetico».

⁽¹⁾ <http://www.ibgebim.be>

L'utilizzo di titoli di carattere promozionale manda un messaggio non solo ai potenziali fornitori, ma anche alla comunità locale e ad altri enti aggiudicatori.

3.1.3. Condurre un'analisi di mercato

Nel processo di determinazione di ciò che si intende comprare, è fondamentale avere una certa conoscenza del mercato. È molto difficile sviluppare un'idea di prodotto, servizio o lavoro, senza sapere ciò che è disponibile. Le alternative verdi non sono sempre ovvie e ben pubblicizzate.

Quindi, è necessario fare qualche ricerca. Questa ricerca può assumere la forma di un'analisi di mercato. Un'analisi di mercato è un'indagine generale sul potenziale del mercato che potrebbe soddisfare la specifica esigenza in questione. Per portare a risultati utili, questa analisi deve essere condotta in maniera trasparente ed obiettiva, concentrandosi sulle soluzioni generali disponibili sul mercato e non sugli eventuali appaltatori preferiti o favoriti. Deve poi fornire alternative compatibili con l'ambiente, se presenti, e il livello generale dei prezzi delle opzioni disponibili.

Ricerca il prodotto giusto

Nell'ambito di un programma comunitario per acquistare recinzioni e arredi stradali ci si può ad esempio informare sui materiali disponibili sul mercato, come legno proveniente da foreste gestite secondo metodi di sostenibilità ambientale o materiali sintetici derivati da materie prime riciclate.

3.1.4. Raccomandazioni relative agli appalti di lavori

Per quanto riguarda gli appalti di lavori, occorre fare molta attenzione a quella che viene chiamata «costruzione sostenibile». I governi, nel ruolo di enti aggiudicatori, spesso collaborano con società che operano nel settore dell'edilizia e con architetti per sviluppare metodi di costruzione rispettosi dell'ambiente.

Un tentativo del governo francese per promuovere una maggiore attenzione alle questioni ambientali nel settore delle costruzioni

Il governo francese ha promosso dei piani per applicare all'edilizia popolare e all'urbanistica l'HQE (Haute qualité environnementale), un metodo per raggiungere un livello di qualità ambientale elevato nel settore delle costruzioni. Questo metodo si concentra sulla progettazione di edifici che utilizzino meno acqua ed energia e che richiedano minori interventi di manutenzione ⁽²⁾.

⁽²⁾ Per informazioni consultare il sito: http://www.logement.equipement.gouv.fr/alaune/dossiers/presse_030102.pdf

Per alcuni progetti pubblici e privati, è obbligatorio effettuare una valutazione di impatto ambientale (VIA). Questo obbligo non deriva dalle direttive sugli appalti, ma può influenzare la definizione

dell'oggetto dell'appalto o le clausole di esecuzione ⁽¹⁾. L'analisi dell'impatto ambientale fornisce agli enti nazionali informazioni importanti che consentono loro di decidere, pienamente coscienti dell'impatto ambientale della loro decisione. Nel processo di definizione dell'oggetto dell'appalto, eseguire una valutazione di impatto ambientale può portare ad una decisione più equilibrata.

Allo stesso modo, la direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia ⁽²⁾, che obbliga gli Stati membri a fissare dei requisiti minimi per quanto concerne il rendimento energetico degli edifici di nuova costruzione e degli edifici esistenti di grande metratura sottoposti a importanti ristrutturazioni, influenzerà la definizione dell'oggetto dell'appalto e le specifiche tecniche dell'appalto di lavori per la costruzione o la ristrutturazione di detti edifici.

⁽¹⁾ La valutazione di impatto ambientale è stata introdotta nel 1985 dalla direttiva 85/337/CEE (GU L 175 del 5.7.1985, pag. 40), modificata dalla direttiva 97/11/CEE (GU L 73 del 14.3.1997, pag. 5).

⁽²⁾ Direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002 (GU L 1 del 4.1.2003), da trasporre nella legislazione nazionale entro il 4 gennaio 2006.

3.1.5. Raccomandazioni relative agli appalti di fornitura e di servizi

I benefici ambientali degli appalti verdi di fornitura e di servizi emergono con il risultato finale: il servizio o il prodotto finale.

Una considerazione importante è migliorare l'utilizzo energetico generale, ad esempio, per mezzo di una maggiore efficienza energetica. Questo aiuterà l'ambiente e contemporaneamente consentirà di risparmiare denaro.

Un altro punto da considerare è l'impatto ambientale del prodotto o servizio verde per quanto concerne la fase di smaltimento dei rifiuti. Un'analisi di mercato può rivelare notevoli differenze in termini di:

- volume dello smaltimento,
- impatto nocivo dei materiali,
- quantità di materiali che può essere riciclata.





© Comunità europea

Un altro fattore importante è la durabilità del prodotto, ovvero se è costruito per durare nel tempo. In alcuni casi l'idea di acquistare il prodotto più economico appare molto allettante, ma in realtà può rivelarsi al contrario la scelta più costosa nel lungo termine nonché la più dannosa per l'ambiente. I prodotti di qualità inferiore (indipendentemente dalle caratteristiche ambientali) tendenzialmente hanno una durata di vita inferiore. Se un prodotto più economico deve essere sostituito più spesso rispetto ad un prodotto più costoso, questo alla fine comporterà costi più elevati, un maggior consumo energetico e una maggiore produzione di rifiuti. In linea più generale, e soprattutto per quanto riguarda gli appalti di servizi, l'attenzione a livello di ambiente dovrebbe prima di tutto concentrarsi sulle prestazioni; in questo modo si può optare per un'esecuzione dell'appalto meno dannosa dal punto di vista ambientale tenendo in considerazione le apparecchiature o i materiali utilizzati.

3.2. Redazione delle specifiche tecniche

3.2.1. Specifiche tecniche

Una volta definito l'oggetto dell'appalto, occorre tradurlo in specifiche tecniche che consentano una valutazione e che possano essere applicate direttamente ad una procedura di appalto pubblico. Per usare una

similitudine, è come trasformare uno schizzo in un quadro. Le specifiche tecniche hanno due funzioni:

- descrivono l'appalto al mercato in modo che le società possano decidere se sono interessate o meno. Indicano così il livello di concorrenza;
- forniscono requisiti quantificabili con i quali è possibile valutare le offerte. Costituiscono i criteri minimi di conformità. Se non sono chiare e corrette, inevitabilmente giungeranno offerte inadeguate alle esigenze. Le offerte non conformi alle specifiche tecniche devono essere rifiutate.

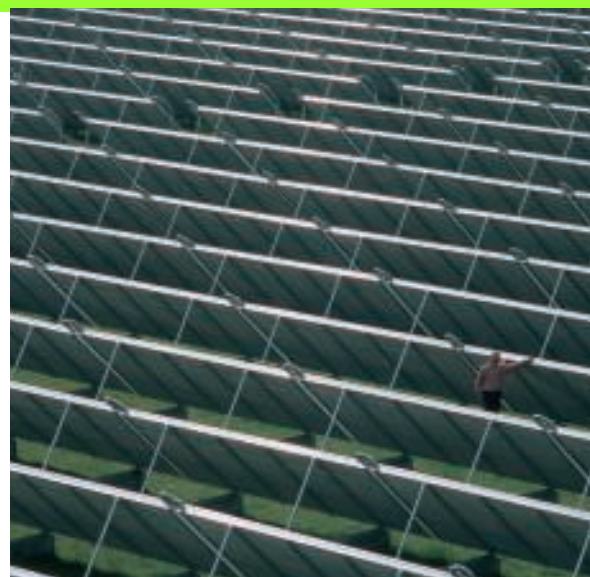
3.2.2. Specifiche basate sulle prestazioni

Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE sugli appalti consentono esplicitamente agli enti aggiudicatori di scegliere tra specifiche basate su norme tecniche o su requisiti basati sulle prestazioni⁽¹⁾. Un approccio basato sulle prestazioni di solito offre maggiori opportunità alla creatività del mercato e in alcuni casi rappresenta una sfida per il mercato nello sviluppo di soluzioni tecniche innovative. Se si utilizza questo approccio, non occorre esprimere troppo nel dettaglio le specifiche tecniche.

⁽¹⁾ Cfr. articolo 23 della direttiva 2004/18/CE e articolo 34 della direttiva 2004/17/CE.

Specificare il risultato finale, ma non come deve essere raggiunto

Se si desidera mantenere una certa temperatura negli uffici di un edificio, si possono redigere specifiche molto dettagliate per un impianto di riscaldamento centrale. Oppure si può precisare che gli uffici devono avere una temperatura costante di 20 °C e lasciare ai fornitori il compito di proporre diverse soluzioni. I fornitori possono quindi optare per impianti di ventilazione e di riscaldamento naturale, piuttosto che per l'utilizzo di combustibili fossili.



© Comunità europea

Tuttavia, quando si stabiliscono le specifiche basate sulle prestazioni, occorre essere ancora più attenti di quando si redigono le specifiche tecniche convenzionali. Dal momento che le opzioni disponibili sul mercato possono variare notevolmente, è necessario essere certi che le specifiche siano sufficientemente chiare da permettere una valutazione corretta e giustificabile.

3.2.3. Norme tecniche in materia di ambiente

Le norme tecniche possono assumere forme diverse che vanno dall'intera raccolta delle norme europee (norme EN), attraverso le approvazioni tecniche europee e le norme internazionali, alle norme e specifiche tecniche nazionali. Le norme sono utili nel definire le specifiche degli appalti pubblici dal momento che sono chiare, non discriminatorie ed elaborate sulla base di un ampio consenso. A livello europeo, sono redatte dall'Organizzazione europea di normalizzazione: il Comitato europeo di normalizzazione (CEN), il Comitato europeo di normalizzazione elettronica (Cenelec) ⁽¹⁾ e l'Istituto europeo di normalizzazione delle telecomunicazioni (ETSI) ⁽²⁾. Il processo di normalizzazione a livello europeo comprende la partecipazione di diversi soggetti interessati, inclusi gli enti nazionali, le organizzazioni ambientali, le associazioni di consumatori nonché l'industria di

settore. In questo modo le soluzioni tecniche fornite dalle norme europee godono di un ampio consenso.

Alcune norme tecniche comprendono clausole che riguardano le caratteristiche ambientali dei prodotti o servizi. Se queste specifiche sono utilizzate negli appalti pubblici, le società devono dimostrare di soddisfare a quanto stabilito dalle norme o, qualora esse non seguano gli stessi metodi, di essere in grado di garantire gli stessi livelli stabiliti dalle norme in termini di prestazioni. Se non sono in grado di dimostrare quanto sopra, le loro offerte devono essere scartate.

Per alcuni particolari punti è possibile stabilire un livello di protezione ambientale superiore rispetto a quello fissato nella norma, purché ciò non discrimini i potenziali offerenti.

L'Organizzazione europea di normalizzazione ha intrapreso iniziative a sostegno delle considerazioni ambientali. Per esempio, il CEN dispone ora di uno speciale sportello ambientale che fornisce informazioni e assistenza ai comitati tecnici ⁽³⁾.

La stessa Commissione europea si è impegnata ad emanare norme tecniche «verdi». Ha adottato una comunicazione in materia di integrazione degli aspetti ambientali nella normazione europea ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Ulteriori informazioni sul sito web del CEN: <http://www.cenorm.be/cenorm/index.htm>

⁽⁴⁾ Comunicazione adottata il 25 febbraio 2004, COM(2004) 130 def. Ulteriori informazioni sul portale Europa: http://europa.eu.int/comm/environment/standardisation/index_en.htm

⁽¹⁾ Ulteriori informazioni sul sito web: <http://www.cenelec.org>

⁽²⁾ Ulteriori informazioni sul sito web: <http://www.etsi.org>

3.2.4. Utilizzo di varianti

Anche dopo aver condotto un'analisi di mercato può succedere di non essere sicuri dell'esistenza di eventuali alternative verdi ai prodotti, servizi o lavori che si intende acquistare, oppure di non essere certi della loro qualità o prezzo.

In questo caso, può essere interessante chiedere ai potenziali offerenti di presentare varianti verdi. Questo significa che si stabilisce una serie minima di specifiche tecniche per il prodotto che si desidera acquistare, che si applicheranno sia all'offerta neutra sia alla relativa variante verde. Per quest'ultima si aggiungerà una dimensione ambientale. Una volta pervenute le offerte, sarà quindi possibile procedere al confronto (tra le offerte neutre e quelle verdi) sulla base degli stessi criteri di aggiudicazione. A questo punto, si possono utilizzare le varianti per favorire l'ambiente consentendo un confronto tra soluzioni normali e opzioni ecocompatibili (basate sugli stessi normali requisiti tecnici). Le società sono libere di presentare offerte basate sull'offerta iniziale o sulla relativa variante, se non diversamente richiesto dall'ente aggiudicatore.

Per poter accettare le varianti in una procedura di appalto pubblico ⁽¹⁾, occorre indicare nei documenti relativi al bando di gara:

- che si accettano le varianti,
- le specifiche ambientali minime che le varianti devono rispettare (per esempio, prestazioni ambientali migliori),
- i requisiti specifici per la presentazione delle varianti nelle offerte (per esempio, se è necessaria una busta separata per la presentazione della variante oppure se una variante può essere presentata solo insieme ad un'offerta neutra).

⁽¹⁾ Cfr. articolo 24 della direttiva 2004/18/CE e articolo 36 della direttiva 2004/17/CE.

3.3. Ecoetichette

3.3.1. Aspetti generali

Sono state create svariate ecoetichette per divulgare, secondo precise norme, informazioni circa le credenziali ambientali di un prodotto o servizio, allo scopo di aiutare i consumatori o altre aziende a scegliere prodotti o servizi più verdi.

I criteri relativi alle ecoetichette non si basano su di un unico parametro, ma piuttosto su studi che analizzano l'impatto ambientale di un prodotto o servizio attraverso il suo ciclo di vita, l'approccio «dalla culla alla tomba», basato su informazioni scientifiche valide. Questo fornisce informazioni utili sui costi intrinseci di un prodotto, dall'estrazione delle materie prime nella fase di riproduzione, durante la produzione e la distribuzione, fino allo smaltimento finale.

Le informazioni fornite dalle ecoetichette possono essere utilizzate in modi diversi:

- come aiuto nella redazione delle specifiche tecniche per definire le caratteristiche delle forniture o dei servizi da acquistare;
- nella fase di controllo della conformità a questi requisiti, l'etichetta può essere accettata come prova di conformità alle specifiche tecniche;
- come riferimento per la valutazione delle offerte nella fase di aggiudicazione (cfr. esempio riportato nel riquadro);
- si possono utilizzare svariati tipi di etichette per diversi scopi. Per esempio, le etichette relative ad un unico particolare fattore ambientale possono essere utilizzate per un approccio graduale.

Tuttavia, non si può richiedere agli offerenti l'iscrizione a sistemi di ecoetichettatura.



© Frédéric Cirou/PhotoAlto

Utilizzo delle ecoetichette UE per le lampadine

I criteri relativi all'ecoetichettatura UE per le lampadine richiedono che queste ultime abbiano una durata media di vita di 10 000 ore. Per trasporre questo requisito in una gara d'appalto per la fornitura di lampadine, si può indicare 10 000 ore come specifica tecnica di durata minima di vita e, nei criteri di aggiudicazione, si può assegnare un punteggio aggiuntivo per ogni ulteriore migliaio di ore di durata di vita oltre le 10 000 ore.

3.3.2. Consigli a livello giuridico su come utilizzare le ecoetichette e le relative specifiche di riferimento nelle procedure di appalto

Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE ⁽¹⁾ sugli appalti pubblici consentono esplicitamente l'utilizzo delle specifiche di riferimento delle ecoetichette quando si definiscono i requisiti ambientali funzionali o basati sulle prestazioni, a condizione che:

- le specifiche siano adeguate a definire le caratteristiche delle forniture o dei servizi oggetto dell'appalto;
- i requisiti dell'etichetta siano basati su informazioni scientifiche;
- le ecoetichette siano adottate con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, ovvero gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali;

⁽¹⁾ Cfr. articolo 23 della direttiva 2004/18/CE e articolo 35 della direttiva 2004/17/CE.

- siano accessibili a tutte le parti interessate.

I prodotti e i servizi che recano un'ecoetichetta presumibilmente soddisfano le specifiche tecniche. Tuttavia non è consentito porre come requisito il possesso da parte delle società di un'ecoetichetta oppure la (totale) conformità ad una certa ecoetichetta. È sempre obbligatorio accettare anche altre prove adeguate, come ad esempio una relazione valutativa redatta da un ente riconosciuto o un fascicolo tecnico del produttore.

3.3.3. Categorie delle ecoetichette

Ecoetichette pubbliche multicriterio (Tipo I, ISO 14024)

Si tratta delle etichette più comuni, nonché di quelle più comunemente utilizzate negli appalti verdi. Si basano su un certo numero di criteri soddisfatti/non soddisfatti che stabiliscono il modello per l'etichetta in questione. Per ogni gruppo di prodotti o servizi che rientrano nel sistema di ecoetichettatura si stabiliscono diversi criteri di valutazione. Questi criteri normalmente definiranno le prestazioni ambientali che il prodotto deve raggiungere e possono anche stabilire norme che assicurano l'idoneità all'uso del prodotto.

Alcuni interessanti esempi di ecoetichette a livello europeo e nazionale

Le ecoetichette multicriterio più conosciute sono l'etichetta europea (con il simbolo del fiore) ⁽²⁾, l'etichetta scandinava (con il simbolo del cigno nordico) ⁽³⁾ e le etichette nazionali (come l'Angelo blu tedesco) ⁽⁴⁾. Tutte queste etichette sono volontarie e si basano sul ciclo di vita del prodotto, comportano la certificazione del prodotto da parte di terzi (ovvero il produttore non può certificare il prodotto). Rispondono ad elevati standard in termini di trasparenza e di rigore scientifico per quanto concerne la definizione dei criteri e hanno carattere non discriminatorio.

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index_en.htm

⁽³⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www.svanen.nu/Eng/default.asp>

⁽⁴⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www.blauer-engel.de>



Nel caso dell'ecoetichetta UE, per esempio i criteri per tutti i gruppi di prodotti e servizi possono, dove possibile, essere presi dal sito relativo alle ecoetichette UE ⁽¹⁾ e riportati direttamente nelle specifiche tecniche o nei criteri di aggiudicazione.

Tuttavia, questo non accade con tutte le ecoetichette. In alcuni casi i criteri:

- si riferiscono alla gestione generale della società che fabbrica il prodotto o che offre il servizio;
- trattano questioni etiche o altre questioni simili.

Questi criteri non si possono definire specifiche tecniche come indicato nelle direttive sugli appalti pubblici e quindi non possono essere utilizzati per appalti che rientrano nel campo di applicazione di queste direttive. Infatti, affinché i criteri possano essere applicati agli appalti pubblici, essi devono riferirsi all'oggetto dell'appalto.

Etichette pubbliche relative ad un solo fattore ambientale

Le etichette di questo tipo si riferiscono ad un unico particolare fattore ambientale come, per esempio, l'utilizzo di energia o i livelli di emissione. Esistono due diversi tipi di queste etichette.

⁽¹⁾ http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/index_en.htm

Il primo tipo si basa su uno o più criteri soddisfatti/non soddisfatti collegati ad un fattore specifico, per esempio, l'efficienza energetica. Se un prodotto soddisfa questi criteri, può allora esibire la corrispondente etichetta. Esempi di questo tipo di etichetta sono l'etichetta biologica europea o il marchio Energy Star per le apparecchiature per ufficio.

Un successo targato USA con il marchio Energy Star

Nel 1993, il governo federale degli Stati Uniti ha deciso di acquistare solo apparecchiature informatiche conformi al marchio Energy Star. Il governo federale è il maggior acquirente di computer del mondo e si ritiene che questa decisione abbia avuto un ruolo importante nello spingere la maggior parte delle apparecchiature informatiche presenti sul mercato a conformarsi ai parametri Energy Star. I benefici ambientali di questo passaggio al marchio Energy Star da parte delle amministrazioni federali sono stati calcolati intorno a 200 miliardi di kWh di elettricità risparmiati a partire dal 1995, che equivalgono a 22 milioni di tonnellate di CO₂ ⁽²⁾.

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www.energystar.gov>

Il secondo tipo di etichetta classifica i prodotti o servizi in base alla prestazioni ambientali relative al fattore in questione. Esempi di questo secondo tipo sono l'etichetta energetica europea, che classifica gli elettrodomestici in base alla loro efficienza energetica, assegnando A* alle apparecchiature più efficienti e G a quelle meno efficienti.

Le etichette relative ad un solo fattore ambientale possono essere molto utili quando si segue un approccio graduale per rendere verdi gli appalti poiché consentono, appunto, un'evoluzione progressiva. L'utilizzo di norme in materia di efficienza energetica può rivelarsi un eccellente primo passo verso un programma di acquisti verdi di più ampio respiro. I diversi gradi consentono di decidere con facilità fino a che punto ci si vuole spingere.



Etichette private

Oltre alle maggiori etichette pubbliche, vi sono numerose etichette private, che fanno capo a ONG, gruppi industriali o associazioni di soggetti interessati ad una specifica attività. Tra queste vi sono le etichette relative ai sistemi di certificazione forestale (cfr. capitolo 3.4.5), come il sistema FSC (Forest Stewardship Council — Consiglio di gestione forestale) ⁽¹⁾ o il sistema PEFC (Pan European Forest Certification — Certificazione forestale paneuropea) ⁽²⁾, le etichette biologiche come il sistema IFOAM ⁽³⁾, o le etichette multicriterio come l'etichetta svedese «Bra miljöval» ⁽⁴⁾.

In base alla loro accessibilità e al modo in cui vengono adottati, questi sistemi di etichettatura

⁽¹⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www.fsc.org>

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www.pefc.org>

⁽³⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www.ifoam.org>

⁽⁴⁾ <http://www.snf.se/bmv/english.cfm>

possono o meno conformarsi alle linee guida relative alle pertinenti etichette ambientali per gli appalti pubblici come indicato sopra.

3.4. Acquisto di materiale specifico e attenzione ai processi e ai metodi di produzione

Ciò di cui è fatto un prodotto e come viene fatto sono elementi che possono rivestire un ruolo importante in termini di impatto ambientale del prodotto stesso. Secondo quanto stabilito dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, i metodi di produzione possono essere presi direttamente in considerazione quando si definiscono le specifiche tecniche ⁽⁵⁾, ma questo è anche possibile sulla base di quanto stabilito dalle direttive precedenti.

3.4.1. Acquisto di materiali specifici

In quanto ente aggiudicatore, si ha il diritto di insistere affinché il prodotto che si sta acquistando sia costituito di un materiale specifico, a condizione che siano rispettati i principi di non discriminazione e di libera circolazione di merci e servizi indicati nel trattato.

È anche possibile indicare la gamma di materiali preferiti, o in alternativa specificare che i materiali o le sostanze chimiche non devono essere dannose per l'ambiente. Un approccio comune agli appalti verdi per quanto riguarda i prodotti di pulizia, per esempio, implica che l'ente aggiudicatore fornisca un elenco indicativo di sostanze pericolose per l'ambiente o per la salute pubblica (sulla base di una valutazione del rischio oggettiva) che non devono essere presenti nel prodotto.

Il diritto di specificare i materiali o il contenuto di un prodotto include anche il diritto di richiedere una percentuale minima di materiale riciclato o riutilizzato, dove possibile.

⁽⁵⁾ Allegato VI della direttiva 2004/18/CE e allegato XXI della direttiva 2004/17/CE.



© Comunità europea

Regolamenti in materia di appalti verdi a Göteborg (1) e a Londra (2)

È importante scegliere prodotti che provochino i minori danni possibili all'ambiente, sia in fase di produzione sia in fase di utilizzo. Occorre tenere in considerazione l'intero processo che va dalla produzione al consumo fino allo smaltimento finale.

- Scegliere prodotti che non siano pericolosi per i consumatori o per gli utilizzatori (tenendo in considerazione l'ambiente di lavoro dei dipendenti).
- Scegliere prodotti che siano biologicamente degradabili o che possano essere riutilizzati.
- Scegliere prodotti che non consumino inutilmente energia o risorse naturali, sia in fase di produzione sia in fase di utilizzo.

Il sindaco di Londra ha varato un regolamento in materia di appalti verdi in base al quale gli acquirenti pubblici e le aziende si impegnano, dove possibile, ad acquistare merci contenenti materiali riciclati.

(1) Per ulteriori informazioni consultare il sito:
<http://www3.iclei.org/egpis/index.htm>

(2) Per ulteriori informazioni consultare il sito:
<http://www.lecf.org.uk/procurement/index.htm>

3.4.2. Processi e metodi di produzione

Come detto in precedenza, entrambe le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE e le direttive precedenti consentono di includere requisiti sui metodi di produzione nelle specifiche per gli appalti verdi.

Tuttavia, dal momento che tutte le specifiche tecniche dovrebbero essere in qualche modo collegate con l'oggetto dell'appalto, si possono solo includere i requisiti relativi alla fabbricazione del prodotto e che contribuiscono alle sue caratteristiche, senza necessariamente essere visibili.

Per esempio, è possibile richiedere la fornitura di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili (per maggiori dettagli fare riferimento al paragrafo successivo), anche se l'elettricità verde non è fisicamente diversa da quella prodotta da fonti energetiche convenzionali, e permette agli impianti di illuminazione di funzionare esattamente allo stesso modo. Tuttavia, la natura e il valore del prodotto finale sono stati modificati dal processo e dal metodo di produzione. Per esempio, l'elettricità prodotta da una fonte rinnovabile in generale sarà più costosa, ma più pulita, rispetto all'elettricità prodotta da una fonte tradizionale.

In conclusione, si possono includere tutti i requisiti che hanno in qualche modo un collegamento con l'oggetto dell'appalto, ma non si possono imporre requisiti ambientali relativi a questioni che non sono collegate al prodotto in questione.

Un chiaro esempio di requisito inaccettabile potrebbe essere, quando si acquistano mobili, insistere sul fatto che i produttori dei mobili utilizzino carta riciclata nei loro uffici.



© Comunità europea

3.4.3. Il caso dell'energia rinnovabile

La direttiva 2001/77/CE sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili fornisce una definizione di fonti energetiche rinnovabili e di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili ⁽¹⁾.

Dato che l'elettricità prodotta dalle fonti energetiche rinnovabili non può essere fisicamente distinta da quella prodotta dalle fonti convenzionali, il metodo di prova è cruciale nell'assicurare che l'ente pubblico stia acquistando secondo un equo rapporto di qualità/prezzo (incluso il valore ambientale). La direttiva 2001/77/CE richiede che gli Stati membri assicurino che l'origine dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili possa essere garantita secondo criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori entro il 27 ottobre 2003. Quindi essi devono anche assicurare il rilascio su richiesta di garanzie di origine per l'elettricità verde.

⁽¹⁾ Cfr. le definizioni all'articolo 2, lettera a), della direttiva 2001/77/CE: per «fonti energetiche rinnovabili» s'intendono «le fonti energetiche rinnovabili non fossili (eolica, solare, geotermica, del moto ondoso, maremotrice, idraulica, biomassa, gas di discarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas)» e lettera c): per «elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili» s'intende «l'elettricità prodotta da impianti alimentati esclusivamente con fonti energetiche rinnovabili, nonché la quota di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili nelle centrali ibride che usano anche fonti di energia convenzionali (...)».



© Comunità europea

Acquisto di elettricità rinnovabile da parte di enti locali inglesi e olandesi

All'inizio del 2002, la Sheffield Hallam University nel Regno Unito ha deciso di soddisfare il 5 % della sua domanda di energia elettrica con elettricità verde e aggiudicare l'appalto ad un fornitore di elettricità verde. Questo acquisto del 5 % dell'elettricità ha permesso all'università di ridurre le emissioni di carbonio di circa l'1,5-2 % all'anno. Ulteriori misure connesse con la questione dell'efficienza energetica porteranno questo dato a quota 3 %, percentuale che rappresenta l'obiettivo annuo che si pone l'università ⁽²⁾.

L'illuminazione di quasi tutti gli edifici pubblici e delle strade nella parte sudorientale del Brabante, nei Paesi Bassi, è alimentata da elettricità verde. Nel marzo 2002, nell'ambito del programma di cooperazione della regione di Eindhoven (Eindhoven Co-operation Region), 21 comuni hanno firmato un contratto con un fornitore per ottenere elettricità verde per 75 % dei loro consumi, pari a circa 29 milioni di kWh. I comuni si sono riuniti al fine di ottenere un prezzo migliore per questo servizio pubblico. Oltre ai vantaggi dal punto di vista ambientale, il contratto negoziato offre un risparmio di 620 000 euro rispetto ai contratti precedenti.

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www3.iclei.org/egpis/egpc-059.html>



© Photo Disc

3.4.4. Cibo proveniente da agricoltura biologica

La produzione di alimenti biologici costituisce un processo particolare.

Affinché un alimento possa essere commercializzato come biologico nell'UE, esso deve soddisfare a determinati requisiti ed essere certificato da un organismo di controllo approvato. Questi requisiti sono stabiliti dal regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli ⁽¹⁾.

Come ente aggiudicatore, è consentito imporre requisiti per le specifiche tecniche ancora più severi rispetto a quelli stabiliti dal regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio. Si può richiedere che un appalto di servizi per una mensa fornisca una determinata percentuale di cibo biologico oppure che certi alimenti siano prodotti biologicamente.

Infine, è ovviamente possibile per gli enti pubblici ridurre l'impatto ambientale acquistando prodotti di stagione, ovvero servendo nelle mense solo le varietà di frutta e verdura di stagione coltivate in quel periodo nella zona.

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 2092/91 del Consiglio, del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico di prodotti agricoli e all'indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari (GU L 198 del 22.7.1991).

Cibo biologico nelle mense scolastiche in Italia e nelle mense degli ospedali a Vienna

Vi sono oltre 300 esempi di mense scolastiche che servono pasti biologici in Italia; in alcuni casi vengono utilizzati solo frutta e verdura biologica, mentre in altri casi l'intero pasto è costituito per l'80 %, il 90 % o addirittura il 100 % da ingredienti biologici. La città di Ferrara, nel Nord Italia, ha intrapreso un approccio strutturato verso l'utilizzo di prodotti biologici. Hanno iniziato nel 1994 commissionando uno studio di fattibilità; hanno poi stabilito un elenco di cibi che potevano essere utilizzati senza comportare un significativo aumento dei costi. Nel 2003, il 50 % del cibo servito nelle mense pubbliche proveniva da agricoltura biologica, e raggiungeva l'80 % negli asili nido ⁽²⁾.

Un approccio simile è stato adottato a Vienna, con una particolare attenzione verso quegli alimenti offerti con facilità dall'agricoltura biologica senza problemi di fornitura. Tra questi vi sono i cereali, i prodotti lattiero-caseari, la frutta e la verdura (in base alla stagione) e la carne. Il cibo biologico è servito negli ospedali, nelle case di riposo per anziani, nelle scuole e negli asili. La percentuale di alimenti biologici utilizzati varia a seconda del tipo di ente: per esempio, il 30 % negli asili con l'intenzione di aumentare fino al 50 % entro i prossimi due anni ⁽³⁾.

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www.comune.fe.it>

⁽³⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: www.oekokauf.wien.at

3.4.5. Il caso del legname da costruzione sostenibile e abbattuto legalmente

Ultimamente l'opinione pubblica e i media hanno mostrato un particolare interesse ed attenzione verso la questione del legname ⁽⁴⁾ e in particolare di quello proveniente dalle foreste pluviali e da altre foreste vergini.

⁽⁴⁾ Con il termine legname si intende per esempio il legno in tronchi, il legno segato, il legname da costruzione e i mobili in legno.

I concetti di legname «sostenibile» e «legale» sono complessi e difficili da definire. È ampiamente accettato il fatto che la gestione sostenibile delle foreste implichi una gestione volta, tra l'altro, a sostenere la biodiversità, la produttività e la vitalità nonché a tenere in considerazione anche aspetti sociali quali il benessere dei lavoratori o gli interessi degli indigeni o delle persone che, per il sostentamento, dipendono dalle foreste. Le nozioni di «sostenibile» e «legale» si riferiscono quindi a condizioni sociali, ambientali ed economiche.

La maggior parte del commercio di legname in Europa avviene con paesi in cui è in vigore una legislazione forestale; tuttavia, il disboscamento illegale è un problema serio in alcuni paesi e regioni dai quali l'UE importa prodotti forestali. Questo ha comportato sforzi da parte di Stati ed organizzazioni internazionali per affrontare il problema della non sostenibilità e del disboscamento illegale tramite numerose azioni, tra cui gli appalti pubblici. Infatti, dal momento che gli enti pubblici sono dei consumatori importanti di prodotti a base di legname, in particolare di prodotti da costruzione e mobili, possono avere un impatto significativo nel ridurre la domanda di legname abbattuto illegalmente.

Nel redigere le specifiche tecniche si possono specificare i requisiti ambientali per il legname da acquistare. Vari governi, organizzazioni ed enti a sponsorizzazione commerciale hanno stabilito norme e sistemi di certificazione dettagliati, con specifiche tecniche volte a promuovere la gestione sostenibile delle foreste.

Questi sistemi di certificazione forestale, come l'FSC (Forestry Stewardship Council — Consiglio di gestione forestale) o il PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes — Programma per l'approvazione dei sistemi di certificazione forestale), includono criteri relativi agli aspetti di sostenibilità ambientale della raccolta del legno. Questi criteri possono essere utilizzati nelle specifiche tecniche per definire esattamente cosa significa legname sostenibile da un punto di vista ambientale, senza tuttavia che il requisito soddisfi nessun particolare sistema di certificazione forestale.



© Comunità europea

Alcune specifiche tecniche utili per l'acquisto di legname

Per esempio, i seguenti criteri possono essere utilizzati nelle specifiche tecniche di un appalto che sia sostenibile in termini ambientali:

- l'assicurazione che la quantità di legname raccolto non superi i livelli che possono essere permanentemente sostenuti;
- l'utilizzo di metodi non chimici compatibili con l'ambiente per il controllo degli infestanti e la volontà di evitare l'uso di pesticidi chimici.

Come con tutte le specifiche tecniche, è solo possibile includere quelle specifiche che sono collegate all'oggetto dell'appalto. Quindi non si possono, per esempio, includere le specifiche di un programma sulla protezione delle persone il cui sostentamento dipende dalle foreste.

Tuttavia, in quanto ente acquirente, è possibile indicare nell'avviso di gara e nei documenti relativi al bando di gara che un sistema di certificazione forestale sarà accettato come prova di conformità a questi requisiti. Ovviamente devono essere accettati anche i metodi di prova equivalenti.

Dal momento che questi sistemi di certificazione forestale spesso includono anche altri requisiti concernenti la legalità della raccolta del legname non collegati alla gara d'appalto in questione, la promozione di questi sistemi aumenterà anche indirettamente le possibilità che il legno sia raccolto da risorse legali.

Capitolo 4

Selezione dei fornitori, dei prestatori di servizi o degli appaltatori

In sintesi

- È possibile escludere le società che hanno trasgredito ai regolamenti e alla legislazione in materia di ambiente qualora questo comportamento incida sulla loro moralità professionale.
- Nell'ambito dei criteri relativi alla capacità tecnica, le precedenti esperienze di una società e le qualifiche professionali del suo personale offrono buone opportunità di includere considerazioni verdi.
- Al fine di verificare se gli offerenti sono in grado di applicare i provvedimenti di gestione ambientale indicati dall'appalto, gli enti aggiudicatori possono chiedere di dimostrare la capacità tecnica ad applicare detti provvedimenti.
- I sistemi di gestione ambientale, come l'EMAS, possono servire come mezzo (non esclusivo) di prova per la suddetta capacità tecnica.
- Non è consentito porre come requisito la conformità a particolari sistemi di gestione ambientale.



© Comunità europea

4.1. Introduzione

I criteri di selezione si concentrano sulla capacità della società di realizzare l'appalto per il quale presentano un'offerta. Questo capitolo spiega come utilizzare il campo di applicazione di cui alle direttive sugli appalti pubblici per applicare i criteri ecologici alla fase di selezione. Ci si soffermerà mano a mano sulle diverse categorie di criteri di selezione, ovvero i criteri di esclusione, i criteri relativi alla capacità finanziaria e quelli relativi alla capacità tecnica. Una particolare attenzione è rivolta all'utilizzo da parte degli offerenti dell'EMAS (Sistema europeo di ecogestione e audit).

4.2. Criteri di esclusione

I criteri di esclusione si riferiscono a situazioni, in cui può trovarsi una società, che normalmente inducono gli enti aggiudicatori a non intraprendere con essa relazioni commerciali ⁽¹⁾.

I casi in cui un ente aggiudicatore può escludere un offerente sono elencati dettagliatamente nelle direttive sugli appalti pubblici. In alcuni casi di reati particolarmente gravi, l'esclusione può essere addirittura obbligatoria ⁽²⁾.

Per quanto concerne la moralità professionale di una società, per valutare l'eventuale comportamento dannoso delle società verso l'ambiente possono essere utilizzate due disposizioni nell'ambito dei criteri di esclusione, ovvero qualora l'operatore economico sia stato condannato con una sentenza definitiva inerente la sua condotta professionale o sia stato riconosciuto colpevole di grave scorrettezza professionale ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Per esempio, se la società:

- si trova in stato di fallimento o di liquidazione,
- nell'esercizio della propria attività professionale ha commesso gravi reati,
- non è in regola con il pagamento delle imposte e dei contributi previdenziali.

⁽²⁾ Cfr. articolo 54 della direttiva 2004/17/CE e articolo 45 della direttiva 2004/18/CE.

⁽³⁾ Articolo 45 della direttiva 2004/18/CE e articoli 53 e 54 della direttiva 2004/17/CE.



© Comunità europea

Pertanto, conformemente alle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE sugli appalti si ritiene che, se il diritto nazionale contiene disposizioni in tal senso, un caso di mancato rispetto della legislazione ambientale oggetto di sentenza definitiva o di una decisione equivalente può essere considerato un reato che incide sulla moralità professionale dell'operatore economico in questione o una grave colpa che consente l'esclusione della parte interessata dalla gara d'appalto.

Esclusione delle offerte per ripetuta violazione delle leggi sull'ambiente

Per esempio, sulla base delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE sugli appalti pubblici, una società di smaltimento rifiuti che abbia ripetutamente violato le disposizioni del diritto costituzionale e per le cui violazioni sia stata condannata al pagamento delle relative ammende, può essere esclusa sulla base di un grave reato professionale.

4.3. Capacità tecnica

4.3.1. Criteri relativi alla capacità tecnica ambientale — Aspetti generali

Le direttive sugli appalti contengono un elenco esaustivo di criteri di selezione che possono essere adottati dall'ente aggiudicatore allo scopo di verificare la capacità tecnica degli offerenti ad eseguire l'appalto per il quale hanno presentato un'offerta ⁽¹⁾.

Gli appalti nei quali la competenza tecnica a livello ambientale può essere particolarmente importante includono gli appalti di gestione dei rifiuti, gli appalti nel settore delle costruzioni, gli appalti relativi alla ristrutturazione o alla manutenzione degli edifici e quelli relativi ai servizi di trasporto.

La competenza tecnica a livello ambientale può includere la competenza tecnica nel ridurre al minimo la produzione di rifiuti, nell'evitare il rilascio di prodotti inquinanti, nel ridurre i costi dei combustibili, nel ridurre al minimo lo sconvolgimento di habitat naturali. Dal punto di vista pratico, concerne questioni quali:

- La società che presenta l'offerta utilizza o può eventualmente interpellare tecnici con l'esperienza e la conoscenza richiesta per poter affrontare le questioni ambientali inerenti all'appalto?
- La società che presenta l'offerta possiede oppure ha accesso alle apparecchiature tecniche necessarie per la protezione ambientale?

⁽¹⁾ Articolo 48 della direttiva 2004/18/CE e articoli 53 e 54 della direttiva 2004/17/CE.



© Comunità europea

- La società che presenta l'offerta dispone degli impianti tecnici e di ricerca necessari per affrontare in modo adeguato gli aspetti ambientali?

Nei criteri relativi alla capacità tecnica, uno strumento utile per l'integrazione dei criteri ambientali è la **documentazione che mostra i contratti eseguiti**. In caso di appalti verdi, è possibile utilizzare questo criterio per richiedere alle società la prova delle precedenti esperienze in questo tipo di appalti. Nel fare ciò occorre precisare chiaramente quale tipo di informazione è ritenuta rilevante e quali prove devono essere esibite.

Garantire l'ecocompatibilità dei costruttori

Per esempio, se un ente aggiudicatore desidera essere certo che un nuovo edificio pubblico venga costruito secondo criteri rigorosi di impatto ambientale, è utile chiedere agli architetti che presentano l'offerta di fornire le prove delle loro precedenti esperienze nel progettare edifici di elevata qualità ambientale.

Allo stesso modo, se una struttura pubblica deve essere costruita in un'area sensibile a livello ambientale, l'ente aggiudicatore può chiedere all'offerente di dimostrare la propria precedente esperienza nel gestire progetti edilizi in queste condizioni.

In altri casi gli aspetti ambientali possono essere adottati nella voce **istruzione e qualifiche professionali**, elementi molto importanti soprattutto nei casi in cui gli obiettivi ambientali di un appalto possono essere raggiunti soltanto attraverso un'adeguata formazione del personale.

Garantire la competenza professionale delle imprese che si occupano della rimozione dell'amianto

In Europa l'isolamento di molti edifici è ancora costituito da lastre di amianto. Quando su questi edifici sono eseguiti interventi di manutenzione, è importante che appaltatori qualificati rimuovano l'amianto in sicurezza. Al fine di dimostrare la competenza in materia, alcuni Stati membri mantengono sistemi di concessione di licenze per gli appaltatori specializzati in questo tipo di lavoro. Richiedere, nei criteri di selezione, che gli appaltatori possiedano l'adeguata esperienza per questo tipo di lavoro, comprovata dalla licenza rilasciata dall'ente competente o da una prova equivalente che ne dimostri la competenza tecnica, è importante per ridurre al minimo i rischi per la salute, la sicurezza e l'ambiente collegati a questo tipo di lavoro.

4.3.2. Sistemi di gestione ambientale

Le organizzazioni (governi e società) che desiderano migliorare le proprie prestazioni ambientali globali possono decidere di attuare un sistema di gestione ambientale.

Due sono i principali sistemi di gestione ambientale utilizzati nell'UE: l'EMAS (Eco-Management and Audit Scheme — Sistema europeo di ecogestione e audit) ⁽¹⁾ e le norme europee/internazionali sui sistemi di gestione ambientale (EN/ISO 14001) ⁽²⁾. Il sistema EMAS è rivolto a organizzazioni con siti di produzione nell'UE o nello Spazio economico europeo, mentre il sistema ISO è rivolto alle organizzazioni di tutto il mondo. Vi sono circa 13 500 siti ed organizzazioni certificati ISO 14001 e circa 4 000 siti ed organizzazioni registrati EMAS in Europa.

I sistemi di gestione ambientale sono strumenti organizzativi, che mirano a migliorare le prestazioni ambientali globali dell'organizzazione che li utilizza. Consentono alle organizzazioni di avere un quadro chiaro del loro impatto ambientale, aiutandole a raggiungere gli obiettivi importanti in termini di ambiente e forniscono loro un supporto a livello gestionale per un continuo miglioramento delle loro prestazioni ambientali. I settori in cui questo continuo miglioramento è importante possono essere ad esempio l'utilizzo di risorse naturali, come l'acqua e l'energia, la formazione e l'informazione ai dipendenti, l'utilizzo di metodi di produzione compatibili con l'ambiente, gli acquisti verdi di materiale per ufficio, la fabbricazione di prodotti verdi ecc.



© Comunità europea

4.3.3. L'utilizzo di sistemi di gestione ambientale negli appalti pubblici

Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE sugli appalti pubblici consentono agli enti aggiudicatori, in «casi appropriati», di richiedere agli offerenti di dimostrare la loro capacità tecnica di soddisfare i requisiti stabiliti dall'appalto per quanto concerne l'applicazione di talune misure di gestione ambientale per gli appalti pubblici di lavori e di servizi ⁽³⁾.

Con l'espressione «casi appropriati» s'intendono gli appalti la cui esecuzione può causare danni all'ambiente e che pertanto richiedono l'utilizzo di misure volte a proteggere l'ambiente. Naturalmente, queste misure sono direttamente collegate alla realizzazione dell'appalto.

⁽³⁾ Conformemente all'articolo 48, paragrafo 2, lettera f), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi «per gli appalti pubblici di lavori e servizi unicamente in casi appropriati, l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione del contratto», può essere utilizzata dall'ente aggiudicatore come criterio di selezione.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).

⁽²⁾ Norma europea/internazionale EN/ISO 14001:1996 sui sistemi di gestione ambientale.



© Comunità europea

Costruzione di un ponte in un'area protetta

Un esempio di questo tipo di particolari misure di gestione ambientale potrebbe essere il caso di un appalto per la costruzione di un ponte in un'area protetta, che quindi richiede siano stabilite una serie di particolari misure ambientali volte a garantire l'effettiva protezione della flora e della fauna che vivono in quest'area durante la costruzione del ponte.

Non è consentito richiedere la conformità a criteri di selezione che non sono collegati con l'appalto da realizzare. Pertanto, non è necessario che le misure gestionali siano stabilite nel momento in cui si partecipa alla gara d'appalto, né che siano prolungate oltre la durata dell'appalto, siccome questo non è ritenuto pertinente ai fini dell'appalto.

Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE riconoscono esplicitamente che i certificati EMAS possono servire (se pertinenti) alle società come possibile prova per dimostrare la loro capacità tecnica a realizzare queste misure di gestione ambientale. Naturalmente, gli enti aggiudicatori devono anche riconoscere i certificati equivalenti rilasciati da enti conformi al diritto comunitario o alle relative norme europee e internazionali in materia di certificazione e basate sulle pertinenti norme di gestione ambientale internazionali ed europee. Devono anche accettare tutti i mezzi di prova forniti dalla società che possono dimostrare questa capacità tecnica.

Questo significa che gli enti aggiudicatori non possono in alcun caso richiedere alle società di essere in possesso di una registrazione EMAS o di essere (totalmente) conformi ai requisiti di una registrazione EMAS.

Infine, si deve notare che l'utilizzo di una registrazione EMAS non si limita alla presentazione di una prova della capacità tecnica ad applicare le misure di gestione ambientale. Qualora un ente aggiudicatore stabilisca altri criteri di selezione ambientali come indicato al punto 4.3.1 (per esempio requisiti relativi alle apparecchiature tecniche o alla formazione del personale), la registrazione EMAS può anche in questo caso, se contiene informazioni pertinenti ai particolari requisiti, servire come prova.

Capitolo 5

Aggiudicazione dell'appalto

In sintesi

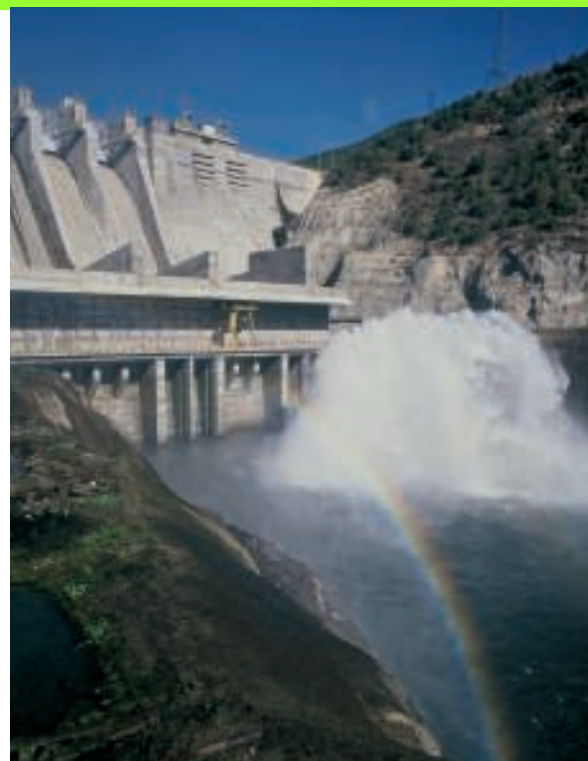
- È possibile applicare i criteri ambientali di aggiudicazione, a condizione che questi:
 - siano collegati all'oggetto dell'appalto;
 - non limitino la libertà di scelta dell'ente aggiudicatore;
 - siano espressamente citati nell'avviso di gara e nei documenti relativi al bando di gara;
 - siano conformi ai principi fondamentali del diritto comunitario.
- L'adozione di un approccio di tipo «life cycle costing», ovvero volto a valutare i costi del ciclo di vita, rivela i costi effettivi di un appalto. L'utilizzo di questo approccio nella stesura dei criteri di aggiudicazione gioverà alle prestazioni ambientali, nonché alla posizione finanziaria.
- I criteri di costo totale di proprietà e di riduzione dei costi del ciclo di vita (LCC) sono ampiamente utilizzati nelle procedure di appalto da numerosi enti pubblici e privati. Di conseguenza, sono disponibili un'analisi dei costi del ciclo di vita e talune linee guida atte a facilitare il compito di elaborare specifiche per la definizione dei requisiti necessari per le procedure di gara e di appalto ⁽¹⁾.

5.1. Regole generali per l'aggiudicazione di un appalto

5.1.1. Criteri di aggiudicazione

L'aggiudicazione di un appalto è l'ultima fase della procedura di appalto, quella in cui l'ente aggiudicatore valuta la qualità delle offerte e confronta i prezzi.

⁽¹⁾ Talvolta si opera una distinzione tra «whole-life costs» (o «costo totale di proprietà») e «costo del ciclo di vita»; quest'ultima definizione spesso corrisponde ad un concetto più ridotto che non sempre comprende alcuni costi quali quelli connessi alla fine del ciclo di vita e allo smaltimento. Dovrebbe essere compito degli enti aggiudicatori applicare il concetto ritenuto volta per volta più appropriato (sulla base ad esempio delle informazioni disponibili).



© Comunità europea

Nella valutazione della qualità delle offerte, si utilizzano criteri di aggiudicazione predeterminati, precedentemente pubblicati, al fine di decidere quale sia l'offerta migliore. Alla luce delle direttive sugli appalti pubblici, esistono due opzioni: confrontare le offerte unicamente sulla base del prezzo più basso o scegliere di aggiudicare l'appalto all'offerta «economicamente più vantaggiosa», scelta che implica che saranno tenuti in considerazione altri criteri di aggiudicazione, tra cui il prezzo.

Poiché il criterio dell'offerta «economicamente più vantaggiosa» è sempre composto da almeno due o più criteri subordinati, questi possono comprendere i criteri ambientali. Infatti l'elenco non esaustivo di esempi riportato nelle direttive al fine di consentire agli enti aggiudicatori di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa comprende: la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo di utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione.

Poiché l'offerta migliore sarà determinata sulla base di numerosi criteri subordinati, è possibile



© Comunità europea

utilizzare diverse tecniche per confrontare e soppesare i diversi criteri subordinati. Queste tecniche comprendono il confronto delle matrici, i pesi relativi e i sistemi bonus/malus. Agli enti aggiudicatori spetta la responsabilità di specificare e pubblicare i criteri di aggiudicazione dell'appalto e il relativo peso accordato a ciascuno di questi criteri, fornendo queste informazioni agli offerenti in tempo utile affinché ne possano tenere conto nella fase di preparazione dell'offerta.

I diversi criteri che determinano l'offerta economicamente più vantaggiosa dovranno essere formulati in modo che:

- siano attinenti all'oggetto dell'appalto da aggiudicare (secondo quanto descritto nelle specifiche tecniche);
- consentano di valutare complessivamente le offerte sulla base di criteri economici e qualitativi, al fine di determinare l'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo ⁽¹⁾.

In pratica ciò significa che non è necessario che ciascun criterio di aggiudicazione comporti un vantaggio economico per l'ente aggiudicatore, ma che l'insieme dei criteri di aggiudicazione (cioè economici e ambientali) consenta di determinare l'offerta con il miglior rapporto qualità/prezzo.

5.1.2. Rapporto tra i criteri di aggiudicazione e le specifiche tecniche

Può esistere un rapporto tra i requisiti presentati nelle specifiche tecniche e i criteri di aggiudicazione. Le specifiche tecniche definiscono il livello di prestazione richiesto che deve essere soddisfatto ma, in quanto ente aggiudicatore, si può decidere di assegnare punti supplementari, che possono essere distribuiti in fase di aggiudicazione, a qualsiasi prodotto/servizio/lavoro che offra prestazioni superiori al livello minimo. Pertanto, deve essere possibile tradurre tutte le specifiche tecniche in criteri di aggiudicazione.

⁽¹⁾ Cfr. i considerando 46 della direttiva 2004/18/CE e 55 della direttiva 2004/17/CE.

Assegnazione di punti supplementari agli apparecchi per la pulizia in base alla loro efficienza energetica

Un ente aggiudicatore ha stabilito nelle specifiche tecniche che un apparecchio per la pulizia non deve consumare più di 3 kWh di elettricità. L'ente aggiudicatore ha pertanto facoltà di considerare come migliori le prestazioni di un apparecchio stabilendo nei criteri di aggiudicazione che, in fase di valutazione delle offerte, saranno assegnati dei punti supplementari all'apparecchio che consuma meno kWh rispetto alla quantità minima specificata.

5.2. Utilizzo dei criteri di aggiudicazione

5.2.1. Linee guida generali

Le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE sugli appalti consentono esplicitamente l'inserimento di considerazioni ambientali tra i criteri di aggiudicazione. Questa legislazione è fondata sulla giurisprudenza della Corte di giustizia. La regola alla base dei criteri ambientali di aggiudicazione è stata stabilita nella causa C-513/99 (Concordia Bus) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-513/99.

La causa Concordia Bus

Nel 1997, il comune di Helsinki, in Finlandia, decise di indire una gara d'appalto per la gestione della rete di autobus urbani. Furono utilizzati criteri di aggiudicazione, quali il prezzo complessivo della gestione, la qualità del parco autobus e la gestione qualitativa ed ambientale.

Secondo uno dei criteri di aggiudicazione, le società partecipanti all'appalto potevano guadagnare punti supplementari se erano in grado di soddisfare a determinati livelli di emissioni e livelli sonori. Sulla base di tali punti supplementari, l'appalto fu aggiudicato a HKL, la società di trasporti comunale.

La Concordia Bus, un concorrente che non si aggiudicò l'appalto, si oppose alla decisione, sostenendo che il livello di emissioni e il livello sonoro non potevano valere come criteri di aggiudicazione in quanto non comportavano alcun vantaggio economico per l'ente aggiudicatore.



© Comunità europea

Ne consegue, dalla sentenza emessa in questa causa, e dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, che fanno specificamente riferimento a questa sentenza nel loro primo considerando, che tutti i criteri di aggiudicazione devono soddisfare a quattro condizioni.

1. I criteri di aggiudicazione devono essere collegati all'oggetto dell'appalto

Questo punto è essenziale, in quanto garantisce che i criteri di aggiudicazione si riferiscono alle esigenze dell'ente aggiudicatore, come definito nell'oggetto dell'appalto.

La presenza di un collegamento nella causa Concordia Bus

Nella causa Concordia Bus, la Corte ritenne che i criteri di aggiudicazione relativi al livello di emissioni di ossido di azoto e al livello sonoro degli autobus destinati a fornire il servizio di trasporto soddisfacessero pienamente al requisito di collegamento all'oggetto dell'appalto.

In una sentenza successiva, la «causa Wienstrom» ⁽²⁾, la Corte di giustizia fornì ulteriori informazioni su come si dovesse interpretare il collegamento con l'oggetto dell'appalto.

⁽²⁾ Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-448/01.

L'assenza di collegamento nella causa Wienstrom

In questa causa la Corte di giustizia stabilì che, in un'offerta per la fornitura di energia, un criterio unicamente collegato al quantitativo di elettricità prodotta da fonti rinnovabili oltre il consumo previsto dall'ente aggiudicatore (che era l'oggetto dell'appalto) non poteva essere considerato come collegato all'oggetto dell'appalto ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Occorre tuttavia notare che la Corte ha al contempo riconosciuto la possibilità di un criterio di aggiudicazione correlato alla quantità di elettricità proveniente da fonti di energia rinnovabili (come parte dell'energia effettivamente fornita all'ente aggiudicatore). Inoltre, ha anche affermato che un peso del 45 % attribuito a questo criterio non impedirebbe all'ente aggiudicatore di effettuare la necessaria valutazione sintetica dei criteri di aggiudicazione al fine di identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa.

2. I criteri di aggiudicazione devono essere specifici e oggettivamente quantificabili

La Corte di giustizia ha stabilito che, sulla base delle sue precedenti sentenze, i criteri di aggiudicazione non devono mai conferire una libertà di scelta illimitata agli enti aggiudicatori. Devono altresì limitare questa libertà di scelta stabilendo criteri specifici, collegati al prodotto e quantificabili, oppure, secondo le parole della Corte di giustizia, criteri «adeguatamente specifici e oggettivamente quantificabili».

La specificità e quantificabilità dei criteri di aggiudicazione nella causa Concordia Bus

Nella causa Concordia Bus, prima della valutazione delle offerte, il comune di Helsinki aveva specificato e pubblicato un sistema di aggiudicazione di punti supplementari per taluni livelli di emissioni e livelli sonori ⁽²⁾. Questo sistema fu considerato dalla Corte di giustizia adeguatamente specifico e quantificabile.

⁽²⁾ In questa causa i punti supplementari furono aggiudicati, tra l'altro, per «l'uso di autobus caratterizzati, da un lato, da un livello di emissione di ossido di azoto inferiore a 4 g/kWh (+ 2,5 punti/bus) o inferiore a 2 g/kWh (+ 3,5 punti/bus) e, dall'altro, da un livello sonoro inferiore a 77 dB (+ 1 punto/bus)».

La Corte di giustizia fornì ulteriori chiarimenti nella causa Wienstrom.

La chiarezza e l'obiettività dei criteri di aggiudicazione nella causa Wienstrom

Nella causa Wienstrom la Corte di giustizia è giunta alla conclusione che, al fine di dare agli offerenti pari opportunità nella formulazione dei termini delle loro offerte, l'ente aggiudicatore deve formulare i suoi criteri di aggiudicazione in maniera tale da consentire «a tutti gli offerenti ragionevolmente informati e normalmente diligenti di interpretarli nello stesso modo» ⁽³⁾. Un altro elemento della necessaria chiarezza e quantificabilità dei criteri di aggiudicazione, così come formulati dalla Corte di giustizia, era che l'ente aggiudicatore dovesse unicamente stabilire i criteri rispetto ai quali le informazioni fornite dagli offerenti possono effettivamente essere controllate.

⁽³⁾ In questa causa l'ente aggiudicatore non precisò quale fosse il periodo per il quale gli offerenti dovevano indicare il quantitativo di elettricità prodotta da fonti rinnovabili che erano in grado di fornire.

3. I criteri di aggiudicazione devono essere stati precedentemente pubblicati

In base a tutte le direttive sugli appalti, gli avvisi di gara devono menzionare se l'ente aggiudicatore aggiudicherà l'appalto sulla base del «prezzo più basso» o «dell'offerta economicamente più vantaggiosa». Nell'ultimo caso, i criteri utilizzati per identificare l'offerta economicamente più vantaggiosa devono essere citati nell'avviso o almeno, in ogni caso, nei documenti relativi al bando di gara.

4. I criteri di aggiudicazione devono rispettare il diritto comunitario

L'ultima condizione che deriva dal trattato CE e dalle citate direttive sugli appalti è che i criteri di aggiudicazione devono soddisfare a tutti i principi fondamentali del diritto comunitario. La Corte di giustizia ha esplicitamente affermato l'importanza del principio di non discriminazione, che è alla base di altri principi, quali la libertà di fornire servizi e la libertà di stabilimento.

La distinzione tra specificità e discriminazione nella causa Concordia Bus

La questione della discriminazione fu espressamente sollevata nella causa Concordia Bus. Una delle obiezioni di Concordia Bus fu che i criteri disposti dal comune di Helsinki erano discriminatori, in quanto l'azienda di trasporti del comune di Helsinki HKL era l'unica azienda dotata di veicoli alimentati a gas in grado di soddisfare questi livelli di emissioni. La Corte di giustizia stabilì che il fatto che uno dei criteri di aggiudicazione disposti dall'ente aggiudicatore potesse essere soddisfatto solo da un ristretto numero di aziende non lo rendeva per questo discriminatorio. Pertanto, nel determinare l'esistenza di una discriminazione, devono essere tenuti in considerazione tutti i fatti che attengono alla causa ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Uno di questi fatti nella causa in questione era che al ricorrente Concordia Bus era stato aggiudicato un lotto diverso, in cui si applicava il medesimo requisito relativo ai veicoli alimentati a gas.

5.2.2. Utilizzo del «life-cycle costing» (valutazione dei costi del ciclo di vita)

Nella fase di aggiudicazione di un appalto, il prezzo di un'offerta è sempre uno dei fattori sostanziali. Ma come si stabilisce il prezzo?

Quando si acquista un prodotto, un servizio o un lavoro, si paga sempre un prezzo corrispondente. Ma il prezzo d'acquisto è solo uno degli elementi di costo nell'intero processo di appalto, gestione e smaltimento. Per valutare il costo complessivo di un appalto, occorre considerare tutte le diverse fasi. Questo approccio è noto come «life-cycle costing». Prevede che nella decisione di acquisto si includano tutti i costi incorsi nell'arco di vita del prodotto o del servizio.

Una valutazione dei costi del ciclo di vita non necessariamente deve essere difficile o dispendiosa in termini di tempo. Sebbene esistano diverse tecniche speciali per eseguire elaborati calcoli dei costi del ciclo di vita nel settore del mercato



© Comunità europea

privato, si può iniziare con un semplice confronto dei costi evidenti e quantificabili.

Costo del ciclo di vita: un suggerimento dal Chartered Institute of Purchasing and Supply ⁽²⁾ britannico

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito: <http://www.cips.org/>

Il Chartered Institute of Purchasing and Supply britannico suggerisce che la determinazione del costo totale di proprietà debba comprendere:

- acquisto e tutti i costi connessi (consegna, installazione, messa in funzione ecc);
- costi di funzionamento, compresi energia, parti di ricambio e manutenzione;
- costi connessi alla fine del ciclo di vita, quali la disattivazione e lo smantellamento.

Questi costi devono essere calcolati in fase di aggiudicazione al fine di garantire che siano stati presi in considerazione per la determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Questo criterio sarà utile nell'ottenere un prodotto con le migliori prestazioni ambientali, poiché il processo mette in luce i costi di utilizzo e smaltimento delle risorse che diversamente avrebbero potuto non ricevere un'attenzione adeguata.



© Comunità europea

5.2.3. Come utilizzare il «life-cycle costing» complessivo per promuovere le considerazioni di carattere ambientale

La politica di contenimento dei costi e salvaguardia dell'ambiente al tempo stesso, grazie all'approccio basato sulla determinazione dei costi del ciclo di vita, può essere attuata in svariati modi. L'elenco riportato qui di seguito fornisce alcuni esempi.

A. Risparmio sul consumo idrico ed energetico

Il passo più semplice verso la realizzazione di appalti pubblici con un giusto rapporto qualità/prezzo e compatibili con l'ambiente consiste nel risparmio di acqua, elettricità e combustibili fossili. Il vantaggio consiste nel fatto che questi risparmi si riflettono chiaramente sulla situazione finanziaria dell'ente aggiudicatore e sull'ambiente. Essendo facile calcolare e avere un chiaro quadro economico dei costi connessi ad acqua ed energia, questi possono essere facilmente utilizzati come criteri di aggiudicazione negli appalti pubblici. Da un punto di vista ambientale, anche l'importanza dell'utilizzo di acqua ed energia è indiscussa, in particolare, ad esempio, l'effetto del consumo di carburanti fossili sulle emissioni di CO₂ o sulla produzione di rifiuti.

B. Risparmio sui costi di smaltimento

I costi di smaltimento sono spesso dimenticati negli appalti per prodotti da costruzione e negli appalti per progetti edilizi. I costi per lo smaltimento dovranno comunque essere sostenuti, sebbene

talvolta a distanza di parecchio tempo. Non tenere in considerazione questi costi quando si effettua un acquisto può talvolta trasformare un «affare» in un acquisto costoso. I costi di smaltimento variano dal costo dello smaltimento fisico al pagamento per uno smaltimento sicuro. Spesso, lo smaltimento è disciplinato da regole piuttosto rigide.

Pianificare intelligentemente la fase di smaltimento: l'esempio del settore delle costruzioni

Una delle aree in cui si producono molti rifiuti è il settore edile. La demolizione di vecchi edifici significa non solo la rimozione di grandi quantità di macerie, ma anche la gestione di materiali pericolosi, quali l'amianto. Quindi, nel bando di gara si può chiedere ai costruttori che quantità di materiale pericoloso prevedono di produrre in fase di demolizione e il costo per il relativo smaltimento. In alcuni casi, come per la costruzione di strade, potrebbe anche essere possibile calcolare i potenziali profitti derivanti dall'impiego di rifiuti riciclati, quali l'asfalto usato.

Gli esempi indicano che inserendo tra i criteri di aggiudicazione la quantità e la composizione dei rifiuti è possibile risparmiare denaro e aiutare l'ambiente. E una volta calcolato il costo approssimativo dello smaltimento dei rifiuti, dovrebbe essere possibile tradurre il criterio ambientale di riduzione dei rifiuti in criterio economico.

Capitolo 6

Clausole di esecuzione di un appalto

In sintesi

- Le clausole di un appalto possono essere utilizzate per includere considerazioni ambientali in fase di esecuzione.
- L'ente aggiudicatore può specificare secondo quali modalità la merce deve essere fornita, nonché il sistema di trasporto.
- L'appaltatore è tenuto a rispettare tutte le clausole di esecuzione presenti nell'appalto.

Le clausole di esecuzione di un appalto sono utili per specificare le modalità di esecuzione di un appalto. È ammesso che le considerazioni ambientali siano inserite tra le clausole di esecuzione di un appalto, a condizione che queste siano pubblicate nell'avviso di gara o nelle specifiche e siano conformi al diritto comunitario ⁽¹⁾.

6.1. Regole che disciplinano le clausole dell'appalto

- Le clausole dell'appalto non devono svolgere un ruolo decisivo nel determinare quale offerente si aggiudicherà l'appalto, il che significa che qualsiasi partecipante all'appalto dovrebbe, in linea di principio, essere in grado di soddisfarle. Non devono essere presentate sotto forma di specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione o di selezione. Mentre gli offerenti sono tenuti a dimostrare che le loro offerte soddisfano alle specifiche tecniche, nessuna prova di conformità alle clausole dell'appalto dovrebbe essere richiesta durante la procedura di appalto. Per esempio, non si possono utilizzare le clausole dell'appalto per richiedere un particolare processo di produzione (per i fornitori), o personale con particolare esperienza (per i servizi), in quanto queste condizioni sono connesse alla selezione dell'appaltatore. Questi aspetti dovrebbero essere gestiti nella pertinente fase della procedura stabilita dalle direttive sugli appalti pubblici.
- Sebbene le clausole dell'appalto siano considerate esterne alla procedura di aggiudicazione degli appalti, devono tuttavia essere indicate chiaramente

nel bando di gara. Infatti gli offerenti devono essere consapevoli di tutti gli obblighi stabiliti nel contratto d'appalto ed essere in grado di tenerne conto nel determinare il prezzo delle loro offerte.

- Le clausole dell'appalto devono essere collegate all'esecuzione dell'appalto.
- Le clausole dell'appalto non possono costituire una discriminazione a favore di appaltatori di un particolare Stato membro.
- Un appaltatore è obbligato a rispettare tutte le clausole di esecuzione disposte nei documenti relativi all'appalto, nell'esecuzione del lavoro richiesto o nella fornitura dei prodotti che rientrano nel bando di gara.

Esempio DEFRA nel Regno Unito — Nel mio edificio si segue la mia politica ambientale!

Le linee guida del ministero dell'Ambiente britannico (DEFRA) sugli appalti verdi specificano che tutti gli appaltatori che vi lavorano all'interno devono seguire la politica ambientale disposta dal ministero. Questa comprende regole sul fumo, l'eliminazione dei rifiuti in appositi contenitori, il rispetto delle limitazioni di parcheggio e, in generale, il rispetto delle regole sulla protezione ambientale che si riferiscono al personale ⁽²⁾.

⁽²⁾ Per ulteriori informazioni consultare il sito del ministero dell'Ambiente, dell'alimentazione e degli affari rurali del Regno Unito: <http://www.defra.gov.uk>

6.2. Clausole di esecuzione di un appalto per la fornitura di lavori o servizi

Alcuni esempi di possibili clausole di esecuzione di un appalto per la fornitura di lavori o servizi:

- **Trasporto di prodotti e strumenti al sito**
 - Consegna di prodotti presso il sito in forma concentrata e successivamente diluita in loco.
 - Utilizzo di contenitori riutilizzabili per il trasporto di prodotti al sito.

⁽¹⁾ Articolo 26 della direttiva 2004/18/CE e articolo 38 della direttiva 2004/17/CE.

- **Come è eseguito il servizio**

Impiego di indicatori del dosaggio al fine di garantire l'utilizzo di quantità adeguate di prodotto per la pulizia.

- **Smaltimento di prodotti usati o imballaggi dei prodotti**

Prodotti o imballaggi prelevati per riutilizzo, riciclaggio o smaltimento appropriato da parte dell'appaltatore.

- **Formazione del personale impiegato presso l'appaltatore**

Personale addestrato all'impatto ambientale del proprio lavoro e alla politica ambientale dell'autorità nei cui edifici sarà impiegato.

6.3. Clausole di esecuzione di un appalto per la fornitura di merci

Poiché l'esecuzione di un appalto per la fornitura consiste semplicemente nella consegna di merci, l'opportunità principale per l'utilizzo delle clausole ambientali d'appalto consiste nello specificare le modalità secondo le quali le merci saranno consegnate. Alcuni semplici modi per migliorare l'impatto ambientale dell'appalto comprendono:

- la consegna del prodotto in **quantità appropriata**. In linea generale, ciò corrisponde ad una consegna di ingenti quantità, poiché tale consegna risulterà più efficiente dal punto di vista ambientale, in termini di impatto del trasporto per singola merce, rispetto a minori quantità consegnate con frequenza maggiore. Un altro modo per raggiungere il medesimo risultato può essere costituito dallo specificare un numero massimo di consegne settimanali o mensili;
- la richiesta che le merci siano **consegnate al di fuori degli orari di punta del traffico** per evitare, per quanto possibile, che le consegne contribuiscano a congestionare il traffico stradale;
- la richiesta che il fornitore ritiri (e provveda al riciclo o riutilizzo di) qualsiasi imballaggio

che accompagni il prodotto. Questa clausola comporta il doppio vantaggio di centralizzare gli imballaggi prima del riutilizzo o del riciclo e incentivare il fornitore ad eliminare ogni imballaggio non necessario.

6.4. L'impatto del trasporto

In alcuni casi è possibile usufruire delle clausole dell'appalto per specificare la **modalità di trasporto** utilizzata per la consegna delle merci, accertandosi, tuttavia, che tale modalità non sia discriminatoria.

Per appalti di lavori di grandi dimensioni, può risultare indicato richiedere il trasporto delle merci mediante un sistema ferroviario dedicato o un servizio di vie navigabili. Il semplice fatto che un offerente abbia un migliore accesso alla rete ferroviaria o alle vie navigabili rispetto ad un altro offerente non rende automaticamente discriminatoria questa clausola di esecuzione dell'appalto. Questa eventualità si configurerebbe unicamente nel caso in cui, per esempio, uno solo degli offerenti fosse effettivamente in grado di utilizzare la rete ferroviaria o le vie navigabili. La clausola sarebbe in questo caso discriminatoria e in effetti costituirebbe un celato criterio di esclusione, dato che escluderebbe automaticamente dalla partecipazione all'appalto tutti gli offerenti che non hanno accesso alla modalità di trasporto specificata. Lo stesso varrebbe per una clausola dell'appalto che penalizzasse gli appaltatori unicamente sulla base della distanza che questi devono percorrere per consegnare le merci.



© Comunità europea

Commissione europea

Acquistare verde! — Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

2005 — 39 pagg. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-894-8993-6