



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE (SCUOLA DI GIURISPRUDENZA)

Dottorato di Ricerca in “Diritto pubblico, Teoria delle Istituzioni Nazionali ed Europee e Filosofia Giuridica” - XIV ciclo
Curriculum “Teoria delle Istituzioni dello Stato tra Federalismo e Decentramento”

Tesi di Dottorato:

GLI APPALTI PUBBLICI NEL NUOVO DIRITTO IN MATERIA DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE.

DALLE PREVISIONI ISOLATE ALLA METODOLOGIA DI SISTEMA.

COORDINATORE

Ch.mo Prof.

Enzo Maria Marengi

TUTOR

Ch.mo Prof.

Enzo Maria Marengi

CANDIDATA

Olga Russo

Mat. 8886800023

Anno accademico 2015/2016

INDICE

PREMESSA	1
CAPITOLO I	5
1) LO SVILUPPO SOSTENIBILE	5
2) IL PRINCIPIO DI INTEGRAZIONE.....	19
CAPITOLO II	30
1) PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E “SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE”.....	30
2) L’APPALTO COME <i>INSTRUMENTUM</i> DI SOSTENIBILITÀ.....	34
CAPITOLO III	57
1)ART. 34: SOSTENIBILITÀ E CRITERI AMBIENTALI MINIMI.....	57
2) ART. 87: COROLLARIO DELL’ART. 34.....	75
2.1 L’AVVALIBILITÀ DELLA CERTIFICAZIONE AMBIENTALE E DELL’ISCRIZIONE ALL’ALBO NAZIONALE DEI GESTORI AMBIENTALI.....	87
CAPITOLO IV	102
1) I CRITERI PREMIALI NELLA FASE DI AGGIUDICAZIONE.....	102
2) IL CRITERIO DEL “COSTO DEL CICLO DI VITA”	110
3) L’ART. 80: UN’OCCASIONE MANCATA	115
CONCLUSIONI	119
BIBLIOGRAFIA	123

GLI APPALTI PUBBLICI NEL NUOVO DIRITTO IN MATERIA DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE.

DALLE PREVISIONI ISOLATE ALLA METODOLOGIA DI SISTEMA.

PREMESSA

La “*sostenibilità ambientale*” è, ormai, un “approccio universale”, globale, che include non solo l’ambiente e l’economia ma anche il sociale, il politico e perfino gli ordinamenti istituzionali.

A cominciare dalla Conferenza di Rio de Janeiro del 1972, denominata “*summit sulla terra*”, l’O.N.U. ha dimostrato grandissima attenzione verso i problemi ambientali e i cambiamenti climatici in buona parte indotti dagli uomini.

Da allora altre Conferenze sono seguite e molti rimedi, sia in ambito economico, che tecnologico e normativo, sono stati adottati dai vari Stati mondiali ma il processo è tuttora in corso e tende sempre di più verso un’integrazione di sistema.

Intanto la natura sembra aver impresso un’accelerazione ai processi climatici e ambientali che divengono sempre più distruttivi mettendo,

così, in ginocchio le economie degli Stati, oltre alle numerose perdite di vite umane. L'irreversibilità di tali processi in atto sta sciogliendo le calotte polari dell'artico e dell'antartico, desertificando le zone fertili e tropicalizzando il clima delle aree temperate, come quella del mediterraneo, con migrazioni bibliche ormai inarrestabili.

L'aumento dell'anidride carbonica nell'atmosfera sta riducendo lo strato di ozono che protegge la terra dai raggi cosmici e l'effetto serra sta facendo salire la temperatura globale, rendendo aridi e inabitabili enormi superfici terrestri.

Gli sfruttamenti indiscriminati delle risorse naturali per alimentare uno sviluppo economico e industriale senza regole né limiti stanno minando la salute e la sicurezza degli esseri umani e degradando in modo irreversibile l'ecosistema.

C'è ormai la consapevolezza generale, soprattutto degli Stati occidentali, che il problema dell'ecosostenibilità dello sviluppo non è più rinviabile e che necessita di soluzioni tempestive.

L'Unione Europea (oggi in fibrillazione a causa del *referendum* britannico che ha deciso per l'uscita del Regno Unito) ha mostrato, fino dalla sua istituzione del 1992 con il Trattato di Maastricht, una particolare attenzione per i problemi ambientali.

Anche la Costituzione italiana all'art.117, comma 2, lettera s), ha riservato allo Stato la legislazione esclusiva in materia di “*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema...*”, sebbene all'art.9, comma 2, tra i principi fondamentali, preveda come dovere della Repubblica la sola “*Tutela del paesaggio*”.

La legislazione nazionale, che fino a poco tempo addietro, condizionata dalle forze politiche e sociali che sostenevano l'esigenza capitalistica del mercato dei consumi, della crescita economica illimitata e dello sviluppo industriale, è stata poco esigente e piuttosto permissiva rispetto alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, adesso sta recuperando il ritardo accumulato.

Per effetto di questi cambiamenti di comportamento e di prospettiva, ma anche di maggiore consapevolezza e realismo perché le risorse disponibili non sono inesauribili, gli Stati nazionali sono stati obbligati alla revisione delle proprie politiche economiche interne, ed essi stessi, quali soggetti economici destinatari di beni, prestazioni e servizi, hanno avviato una serie di iniziative procedurali e contrattuali che concilino la “sostenibilità ambientale” con le esigenze di mercato.

Tra i diversi strumenti adottati dalle pubbliche amministrazioni per affrontare il grave problema dell'ecosostenibilità e ridurre l'impatto ambientale rientrano anche le regole procedurali degli appalti

pubblici, nei cui bandi di gara e nei capitolati hanno cominciato a trovare collocazione oltre alle specifiche tecniche ed ai dati economici anche le valutazioni delle capacità organizzative delle imprese rispetto agli impatti ambientali (“*appalti verdi*”).

Il percorso, tuttavia, non si è ancora concluso, anche a causa di molti Paesi, soprattutto asiatici, che non intendono ridurre la loro crescita economica e sviluppo tecnologico, avvantaggiati anche dai costi ridotti della manodopera e di notevoli ricchezze nel sottosuolo ancora da poter sfruttare.

Il presente lavoro dopo aver soffermato l’attenzione sul concetto di “sostenibilità ambientale” e della relativa disciplina giuridica vigente, sia in ambito internazionale che nazionale, analizza più specificamente la normativa in materia di appalti pubblici quali *instrumenta* delle pubbliche amministrazioni per perseguire la finalità della limitazione dell’impatto ambientale, ed evidenzia quali dovrebbero essere gli ulteriori provvedimenti e azioni per far sì che la logica sinora prevalentemente seguita di adozione di singole misure per specifici ambiti settoriali evolva verso una metodologia di sistema che, nell’interesse generale, tenga conto dell’universalità della “sostenibilità ambientale”.

CAPITOLO I

1) LO SVILUPPO SOSTENIBILE

L'Italia, così come gli altri Stati europei, si sta impegnando nel contemperamento delle esigenze economiche e industriali, nonché sociali e ambientali, con la necessità di assicurare al Paese uno “sviluppo sostenibile” nel rispetto dell’ecosistema.

Una prova certa è data dalla istituzione presso il Ministero dell’Ambiente di una specifica *Direzione generale*¹ dedicata proprio

¹ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 luglio 2014, n. 142 (*Regolamento di organizzazione del Ministero dell’Ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell’Organismo indipendente di valutazione della performance e degli Uffici di diretta collaborazione*) - Art. 9:

«Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l’Unione europea e gli organismi internazionali.

1. La Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, per il danno ambientale e per i rapporti con l’Unione europea e gli organismi internazionali svolge le funzioni di competenza del Ministero nei seguenti ambiti:

a) aggiornamento della strategia nazionale di sviluppo sostenibile e verifica della sua attuazione, in coordinamento con la Direzione generale per il clima e l’energia;

b) programmi e progetti per lo sviluppo sostenibile e delle Agende 21 locali, in coordinamento con la Direzione generale per il clima e l’energia;

c) politiche di fiscalità e contabilità ambientale, ivi inclusi lo studio, la ricerca e le politiche per la riduzione dei flussi di materia ed energia dei processi e dei prodotti e la loro impronta ambientale;

-
- d) gestione del Fondo di rotazione di cui all'articolo 57 del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, e dei Programmi per l'economia ed occupazione "verde";
- e) gestione delle politiche di coesione comunitaria nelle materie di competenza del Ministero, concernenti la programmazione e l'impiego dei fondi comunitari, le politiche di coesione, la programmazione regionale unitaria, operando in raccordo con le Direzioni generali nelle materie di rispettiva competenza;
- f) partecipazione del Ministero alle attività in sede europea ed internazionale derivanti dal ciclo annuale del coordinamento delle politiche economiche europee, nonché ai processi di definizione delle politiche e della legislazione europea e degli accordi internazionali per la protezione e valorizzazione ambientale, ivi inclusi gli habitat naturali, il mare, la biodiversità ed i servizi ecosistemici, i cambiamenti climatici e la qualità dell'aria e dell'acqua, i rifiuti, le sostanze chimiche, la green economy e la transizione verso un'economia sostenibile; vigilanza sull'applicazione degli accordi internazionali e della normativa ambientale europea e reporting alle istituzioni e agli organismi internazionali;
- g) gestione dei rapporti del Ministero con soggetti privati e pubblici di livello sovranazionale ed internazionale, con particolare riguardo agli organi competenti dell'Unione europea, al Consiglio d'Europa, all'UNESCO, all'organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), all'organizzazione delle Nazioni Unite (ONU);
- h) supporto al Ministro per la partecipazione al Consiglio dell'Unione europea dei Ministri dell'ambiente, al Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), nonché, per quanto di competenza del Ministero, per la predisposizione del Programma Nazionale di Riforma (PNR);
- i) predisposizione, sentiti gli altri Ministeri interessati e in raccordo con gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, dell'allegato al Documento di economia e finanza (DEF) sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione di gas ad effetto serra;
- j) predisposizione dell'attività istruttoria, in collaborazione con le altre Direzioni generali, per la definizione dei criteri per l'uniforme esercizio delle azioni di risarcimento e per la gestione del contenzioso in materia di danno ambientale; titolarità delle azioni risarcitorie in materia di danno ambientale di competenza ministeriale, nonché in relazione agli interventi di bonifica di competenza di altre amministrazioni».

allo sviluppo sostenibile (e per il danno ambientale e per i rapporti con l'Unione Europea e gli organismi internazionali).

L'analisi storica consente di rilevare che a partire dagli anni '70 la progressiva presa di coscienza delle problematiche ambientali ha dato origine a un ampio dibattito sul futuro del pianeta². L'origine della

² Sul diritto internazionale dell'ambiente, in generale, v. A. FODELLA E L. PINESHI, *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli editore, 2009; M. MONTINI, *Profili di diritto internazionale*, Sezione prima (*Evoluzione, principi e fonti del diritto internazionale dell'ambiente*) e Sezione seconda (*La disciplina settoriale sulla protezione dell'ambiente*), in *Trattato di diritto dell'ambiente* (diretto da P. Dell'Anno – E. Picozza), Padova, CEDAM, 2012, p. 9 ss.

La politica europea in materia di ambiente risale al Consiglio europeo tenutosi a Parigi nel 1972, in occasione del quale i capi di Stato e di governo europei (sulla scia della prima conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente) dichiaravano la necessità di una politica comunitaria in materia ambientale che sostenesse l'espansione economica e chiedevano un programma d'azione. L'Atto unico europeo del 1987 ha introdotto un nuovo titolo «Ambiente», che ha fornito la prima base giuridica per una politica ambientale comune finalizzata a salvaguardare la qualità dell'ambiente, proteggere la salute umana e garantire un uso razionale delle risorse naturali. Le successive revisioni dei trattati hanno rafforzato l'impegno dell'Europa a favore della tutela ambientale e il ruolo del Parlamento europeo nello sviluppo di una politica in materia. Il trattato di Maastricht (1992) ha fatto dell'ambiente un settore ufficiale della politica dell'UE, introducendo la procedura di codecisione e stabilendo come regola generale il voto a maggioranza qualificata in seno al Consiglio. Da questo momento, non solo muta la denominazione stessa della Comunità da Comunità economica europea a Comunità europea ma viene istituita l'Unione Europea intesa quale nuova organizzazione che si aggiunge alla CE, al fine di fornire uno strumento più flessibile per il miglioramento e il consolidamento dell'unificazione europea. La politica ambientale diviene scopo della Comunità europea: «*promozione di uno sviluppo armonioso ed equilibrato delle attività economiche nell'insieme della Comunità, una crescita sostenibile, non inflazionistica e che rispetti l'ambiente*» (art. 2). In seguito il Trattato di Amsterdam, pur non apportando

sostanziali modifiche, consolida la rilevanza comunitaria della tutela ambientale attraverso l'introduzione del principio di integrazione, su cui, più nel dettaglio, v. *infra*, Capitolo I, par. 2); in dottrina, v. anche R. GARABELLO, *Le novità del trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. giur. ambiente.*, 1999, fasc. 1, p. 151. Nel 2000 i profili ambientali entrano a far parte della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea la quale, all'art. 37, così recita: «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Si ricorda che inizialmente la Carta non aveva valore vincolante ma solo di documento politico; successivamente, tuttavia, è stata integrata nel Trattato di Lisbona del 2007 assurgendo a rango di diritto primario dell'Unione (art 6. TUE: «1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati»). Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, oltre le importanti modifiche di sostituzione dei precedenti Trattati vigenti con il Trattato sull'Unione Europea (TUE) e il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sul piano ambientale si impegna, ai sensi dell'art. 3, par. 3 TUE per «lo sviluppo sostenibile dell'Europa», rafforzando il principio ed estendendone la portata. Sul Trattato di Lisbona, v. M. ALBERTON E M. MONTINI, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, p. 505.

Per un approfondimento sulla questione ambientale, sui profili di diritto comunitario dell'ambiente e sui principi, sostanziali e procedurali, in materia, data la numerosità delle opere, ci si limiterà a richiamare gli studi più generali e la principale manualistica: P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè editore, 2004; L. KRAMER, *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, trad. it, Milano, Giuffrè editore, 2002; M. MONTINI, *Unione europea e ambiente*, in *Codice dell'ambiente* (a cura di S. Nespor e A.L. De Cesaris), Milano, Giuffrè editore, 2009; G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2008; R. FERRARA E M.A. SANDULLI, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, Giuffrè editore, 2014; F. FRACCHIA, *Introduzione allo studio del diritto all'ambiente. Principi, concetti e istituti*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015; N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2012; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, Il Mulino, 2005; S. CASSESE, *Diritto ambientale comunitario*, Milano, Giuffrè editore, 1995.

disputatio comunemente indicata ed accettata a livello internazionale è il 1972, con l'indizione della *Conferenza di Stoccolma*³ sull'Ambiente

Un richiamo di confronto, a livello internazionale, con la tutela ambientale prevista dall'Unione europea va fatto alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo (CEDU), nata nel 1950 in seno al Consiglio d'Europa, anche in considerazione del fatto che il Trattato di Lisbona consente all'U.E. di aderire alla CEDU e un progetto di accordo di adesione è stato già predisposto nel 2013. Nella Convenzione EDU è assente, in verità, una specifica disposizione dedica all'ambiente e ai "diritti ambientali", tuttavia, la Corte di Strasburgo ha più volte garantito la tutela dell'ambiente per il tramite di disposizioni della Convenzione medesima con un'interpretazione di tipo evolutivo, mediante l'inserimento della tutela dell'ambiente all'interno della sfera di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali della persona e la sua generalizzazione quale interesse condizionante le libertà degli individui e le azioni degli Stati. In particolare, sulla tutela ambientale per il tramite dell'art. 8 della CEDU, v. il commento di G. D'AVINO, *Il diritto di vivere in un ambiente salubre (art. 8 CEDU)*, in *CEDU E ORDINAMENTO ITALIANO. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO E L'IMPATTO NELL'ORDINAMENTO INTERNO* (a cura di A. Di Stasi), Padova, CEDAM, 2016, p. 821 ss.

Si ritiene importante anche uno studio storico sulla tutela dell'ambiente, sin dal mondo greco-romano, non per meri fini culturali ma per scopi pratici di miglioramento dell'*ars* giuridica, in proposito v. L. SOLIDORO MARUOTTI, *La tutela dell'ambiente nella sua evoluzione storica. L'esperienza del mondo antico*, Torino, Giappichelli editore, 2009, in cui l'Autrice spiega, in apertura, con lucida chiarezza come «*nel campo delle scienze ambientali lo studio della 'causalità storica' si caratterizza per una valenza in più, consistente in una particolarissima connotazione pratica, che possiamo individuare da un lato in una funzione deterrente, dall'altro in una funzione didattica o formativa. Infatti, la storia dell'ambiente, impartendo la lezione del passato, può: a) impedire di incorrere nuovamente in errori già commessi; b) consentire la formazione di una nuova leva di giuristi, tecnici, manager, capaci di coniugare le esigenze dell'economia, della produzione e dello sviluppo con quelle del complesso eco-sistema*».

³ La *Dichiarazione di Stoccolma*, firmata dagli Stati partecipanti alla Conferenza, contiene due principi di grande importanza per il futuro sviluppo del diritto dell'ambiente: il Principio 21 per il quale «*La Carta delle Nazioni Unite e i principi del*

Umano, promossa dalle Nazioni Unite. Prima di tale Conferenza mancava a livello internazionale la piena consapevolezza dell'esistenza di una crisi ambientale globale bisognosa di interventi strutturati e sistemici da parte degli Stati. Da allora in avanti, l'indifferibilità della cura degli interessi ambientali aumenta e la relativa tutela si evolve, coinvolgendo organizzazioni internazionali, movimenti di opinione, governi nonché studiosi e approdando al concetto di "sviluppo sostenibile": *«lo sviluppo che è in grado di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri»*⁴.

diritto internazionale riconoscono agli Stati il diritto sovrano di sfruttare le risorse in loro possesso, secondo le loro politiche ambientali, ed il dovere di impedire che le attività svolte entro la propria giurisdizione o sotto il proprio controllo non arrechino danni all'ambiente di altri Stati o a zone situate al di fuori dei limiti della loro giurisdizione nazionale» e il Principio 24 che statuisce *«La cooperazione per mezzo di accordi internazionali o in altra forma è importante per impedire, eliminare o ridurre e controllare efficacemente gli effetti nocivi arrecati all'ambiente da attività svolte in ogni campo, tenendo particolarmente conto della sovranità e degli interessi di tutti gli Stati»*.

⁴ La definizione di *sviluppo sostenibile* unicamente accettata come punto di riferimento è quella contenuta nel Rapporto della Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (*Rapporto Brundtland*), *Our Common Future*, pubblicato nel 1987. Il Rapporto fu commissionato dalle Nazioni Unite per esaminare gli aspetti critici della relazione tra ambiente e sviluppo e formulare concrete e realistiche proposte di azione per i Governi, per le Organizzazioni internazionali e i cittadini. A seguito della Conferenza di Stoccolma, la vera svolta ambientale a livello internazionale si verifica proprio con tale Rapporto. In dottrina, sullo *sviluppo sostenibile*, v. P. FOIS, *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007; F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*,

“Sostenibile” deriva dal lat. *sustineo, es* (unione di *sub* e *tineo*), cioè “sostenere, reggere”, ma anche “trattenere” e “protrarre”; per cui, la sostenibilità ha in sé l’idea della solidità e della sua conservazione nel lungo periodo.

Lo *sviluppo sostenibile* coniuga le esigenze di sviluppo economico con quello di sviluppo umano e sociale, di qualità della vita e di salvaguardia del pianeta secondo un’ottica di benessere di lungo periodo.

In seguito al Rapporto *Brundtland*, il concetto di *sviluppo sostenibile* diviene il punto di riferimento inevitabile e la principale base giuridica per l’elaborazione della normativa internazionale per la protezione dell’ambiente. Il principio dello *sviluppo sostenibile* viene ripreso dalla *Conferenza di Rio su Ambiente e Sviluppo*⁵ del 1992, convocata dalle Nazioni Unite, a venti anni di distanza dall’incontro di

disponibile su rqda.eu; A. BOYLE E D. FREESTONE, *International Law and Sustainable Development*, Oxford, Oxford University Press, 1999. In una visione comparata, v. G. CORDINI, *Diritto ambientale comparato*, in *Trattato di diritto dell’ambiente*, vol. I, Padova, CEDAM, p. 130 ss. in cui l’Autore analizza il riferimento allo “sviluppo sostenibile” nel costituzionalismo latino-americano e lo paragona alle costituzioni europee.

⁵ Il “*Summit della Terra*”, così come viene informalmente definita la conferenza, si tenne a Rio de Janeiro dal 3 al 14 giugno 1992. Si trattò di un evento senza precedenti anche in termini di impatto mediatico e sulle scelte politiche e di sviluppo successive. Vi parteciparono 172 governi e 108 capi di Stato o di Governo, 2.400 rappresentanti di organizzazioni non governative e oltre 17.000 persone aderirono al NGO Forum.

Stoccolma, per rimarcare la necessità imprescindibile di una cooperazione internazionale rafforzata, il cui spirito è contenuto nella *Dichiarazione di Rio*, uno strumento non vincolante di 27 articoli costituenti una *summa* dei principi fondamentali in materia di diritto internazionale dell'ambiente⁶.

Il passo cronologicamente successivo nell'affermazione del principio dello *sviluppo sostenibile* arriva, tuttavia, dieci anni dopo, con il Vertice di *Johannesburg* che, pur non portando all'adozione di rilevanti nuovi strumenti normativi, riconosce l'esistenza di tre componenti nel concetto di sviluppo sostenibile: la sostenibilità economica⁷, la sostenibilità ambientale⁸ e la sostenibilità sociale⁹.

È evidente come lo *sviluppo sostenibile*, come unione di tre anime, non riguardi soltanto, come si potrebbe ritenere, la "crescita

⁶ La Dichiarazione si apre con il seguente "proclama": «*Gli esseri umani sono al centro delle problematiche per lo sviluppo sostenibile. Essi hanno diritto a una vita sana e produttiva in armonia con la natura*».

⁷ La sostenibilità economica è la capacità di un sistema economico di generare una crescita duratura degli indicatori economici, in particolare la capacità di generare reddito e lavoro per il sostentamento delle popolazioni.

⁸ La sostenibilità ambientale è la capacità di preservare nel tempo le tre funzioni dell'ambiente: fornitore di risorse, ricettore di rifiuti e fonte diretta di utilità.

⁹ La sostenibilità sociale è la capacità di garantire condizioni di benessere umano equamente distribuite per classi e per genere.

economica”¹⁰, riferita esclusivamente all’incremento nel tempo del prodotto nazionale reale pro-capite, ma si rifletta anche sul sociale e perfino sugli ordinamenti, la democrazia e le istituzioni pubbliche: *creare istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli.*

A differenza della definizione di sviluppo economico¹¹, il concetto di sviluppo sostenibile comprende anche finalità sociali, ambientali, di giustizia redistributiva, di equità intergenerazionale divenendo, quindi, più del solo sviluppo economico perché ha in sé una pluridimensionalità data dall’aggiunta di variabili sociali e ambientali.

Lo sviluppo sostenibile va oltre il PIL e lo supera¹².

È senz’altro utile evidenziare che nel sistema globale lo *sviluppo sostenibile* non può essere perseguito da un solo Stato ma deve essere

¹⁰ La crescita economica è un concetto riferito alla capacità di un sistema economico di incrementare la disponibilità di beni e servizi atti a soddisfare il fabbisogno di un data popolazione. Si suppone che la disponibilità di beni e servizi debba aumentare nel tempo, in quanto tendenzialmente cresce la popolazione e con essa la domanda di beni. La crescita economica è l’indicatore economico maggiormente utilizzato dagli economisti, dai governi e dalle organizzazioni economiche internazionali ed è una delle materie di studio fondamentali per la scienza economica. La misura della crescita economica più semplice e più utilizzata è il tasso di crescita annuale del prodotto interno lordo pro-capite – PIL. Il PIL è l’unità di misura della *performance* economica di un Paese.

¹¹ Lo sviluppo economico è concetto più ampio di quello di crescita economica. Il primo contiene il secondo, tenendo anche conto di tutti i cambiamenti che i processi di crescita storicamente comportano: tecnologia, preferenze, istituzioni, capitale umano, dinamiche settoriali, ecc.

¹² La rappresentazione quantitativa dello sviluppo sostenibile è complessa perché controversa è la questione degli indici, ottenuti attraverso l’aggregazione di indicatori.

planetario; inoltre, deve avvenire mediante l'adozione di una complessa rete di attività in diversi campi e settori.

In tutti questi ambiti, perciò, sta muovendosi il governo italiano che mediante la suddetta Direzione ministeriale «*sta mettendo a punto una strategia nazionale che prevede il coinvolgimento di tutti i soggetti: imprese, comuni, regioni, cittadini e associazioni*»¹³.

A vent'anni dal primo “*summit* sulla terra” di Rio, si è tenuta nel 2012, nella stessa località, una nuova Conferenza organizzata dall'ONU, denominata “Rio+20”¹⁴.

Con tale “Conferenza” l'ONU si è proposto i seguenti tre obiettivi:

1. assicurare un impegno politico rinnovato per lo sviluppo sostenibile;
2. valutare i progressi compiuti e le lacune nella realizzazione degli impegni assunti;
3. fronteggiare sfide nuove ed emergenti.

Nell'occasione vengono affrontati due temi principali:

- 1) un'economia verde (“*green economy*”) nel contesto dello sviluppo sostenibile e dello sradicamento della povertà;

¹³ Fonte: minambiente.it

¹⁴ L'organizzazione nel 2012 della Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile (UNCSD), denominata anche “Rio+20”, è stata decisa con la Risoluzione RES/64/236 del 23 dicembre 2009 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite.

2) il quadro istituzionale (“*institutional frame work*”) per lo sviluppo sostenibile.

Il Consiglio “Ambiente” dell’Unione Europea, mediante proprie delegazioni, ha preso parte attiva e propositiva a tale Conferenza di Rio approvando, in data 12 marzo 2012, le sue “conclusioni” sul tema della Conferenza.

Da tali “conclusioni” si rileva un approccio “*globale*” rispetto al problema della “*sostenibilità ambientale*”, in sintonia con il quadro d’insieme espresso nella Conferenza di Rio.

Vengono, infatti, prese in esame tematiche strettamente ambientali (economia verde, protezione dell’ambiente, energia sostenibile, basse emissioni di carbonio, ecc.), ma anche sociali (posti di lavoro verdi e dignitosi ed eliminazione della povertà a vantaggio della salute dell’uomo e del benessere, dell’ambiente e dello sviluppo economico) e finanche politiche (non è possibile realizzare lo sviluppo sostenibile senza rispettare e promuovere la democrazia, i diritti umani, lo stato di diritto, il buongoverno, l’istruzione, il ruolo dei giovani e la parità di genere).

Pertanto, lo *sviluppo sostenibile* non può essere assolutamente pensato in senso strettamente economico, quindi collegato alle risorse naturali e allo sfruttamento industriale e commerciale, ma va concepito in

senso sistemico, che abbracci, cioè, tutti gli ambiti che direttamente e indirettamente coinvolgano gli esseri umani e le loro creazioni politiche.

Di recente, nel mese di settembre 2015, a New York, sempre per iniziativa dell'ONU, si è tenuto un nuovo *summit* sullo sviluppo sostenibile.

L'approccio, nell'occasione, si è ulteriormente ampliato, fino ad avere l'obiettivo "*universale*" di coinvolgere tutti i Paesi mondiali, sia quelli cosiddetti "avanzati" sia in "via di sviluppo".

Gli impegni che ne sono scaturiti, e che dovranno essere realizzati entro il 2030, sono stati raccolti nell'*Agenda 2030¹⁵ per lo sviluppo sostenibile*, adottata dagli Stati partecipanti.

Tali impegni abbracciano sempre i consolidati tre pilastri (*ambientale, sociale ed economico*) ma questa volta riguardano tutti gli Stati membri dell'ONU.

L'Agenda 2030 individua 17 obiettivi globali e 169 *target* sull'integrazione tra le tre dimensioni dello *sviluppo sostenibile*:

¹⁵ L'Agenda si compone di quattro parti (1. Dichiarazione - 2. Obiettivi e target - 3. Strumenti attuativi - 4. Monitoraggio dell'attuazione e revisione) e tocca diversi ambiti, tra loro interconnessi, fondamentali per assicurare il benessere dell'umanità e del pianeta: dalla lotta alla fame all'eliminazione delle disuguaglianze, dalla tutela delle risorse naturali allo sviluppo urbano, dall'agricoltura ai modelli di consumo.

ambientale, sociale ed economica. Questi, raggruppati per categorie e tipologie, sono stati ritenuti come gli “obiettivi” che gli Stati devono perseguire per il fine dello “sviluppo sostenibile”.

Essi sono i seguenti:

1. *Sradicare la povertà in tutte le sue forme e ovunque nel mondo;*
2. *Porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare l'alimentazione e promuovere l'agricoltura sostenibile;*
3. *Garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età;*
4. *Garantire un'istruzione di qualità, equa e inclusiva e promuovere opportunità di apprendimento continuo per tutti;*
5. *Raggiungere l'uguaglianza di genere e promuovere l'empowerment delle donne e delle ragazze ovunque;*
6. *Garantire l'accesso all'acqua e alle infrastrutture igienico-sanitarie a tutti e garantire una gestione sostenibile delle risorse idriche;*
7. *Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia moderni, sostenibili, sicuri e a prezzo accessibile per tutti;*
8. *Promuovere una significativa crescita economica, inclusiva e sostenibile, la piena occupazione e il lavoro dignitoso per tutti;*

9. *Disporre di infrastrutture adeguate, promuovere l'industrializzazione inclusiva e sostenibile e sostenere l'innovazione;*
10. *Ridurre le disuguaglianze all'interno e fra le nazioni;*
11. *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri e sostenibili;*
12. *Assicurare modi di consumo e di produzione sostenibili;*
13. *Adottare misure urgenti per combattere i cambiamenti climatici e le loro conseguenze;*
14. *Tutelare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine;*
15. *Proteggere, ripristinare e promuovere l'uso sostenibile degli ecosistemi terrestri, gestire in modo sostenibile le foreste, contrastare la desertificazione, arrestare e invertire il degrado dei suoli e fermare la perdita di biodiversità;*
16. *Promuovere società pacifiche e inclusive orientate allo sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia e creare istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli;*
17. *Rafforzare le modalità di attuazione e rilanciare il partenariato globale per lo sviluppo sostenibile».*

2) IL PRINCIPIO DI INTEGRAZIONE

A livello europeo, lungo l'*iter* evolutivo della politica ambientale¹⁶, la potenza del principio dello sviluppo sostenibile si esplica solo con il Trattato di Amsterdam con l'introduzione del principio integrativo che viene recepito all'art. 6 del Trattato CE: *«le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»*.

Appare subito evidente la stretta connessione con il principio dello sviluppo sostenibile. Quest'ultimo, con la sua pluridimensionalità, entra espressamente nella politica ambientale comunitaria per il tramite dell'affermazione del principio di integrazione; il principio di integrazione completa lo stesso concetto di sviluppo sostenibile.

È il principio di integrazione a ribaltare la visione ambientale dal "fuori", come vincolo esterno, al "dentro".

L'"integrazione" porta con sé l'idea della completezza e dell'unitarietà perché significa "rendere completo" aggiungendo ciò che manca (dal lat. *integer-a-um*, "non toccato, intero, intatto", dalla rad. del v. *tangere*); ha un *quid pluris* rispetto ad un mero

¹⁶ Sulla ricostruzione storica della politica ambientale europea, v. *supra*, nota 1.

“inserimento” che esprime un movimento di aggiunta della cosa accessoria alla cosa principale.

Il principio di integrazione, quindi, obbliga al bilanciamento degli interessi ambientali con altre politiche comunitariamente rilevanti.

Lo stretto collegamento tra principi di integrazione e di sviluppo sostenibile è espresso, nell’ordinamento giuridico italiano¹⁷, a livello

¹⁷ Nell’ordinamento italiano, si rinvencono due livelli di fonti: la Costituzione e la legislazione primaria, oltre ad alcune sentenze della Corte costituzionale.

Va subito detto che la materia ambientale è entrata nella Carta costituzionale soltanto in epoca alquanto recente.

È, infatti, dal 2001, con la Riforma del Titolo V, che il tema dell’ambiente è diventato d’interesse dello Stato.

L’art. 117, comma 2, lettera s) riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema...*”; alle Regioni, invece, attribuisce la sola “*valorizzazione dei beni ambientali*” da perseguire mediante la legislazione concorrente.

Tra i principi fondamentali della stessa Costituzione, invece, all’art. 9, comma 2, si rinviene che la Repubblica tutela solo “il *paesaggio*” (che ha trovato “attuazione” per effetto dei principi generali sul diritto ambientale fissati con l’art. 3-*bis* del d. lgs. n. 152/2006).

Non vi è dubbio che con il termine “paesaggio”, mediante un’interpretazione ampia e in linea con le moderne esigenze socio-politiche, sia possibile poter ricomprendere anche tutto ciò che in qualche modo, in via diretta o indiretta, incida sul paesaggio, e quindi anche ogni modificazione dell’ambiente e dell’ecosistema, ma è certo che il richiamo esplicito di questi ultimi consenta una più ampia e mirata azione politica di governo.

A tali disposizioni va, altresì, aggiunta la prescrizione dell’art.41, comma 2, della Costituzione che sancisce il principio che l’iniziativa economica «*non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale...*».

È utile, a questo punto, e per completezza, al di là di quello che sarà l’esito referendario di ottobre sulla “*Riforma Costituzionale*” del Governo, evidenziare che l’art. 117, comma 2, lettera s) è stato modificato nel senso che allo Stato sarà attribuita la legislazione

esclusiva per la «*tutela e la valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici, ambiente ed ecosistema;*» mentre alle Regioni quella per «*la promozione dei beni culturali, ambientali e paesaggistici*».

Le Regioni, pertanto, conserverebbero la sola “promozione” dei beni ambientali e paesaggistici mentre lo Stato si riapproprierebbe della “valorizzazione”, oltre alla tutela, sia dei beni paesaggistici che dell’ambiente.

Anche il Legislatore nazionale si sta muovendo in linea con i cambiamenti normativi europei e internazionali.

Si collocano in tale percorso normativo la L. 15 dicembre 2004, n. 308 di delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione e il relativo D. lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (*Norme in materia ambientale*); inoltre, la recente L. 28 dicembre 2015, n. 221 (*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali*) e la legge approvata in via definitiva dalla Camera in data 14.6.2016, in attesa di promulgazione e pubblicazione (68-110-1945-B).

L’art. 117, primo e secondo comma, lettera s) della Costituzione che, riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema...*” e alle Regioni, invece, la sola “*valorizzazione dei beni ambientali*” da perseguire mediante la legislazione concorrente, ha dato luogo a numerosi conflitti dinanzi alla Corte Costituzionale.

Tra le varie sentenze si citano la n. 178 del 2013 e la n. 186 del 2010.

1) Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, di cui alla Sentenza n.178 del 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento agli articoli 117, primo e secondo comma, lettera s), ed in relazione agli articoli 6, comma 3, e 20, commi 2 e 7, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, ed all’articolo 3, paragrafo 3, della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente), questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 2, e dell’allegato A della legge della Regione Liguria 10 agosto 2012, n. 32, recante «*Disposizioni in materia di valutazione ambientale strategica (VAS) e modifiche alla legge regionale 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)*», nonché dell’articolo 18, commi 2 e 4, di detta legge regionale il quale, rispettivamente, ha inserito il comma 1-*bis* nell’articolo 10 della legge Regione

Liguria 30 dicembre 1998, n. 38 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale), ed ha modificato il comma 5 di tale articolo.

La Corte accoglie il ricorso e dichiara l'illegittimità costituzionale così, peraltro, motivando: *«La disciplina in esame, per le argomentazioni sopra svolte, concerne, infatti, la materia «tutela dell'ambiente» e la norma regionale, riducendo il contenuto della pubblicità stabilita dalla legge statale, riduce il livello di tutela fissato da quest'ultima e, conseguentemente, per le argomentazioni sopra svolte, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma regionale in esame, nella parte in cui non prevede che l'esito della procedura sia pubblicato in forma integrale sul sito web della Regione».*

2) Nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, invece, di cui alla sentenza n. 186 del 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 2 e 3, 6, 7, 8, e 9, comma 2, della legge della Regione Liguria 6 agosto 2009, n. 30 (Promozione della realizzazione delle autostrade di interesse regionale, delle infrastrutture ferroviarie regionali e della fattibilità di tratte viarie strategiche sul territorio regionale), in riferimento agli articoli 117, primo e secondo comma, lettere e), l) e s) della Costituzione.

La Corte accoglie il ricorso e dichiara l'illegittimità costituzionale, così, peraltro, statuendo: *«Questa Corte ha precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che valutano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale"»* e che *«rientrano indubbiamente nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, comma secondo, lettera s) Cost.»* (sentenza n. 225 del 2009). In tale contesto, *«seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale»* (cfr. sentenza n. 234 del 2009). Da ultimo, la sentenza n. 120 del 2010 ha ribadito che l'obbligo di sottoposizione del progetto alla procedura di VIA, o nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA, attiene al valore della tutela ambientale, che nella disciplina statale rappresenta un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie, di competenza regionale.

Ne consegue che le Regioni sono tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia, per l'altro a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal Codice dell'ambiente, nella specie quanto al procedimento di VIA. Sul rilievo costituzionale dell'ambiente, ancora, v. Cons. Stato, sez. VI, 09 giugno 2014, n. 2938: *«La tutela dell'ambiente, preordinata alla salvaguardia dell' habitat nel quale*

*l'uomo vive, è imposta da precetti costituzionali ed assurge a valore primario ed assoluto, con la conseguenza che il diritto all'ambiente, quale espressione della personalità individuale e sociale, costituisce un limite ai principi d'iniziativa privata previsti dagli art. 41 e 42 cost.». Cfr. anche Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2014, n. 5045: «Nel sistema di cui all'art. 9 cost. e della disciplina comunitaria la salvaguardia dell' habitat nel quale l'uomo vive assurge a valore primario ed assoluto, in quanto attribuisce ad ogni singolo un autentico diritto fondamentale della personalità umana; a tali fini l'ambiente rileva non solo come paesaggio, ma anche come assetto del territorio, comprensivo di ogni suo profilo, e finanche degli aspetti scientifico-naturalistici, come quelli relativi alla protezione di una particolare flora e fauna, pur non afferenti specificamente ai profili estetici della zona». In dottrina, v. P. MADDALENA, *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, fasc.6, p. 735; P. MANTINI, *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, fasc.2, p. 207. A livello costituzionale, si ricorda che l'esito dell'evoluzione legislativa ambientale è stata la diversificazione, nel nuovo art. 117, tra «*tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*» affidata al secondo comma e, quindi, alla potestà legislativa esclusiva statale, e la «*valorizzazione dei beni culturali e ambientali*» affidata al terzo comma e, quindi, alla potestà legislativa concorrente. Sulla problematica costituzionale della materia “ambiente”, sdoppiata all'art. 117 Cost., tra potestà esclusiva e concorrente, v. F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, (a cura di) B. Pozzo e M. Renna, Milano, Giuffrè editore, 2004; R. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè editore, 2001, p. 106 ss; R. CHIEPPA, *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urb.e appalti*, 2002, p. 1245 ss. Nel quadro costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V, l'ambiente, seppur di esclusiva riserva statale, è stato esteso dalla Corte Costituzionale, con la famosa sentenza 7 ottobre 2003, n.307, sulla base della sua qualificazione quale «valore» e come tale a tutela “diffusa” e trasversale, anche alla tutela degli enti territoriali: le Regioni attraverso la potestà legislativa e gli Enti locali attraverso la potestà amministrativa e regolamentare, sotto il profilo della potestà di regolazione dell'uso del proprio territorio, nel rispetto dei limiti o valori individuati dallo Stato; sul punto, v. l'analisi di A. MEALE, *Aspetti della normazione sull'ambiente e riparto di competenza. Professionalità specifiche e organizzazione degli apparati amministrativi locali*, in *Collana Biblioteca di Studi Giuridici - Università di Lecce*, Napoli, ESI, 2003. Sulla*

legislativo, nell'interessante art. 3-*quater*¹⁸ del D.lgs. n.152/2006 (T.U. Ambiente) rubricato «*Principio dello sviluppo sostenibile*», per il quale: «*Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future. 2. Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. 3. Data la complessità delle relazioni e*

frammentazione del quadro organizzatorio e l'incongruenza tra l'unicità della materia ambientale e la pluralità dei soggetti preposti alla sua tutela, infine, v. G. M. ESPOSITO, *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, in *Nuovi problemi dell'amministrazione pubblica* (studi diretti da F.G. Scoca), Torino, Giappichelli editore, 2008, p. 167 ss.

¹⁸ L'art. 3-*quater* è stato introdotto con D. lgs. 4/2008. I principi generali sono stati inseriti nel codice dell'ambiente solo successivamente con appositi correttivi, mediante una anomale inversione logica nella realizzazione di una codificazione generale che non può non suscitare dubbi, svilendo la funzione dei principi che indicano una partenza, non un arrivo. Sul punto v. P. DELL'ANNO, *Elementi di diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2008, p. 3, in cui l'Autore evidenzia l'«*innesto nel tronco del c.d. codice dell'ambiente di un complesso di principi ai quali viene assegnato un valore dominante e forse persino sostitutivo delle norme*».

delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro. 4. La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane»¹⁹.

¹⁹ L'interpretazione dell'art. 3-*quater* è al centro del contributo di F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in *Trattato di diritto dell'ambiente* (diretto da P. DELL'ANNO E E. PICOZZA), vol. I, Padova, CEDAM, 2012, p. 559 ss. in cui l'Autore così argomenta: «Un primo aspetto da sottolineare attiene alla rilevanza del principio per i privati: in ragione del criterio della prefissione legislativa dei doveri di solidarietà, deve ritenersi che lo sviluppo sostenibile si applichi ai soggetti privati soltanto in presenza di una norma (un indizio a favore della «tipizzazione» dei doveri emerge dalla lettera della norma che fa riferimento a «ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice»). La norma, invece, incide, genericamente, sull'attività amministrativa di tipo discrezionale (comma 2). Ovviamente, occorre un'interpretazione ragionevole del principio, nel senso che esso po' applicarsi unicamente là dove, in primo luogo, vi sia discrezionalità e, in secondo luogo, si ravvisi un'interferenza con l'ambiente e con l'uso delle risorse. La finalità del principio (tutela della specie umana) può essere d'ausilio in quest'opera di delimitazione del campo di applicazione. All'interno della

disposizione, poi, non mancano elementi di sostegno a favore dell'opzione restrittiva testé delineata: basti citare il riferimento alle risorse (ereditate, da risparmiare e da trasmettere), nonché il cenno alle dinamiche della produzione e del consumo. Ciò pare sufficiente per circoscrivere l'area di applicazione della norma e per meglio definire l'impatto, evitando di invocarla quando un problema di utilizzo di risorse non venga in evidenza. Il comma 4, poi, laddove parla di mantenimento del corretto funzionamento e dell'evoluzione degli ecosistemi naturali, ben può costituire l'appiglio per circoscrivere il principio alle ipotesi in cui l'azione dell'amministrazione (direttamente in quanto mediazione delle aspirazioni dei privati) sia in grado di modificare negativamente i sistemi ambientali. Approfondendo oltre l'indagine, occorre anzi osservare che il comma 4 si riferisce espressamente alla «complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane». Appare ragionevole utilizzare il principio solo nell'ipotesi in cui il rapporto tra azione (posta in essere direttamente dall'amministrazione, oppure dai privati sulla base di un titolo di legittimazione rilasciato dal soggetto pubblico o sotto il suo controllo) e natura esibisca profili di complessità. Ancora in tema di risorse, non può essere taciuto che, del tutto irragionevolmente, il comma 3 non parla delle risorse che la generazione attuale è «legittimata» a consumare, limitandosi a far cenno, nell'ambito di quelle ereditate, alle risorse da «risparmiare» e a quelle da «trasmettere». In un'ottica di solidarietà intergenerazionale, tuttavia, le risorse risparmiate sono tendenzialmente anche trasmesse alle generazioni future, sicché sarebbe stato necessario far cenno anche all'ulteriore categoria di quelle consumate. Un riferimento alla compatibilità del principio con i comportamenti che integrano un consumo va comunque indubbiamente ritrovato. A questi fini può essere valorizzato il richiamo, operato dal comma 3-quater in esame, alle «dinamiche della produzione e del consumo». La norma, in cui risuona l'eco del piano di implementazione di Johannesburg, che conteneva l'impegno verso l'adozione di modelli di produzione e consumo sostenibili, vale implicitamente a ribadire l'ovvio principio che il consumo (colto come dinamica) non è impedito, imponendo però che esso deve ispirarsi al principio di solidarietà. Circa la nozione di consumo, poi, essa va riferito non soltanto a questo prodotto, ma anche alle risorse naturali ereditate (non a caso espressamente citate), sulla base della presunzione che esse siano scarse fino a prova contraria. Si potrebbe poi ipotizzare che il riferimento espresso alle risorse da «risparmiare» rinvii alla sussistenza di un vincolo a non esaurire del tutto una risorsa (ancorché suscettibile di essere compensata) e, dunque, a mantenere, comunque, un minimo di stock. Quelle risorse, cioè, vanno risparmiate da un uso che le esaurisca. Il richiamo alle risorse, infine, conferma che il principio non si applica quando si fa

questione di sacrificio della vita umana (che non è una semplice risorsa); il tema, pertiene, infatti, alla tutela della salute. Il comma 2 dell'art. 3-quater, come anticipato, fa espresso riferimento all'attività discrezionale. Più nello specifico, si usa l'espressione «scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità». La norma non si applica, come ovvia conseguenza, ai casi di attività vincolata. In questi casi, infatti, l'amministrazione non ha alcuna possibilità per intervenire e per definire un livello «ottimale» di sostenibilità; la valutazione, tuttavia, ove l'azione pubblica incida su risorse e sistemi ambientali, dovrebbe essere «arretrata» al momento, precedente (e di norma previsto dalla legge), in cui sono assunte le scelte discrezionali fondamentali; di solito si tratta del livello pianificatorio. La discrezionalità cui fa riferimento la norma è quella c.d. «pura» e non quella tecnica. Ciò implica la necessità che la relativa valutazione sia effettuata da un organo amministrativo e non già da un soggetto tecnico e, in linea di principio, vale a escludere dal campo di applicazione della norma le autorità indipendenti, almeno nella misura in cui esse davvero si limitino a svolgere attività di natura tecnica. La prescrizione continua imponendo che gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione. [...] L'applicazione della norma comporta riflessi su vari piani dell'azione amministrativa. In primo luogo, le scelte discrezionali che possono risultare rilevanti ai fini dell'applicazione del principio dello sviluppo sostenibile, per essere legittime debbono espressamente prendere in considerazione i vari interessi coinvolti e motivare in ordine al punto di equilibrio raggiunto. Risulta dunque viziata – quantomeno sotto il profilo dell'eccesso di potere – una determinazione che non effettui un adeguato vaglio dei vari «interessi pubblici e privati» (anche di quelli non ambientali) e che si limiti a valorizzare il profilo della protezione della natura. Per altro verso, onde considerare l'ambiente e gli altri interessi, occorre aver pregiudizialmente definito il «tenore» del relativo interesse e aver acquisito i relativi fatti: l'incidenza sull'istruttoria è quindi immediata ed evidente. Un cenno merita il tema delle differenze con il principio d'integrazione. Quest'ultimo impone la considerazione della variabile ambientale in seno alla definizione di qualsivoglia politica, ancorché non consacrata all'ambiente, senza però indicare ordini di priorità. Può aggiungersi che, per quanto attiene alla funzione amministrativa, quella considerazione deve accompagnare fin dall'inizio l'elaborazione delle politiche (secondo il modello della valutazione strategica) e che, in ordine alla funzione legislativa, il principio è percepibile anche dalla giurisprudenza costituzionale che attribuisce al legislatore statale il compito di fissare i livelli minimi di tutela con leggi specificamente aventi ad oggetto a disciplina ambientale. Il principio dello sviluppo

In data 14 giugno 2016, la Camera ha approvato la legge, in attesa di promulgazione, relativa alla *«Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale»*.

Ai sensi dell'art.1 (*Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente*) è stato previsto che *«1. Al fine di assicurare omogeneità ed efficacia all'esercizio dell'azione conoscitiva e di controllo pubblico della qualità dell'ambiente a supporto delle politiche di sostenibilità ambientale e di prevenzione sanitaria a tutela della salute pubblica, è istituito il Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente, di seguito denominato "Sistema nazionale", del quale fanno parte l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e le agenzie regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano per la protezione dell'ambiente, di seguito denominate "agenzie". 2. Il Sistema nazionale concorre al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile, della riduzione del consumo di suolo, della salvaguardia e della promozione della qualità dell'ambiente e della tutela delle risorse*

sostenibile, in ogni caso, appare più ricco e più articolato, in quanto «preme» per la definizione di un equilibrio tra ambiente e sviluppo e, almeno alla luce della «giuridificazione» operata d.lgs. 152/2006, attribuisce prioritaria considerazione all'interesse ambientale».

naturali e della piena realizzazione del principio «chi inquina paga», anche in relazione agli obiettivi nazionali e regionali di promozione della salute umana, mediante lo svolgimento delle attività tecnico-scientifiche di cui alla presente legge».

Da quanto innanzi detto, appare evidente come lo Stato stia andando nella direzione di organizzare tutte le strutture e i mezzi disponibili in ambito pubblico, nazionale, territoriale e locale per realizzare il «*Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente*» che dovrà concorrere «*al perseguimento degli obiettivi dello sviluppo sostenibile*».

C'è, ormai, la consapevolezza che gli obiettivi dello sviluppo sostenibile possano essere perseguiti soltanto mediante un'organizzazione “a rete”, data la loro collocazione in tre settori, o ambiti, diversi: economico, sociale e ambientale.

CAPITOLO II

1) PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E “SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE”

La “sostenibilità ambientale”, come ben si deduce dalle precedenti considerazioni, è diventata un “valore” preminente nell’ambito dell’ordinamento giuridico nazionale.

Non solo, pertanto, un obiettivo, che deve indirizzare la legislazione e la politica governativa ad agire sui tre “pilastri” (economico-ambientale-sociale), ma un valore che si raffronta con altri valori in ambito Costituzionale, cui il Giudice delle Leggi è chiamato a salvaguardare.

Il vigente Titolo V (oggetto di “Riforma”), come sopra evidenziato, ha riservato alla legislazione statale la «*tutela dell’ambiente*» e «*dell’ecosistema*», mentre alle Regioni ha riconosciuto la sola «*valorizzazione*» dell’ambiente.

Trattasi di una “visione unitaria”, di insieme, sia dell’ambiente, che, ancor più, dell’ecosistema, che, pertanto, nell’ordinamento nazionale assurgono a “bene comune”.

Non, quindi, una visione settoriale, come avverrebbe se si riconoscesse all'autonomia regionale una competenza legislativa "speciale", o addirittura esclusiva, ma un'idea generale, complessiva, proprio in perfetta linea con ciò che costituisce l'ecosistema.

E questa linea di condotta normativa coincide proprio con quella di rango europeo, che nei Trattati ha posto il problema ambientale tra le proprie priorità, dimostrando, così, che la causa principale, esclusivamente economica, che aveva dato luogo all'istituzione della CEE nel 1957 non può più essere assolutamente perseguita, pena la dissoluzione totale dell'intero sistema ambientale con effetti catastrofici per l'intero genere umano.

Ecco, allora, la necessità che il pubblico prenda l'iniziativa; che diventi, cioè, protagonista del nuovo indirizzo politico, strettamente collegato alle nuove esigenze climatiche, che non consentono più ritardi nella scelta di misure necessarie per arrestare il declino, con la speranza, anche, di invertire il senso di marcia.

L'art. 3-*quater*²⁰ del codice dell'ambiente specifica, al secondo comma, proprio che *«anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile»*.

²⁰ Sull'art. 3-*quater* e le sue criticità, v. *supra*.

La Pubblica amministrazione ha un ruolo di soggetto attivo anche nel campo economico essendo spesso committente di lavori, prestazione di servizi e destinataria della fornitura di prodotti, per il perseguimento dei suoi fini istituzionali.

L'impegno della spesa pubblica è indubbiamente notevole, per cui il suo ruolo è fondamentale e insostituibile nell'attuazione della politica di "sostenibilità ambientale".

Molti sono già gli "strumenti operativi" posti in essere, come ad esempio i Piani d'Azione per la sostenibilità ambientale e i Criteri Ambientali Minimi.

In questo modo si sta lentamente avviando un processo di cambiamento, soprattutto culturale, non soltanto nell'ambito della pubblica amministrazione ma anche nel mondo delle imprese e delle industrie, che stanno sperimentando nuove tecniche produttive per ridurre al minimo l'impatto ambientale.

E tali attività stanno anche incidendo sulla formazione della coscienza sociale collettiva, sempre più esigente rispetto alle specifiche dei prodotti, sebbene la crisi economica a volte indirizzi le scelte prevalentemente verso i prezzi più bassi per l'acquisto di beni di consumo.

Spinge in tali direzioni anche il recente D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97²¹ che, tra l'altro, pone la "pubblicità e la trasparenza" della Pubblica amministrazione al centro del nuovo modello organizzativo. Non vi è dubbio che i ritardi nell'adeguamento "strutturale" della "macchina burocratica" pubblica abbiano sinora impedito di conseguire brillanti risultati nell'ambito della sostenibilità ambientale, ma di certo non si può negare che ormai il processo di "fusione strutturale" sembra innescato, per cui sarà inevitabile poterlo arrestare. Sarà, quindi, soltanto, una questione temporale, ma i frutti dovrebbero senz'altro essere raccolti, anche grazie al ruolo incisivo dell'Unione Europea (sperando che non vi siano altri Stati decisi a seguire le sorti, che già sembrano incerte, dell'Inghilterra).

²¹ (G.U. n. 132 del 8-6-2016) D. Lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (*Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n. 190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*).

2) L'APPALTO COME *INSTRUMENTUM* DI SOSTENIBILITÀ

Nel vasto campo dell'attività della Pubblica Amministrazione, assume notevole rilevanza la considerazione delle variabili ecologiche nello specifico settore della contrattualistica pubblica, data la strategica incidenza che le procedure di appalto esercitano all'interno del sistema economico concorrenziale contemporaneo.²²

Gli appalti, infatti, sono acquisizioni della P.A., strumentali allo svolgimento delle funzioni pubbliche, e le Amministrazioni rappresentano una categoria importante di consumatori, con una enorme potenza economica; gli appalti pubblici creano domanda. Dato il loro enorme potere di acquisto, le stazioni appaltanti sono responsabili di «*fungere da traino nel processo di gestione ecologica e nel riorientamento dei consumi verso prodotti più verdi*»²³.

²² V. F. MERUSI, *Analisi economica del diritto e diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2007, fasc. 3, p. 427, in cui l'Autore analizza «*come possa reagire il diritto amministrativo ad una analisi economica*». Cfr. anche M. D'ALBERTI, *Diritto pubblico dei mercati e analisi economica*, in *Analisi economica e Diritto Amministrativo, Annuario 2006*, Atti del convegno annuale, Venezia, 28-29 settembre 2006, Fondazione Cini, p. 19; dello stesso autore, *Interesse pubblico e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2008, fasc. 2, p. 297.

²³ Comunicazione *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*, COM (2001) 274.

L appalto pubblico diventa *instrumentum* al servizio della moderna politica ambientale, per il raggiungimento dell'obiettivo della sostenibilità.²⁴

Ecco la loro importanza e il loro posto all'interno del nuovo diritto in materia di sostenibilità ambientale.

L'integrazione della tutela ambientale e della disciplina della contrattualistica pubblica²⁵ ha consentito alle due politiche e alle

²⁴ V. M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato* in *Analisi economica e Diritto Amministrativo, Annuario 2006*, Atti del convegno annuale, Venezia, 28-29 settembre 2006, Fondazione Cini, p. 103, in cui l'autore opera una "tassonomia delle politiche ambientali" distinguendo una tutela dell'ambiente «*nel mercato*» e «*attraverso il mercato*»: «*Nel primo caso è lo stesso mercato che si adatta a un contesto regolatorio più sensibile alle tematiche ambientali e si dota spontaneamente di strumenti funzionali in qualche modo alla tutela dell'ambiente [...]. La tutela dell'ambiente attraverso il mercato consiste invece nella messa in opera di strumenti che fanno leva sulle dinamiche di mercato e sulle modalità di funzionamento del medesimo per promuovere la tutela dall'ambiente [...]. Lo Stato assume così il ruolo di "facilitatore"*».

²⁵ Per uno studio sulla disciplina delle procedure ad evidenza pubblica, la cui manualistica e i cui studi sono altrettanto copiosi, in generale v. F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Dike Giuridica Editrice, 2014; F. CARINGELLA E M. GIUSTINIANI, *Manuale dei contratti pubblici*, Milano, Dike Giuridica Editrice, 2015; S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, vol. 1, in *Corso di diritto amministrativo* (diretto da S. Cassese), Milano, Giuffrè editore, 2012; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2012; A. CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, Giuffrè editore, 1971; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2015; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2015; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013; R. GAROFOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Neldiritto Editore, 2015; M.S. GIANNINI, *Diritto*

relative due tutele di passare da azioni singole e occasionali a un piano strutturato di azioni coordinate e sinergiche e di realizzare, di conseguenza, obiettivi maggiormente coordinati e organici.²⁶

amministrativo, vol. II, Milano, Giuffrè, 1993; E. MELE, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013; *IDEM*, *I contratti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2011; M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS, R. GAROFOLI, *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2011; F.G. COCA, *Diritto amministrativo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2008; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione.*, Bologna, Il Mulino, 2012.

²⁶ V. F. DE LEONARDIS, *Green Public Procurement: From Recommendation to Obligation*, in *International Journal of Public Administration*, 2011, 34:1-2, p. 110, DOI: 10.1080/01900692.2011.536093. Per una lineare analisi e un'accurata ricostruzione dell'evoluzione della politica ambientale comunitaria, v. O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2006, fasc. 1, p. 17, in cui l'Autrice, nel paragrafo introduttivo, parte dalle origini della Comunità economica europea, squisitamente economiche e orientate al mercato comune, e mostra i successivi passaggi normativi di sensibilizzazione ambientale, con focalizzazione sulle novità dell'Atto Unico Europeo, del Trattato di Maastricht e del Trattato di Amsterdam, con il quale la tutela dell'ambiente diviene una «missione» comunitariamente rilevante e si apportano alcuni cambiamenti nel processo decisionale del settore ambientale. L'Autrice non manca di analizzare anche i risvolti sulle pre- vigenti Direttive in materia di *public procurement* (la n. 92/50/CEE sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, la n. 93/36/CEE sull'aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e la n. 93/37/CEE sull'aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici) che, in linea col diritto primario, non contenevano alcun riferimento alle variabili ambientali e nessun profilo ecologicamente rilevante. Cfr. anche G. RECCHIA, *La tutela dell'ambiente in Italia: dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, in *Diritto e Gestione dell'Ambiente* (a cura di D. Amirante), Napoli, Jovene editore, 1/2001, p. 29 ss., in cui si esamina l'iter normativo ambientale prima a livello comunitario, dagli albori al Trattato di Amsterdam fino ai programmi di azione comunitaria, poi in prospettiva costituzionale comparata e, infine, a livello nazionale attraverso la formazione di discipline di settore.

Il risultato della fusione è un appalto verde²⁷.

Gli appalti verdi rappresentano la *coniunctio* di analisi economica e analisi giuridica, di interessi economici e interessi pubblici, mediante la promozione della graduale integrazione delle variabili ambientali nella disciplina legislativa degli appalti pubblici.

Il primo e fondamentale passaggio, *condicio sine qua non* di ogni gestione di un appalto verde, è, dunque, la coscienza e la volontà di un nuovo approccio metodologico agli acquisti pubblici, consistente non più in scelte saltuarie e singolari ma organicamente mirate, in modo da conferire all'Amministrazione un'identità definita.

Gli appalti verdi sono, infatti, una scelta di essere.

Il primo tentativo normativo di conciliazione tra la tutela del libero mercato con gli appalti pubblici e la politica ambientale si ha con la pubblicazione da parte della Commissione europea del Libro Verde

²⁷ L'espressione "appalti verdi" o *green public procurement* o *GPP* indica «un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa». La definizione è della Commissione Europea nella Comunicazione, 17 luglio 2008, COM (2008) 400, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Appalti pubblici per un ambiente migliore*.

sugli appalti pubblici,²⁸ nel quale si evidenzia la vastità delle implicazioni economiche dello strumento appalto e la rilevanza strategica ai fini del perseguimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, dando inizio, così, all'acquisto di prodotti o servizi verdi.²⁹

Il Libro Verde non è solo un proclama, ma tenta di fornire delle prime indicazioni pratiche e concrete per la composizione delle istanze ambientali ed economiche mediante riferimenti all'adozione di normative specifiche, all'inserimento di esigenze verdi nelle specifiche tecniche dell'appalto, ovvero alla considerazione di criteri ambientali nella fase di aggiudicazione tramite un'offerta economicamente più vantaggiosa;³⁰ tale è la concretezza delle

²⁸ Comunicazione della Commissione, 27 novembre 1996, COM (96) 583, *Libro verde. Gli appalti pubblici nell'Unione Europea. Spunti di riflessione per il futuro.*

²⁹ Il punto VI della parte quinta è rubricato «*Appalti Pubblici e Ambiente*». Espressamente vi si afferma, in apertura, che «*La politica di protezione dell'ambiente è divenuta una delle politiche più importanti a livello comunitario a seguito delle modifiche apportate al trattato CE dall'Atto unico e, successivamente, dal trattato di Maastricht*» per cui «*gli Stati membri (ed i loro organi) prestano una sempre maggiore attenzione alle considerazioni di natura ambientale nell'ambito della stipulazione di appalti pubblici. In ragione delle loro dimensioni, tali appalti possono infatti avere ripercussioni molto importanti su talune attività economiche ovvero anche rivelarsi determinanti per lo sviluppo commerciale di taluni prodotti*».

³⁰ V. punti da 5.48 a 5.52 del Libro Verde.

indicazioni del Libro Verde che diviene uno dei primi riferimenti testuali operato dalle Direttive appalti del 2004.

Qualche anno dopo, nel 1998, la Commissione europea emana il Libro Bianco, *Gli appalti pubblici nell'Unione Europea*,³¹ nel quale, in seguito al riconoscimento dell'importanza del Trattato di Amsterdam,³² si analizzano le possibilità d'integrazione offerte dalla normativa vigente e si ribadiscono una serie di iniziative dirette ad accrescere la competitività in materia di appalti pubblici e concessioni. Il Libro Bianco, a differenza del precedente Libro Verde, lega in modo diretto e deciso la tutela dell'ambiente all'economia e centra subito il problema;³³ il discorso ambientale si qualifica quindi economicamente. La natura tuttavia ancora non unitaria e sistematica dell'azione di *green procurement* emerge dal chiarimento finale circa l'essenza prevalentemente economica della regolazione degli appalti

³¹ Comunicazione della Commissione, 11 marzo 1998, COM (1998) 143, *Gli appalti pubblici nell'Unione europea*.

³² Il punto 4.3 del Libro Bianco è rubricato «*Tutela dell'Ambiente*» e si apre con la seguente affermazione: «*La tutela dell'ambiente si sta sempre più caratterizzando come componente fondamentale dell'economia moderna. Il Trattato di Amsterdam riconosce pienamente questo importante aspetto, erigendo gli obiettivi ambientali a priorità dell'Unione*».

Sul Trattato di Amsterdam, v. *supra*, Capitolo I, par. 2 e nota 11.

³³ «*La tutela dell'ambiente si sta sempre più caratterizzando come componente fondamentale dell'economia moderna*» e «*Un numero crescente di acquirenti pubblici desidera acquistare prodotti e servizi che non nuocciano all'ambiente*».

pubblici.³⁴ Nel 2001 la Commissione europea adotta il *Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente*³⁵ in cui, mediante un approccio strategico, sostitutivo di quello meramente legislativo,³⁶ propone cinque assi prioritari d'azione per affrontare le sfide ambientali e uno di questi è «*collaborare con il mercato*»³⁷.

Tra le azioni specifiche individuate per l'attuazione della collaborazione vi è la promozione di «*una politica di appalti pubblici*

³⁴ «*In generale, la Commissione ricorda che l'obiettivo degli appalti pubblici rimane essenzialmente economico e che, pertanto, è fondamentale determinare, per ogni appalto pubblico, gli elementi ambientali connessi ai prodotti ed ai servizi richiesti dei quali, conseguentemente, si può tener conto in una procedura di aggiudicazione d'appalto*».

³⁵ Comunicazione della Commissione, 24 gennaio 2001, COM (2001) 31, *Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma comunitario di azione in materia di ambiente 2001-2010* Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sul *Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta"* - *Sesto programma di azione per l'ambiente*.

³⁶ «*La comunicazione rileva che per far fronte alle sfide ambientali odierne è necessario superare il mero approccio legislativo ed assumere un approccio strategico, che dovrà utilizzare vari strumenti e provvedimenti per influenzare le decisioni prese dagli ambienti imprenditoriali, dai consumatori, dai responsabili politici e dai cittadini*». La legislazione ambientale è stata impostata, sin dalle origini, sull'emanazione di norme precettive, che impongono comandi e prevedono controlli e sanzioni (cd. *command and control*). V. *infra*, Capitolo III, par. 2).

³⁷ «*La comunicazione propone cinque assi prioritari di azione strategica: • migliorare l'applicazione della legislazione vigente, • integrare le tematiche ambientali nelle altre politiche, • collaborare con il mercato, • coinvolgere i cittadini modificandone il comportamento e • tener conto dell'ambiente nelle decisioni in materia di assetto e gestione territoriale*».

*rispettosa dell'ambiente»*³⁸; il Sesto programma d'azione, dunque, menziona espressamente la necessità di appalti verdi al fine di attuare una collaborazione strategica con il mercato.

Nello stesso anno, a conferma della crescente attenzione comunitaria per le tematiche ambientali, viene adottata la Comunicazione interpretativa della Commissione *Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*³⁹, che si presenta espressamente come un contributo attuativo della Comunicazione della Commissione *Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile*, di pochi mesi precedente.⁴⁰

³⁸ «La collaborazione con il mercato potrebbe articolarsi nei seguenti punti: • incoraggiare una più ampia adozione del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS); • incoraggiare le imprese a pubblicare relazioni sulle proprie prestazioni e a rispettare i requisiti in materia ambientale; • istituire programmi di ricompensa per le imprese che rispettano l'ambiente; • incoraggiare gli accordi di autoregolamentazione; • adottare una politica integrata dei prodotti; • promuovere l'uso e la valutazione dell'efficacia del marchio ecologico; • promuovere una politica di appalti pubblici rispettosa dell'ambiente; • adottare la legislazione sulla responsabilità ambientale».

³⁹ Comunicazione della Commissione, 4 luglio 2001, COM (2001) 274, *Comunicazione interpretativa della Commissione il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*.

⁴⁰ In apertura della Comunicazione, nel *Sommario*, si afferma che: «Come sottolineato nella comunicazione della Commissione del maggio 2001 "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo

Nella Comunicazione interpretativa sugli appalti, la Commissione ripercorre l'evoluzione comunitaria in campo ambientale a partire dall'approvazione delle prime direttive sugli appalti pubblici, prive di alcun riferimento a considerazioni ambientali, e, proprio sulla base del riconoscimento di tale progresso, ritiene opportuna l'induzione a una nuova valutazione degli interessi ambientali.

Il documento si apre, infatti, con una "dichiarazione d'intenti" sulla volontà di analizzare e attuare le possibilità integrative offerte dal diritto comunitario in vigore, nella consapevolezza che nuove e ulteriori possibilità sono affidabili soltanto al legislatore e non a un atto interpretativo.⁴¹ Si creano così basi più solide per il successivo recepimento delle istanze ambientali nelle direttive di settore.

A livello nazionale italiano, l'incontro esplicito tra materia ambientale e contrattualistica pubblica avviene per la prima volta nel documento

sostenibile", presentata alla riunione del Consiglio europeo di Goteborg del giugno 2001, gli Stati membri dovrebbero valutare come fare un uso migliore degli appalti pubblici per favorire prodotti e servizi compatibili con l'ambiente. La presente comunicazione intende fornire un contributo a tale fine».

⁴¹ *«Il presente documento intende analizzare e mettere in luce le possibilità offerte dal diritto comunitario in vigore per quanto riguarda l'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici. L'introduzione di nuove possibilità, oltre a quelle offerte dal diritto vigente, implica l'intervento del legislatore comunitario».*

*Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*⁴²

(assieme ad altri strumenti quali l'Agenda 21 Locale,⁴³ la Valutazione

⁴² Approvata dal CIPE il 2 agosto 2002 con Deliberazione n. 57 e pubblicata in G.U. 255 del 30 ottobre 2002, Supplemento Ordinario n. 205. In verità, singole e limitate considerazioni di carattere ambientale sono introdotte già alla fine degli anni Novanta per procedere all'emanazione di norme finalizzate a incrementare l'acquisto, da parte delle amministrazioni pubbliche, di beni a basso impatto ambientale. Nel 1997, il cd. *Decreto Ronchi*, adottato in attuazione della normativa comunitaria sui rifiuti, ora abrogato, (Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, *Attuazione delle Direttive 91/156/CE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*, in G.U. n. 38 del 15 novembre 1997, Supp. Ord. n. 33) prevede l'adozione, da parte delle Regioni, di norme volte a coprire il fabbisogno annuale di carta negli uffici pubblici, con una quota di carta riciclata pari almeno al 40% del fabbisogno stesso. L'anno successivo, il Decreto Ministeriale 27 marzo 1998, *Mobilità sostenibile nelle aree urbane* (in G.U. n. 179 del 3 agosto 1998), riguarda la mobilità sostenibile nelle aree urbane e stabilisce che le amministrazioni statali, regionali, locali, gli enti gestori di servizi pubblici e di pubblica utilità (sia pubblici che privati), nel rinnovo annuale del loro parco veicolare, provvedano all'acquisto di una quota di autoveicoli elettrici, ibridi, o con alimentazione a gas naturale, GPL, o carburanti alternativi con pari livello di emissioni, dotati di dispositivo per l'abbattimento delle emissioni inquinanti, nelle percentuali e nei tempi espressamente indicati. Lo stesso Decreto individua regole e definizioni affinché le Regioni adottino disposizioni, destinate agli enti pubblici e alle società a prevalente capitale pubblico, a garanzia dell'acquisto di beni e manufatti realizzati con materiale riciclato per almeno il 30% del fabbisogno annuale. Negli anni successivi, la legislazione italiana (Legge n. 448 del 28 dicembre 2001 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2002) in GU n. 301 del 29 dicembre 2001) introduce ulteriori considerazioni di carattere ambientale finalizzate a favorire una politica di "green purchasing" all'interno della P.A., con la previsione per cui le amministrazioni pubbliche, ad ogni livello, oltre che i gestori di servizi di pubblica utilità (pubblici e privati), nell'acquisto di pneumatici di ricambio per le loro flotte di autovetture e di autoveicoli commerciali e industriali, debbano riservare una quota all'acquisto di pneumatici ricostruiti, pari ad almeno il 20% del totale. Tutte queste norme, tuttavia, non hanno avuto alcun peso nel modificare l'impostazione tradizionale

dell'interesse ambientale nelle procedure ad evidenza pubblica, dato che si limitano a stabilire vincoli sugli oggetti degli acquisti e sulle relative proporzioni per tutelare meglio l'ambiente o ridurre la produzione di rifiuti, senza orientare ad ampio spettro le politiche di acquisto e senza, soprattutto, incidere sul nucleo normativo delle procedure di scelta del contraente.

⁴³ Punti 58 e 59 della Strategia. L'Agenda 21 è un documento di intenti e obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 Paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992. Tale documento è formato da 40 capitoli e suddiviso in 4 sezioni: dimensioni economiche e sociali, conservazione e gestione delle risorse per lo sviluppo, rafforzamento del ruolo delle forze sociali e strumenti di attuazione. In particolare, il capitolo 28, *Iniziativa delle amministrazioni locali di supporto all'Agenda 21*, riconosce un ruolo decisivo alle comunità locali nell'attuare le politiche di sviluppo sostenibile, tenuto conto che oltre il 45% della popolazione mondiale vive in contesti urbani, percentuale destinata a crescere fino al 63% nel 2030. Nel capitolo 28, si legge «*Ogni amministrazione locale dovrebbe dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private e adottare una propria Agenda 21 locale. Attraverso la consultazione e la costruzione del consenso, le amministrazioni locali dovrebbero apprendere e acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie*». L'Agenda 21 locale può in questo modo essere definita come un processo, condiviso da tutti gli attori presenti sul territorio (*stakeholder*), per definire un piano di azione locale che guardi al XXI secolo. Nel Vertice Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile (WSSD), tenutosi a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002, ha rappresentato un'importante occasione per rilanciare l'impegno degli enti locali. Nei documenti finali del *Summit* il governo locale ha ottenuto il riconoscimento della comunità internazionale per il suo ruolo di attore chiave nell'attuazione dell'Agenda 21. L'obiettivo per il prossimo decennio è di passare dall'Agenda 21 all'Azione 21 e di adottare Piani d'azione “*concreti e realistici*” (Fonte: Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare <http://www.minambiente.it/pagina/cose-lagenda-21>).

Per un approfondimento sull'argomento v. W. SANCASSIANI, *Local agenda 21 in Italy: an effective governance tool for facilitating local communities' participation and promoting capacity building for sustainability*, in *Local Environment*, 2005, vol. 10, fasc. 2, p. 189, DOI: 10.1080/1354983052000330770; L. DAVICO E F. GUIATI, *Agenda 21 Locale*, in *Sociologia urbana e rurale*, 2002, fasc. 68, p. 85, disponibile su

Ambientale Strategica⁴⁴ e la contabilità ambientale)⁴⁵, il quale promuove un approccio dinamico volto alla rivisitazione delle

francoangeli.it; V. GIANNELLA, *Agenda 21 Locale. Forza e limiti di un modello debole a dieci anni da Rio*, in *Archivio di Studi urbani e regionali*, 2002, fasc. 75.

⁴⁴ Punti 29-36 della Strategia. Al punto 34, in particolare, si afferma che «*La valutazione di impatto sulle singole opere non è sufficiente per garantire la sostenibilità complessiva. La VIA deve essere integrata a monte con Piani e Programmi che nella loro formulazione abbiano già assunto i criteri necessari alla sostenibilità ambientale. A questo fine occorre sviluppare le nuove metodologie di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) dei Piani e dei Programmi [...]*». In materia di VAS, v. A. MILONE, *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2011, fasc. 2-3, p. 95; G. MANFREDI, *VIA e VAS nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, fasc. 1, p. 63; G. GALOTTO, *V.A.S. la valutazione ambientale strategica di piani e programmi: il percorso a ostacoli della VAS: dall'Unione Europea alle regioni italiane*, Milano, Ars edizioni informatiche, 2007. La giurisprudenza in materia di VAS e procedure ambientali è abbondante; *ex multis*, v. Cons. Stato, sez. IV, 26 febbraio 2015, n. 975 che afferma: «*La valutazione ambientale di piani e programmi (VAS) e la valutazione di progetti (VIA) hanno entrambe la finalità di assicurare che l'attività antropica sia compatibile con le condizioni per uno sviluppo sostenibile, siccome previsto dall'art. 4 comma 3 del codice ambiente; più in particolare: la valutazione ambientale di piani e programmi ha la finalità di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente, contribuendo all'integrazione delle relative previsioni, con considerazioni specificamente ambientali, che siano tali da guidare l'Amministrazione nell'effettuazione delle scelte discrezionali, tipiche, per l'appunto, dei piani e dei programmi; la valutazione di singoli progetti avviene invece sulla base della progettazione preliminare ed ha l'obiettivo di verificare l'impatto sull'ambiente dell'opera progettata: in sintesi, la VAS concerne la pianificazione e la programmazione alle quali l'amministrazione è obbligata, ed è concomitante alla stessa così da favorire l'emersione e l'evidenziazione dell'interesse ambientale di modo che esso venga in via prioritaria considerato dall'amministrazione; la VIA concerne i singoli progetti ed è necessaria ai fini della verifica dell'entità dell'impatto ambientale dell'opera proposta, in modo da stimolare soluzioni mitigative da valutare secondo il principio dello sviluppo sostenibile, sino all'opzione zero, qualora l'impatto non sia evitabile neanche con l'adozione di cautele*».

tecniche di tutela ambientale sino a quel momento utilizzate, nel rispetto del principio comunitario di integrazione delle politiche; per cui, nella sezione della Strategia dedicata all'«*integrazione del fattore ambientale nei mercati*», si raccomanda, sulla base della considerazione del notevole impatto economico degli acquisti pubblici, di «*internalizzare*» obbligatoriamente i requisiti ambientali al fine di ottenere l'integrazione;⁴⁶ il termine utilizzato per indicare la *coniunctio*, tra l'altro, è estremamente evocativo perché «internalizzare» è più penetrante e incisivo di un semplice «inserire» e ben risponde alla dinamica dell'integrazione delle politiche.

Finalmente, con le Direttive 17/2004⁴⁷ e 18/2004⁴⁸, il legislatore comunitario conferma l'evoluzione della sensibilità nei confronti delle problematiche ambientali accogliendo le indicazioni di inserimento

⁴⁵ Punti 60-64 della Strategia. In dottrina, v. M. D'AURIA, *La contabilità ambientale nei bilanci pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, fasc. 2, p. 461.

⁴⁶ V. punto 38 della Strategia.

⁴⁷ *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* (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004).

⁴⁸ *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* (G.U.C.E. n. 134 del 30 aprile 2004).

normativo dell'elemento verde nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici.⁴⁹

La direttiva 18/2004, in particolare, risponde all'esigenza di definitiva *reductio ad unitatem* delle normative sulle procedure di appalti pubblici, più volte modificate in risposta al contesto creato dal Libro Verde sugli appalti della Commissione del 1996; oltre che sulle indicazioni della Commissione, la direttiva fonda espressamente le sue scelte sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia,⁵⁰ il cui *leading case*⁵¹ è la sentenza “*Concordia Bus Finland*”⁵².

⁴⁹ In generale, sulle direttive appalti del 2004 e le novità introdotte v. G. MESSINA, *Le nuove direttive comunitarie in materia di appalti pubblici*, in *Diritto del commercio internazionale: pratica internazionale e diritto*, 2005, 19.1: 97, p. 116; G. MARCHIANO, *Prime osservazioni in merito alle direttive di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Direttive n. 17 e n. 18/2004*, in *Rivista trimestrale appalti*, 2004, p. 854; Y. ALLAIN, *The new european directives on public procurement: change or continuity?*, in *Public Contract Law Journal*, 2006, vol. 35 n. 3, p. 517, disponibile su <http://www.jstor.org/stable/25755373>; M. Y. F. GARCÍA, *La nueva regulación de la contratación pública en el derecho comunitario europeo*, in *Revista de administración pública*, 2005, 166, p. 281.

⁵⁰ Al considerando n. 1, in apertura, si afferma: «*In occasione di nuove modificazioni alle direttive 92/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, 93/36/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, necessarie per rispondere alle esigenze di semplificazione e di modernizzazione formulate sia dalle amministrazioni aggiudicatrici che dagli operatori economici nel contesto delle risposte al Libro verde adottato dalla Commissione il 27 novembre 1996, è opportuno, per motivi di chiarezza, procedere alla*

loro rifusione in un unico testo. La presente direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare sulla giurisprudenza relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce le possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino i principi fondamentali di cui al considerando 2».

⁵¹ V. S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, vol. 1, in *Corso di diritto amministrativo* (diretto da S. Cassese), Milano, Giuffrè editore, 2012, p. 416.

⁵² GU C 274 del 09 novembre 2002, causa C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab, già Stagecoach Finland Oy Ab contro Helsingin kaupunki e HKL-Bussiliikenne*. L'oggetto del giudizio è l'aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di un appalto relativo alla prestazione di servizi di trasporto urbano mediante autobus per il quale l'Amministrazione prevede un criterio ecologico come il minor livello di emissioni di ossido di azoto o di livello sonoro degli autobus. La Corte europea con la sentenza statuisce che: «L'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, dev'essere interpretato nel senso che, quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione. Peraltro, il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione siffatti criteri, per il solo fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri. Ciò varrebbe anche se il procedimento di aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi rientrasse nella sfera di applicazione della direttiva 93/38, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni. Infatti, dato che le direttive in materia di appalti pubblici, le cui disposizioni relative ai criteri di assegnazione sono redatte in termini sostanzialmente

Con l'adozione delle Direttive del 2004 è espressamente conferita alle stazioni appaltanti la possibilità di prevedere e considerare fattori differenti da quelli economici, in ciascuna fase della procedura di gara, dalla determinazione dell'oggetto dell'appalto, tramite la redazione di specifiche tecniche ecologicamente orientate, sino alla definizione delle condizioni di esecuzione, rispondenti eventualmente a particolari criteri ambientali.

identici, mirano a raggiungere obiettivi simili nei loro rispettivi settori di applicazione e che l'obbligo di rispettare il principio della parità di trattamento corrisponde all'essenza stessa di dette direttive, non vi è alcuna ragione per interpretarle in modo diverso» (massima). Disponibile su curia.europa.eu.

In seguito, l'apertura sancita con la sentenza *Concordia Bus* viene confermata con la sentenza *EVN AG et Wienstrom GmbH c. Republik Oesterreich* del 4 dicembre 2003 (C-448/01), nella quale si precisa che le stazioni appaltanti conservano una generale discrezionalità nella scelta dei pesi da attribuire ai criteri ambientali nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa e che eventuali criteri ambientali aggiuntivi non sono illegittimi di per sé in ragione della sola assenza della garanzia di raggiungere, in concreto, gli obiettivi ambientali perseguiti dalla stazione appaltante. In ultimo, in seguito all'intervenuto mutamento del quadro normativo comunitario con le direttive del 2004, la Corte di Giustizia torna ad esprimersi con la sentenza *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi* del 10 maggio 2012 (C-68/10), in cui si giudica di un bando di gara di una provincia dei Paesi Bassi per la fornitura e gestione di macchine automatiche per la distribuzione di bevande, comprensiva della provvista degli alimenti necessari per la loro erogazione; la pronuncia della Corte investe sia le specifiche tecniche, sia le condizioni particolari di esecuzione del contratto, sia la disciplina dei criteri di aggiudicazione, per la considerazione di criteri ambientali.

In attuazione delle direttive comunitarie, in Italia viene approvato il Codice dei Contratti pubblici⁵³ (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) che segna una tappa importante sulla via dell'integrazione organica delle politiche.

Il complesso normativo riflette, sia pure con qualche divergenza,⁵⁴ il medesimo tentativo unificatore della materia compiuto dalle direttive,

⁵³ In generale, sul D.Lgs. 163/2006 e la sua applicazione, v. F. ASTONE, *Il diritto comunitario degli appalti pubblici ed il codice dei contratti*, in *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* (a cura di F. Saitta), Padova, 2008, p. 36; P. SANTORO, *Aggiudicazione provvisoria e definitiva del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Foro amm. CDS*, 2006, fasc. 4, p. 1309; A. AMBROSI, *L'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici tra legge regionale e disposizioni comunitarie*, in *Le Regioni*, 2007, 35.3-4, p. 515; M. A. SANDULLI, *La nuova tutela giurisdizionale in tema di contratti pubblici* (note a margine degli artt. 244-245 del codice De Lise), in *Foro amm. TAR*, 2006, 10, p. 3.375; R. DE NICTOLIS, *Le novità del terzo (e ultimo) decreto correttivo del codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e Appalti*, 2008, 11, p. 1.225; A. CANCRINI, P. PISELLI, V. CAPUZZA, *La nuova legge degli appalti pubblici, Commentario al codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture*, IGOP, 2006.

⁵⁴ V. D. GALLI, *I difficili rapporti tra disciplina comunitaria e nazionale in tema di contratti pubblici*, in *Una nuova pubblica amministrazione: aspetti problematici e prospettive di riforma dell'attività contrattuale* (a cura di C. Franchini e F. Tedeschini), Torino, G. Giappichelli Editore, 2009, in cui l'Autore analizza la convivenza tra norme comunitarie e disciplina nazionale in materia di contratti pubblici e le ragioni, economiche, politico-istituzionali, organizzative, della divergenza del diritto interno rispetto alle indicazioni europee. In particolare, l'Autore sostiene che il Codice dei Contratti del 2006 ha una portata che trascende il mero adeguamento, affermando che: «Esemplificativa della complessità dei rapporti tra disciplina comunitaria e nazionale è l'esperienza del Codice dei Contratti Pubblici sul quale la Commissione europea ha sollevato numerose censure. Queste sono essenzialmente riconducibili a tre tipologie: a) alla diretta incompatibilità di alcune disposizioni nazionali con quelle contenute nelle

nonché lo spirito comunitario di superamento della tradizionale concezione economicistica della contrattualistica pubblica, verso l'integrazione delle politiche.

Il codice dei contratti si occupa dell'ecocompatibilità degli appalti in numerose disposizioni, sia direttamente sia indirettamente, cui si affiancano le previsioni del regolamento di esecuzione di cui al d.p.r. 5 ottobre 2010, n. 207.

L'attenzione per l'ambiente è oramai vivida anche in Italia.

Il 2006, per l'Italia, è l'anno dell'ambiente.

A conferma, viene approvato, nello stesso anno, anche il Codice dell'ambiente⁵⁵ e, a pochi mesi dall'approvazione del Codice dei contratti pubblici, la Legge 296 del 27 dicembre 2006⁵⁶ (Finanziaria

direttive [...]; b) alla incompletezza di talune disposizioni rispetto alle norme contenute nelle direttive; c) alla mancata trasposizione di alcune disposizioni».

⁵⁵ D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 («Norme in materia ambientale»).

Va precisato che, nel codice dell'ambiente, il nuovo paradigma comunitario non è stato adeguatamente svolto, anche dopo le modiche apportate al testo dai d.lgs. n. 4/2008 e n. 205/2010, dato che gli unici riferimenti a procedimenti “verdi” sono, da un lato, confinati alla disciplina di settore dei rifiuti, dall'altro, si concretano in generali sollecitazioni alle stazioni appaltanti sulla previsioni di condizioni di appalto e regole di gara finalizzate all'impiego di materiali riciclati, prevenzione della produzione di rifiuti, al ciclo di vita di prodotti etc. A confronto, è semmai con il codice dei contratti pubblici che i principi comunitari trovano un più compiuto coinvolgimento.

⁵⁶ Articolo 1, commi 1.126 e 1.127: «1126. È autorizzata la spesa di 50.000 euro per finanziare l'attuazione e il monitoraggio di un “Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”, predisposto dal

2007) interviene con la previsione di finanziamento di un «*Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione*», approvato, successivamente, con D.M. del Ministro dell'Ambiente dell'11 aprile 2008.⁵⁷

Il Piano d'azione dà una definizione⁵⁸ di *green public procurement*, ne stabilisce il campo attuativo,⁵⁹ i settori merceologici⁶⁰ e gli obiettivi;⁶¹

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sottoposto alla approvazione dalla CONSIP Spa, costituita in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414. Il Piano prevede l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, sulla base dei seguenti criteri: a) riduzione dell'uso delle risorse naturali; b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili; c) riduzione della produzione di rifiuti; d) riduzione delle emissioni inquinanti; e) riduzione dei rischi ambientali.

1127. Il piano di cui al comma 1126 indica gli obiettivi di sostenibilità ambientale da raggiungere per gli acquisti nelle seguenti categorie merceologiche: a) arredi; b) materiali da costruzione; c) manutenzione delle strade; d) gestione del verde pubblico; e) illuminazione e riscaldamento; f) elettronica; g) tessile; h) cancelleria; i) ristorazione; l) materiali per l'igiene; m) trasporti».

⁵⁷ Decreto ministro dell'Ambiente dell'11 aprile 2008, pubblicato in G.U. l'8 maggio 2008 (*Approvazione del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*).

⁵⁸ «*Il GPP è l'approccio in base al quale le pubbliche amministrazioni integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita*».

introduce anche i “criteri ambientali minimi”⁶² per la sostenibilità ambientale in determinate categorie merceologiche.

⁵⁹ *«Il GPP si rivolge a tutti i soggetti pubblici nazionali e locali, tra cui: Amministrazioni centrali dello Stato e loro Agenzie, Enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Comuni, Città metropolitane, Comunità montane), ASL e aziende ospedaliere, Enti parco nazionali e regionali, le centrali di committenza (CONSIP, IntercentER), le Università, gli enti di ricerca, le scuole, gli enti, le società e le imprese che offrono servizi di trasporto pubblico locale. Inoltre le Province e i Comuni sono altresì invitati a favorire pratiche di GPP presso le scuole che ricadono nella loro competenza amministrativa».*

⁶⁰ *«Per raggiungere gli obiettivi ambientali, il PAN prevede di intervenire, mediante l'introduzione di criteri ecologici, su undici settori merceologici: • arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura); • edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade); • gestione dei rifiuti; • servizi urbani e al territorio (gestione verde pubblico, arredo urbano); • servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa); • elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione); • prodotti tessili e calzature; • cancelleria (carta e materiali di consumo); • ristorazione (servizio mensa e forniture alimentari); • servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene); • trasporti (mezzi e servizi di trasporto, sistemi di mobilità sostenibile)».*

⁶¹ *«Gli obiettivi ambientali che dovranno essere perseguiti con l'eco-riconversione degli acquisti pubblici sono: • efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia e conseguente riduzione di CO₂; • riduzione dell'uso di sostanze pericolose o inquinanti; • riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti».*

⁶² *Ai sensi dell'articolo 2 del Piano d'Azione (Criteri ambientali minimi): «Con successivi decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministeri concertanti, saranno definiti, per le categorie merceologiche indicate all'articolo 1, comma 1127, della legge n. 296/2006, gli specifici obiettivi di sostenibilità ambientale così come definiti al paragrafo 4.3 del citato Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, che*

Recente conferma della crescente attenzione per la tutela ambientale si rinviene nel testo della Direttiva 2014/24⁶³ in materia di appalti pubblici; l'ultima direttiva appalti è molto più "green" delle precedenti e rappresenta l'esatta conseguenza dell'iter di sensibilizzazione e di integrazione della tutela dell'ambiente nella contrattazione pubblica. Già al considerando nr. 2 è esaltato l'importante contributo degli appalti pubblici a una generale crescita «intelligente, sostenibile e inclusiva» mediante connessione con il criterio dello sviluppo sostenibile e il richiamo alla Strategia Europa 2020.⁶⁴ Il considerando nr. 91 fa riferimento al diritto primario

rappresenteranno le "misure" previste dal comma 1126 della legge n. 296/2006». Sui CAM, v. *infra*, Capitolo III, par. 1).

⁶³ Il 28 marzo 2014 sono state pubblicate le tre nuove direttive europee in materia di contratti pubblici, reperibili in www.eur-lex.it. La Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e la Direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, modificano e sostituiscono, rispettivamente, la Direttiva 2004/18/CE e la Direttiva 2004/17/CE, allo scopo di realizzare la semplificazione delle procedure, nonché di avvicinare la disciplina dei settori "speciali" a quella dei settori classici. A queste si accompagna la Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, che va a disciplinare un importante ambito finora oggetto di parziale regolazione. In dottrina, v. G. GRECO, *La direttiva in materia di "concessioni"*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, fasc. 5, p. 1.095; S. MOROSI, *Le principali novità della nuova direttiva europea 2014/24/UE in materia di contratti pubblici nei settori ordinari*, 2016, disponibile su ambientediritto.it.

⁶⁴ Considerando nr. 2: «Gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020, illustrata nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo "Europa 2020 - Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" ('strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva'),

dell'Unione in materia ambientale e sancisce l'intenzione di chiarire alle Amministrazioni pubbliche come tutelare l'ambiente all'interno degli appalti.⁶⁵

La nuova direttiva è più verde perché rilancia il concetto di *life-cycle costing*⁶⁶ (costo del ciclo di vita) e lo utilizza quale riferimento primo

in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici [...]».

⁶⁵ Considerando nr. 91: «L'articolo 11 TFUE impone che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente siano integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. La presente direttiva chiarisce in che modo le amministrazioni aggiudicatrici possono contribuire alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile, garantendo loro la possibilità di ottenere per i loro appalti il migliore rapporto qualità/prezzo».

⁶⁶ L'art. 68 della Direttiva contiene una definizione del concetto: «1. I costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro: a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali: i) costi relativi all'acquisizione; ii) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse; iii) costi di manutenzione; iv) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio; b) costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato; tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici. 2. Quando valutano i costi utilizzando un sistema di costi del ciclo di vita, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nei documenti di gara i dati che gli offerenti sono tenuti a fornire e il metodo che l'amministrazione aggiudicatrice impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati. Il metodo impiegato per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali soddisfa tutte le seguenti condizioni: a) è basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. In

e fondamentale di ogni valutazione,⁶⁷ in particolare della fase aggiudicativa per il tramite del miglior rapporto qualità/prezzo.⁶⁸

Il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ha introdotto in Italia, sia pure in maniera frettolosa,⁶⁹ il nuovo Codice dei contratti pubblici, recependo le istanze verdi della Direttiva e riordinando la materia.⁷⁰

particolare, qualora non sia stato istituito per un'applicazione ripetuta o continua, non favorisce né svantaggia indebitamente taluni operatori economici; b) è accessibile a tutte le parti interessate; c) i dati richiesti possono essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di paesi terzi parti dell'AAP o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare. 3. Ogniquale volta un metodo comune per il calcolo dei costi del ciclo di vita è stato reso obbligatorio da un atto legislativo dell'Unione, tale metodo comune è applicato per la valutazione dei costi del ciclo di vita. Un elenco di tali atti legislativi e, ove necessario, degli atti delegati che li integrano è contenuto nell'allegato XIII. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 87 riguardo all'aggiornamento di tale elenco, qualora un aggiornamento si renda necessario a causa dell'adozione di nuova legislazione che rende obbligatorio un metodo comune o a causa dell'abrogazione o della modifica degli atti giuridici esistenti».

⁶⁷ Sul costo del ciclo di vita, v. *infra*, Capitolo IV, par. 2).

⁶⁸ Sul punto v. *infra*, nota 128.

⁶⁹ Sulle criticità dovute ai tempi ristretti di approvazione del nuovo codice si è espresso il Consiglio di Stato, in sede consultiva, con parere n. 855 del 1° aprile 2016: «Essendo la delega del 28 gennaio 2016 e scadendo il termine per la sua attuazione il 18 aprile 2016, è evidente la ristrettezza dei tempi entro cui il Governo è chiamato a redigere un testo complesso e articolato»; ancora, «Una codificazione richiede tuttavia un periodo adeguato di ricognizione delle norme e della giurisprudenza, ricostruzione, confronto con gli operatori del settore, al fine di confezionare regole chiare, univoche, ben coordinate. Nel caso odierno, un maggior tempo avrebbe consentito di meglio supportare le sfide della delega. Il testo del codice risente dei tempi ristretti, e presenta pertanto inevitabili incoerenze sistematiche, refusi, disposizioni non ben coordinate, imprecisioni

CAPITOLO III

1) ART. 34: SOSTENIBILITÀ E CRITERI AMBIENTALI MINIMI

La “norma chiave” dell’approccio strumentale dell’appalto per fini di sostenibilità è il nuovo art. 34 del Codice dei contratti pubblici, rubricato «*Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*».

L’articolo è inserito all’interno del titolo dedicato ai «*Principi comuni*» sulle modalità di affidamento; la sua considerazione è, quindi, prioritaria e le sue statuizioni governano l’intero *iter* procedurale di acquisto.

lessicali e di recepimento, essendo mancata, verosimilmente, una pausa di ponderazione e rilettura complessiva dell’articolato».

Si elencano, di seguito, per approfondimento, i comunicati ANAC successivi all’emanazione del codice: Comunicato 31 maggio 2016: Procedimenti per l’iscrizione nel casellario informatico di cui all’art. 80, comma 5, lett. g) d.lgs. n. 50 del 2016; Comunicato 11 maggio 2016: Indicazioni operative alle stazioni appaltanti e agli operatori economici a seguito dell’entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici; Comunicato 4 maggio 2016: Deliberazione n. 157 del 17 febbraio 2016 – Regime transitorio dell’utilizzo del sistema AVCpass; Comunicato 3 maggio 2016: Indicazioni sul regime transitorio nel nuovo Codice degli appalti e delle concessioni; Comunicato 22 aprile 2016, congiunto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Presidente dell’Autorità Nazionale Anticorruzione: Indicazioni sul regime transitorio nel nuovo Codice degli appalti e delle concessioni.

⁷⁰ Sul nuovo codice dei contratti pubblici, v. più approfonditamente i successivi Capitoli III e IV.

L'art. 34 è la vera rivoluzione del nuovo Codice e ha il merito di dedicare al principio della sostenibilità ambientale una disposizione isolata all'interno dei principi comuni generali; il suo scopo è la garanzia di una sostenibilità minima alla base di ogni procedura pubblica.

La norma statuisce che: *«1. Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, a quanto specificamente previsto nell'articolo 144.*

2. I criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1 sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6. Nel caso dei contratti relativi ai servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale, scolastica e sociale di cui all'articolo 95, comma 3, lettera a), e dei

contratti relativi ai servizi di ristorazione di cui all'articolo 144, il suddetto decreto può stabilire che l'obbligo di cui al comma 1 si applichi anche per una quota inferiore al 50 per cento del valore a base d'asta. Negli altri casi il medesimo obbligo si applica per gli affidamenti di qualunque importo, per almeno il 50 per cento del valore a base d'asta, relativamente alle categorie di forniture e affidamenti non connesse agli usi finali di energia e oggetto dei criteri ambientali minimi, mentre si applica per l'intero valore delle gare, relativamente alle categorie di appalto con le quali si può conseguire l'efficienza energetica negli usi finali quali:

- a) acquisto di lampade a scarica ad alta intensità, di alimentatori elettronici e di moduli a LED per illuminazione pubblica, acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica;*
- b) attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici;*
- c) servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici;*
- d) affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici e per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione.*

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

La disposizione codicistica obbliga al rispetto di criteri prefissati, i “Criteri Ambientali Minimi” (CAM), cioè quelle «indicazioni tecniche»⁷¹ consistenti sia in considerazioni generali che in considerazioni specifiche di natura prevalentemente ambientale e, quando possibile, etico-sociale, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara e utili, in caso di positivo recepimento, a classificare come “sostenibile” l’acquisto o l’affidamento.

Tali criteri si definiscono “minimi” in quanto sono requisiti “di base”, superiori alle previsioni di legge, per qualificare gli acquisti preferibili dal punto di vista della sostenibilità.

Si tratta di criteri scientificamente validi.

Senza dubbio, l'imposizione di *standard* da rispettare per il raggiungimento di obiettivi prefissati è un importante strumento di politica ambientale per la regolamentazione del mercato; per di più, la facilità di gestione, i bassi costi di controllo del rispetto degli *standard*

⁷¹ V. *infra*, definizione del *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione*

ambientali nonché il ruolo altrettanto utile in sede giudiziale quando si tratti di valutare la legittimità delle scelte compiute sui criteri di selezione, ne determinano una forte popolarità tra gli strumenti esistenti di politica ambientale.

La struttura e la modalità di formulazione di *standard* come i CAM consentono anche di facilitare al massimo il compito delle stazioni appaltanti che vogliono adottare o implementare pratiche sostenibili, dato che con un semplice “copia ed incolla” possono trasferire nei propri capitolati le caratteristiche ambientali e i relativi mezzi di prova per verificare la conformità delle offerte pervenute ai requisiti ambientali richiesti.

L’origine dell’introduzione di criteri ambientali minimi in materia di contrattualistica pubblica è rinvenibile nel «*Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione*», e nel successivo decreto di approvazione del Ministro dell’Ambiente dell’11 aprile 2008⁷².

⁷² Decreto del ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze e il Ministro dello Sviluppo Economico) dell’11 aprile 2008, pubblicato in G.U. l’8 maggio 2008 («*Approvazione del Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*»).

Lo scopo del Piano⁷³ è lo sfruttamento delle potenzialità degli appalti per il miglioramento ambientale⁷⁴ e tra le azioni previste a tal fine si include la *«definizione, per prodotti, servizi e lavori identificati come prioritari per gli impatti ambientali e i volumi di spesa, di indicazioni*

⁷³ Il Piano d'azione è un programma in cui si valuta la situazione attuale e si pongono obiettivi da raggiungere

⁷⁴ Punto 3.1 del Piano (*Lo scopo*): *«Il Piano d'Azione Nazionale ha l'obiettivo di promuovere la diffusione del GPP presso gli enti pubblici e intende favorire le condizioni necessarie per far sì che il GPP possa dispiegare in pieno le sue potenzialità come strumento per il miglioramento ambientale. Coerentemente con le indicazioni fornite dalla Commissione, il Piano d'Azione Italiano ha lo scopo di diffondere il GPP attraverso le seguenti azioni:*

- *coinvolgimento dei soggetti rilevanti per il GPP a livello nazionale;*
- *diffusione della conoscenza del GPP presso la Pubblica Amministrazione e gli altri enti pubblici, attraverso attività di divulgazione e di formazione;*
- *definizione, per prodotti, servizi e lavori identificati come prioritari per gli impatti ambientali e i volumi di spesa, di indicazioni metodologiche per la costruzione di processi di acquisto "sostenibili" e di criteri ambientali da inserire nei capitolati di gara;*
- *definizione di obiettivi nazionali, da raggiungere e ridefinire ogni tre anni;*
- *monitoraggio periodico sulla diffusione del GPP e analisi dei benefici ambientali ottenuti.*

Attraverso le azioni previste dal Piano d'Azione Nazionale e in particolare sulla base dei criteri ambientali minimi sarà possibile guidare gli enti pubblici all'applicazione del GPP e disporre di strumenti per riconoscere e supportare le strategie di GPP anche attraverso la diffusione di strumenti atti alla diffusione di beni, servizi e lavori con caratteristiche ambientali migliorative».

metodologiche per la costruzione di processi di acquisto “sostenibili” e di criteri ambientali da inserire nei capitolati di gara»⁷⁵.

Le premesse normative del Piano d’Azione, del suo decreto attuativo e, dunque, del nuovo art. 34 del codice dei contratti pubblici, sono la *Comunicazione sulla Politica Integrata dei prodotti (IPP) “Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale”⁷⁶*, in cui la Commissione invita gli Stati membri ad elaborare e rendere accessibili al pubblico appositi piani di azione per l’integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici, e la Legge 296 del 27 dicembre 2006⁷⁷ (Finanziaria 2007) che autorizza la spesa per il finanziamento del Piano d’azione per la sostenibilità.

⁷⁵ Il Piano d’Azione Nazionale rinvia ad appositi decreti emanati dal Ministero dell’Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare l’individuazione di un set di criteri ambientali “minimi” per ciascuna tipologia di acquisto che ricade nell’ambito delle categorie merceologiche individuate.

⁷⁶ COM (2003) 302 del 18 giugno 2003

⁷⁷ Articolo 1, commi 1.126 e 1.127: «1126. È autorizzata la spesa di 50.000 euro per finanziare l’attuazione e il monitoraggio di un “Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”, predisposto dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dell’economia e delle finanze e dello sviluppo economico, d’intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sottoposto alla approvazione dalla CONSIP Spa, costituita in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414. Il Piano prevede l’adozione di misure volte all’integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, sulla base dei seguenti criteri: a) riduzione dell’uso delle risorse naturali; b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili; c) riduzione della

In ultimo, il cd. Collegato ambientale⁷⁸ del 2015 ha introdotto l'art. 68 bis⁷⁹, rubricato «*Applicazione di criteri ambientali minimi negli*

produzione di rifiuti; d) riduzione delle emissioni inquinanti; e) riduzione dei rischi ambientali.

1127. Il piano di cui al comma 1126 indica gli obiettivi di sostenibilità ambientale da raggiungere per gli acquisti nelle seguenti categorie merceologiche: a) arredi; b) materiali da costruzione; c) manutenzione delle strade; d) gestione del verde pubblico; e) illuminazione e riscaldamento; f) elettronica; g) tessile; h) cancelleria; i) ristorazione; l) materiali per l'igiene; m) trasporti».

⁷⁸ Legge 28 dicembre 2015, n. 221, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali* (GU Serie Generale n.13 del 18-1-2016).

La Legge prevede varie misure per favorire l'adozione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici: l'attribuzione all'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture del compito di monitorare l'applicazione dei criteri ambientali minimi e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal PAN-GPP; la previsione che i bandi tipo elaborati dall'ANAC debbano contenere indicazioni per l'integrazione nel bando dei criteri ambientali minimi; l'inserimento tra i criteri di valutazione nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa del rispetto delle specifiche tecniche premianti previste dai criteri ambientali minimi.

⁷⁹ «1. *Nell'ambito delle categorie per le quali il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, predisposto in attuazione dei commi 1126 e 1127 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede l'adozione dei criteri ambientali minimi di cui all'articolo 2 del citato decreto 11 aprile 2008, è fatto obbligo, per le pubbliche amministrazioni, ivi incluse le centrali di committenza, di contribuire al conseguimento dei relativi obiettivi ambientali, coerenti con gli obiettivi di riduzione dei gas che alterano il clima e relativi all'uso efficiente delle risorse indicati nella comunicazione della Commissione europea "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse" [COM (2011) 571 definitivo], attraverso l'inserimento, nella documentazione di gara pertinente, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei sottoindicati decreti, relativi alle seguenti*

categorie di forniture e affidamenti: a) acquisto di lampade a scarica ad alta intensità, di alimentatori elettronici e di moduli a LED per illuminazione pubblica, acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 23 dicembre 2013, pubblicato nel supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; b) attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 dicembre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; c) servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 7 marzo 2012, pubblicato nel supplemento ordinario n. 57 alla Gazzetta Ufficiale n. 74 del 28 marzo 2012, e successivi aggiornamenti.

2. L'obbligo di cui al comma 1 si applica per almeno il 50 per cento del valore delle gare d'appalto sia sopra che sotto la soglia di rilievo comunitario previste per le seguenti categorie di forniture e affidamenti oggetto dei decreti recanti criteri ambientali minimi sottoindicati:

a) affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani: allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 58 dell'11 marzo 2014, e successivi aggiornamenti;

b) forniture di cartucce toner e cartucce a getto di inchiostro, affidamento del servizio integrato di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro: allegato 2 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 58 dell'11 marzo 2014, e successivi aggiornamenti;

c) affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per acquisto di ammendanti, di piante ornamentali, di impianti di irrigazione: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 dicembre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; d) carta per copia e carta grafica: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 4 aprile 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 102 del 3 maggio 2013, e successivi aggiornamenti;

e) ristorazione collettiva e derrate alimentari: allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011, pubblicato nella

appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi»; l'art. 68-bis ha avuto vita estremamente breve data la sua abrogazione da parte dell'art. 34 del nuovo codice dei contratti⁸⁰.

Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2011, e successivi aggiornamenti; f) affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 maggio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 20 giugno 2012, e successivi aggiornamenti;

g) prodotti tessili: allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 22 febbraio 2011, pubblicato nel supplemento ordinario n. 74 alla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19 marzo 2011, e successivi aggiornamenti;

h) arredi per ufficio: allegato 2 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 22 febbraio 2011, pubblicato nel supplemento ordinario n. 74 alla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19 marzo 2011, e successivi aggiornamenti.

3. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, prevede un incremento progressivo della percentuale di cui al comma 2, relativamente ai prodotti e servizi di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2011, nell'arco di cinque anni, e aggiorna l'allegato medesimo, con la possibilità di prevedere ulteriori forme di certificazione ambientale, opportunamente regolamentate.

4. L'obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica anche alle forniture di beni e servizi e agli affidamenti di lavori oggetto di ulteriori decreti ministeriali di adozione dei relativi criteri ambientali minimi. 5. Ciascun soggetto obbligato all'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo è tenuto a pubblicare nel proprio sito internet istituzionale i bandi e i documenti di gara con le relative clausole contrattuali recanti i relativi criteri ambientali minimi, nonché l'indicazione dei soggetti aggiudicatari dell'appalto e i relativi capitolati contenenti il recepimento dei suddetti criteri ambientali minimi».

⁸⁰ Si nota che nell'art. 34 del nuovo Codice appalti non è stato riportato il disposto previsto dal comma 5 del precedente art. 68-bis, secondo cui «Ciascun soggetto obbligato all'attuazione delle disposizioni sopra descritte è tenuto a pubblicare nel proprio sito internet istituzionale i bandi e i documenti di gara con le relative clausole contrattuali

L'importanza della definizione di criteri ambientali minimi è stata confermata dall'emanazione, in prima attuazione dell'art. 34, comma 3, del decreto⁸¹ del Ministro dell'ambiente e della tutela del Territorio

recanti i relativi criteri ambientali minimi, nonché l'indicazione dei soggetti aggiudicatari dell'appalto e i relativi capitolati contenenti il recepimento dei suddetti criteri ambientali minimi».

⁸¹ I CAM vengono adottati con decreto ministeriale, sulla base della previsione del Piano per cui «*Il Piano d'Azione Nazionale rinvia ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare l'individuazione di un set di criteri ambientali "minimi" per ciascuna tipologia di acquisto che ricade nell'ambito delle categorie merceologiche individuate*». I decreti sino ad oggi emanati sono i seguenti:

1. D.M. 24 dicembre 2015 (G.U. n. 16 del 21.1.2016): *per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione.*

Questo documento è dichiarato parte integrante del “*Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione*” (PAN-GPP) e doveva contribuire a raggiungere l'obiettivo di raggiungere entro il 2015 la quota del 50% di appalti “verdi” sul totale di appalti aggiudicati per le forniture di detta categoria di prodotti.

Per consentire il monitoraggio degli appalti pubblici “verdi” le stazioni appaltanti ai sensi dell'art.7 comma 8 del D. Lgs. 163/06 debbono comunicare ad ANAC...i dati sui propri acquisti fatti conformemente ai Criteri Ambientali Minimi (CAM), adottati con decreto del Ministro dell'Ambiente.

Tali criteri ambientali si definiscono “minimi” in quanto, devono, tendenzialmente, permettere di dare un'indicazione omogenea agli operatori economici in modo da garantire, da un lato, un'adeguata risposta da parte del mercato, alle richieste formulate dalla pubblica amministrazione e, dall'altro, di rispondere agli obiettivi ambientali che la Pubblica Amministrazione intende raggiungere tramite gli appalti pubblici. Pertanto, tenuto conto di quanto detto, le stazioni appaltanti che vogliono qualificare come “verde” la propria gara di appalto, ai sensi del PAN-GPP, devono recepire almeno le indicazioni contenute nelle sezioni specifiche tecniche, clausole contrattuali/condizioni di esecuzione, selezione dei candidati.

e del Mare del 24 maggio 2016⁸², disciplinante, per le categorie di forniture ed affidamenti non connessi agli usi finali di energia, un

I criteri sono suddivisi in criteri ambientali di base (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, condizioni di esecuzione) e premiali;

2. D.M. 24 dicembre 2015 (G.U. n.16 del 21.1.2016): *per le forniture di ausili per l'incontinenza;*

3. D.M. 13.2.2014 (G.U. 11.3.2014): *per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani;*

4. D.M. 13.2.2014 (G.U. 11.3.2014): *per forniture cartucce toner a getto d'inchiostro e affidamento del servizio di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto d'inchiostro;*

5. D.M. 13 dicembre 2013 (G.U. n. 13 del 17.1.2014): *per l'affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per acquisto di Ammendati – aggiornamento 2013, acquisito di piante ornamentali e impianti di irrigazione (Allegato 1) e forniture di attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio – aggiornamento 2013 (Allegato 2).*

6. D.M. 7.3.2012 (G.U. n. 74 del 28 marzo 2012): *per l'affidamento di servizi energetici per gli edifici;*

7. D.M. 8.5.2012 (G.U. n. 129 del 5.6.2012): *per l'acquisto di veicoli adibiti a trasporto su strada.*

8. D.M. 22.2.2011 (G.U. n.64 del 19 marzo 2011): *per arredi per ufficio.*

⁸² D.M. 24 Maggio 2016 (GU Serie Generale n. 131 del 7-6-2016): «Art. 1. Il presente decreto disciplina l'incremento progressivo della percentuale del valore a base d'asta a cui riferire l'obbligo di applicare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali dei criteri ambientali minimi per i seguenti affidamenti:

a. *servizi di pulizia, anche laddove resi in appalti di global service, e forniture di prodotti per l'igiene, quali detergenti per le pulizie ordinarie, straordinarie;*

b. *servizi di gestione del verde pubblico e forniture di ammendanti, piante ornamentali e impianti di irrigazione;*

c. *servizi di gestione dei rifiuti urbani;*

d. *forniture di articoli di arredo urbano;*

e. *forniture di carta in risme e carta grafica;*

2. *Per gli affidamenti di cui al comma 1, l'obbligo delle stazioni appaltanti di inserire nella documentazione di gara almeno le "specifiche tecniche" e le "clausole contrattuali" dei Criteri ambientali minimi si applica in misura non inferiore alle*

aumento progressivo della percentuale del 50% del valore a base d'asta a cui è obbligatorio applicare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali dei criteri ambientali minimi.

Senza dubbio, la rapidità con cui l'atto è stato emanato, dopo pochissimo tempo rispetto all'entrata in vigore del codice dei contratti, è un'ulteriore conferma della forte tendenza legislativa all'approccio sostenibile.

L'art. 34, dunque, fissa un livello minimo di tutela da rispettare, a garanzia degli obiettivi di sostenibilità, con *«l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche*

seguenti percentuali del valore dell'appalto, nel rispetto dei termini rispettivamente indicati:

il 62% dal 1° gennaio 2017;

il 71% dal 1° gennaio 2018;

l'84% dal 1° gennaio 2019;

il 100% dal 1° gennaio 2020.

3. Fino alla data del 31 dicembre 2016 le amministrazioni sono comunque tenute a rispettare almeno la percentuale del 50% del valore a base d'asta a cui è riferire l'obbligo di applicare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali dei criteri ambientali minimi.

4. Resta in ogni caso fatto salvo che, nei limiti della percentuale del 100%, le amministrazioni possono applicare incrementi percentuali superiori a quelli disciplinati dal presente decreto.

5. Dall'attuazione del presente provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.

6. Il presente decreto è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana».

tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi».

Il primo ingresso delle considerazioni ambientali all'interno della procedura avviene per il tramite delle "specifiche tecniche" dei CAM.

Le specifiche⁸³ sono prescrizioni tecniche documentali che

⁸³ L'allegato XIII al nuovo codice dei contratti fornisce la definizione di "specifiche tecniche", sancendo: «Ai fini del presente codice si intende per:

1) «specifiche tecniche»: a seconda del caso

a) nel caso di appalti pubblici di lavori: l'insieme delle prescrizioni tecniche contenute, in particolare, nei documenti di gara, che definiscono le caratteristiche richieste di un materiale, un prodotto o una fornitura in modo che rispondano all'uso a cui sono destinati dall'amministrazione aggiudicatrice; tra queste caratteristiche rientrano i livelli della prestazione ambientale e le ripercussioni sul clima, la progettazione che tenga conto di tutti i requisiti (compresa l'accessibilità per persone con disabilità) la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, la sicurezza o le dimensioni, incluse le procedure riguardanti il sistema di garanzia della qualità, la terminologia, i simboli, il collaudo e metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, nonché i processi e i metodi di produzione in qualsiasi momento del ciclo di vita dei lavori.

Esse comprendono altresì le norme riguardanti la progettazione e la determinazione dei costi, le condizioni di collaudo, d'ispezione e di accettazione dei lavori nonché i metodi e le tecniche di costruzione come pure ogni altra condizione tecnica che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può prescrivere, mediante regolamentazione generale o particolare, in relazione all'opera finita e ai materiali o alle parti che la compongono;

b) nel caso di appalti pubblici di servizi o di forniture, le specifiche contenute in un documento, che definiscono le caratteristiche richieste di un prodotto o di un servizio, tra cui i livelli di qualità, i livelli di prestazione ambientale e le ripercussioni sul clima, una progettazione che tenga conto di tutte le esigenze (compresa l'accessibilità per le persone con disabilità) e la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, l'uso del prodotto, la sicurezza o le dimensioni, compresi i requisiti applicabili al prodotto quali la

definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture e sono intimamente legate all'oggetto del contratto; il loro inserimento, infatti, è giustificato da connessione oggettiva e proporzionalità di scopo,⁸⁴ con la garanzia, così, della libera concorrenza.⁸⁵

*denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, il collaudo e i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, i processi e i metodi di produzione ad ogni stadio del ciclo di vita della fornitura o dei servizi, nonché le procedure di valutazione della conformità». In giurisprudenza, v. ex multis, Cons. Stato, sez. III, 25 novembre 2015, n. 5361: «Nel caso di appalti pubblici di forniture o di servizi la nozione di “specifiche tecniche” comprende le specifiche, contenute in un documento, che definiscono le caratteristiche richieste di un prodotto o di un servizio, quali i livelli di qualità, i livelli della prestazione ambientale, una progettazione che tenga conto di tutte le esigenze (ivi compresa l'accessibilità per i disabili) la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, l'uso del prodotto, la sua sicurezza o le sue dimensioni, ivi compresi le prescrizioni applicabili al prodotto per quanto riguarda la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, il collaudo e i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, i processi e i metodi di produzione, nonché le procedure di valutazione della conformità». In dottrina, v. A. PALMUJOKI, K. PARIKKA-ALHOLA, A. EKROOS, *Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental Criteria*, in *Contracts. Review of European Community & International Environmental Law*, 2010, 19, p. 250. DOI: 10.1111/j.1467-9388.2010.00681.x. Nell'articolo, gli Autori esaminano l'introduzione dei criteri ambientali nei contratti d'appalto pubblico e nei relativi bandi di gara, con attenzione, in particolare, ai termini contrattuali.*

⁸⁴ Il primo comma dell'art. 68 del Codice statuisce: «Le specifiche tecniche indicate al punto 1 dell'allegato XIII sono inserite nei documenti di gara e definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture. Tali caratteristiche possono inoltre riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del loro ciclo di vita anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi».

⁸⁵ Circa le modalità di predisposizione delle specifiche tecniche, la giurisprudenza è concorde nel ritenere che «Il significato sostanziale che permea l'intera disciplina

In conformità alla disciplina sui CAM, le specifiche tecniche possono essere formulate, ai sensi dell'art. 68, «*in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, comprese le caratteristiche ambientali, a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto*» e le Amministrazioni aggiudicatrici che intendono appaltare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, possono, ai sensi del successivo art. 69⁸⁶, imporre nelle specifiche tecniche,

*dell'evidenza pubblica è non solo la massima partecipazione dei concorrenti, ma anche e soprattutto, attraverso questa, il conseguimento di un bene (prodotto o servizio), da parte della stazione appaltante, che tecnicamente soddisfi nel miglior modo possibile, proprio per la più ampia offerta consentita dal favor participationis, le esigenze della collettività che sono affidate alla cura dell'Amministrazione» (T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 09 gennaio 2014, n. 55); per cui «*Nell'ambito degli appalti pubblici, il principio della libera concorrenza trova applicazione in primo luogo nella fase di determinazione del contenuto del contratto oggetto di gara, con particolare riferimento alla individuazione delle prestazioni richieste; in tale sede, pertanto, opera la disciplina [sulle specifiche tecniche, N.d.A.] in base al quale deve essere evitata la predisposizione di prescrizioni di gara gratuitamente selettive, discriminatorie e avulse da esigenze oggettivamente collegate al concreto lavoro, servizio o fornitura da realizzare*» (T.A.R. Sardegna, sez. I, 8 settembre 2009, n. 1471).*

⁸⁶ Art 69 – *Etichettature*:

«1. Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono imporre nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, un'etichettatura specifica come mezzo di prova che i lavori,

le forniture o i servizi corrispondono alle caratteristiche richieste, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) i requisiti per l'etichettatura sono idonei a definire le caratteristiche dei lavori, delle forniture e dei servizi oggetto dell'appalto e riguardano soltanto i criteri ad esso connessi;

b) i requisiti per l'etichettatura sono basati su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori;

c) le etichettature sono stabilite nell'ambito di un apposito procedimento aperto e trasparente al quale possano partecipare tutte le parti interessate, compresi gli enti pubblici, i consumatori, le parti sociali, i produttori, i distributori e le organizzazioni non governative;

d) le etichettature sono accessibili a tutte le parti interessate;

e) i requisiti per l'etichettatura sono stabiliti da terzi sui quali l'operatore economico che richiede l'etichettatura non può esercitare un'influenza determinante.

2. Se le amministrazioni aggiudicatrici non richiedono che i lavori, le forniture o i servizi soddisfino tutti i requisiti per l'etichettatura, indicano a quali requisiti per l'etichettatura fanno riferimento. Le amministrazioni aggiudicatrici che esigono un'etichettatura specifica accettano tutte le etichettature che confermano che i lavori, le forniture o i servizi soddisfano i requisiti equivalenti.

3. Se un operatore economico dimostra di non avere la possibilità di ottenere l'etichettatura specifica indicata dall'amministrazione aggiudicatrice o un'etichettatura equivalente entro i termini richiesti, per motivi ad esso non imputabili, l'amministrazione aggiudicatrice accetta altri mezzi di prova, ivi compresa una documentazione tecnica del fabbricante, idonei a dimostrare che i lavori, le forniture o i servizi che l'operatore economico interessato deve prestare soddisfano i requisiti dell'etichettatura specifica o i requisiti specifici indicati dall'amministrazione aggiudicatrice.

4. Quando un'etichettatura soddisfa le condizioni indicate nel comma 1, lettere b), c), d) ed e), ma stabilisce requisiti non collegati all'oggetto dell'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici non possono esigere l'etichettatura in quanto tale, ma possono definire le specifiche tecniche con riferimento alle specifiche dettagliate di tale etichettatura, o, all'occorrenza, a parti di queste, connesse all'oggetto dell'appalto e idonee a definirne le caratteristiche».

oltre che nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, un'etichettatura⁸⁷ specifica come mezzo di

⁸⁷ Il codice definisce all'art. 3 lett. iii) "etichettatura" «qualsiasi documento, certificato o attestato con cui si conferma che i lavori, i prodotti, i servizi, i processi o le procedure in questione soddisfano determinati requisiti». Le etichette ambientali, o eco-etichette, sono quindi quei marchi applicati a prodotti, imballaggi o servizi che forniscono informazioni sulla *performance* ambientale generale o su uno o più aspetti ambientali specifici. Alcuni sistemi di etichettatura sono obbligatori, come quelli energetici e dei prodotti tossici, altri sono ad adesione volontaria. Secondo la normativa ISO 14020, le eco-etichette di natura volontaria hanno la seguente classificazione: etichette di Tipo I (ISO 14024), etichette di Tipo II (ISO 14021) – autodichiarazioni ambientali, etichette di Tipo III (ISO 14025) – Dichiarazioni ambientali di prodotto. Le etichette ambientali di tipo I sono assegnate da individuati organismi terzi, pubblici o privati, indipendenti dal produttore; si basano su criteri sviluppati tenendo conto di tutte le fasi del ciclo della vita del prodotto (*Life Cycle Assessment LCA*) che fissano i valori soglia e i limiti prestazionali da rispettare. Tra i sistemi di etichettatura pubblicitari, l'etichetta ecologica volontaria di Tipo I riconosciuta a livello europeo è l'ECOLABEL (introdotta con Regolamento 880/1992 e ridisciplinata con Regolamento 66/2010). Le etichette ambientali di tipo II sono realizzate da produttori, importatori o distributori di prodotti, che fissano "autodichiarazioni" e simboli di valenza ambientale su prodotti, imballaggi o materiale informativo, non convalidati né certificati da organismi indipendenti (*self declared environmental claims*). Generalmente, questo tipo di informazioni è relativo a singoli aspetti ambientali del prodotto: contenuto di materiale riciclato, tossicità, biodegradabilità, assenza di sostanze dannose per l'ambiente. L'assenza di certificazione ufficiale da parte terza non implica la mancanza di requisiti di attendibilità e serietà nei riguardi del consumatore e dell'utenza in genere: infatti, secondo lo standard ISO 14021 queste etichette devono contenere dichiarazioni non ingannevoli, verificabili, specifiche e chiare, per nulla vaghe o pubblicitarie. Le etichette di tipo III o Dichiarazioni Ambientali di Prodotto (DAP) sono documenti contenenti informazioni di prestazione ambientale dell'intero ciclo di vita dei prodotti e servizi, aventi carattere informativo e riguardanti tutti gli aspetti ambientali con i relativi impatti: concezione, fabbricazione, uso e smaltimento. L'etichetta può essere apposta a qualsiasi prodotto e prevede una verifica e convalida da parte di organismi terzi accreditati. L'obiettivo è fornire al consumatore le

prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondono alle caratteristiche richieste.

2) ART. 87: COROLLARIO DELL'ART. 34

All'intero della Sezione III del codice, dedicata alla selezione delle offerte, il neo art. 87 è rubricato in generale «*Certificazione delle qualità*» e al secondo comma si occupa specificamente delle certificazioni ambientali prevedendo che: «*Le amministrazioni aggiudicatrici, quando richiedono la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinati sistemi o di norme di gestione ambientale, fanno riferimento al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) o a altri sistemi di gestione ambientale nella misura in cui sono conformi all'articolo 45 del regolamento (CE) n. 1221/2009 o ancora ad altre norme di gestione ambientale fondate su norme europee o internazionali in materia, certificate da*

basi per un confronto tra servizi e prodotti funzionalmente equivalenti, così da incentivare anche le aziende a porre in essere procedimenti produttivi sempre più efficienti dal punto di vista ambientale. In dottrina, per una critica al sistema Ecolabel v. M. CALABRÒ, *Le certificazioni di qualità ambientale di prodotto quali fattori di competitività per il made in Italy*, in *Foro amm. TAR*, 2009, fasc. 9, p. 2639. Sull'etichettatura dei prodotti energetici v. A. GRATANI, *L'UE e gli obiettivi energetici 2020* (Nota a Corte giustizia UE, 03 aprile 2014, n. 319) in *Riv. giur. ambiente*, 2014, fasc. 5, p. 535B.

organismi accreditati per lo specifico scopo, ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio. Le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Qualora gli operatori economici abbiano dimostrato di non avere accesso a tali certificati o di non avere la possibilità di ottenerli entro i termini richiesti per motivi non imputabili agli stessi operatori economici, l'amministrazione aggiudicatrice accetta anche altre prove documentali delle misure di gestione ambientale, a condizione che gli operatori economici dimostrino che tali misure sono equivalenti a quelle richieste nel quadro del sistema o della norma di gestione ambientale applicabile». L'art. 87 è, anch'esso, espressione del cambiamento di approccio verso l'affermazione del concetto di sviluppo sostenibile e, come tale, è un fondamentale corollario dell'art. 34.

La certificazione ambientale consiste in un attestato che certifica l'impegno dell'organizzazione per il rispetto dell'ambiente; appartiene all'impresa, non al solo prodotto, e inerisce gli aspetti relativi alla gestione e al controllo ambientale delle attività produttive⁸⁸.

⁸⁸ V. A. BENEDETTI, *Le certificazioni ambientali*, in *Diritto dell'Ambiente* (a cura di G. Rossi), Torino, Giappichelli Editore, 2015, p. 200.

È una certificazione di qualità⁸⁹ limitata all'ambiente.

Le certificazioni ambientali sono strumenti economici di politica ambientale, fondati sulla volontarietà dei processi migliorativi.

Gli strumenti mediante i quali è possibile attuare le politiche ambientali si distinguono in tre macrocategorie: strumenti di regolazione diretta di tipo normativo con i quali applicare il principio

⁸⁹ La certificazione di qualità è la dichiarazione di un ente terzo, accreditato, che il prodotto fornito o il sistema di qualità aziendale adottato sono conformi alla normativa. La richiesta della certificazione di qualità è disciplinata dall'art. 87, comma primo, del Codice dei Contratti Pubblici; nel caso del sistema qualità le norme di riferimento sono quelle europee della famiglia ISO 9000 (9000, 9001, 9004), in Italia recepite come UNI EN ISO 9000, che definiscono i principi che l'imprenditore deve applicare nel sistema di gestione per la qualità dell'organizzazione. Tali norme non disciplinano, però, il modo in cui l'imprenditore deve realizzare le proprie lavorazioni. *«La certificazione di qualità ISO 9001 non copre, cioè, il prodotto realizzato o il servizio reso, ma attesta semplicemente che l'imprenditore opera in conformità a specifici standard internazionali per quanto attiene la qualità dei propri processi produttivi»* (AVCP parere n. 97 del 19 maggio 2011). Le norme UNI EN ISO 9001 *«si risolvono in una serie articolata di requisiti generali, la cui esistenza garantisce un determinato livello qualitativo della struttura aziendale e dei processi lavorativi, in modo da assicurare il controllo delle operazioni che influiscono sui prodotti e sulle prestazioni con risorse, la corretta esecuzione dei rapporti contrattuali e la soddisfazione del cliente: tali caratteristiche qualitative, che come tali prescindono dalle dimensioni e dal settore di attività dell'azienda, [...] codificano gli standard industriali e commerciali, le regole organizzative e i principi vigenti nei paesi industrializzati che un'azienda deve seguire per i processi produttivi, ma non attengono alle modalità con le quali si fabbricano specifici prodotti o si rendono individuati servizi; ed è per questa ragione che la certificazione di qualità attiene agli aspetti gestionali dell'impresa, intesa nel suo complesso, e non ai prodotti da essi realizzati ovvero alle attività ed ai processi produttivi per cui sia specificamente abilitata»* (Cons. Stato., sez. V, 28 ottobre 2015, n. 4937).

“*command and control*”; strumenti economici ibridi, quali le tasse ambientali⁹⁰, di ispirazione pigouviana⁹¹, gli incentivi fiscali⁹², i diritti di emissione negoziabili⁹³, con i quali raggiungere gli obiettivi

⁹⁰ La tassa ambientale mira ad internalizzare (far ricadere sull'inquinatore) in modo corretto il costo esterno dell'inquinamento in modo che il mercato porti ad un equilibrio socialmente efficiente. «Una tassa applicata alle emissioni inquinanti è in grado di premere per il loro abbattimento, sintanto che ridurre l'inquinamento costi meno che pagare la tassa. La letteratura economica spiega che un'imposta ottimale è in grado di promuovere gli stessi risultati di uno standard ideale, col vantaggio di lasciare però che sia il mercato a determinare il più opportuno contributo alla protezione dell'ambiente offerto da ciascun singolo operatore, alla stregua di un puntuale confronto tra l'ammontare della tassa e l'ammontare dei personali costi di riduzione dell'inquinamento. Il meccanismo, se ben calibrato, è dunque in grado di premiare l'efficienza e di evitare quegli sprechi nei quali incorrono vincoli rigidi ed indifferenziati», così P. DELL'ANNO E E. PICOZZA, “Teoria”, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., p. 510.

⁹¹ Nella dottrina economica, il primo a compiere una analisi sistematica del fenomeno delle esternalità e della tassazione ambientale fu A. C. Pigou, in quale, nell'opera *Economics of Welfare* del 1920, ipotizzò una tassazione delle attività inquinanti basata sulla stima del danno ambientale cagionato. Per uno studio scientifico dell'imposta pigouviana e del suo funzionamento, v. G. PIREDDU, *Economia dell'ambiente: un'introduzione in equilibrio generale*, Milano, APOGEO, 2002.

⁹² Il controllo dell'inquinamento può passare per l'espedito di premiare la riduzione, anziché penalizzarne l'aumento. L'incentivo mira a frenare il degrado ambientale internalizzando il beneficio sociale dell'adozione di misure inquinanti.

⁹³ Una volta fissato un livello aggregato “accettabile” di inquinamento/qualità ambientale, l'autorità preposta alla regolamentazione emette e distribuisce i corrispondenti permessi di inquinamento negoziabili agli inquinatori che possono quindi utilizzarli per inquinare o venderli sul mercato. La caratteristica fondamentale dei permessi di inquinamento consiste nella loro trasferibilità. Nella regolamentazione diretta, il regolatore decide quale sia il livello di inquinamento per ogni partecipante, mentre con i permessi, affida al mercato l'allocazione degli stessi tra gli inquinatori. V. L.

ambientali orientando in modo più duttile, rispetto ai precedenti, il comportamento ambientale dei diversi attori della questione ambientale; infine, strumenti volontari con i quali applicare sia regole legislative che strumenti economici.

Le certificazioni ambientali rientrano in quest'ultimo tipo di azioni⁹⁴.

I primi strumenti applicati per l'attuazione della politica ambientale sono stati quelli di natura "normativa", a cui sono seguiti quelli economici e volontari, in un passaggio che testimonia l'evoluzione che la politica ambientale comunitaria ha registrato nel corso degli anni. Gli strumenti di *command and control* sono caratterizzati da un forte accentramento del potere decisionale in capo agli apparati pubblici e dalla conseguente concessione di poco spazio a stime di convenienza personali e decentrate; dato il fondamento in decisioni

CASTELLUCCI, *Appunti di politica economica ambientale*, Bologna, Editrice Esculapio, 2015, p.74 ss.

⁹⁴ Accanto ai due schemi di certificazione ambientale EMAS ed Ecolabel, su cui v. infra, ulteriori strumenti di certificazione sono i cc.dd. "Certificati Verdi" e "Bianchi", la cui base normativa è l'art. 11 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79 che impone a carico dei produttori e degli importatori di energia elettrica prodotta da fonti non rinnovabili, di immettere annualmente nel sistema elettrico nazionale una quota minima di elettricità prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili. Sulla disciplina di tali certificati le loro implicazioni, nonché più in generale sul problema energetico, v. A. DI GIOVANNI, *La tutela dell'ambiente e le fonti energetiche*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., vol. III, ed. 2015, p. 947 ss.

accentrate e preventive, il comando e controllo esige una precisa ed esatta determinazione dei comportamenti tollerati, imposti o vietati, con le annesse sanzioni. L'inadeguatezza dello strumento normativo ha comportato un mutamento dell'approccio legislativo con l'introduzione di norme di protezione ambientale nelle quali viene data particolare rilevanza al concetto di prevenzione, autocontrollo e gestione diretta da parte dei soggetti responsabili delle attività produttive inquinanti, al fine di incidere non solo sul modo di impostare la nuova legislazione ambientale, ma anche sui modi di produrre delle imprese e di comunicare col pubblico.

In questo senso gli schemi di certificazione ambientale rispondono all'esigenza, da un lato, di instaurare un rapporto non conflittuale con le imprese, sollecitando un loro comportamento volontario verso la difesa dell'ambiente, dall'altro, attivare la partecipazione del pubblico, individuando efficaci strumenti di formazione e informazione ambientale⁹⁵.

⁹⁵ «La prevenzione del degrado ambientale tramite rimedi di mercato [...] può anche sostanziarsi in misure volte ad informare e ad orientare i soggetti che son o a loro volta in grado di condizionare efficacemente i potenziali inquinatori sul mercato. [...] È ragionevole assumere che una quota non trascurabile di consumatori sia in linea di principio sensibile al problema ecologico, tuttavia non detenga informazioni sufficienti a stimare, sotto il profilo ambientale, le proprietà dei prodotti oppure l'impatto dei procedimenti occorrenti alla loro fabbricazione e commercializzazione. Allo stesso modo

Innanzitutto, si tende a creare le condizioni affinché le imprese, per rafforzare la loro competitività sul mercato, non debbano solo fornire buoni prodotti a basso costo ma debbano rendere le loro tecnologie, i loro processi di produzione e i loro prodotti compatibili con la salvaguardia dell'ambiente. Si tende, poi, a favorire e sviluppare il coinvolgimento della società nei processi decisionali riguardanti la protezione dell'ambiente e la salute dei cittadini, aumentando la consapevolezza delle parti sociali sul ruolo e sul contributo che possono fornire per incidere positivamente sulla sostenibilità dello

è ragionevole assumere che le imprese siano di regola sensibili alle preferenze della loro possibile clientela e, tuttavia, siano poco propense ad investire in tecnologie rispettose dell'ambiente ma costose, la cui adozione prospetti vantaggi commerciali quantomeno dubbi, data l'assenza di condizioni di credibilità e di visibilità. Un espediente per aumentare il flusso di informazioni convogliate ai consumatori, al contempo stimolando politiche aziendali più attente ai profili ecologici, consiste nell'offrire alle imprese, che spontaneamente accettino di sottostare a parametri ambientali rigorosi, l'opportunità di conseguire una coerente certificazione, l'attendibilità della quale sia garantita dalle istituzioni, spendibile nel rapporto con il pubblico. L'intervento dell'amministrazione vale qui soprattutto a mitigare costi negoziali nascenti da deficit conoscitivi, rafforzando requisiti reputazionali e fiducia reciproca. Il metodo si prefigge in pratica di ridurre le asimmetrie informative sfavorevoli ai consumatori e, al contempo, di rafforzare i requisiti reputazionali delle imprese i quali, come gli economisti spiegano, costituiscono un valido sostituto delle conoscenze acquisibili mediante osservazione diretta, quando quest'ultima sia impedita da costi di ricerca e di sperimentazione troppo elevati. La sorveglianza spontaneamente esercitata da consumatori informati, oltre che efficace nel sensibilizzare imprese animate da obiettivi di profitto, vale a ridurre il costo dei controlli amministrativi»: così P. DELL'ANNO E E. PICOZZA nella sezione Teoria del Trattato di diritto dell'ambiente, Vol. I, Padova, CEDAM, 2012, pp. 514-515.

sviluppo. Con l'adesione agli strumenti volontari, le imprese non vedono più l'ambiente come vincolo ma come parte integrante delle variabili aziendali, per cui la minimizzazione dell'impatto ambientale diventa obiettivo.

I nuovi schemi di certificazione e di gestione ambientale ad adesione volontaria, quindi, permettono alle aziende di attestare la validità del proprio sistema di gestione ambientale interno, mediante la verifica della rispondenza a determinati requisiti definiti a livello internazionale da parte di organismi accreditati.

L'impresa privata o l'ente pubblico che sceglie volontariamente di ottenere la certificazione deve dotarsi di un Sistema di Gestione Ambientale⁹⁶ (SGA) e sottoporlo a verifica da parte di un Ente terzo accreditato; il Sistema di Gestione Ambientale è *«la parte del sistema complessivo di gestione comprendente la struttura organizzativa, le*

⁹⁶ Sulla convenienza dell'adozione di un Sistema di Gestione Ambientale, v. M. DE ROSA, *La certificazione ambientale e la responsabilità sociale del territorio*, in IANUS, 2010, in cui l'Autrice evidenzia *«Per quale motivo è opportuno tenere sotto controllo gli aspetti ambientali della propria organizzazione? Le esigenze sono le più disparate: il miglioramento dell'efficienza produttiva dell'organizzazione, la riduzione dei costi e la minimizzazione del rischio di sanzioni legate all'inosservanza della normativa ambientale cogente, la gestione dei rapporti tra l'organizzazione e i vari soggetti che, con interesse di parte guardano ad essa, come le comunità locali, le pubbliche amministrazioni, i dipendenti, i clienti, i partner commerciali. Questi ultimi, in particolare, quando rivestono connotati di parte contrattuale forte, influenzano le scelte di un'organizzazione»*.

attività di pianificazione, le responsabilità, le pratiche, le procedure, i processi e le risorse per sviluppare, mettere in atto, realizzare, riesaminare e mantenere la politica ambientale e per gestire gli aspetti ambientali»⁹⁷.

Attualmente la Certificazione di un Sistema di Gestione aziendale Ambientale può essere effettuata sulla base di due schemi, il regolamento europeo EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*)⁹⁸ e

⁹⁷ Definizione tratta dal Regolamento EMAS n.1221/2009, art. 2.13;
v. *infra* nota 62.

⁹⁸ Regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE. L'art. 1 del Regolamento EMAS definisce gli obiettivi da raggiungere per il tramite dell'istituzione del Sistema: Articolo 1 - Obiettivo: «È istituito un sistema comunitario di ecogestione e audit, di seguito denominato "EMAS", al quale possono aderire volontariamente le organizzazioni aventi sede nel territorio della Comunità o al di fuori di esso. EMAS, in quanto strumento importante del piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile", è inteso a promuovere il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali delle organizzazioni mediante l'istituzione e l'applicazione di sistemi di gestione ambientale, la valutazione sistematica, obiettiva e periodica delle prestazioni di tali sistemi, l'offerta di informazioni sulle prestazioni ambientali, un dialogo aperto con il pubblico e le altre parti interessate e infine con il coinvolgimento attivo e un'adeguata formazione del personale da parte delle organizzazioni interessate». Sul funzionamento di EMAS, v. M. DE ROSA, *La certificazione ambientale e la responsabilità sociale del territorio*, cit., p. 29; per una analisi comparata sull'attuazione di EMAS nei diversi Paesi dell'Unione Europea, v. E. MAURILLO E C. SIMONCINI, *Analisi comparata delle modalità di attuazione del Regolamento EMAS nei diversi paesi europei*, Atti del 5° Congresso Nazionale CIRIAF, Perugia 8/9 Aprile 2005, in cui gli Autori evidenziano, sulla base dei dati relativi alle registrazioni attuative, l'esistenza di «una

la norma ISO 14001⁹⁹, tra loro strutturalmente differenti¹⁰⁰ ma entrambi espressione del nuovo approccio ambientale.

*situazione assolutamente non omogenea, non semplicemente imputabile al differente livello di sviluppo produttivo o della qualità del tessuto economico-sociale nei diversi paesi europei». Per un raffronto storico-normativo, sul primo regolamento EMAS, v. P. BARNES, *A New Approach to Protecting the Environment: The European Union's Environmental Management and Audit Regulation*, in *Environmental Management and Health*, 1994, vol. 5, fasc. 3, p. 8. Sotto una differente ottica, è interessante la considerazione dell'applicazione dell'EMAS anche alle Pubbliche Amministrazioni al fine del miglioramento, oltre che dell'efficienza interna, anche della qualità del territorio di pertinenza e della vita dei cittadini; a tal proposito v. M. D'AMICO E S. UBALDINI, *L'applicazione del Regolamento Emas nella Pubblica Amministrazione*, in *Regioni e Ambiente*, 2008. Cfr. anche il rapporto di F. IRALDO, M. MELIS, E. TALLONE, *Il ruolo degli Enti locali e delle Pubbliche Amministrazioni nello sviluppo degli schemi di certificazione ambientale volontaria EMAS e ISO 14001*, IEFEE, 2010, e lo studio di I. PETROSILLO, A. DE MARCO, S. BOTTA, C. COMOGLIO, *EMAS in local authorities: Suitable indicators in adopting environmental management systems*, in *Ecological Indicators*, 2012, vol.13, fasc. 1, p. 263, doi:10.1016/j.ecolind.2011.06.011. Data l'applicazione anche territoriale, oltre che aziendale, i sistemi di gestione ambientale sono capaci di contribuire alla valorizzazione delle risorse economiche presenti nelle aree rurali anche in relazione agli orientamenti della politica di sviluppo rurale dell'Unione europea: sul punto v. G. CUCUZZA, *Il ruolo delle certificazioni ambientali per lo sviluppo rurale nell'Unione europea*, XLVII Convegno di Studi SIDEA "L'agricoltura oltre le crisi", Campobasso, 22-25 Settembre, 2010; dello stesso Autore, *La strategia europea per lo sviluppo sostenibile e gli acquisiti pubblici verdi*, Aestimum, [S.l.], 2012, p. 203. ISSN 1724-2118. DOI:10.13128/Aestimum-10706.*

⁹⁹ La normativa ISO 14001 è uno *standard* internazionale di carattere volontario, che definisce le modalità di sviluppo di un sistema di gestione ambientale efficace e sostenibile, cioè l'insieme delle misure adottate da un'azienda per orientare la propria struttura operativa a un comportamento responsabile. L'azienda che si certifica ISO 14001 si impegna a operare nel rispetto dell'ambiente, attraverso il controllo sulle varie forme di inquinamento, l'utilizzo razionale delle fonti energetiche e l'adeguato smaltimento degli scarti e rifiuti, non attestando, quindi, una particolare prestazione

ambientale, ma dimostrando l'esistenza di un sistema di gestione idoneo al controllo degli impatti ambientali. Il 15 settembre 2015 è stata pubblicata la nuova edizione della norma ISO 14001 che stabilisce i requisiti per il Sistema di Gestione Ambientale, la ISO 14001:2015, reperibile sul sito www.iso.org. La versione italiana, UNI EN ISO 14001:2015, è reperibile sul sito dell'UNI (Ente Nazionale Italiano di Unificazione), www.uni.com. Sulla natura di "norma tecnica" della ISO 14001, sui requisiti del sistema di gestione ambientale e sull'iter verso la certificazione, v. M. DE ROSA, *La certificazione ambientale e la responsabilità sociale del territorio*, cit., p. 18.

¹⁰⁰ Nonostante il ravvicinamento progressivo dei due standard negli anni, permangono alcune sostanziali differenze tra la ISO 14001 ed il regolamento europeo EMAS. Il regolamento EMAS richiede in generale un maggiore coinvolgimento del personale ed una più attenta comunicazione interna all'impresa e verso l'esterno. Anche il meccanismo stesso di certificazione attesta che l'EMAS è più indicato quando l'azienda vuole dimostrare la propria attenzione verso l'ambiente a soggetti pubblici, mentre l'ISO 14001 ha più valore nei rapporti commerciali tra privati. Il meccanismo di certificazione prevede infatti che per la ISO 14001, a seguito di una verifica ispettiva con esito positivo da parte di personale qualificato di enti accreditati, sia immediatamente rilasciato il certificato. Con il regolamento EMAS, invece, a seguito della verifica da parte di ispettori qualificati, una dichiarazione ambientale validata dagli ispettori viene inviata al Comitato Ecolabel-Ecoaudit che, previa verifica di conformità legislativa, autorizza la registrazione dell'impresa nel registro pubblico EMAS con autorizzazione all'utilizzo del logo EMAS. Per un approfondimento sui legami e le differenze tra i due *standard* v. D. MORROW E D. RONDINELLI, *Adopting Corporate Environmental Management Systems:: Motivations and Results of ISO 14001 and EMAS Certification*, in *European Management Journal*, 2002, Vol. 20, 2, p. 159, in cui gli Autori spiegano: «*The Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) is similar to ISO 14001 in its components and requirements (Sulzer, 1999). A main difference between ISO 14001 and the European standard, until recently, was that EMAS was applicable only at the site level, while ISO can be applied at the facility, company or organizational levels. EMAS was revised in April 2001 and now can be applied across entire organizations. Nevertheless, important distinctions between the two standards remain. Unlike ISO 14001, EMAS requires organizations to produce an environmental statement; it is more rigorous in mandating reductions in environmental impacts to levels not exceeding those corresponding to economically viable applications of best available technology; and it requires organizations to make much more information publicly available, thereby enhancing a facility's transparency. Companies*

L'opzione per le certificazioni ambientali si pone, quindi, alla base di un cambio di paradigma che ha conseguenze non solo culturali ma anche e soprattutto relazionali, riguardando una tipologia di organizzazione privata e collettiva per il bene comune, che comporta una sempre maggiore rilevanza del principio di sussidiarietà ed una marcata responsabilizzazione delle persone, delle imprese e dei corpi intermedi.

Le imprese scelgono di competere, la politica sceglie di premiare.

seeking EMAS registration (which is done by a State authority) must report environmental effects and legal requirements at the site, while ISO makes certification (by a private registrar) voluntary. ISO 14001 certification allows the company to decide how to have its EMS verified and what information it should disclose. EMAS requires internal system compliance and performance audits, and external verification must be conducted at least once every three years. ISO only suggests system audits against internal benchmarks. EMAS requires compliance with environmental regulations and stipulations on continuous environmental improvement. ISO 14001 elicits commitment to environmental improvement, but does not stipulate the extent to which performance must be improved. In brief, ISO 14001 and EMAS have different aims. ISO 14001 provides guidelines that can be implemented by almost any type of organization in any country and was designed primarily to improve management. EMAS, on the other hand, is designed to bring about changes in environmental performance». Cfr. anche A. SILLANI, *La nuova certificazione ambientale degli enti pubblici dopo il regolamento EMAS III*, Rimini, Maggioli Editore, 2010.

2.1. L'AVVALIBILITÀ DELLA CERTIFICAZIONE AMBIENTALE E DELL'ISCRIZIONE ALL'ALBO NAZIONALE DEI GESTORI AMBIENTALI

La certificazione ambientale, al pari della più generica certificazione di qualità,¹⁰¹ rientra tra i requisiti tecnici che l'Amministrazione può richiedere in sede di gara, per cui il suo possesso può essere oggetto di avvalimento¹⁰² *«perché [questa] al pari della certificazione di qualità*

¹⁰¹ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 23 ottobre 2012, n. 5408: *«afferendo la certificazione di qualità alla capacità tecnica dell'imprenditore, essa è coerente all'istituto dell'avvalimento»*. Ancora, cfr. T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 22 luglio 2015, n. 2500: *«La prevalente giurisprudenza amministrativa, [...] ammette che la certificazione di qualità aziendale possa essere oggetto di avvalimento, facendo leva sull'assenza di divieti normativi espressi, sulle finalità concorrenziali dell'istituto e sull'afferenza della certificazione alla capacità tecnica dell'impresa (Consiglio di Stato sentenze 6 marzo 2013, n. 1368, 10 gennaio 2013, n. 90, 23 ottobre 2012, n. 5408; nello stesso senso anche Sez. IV, 3 ottobre 2014, n. 4958)»*. In dottrina, v. F. RUSSO, *L'avvalimento per le certificazioni di qualità: profili giuridici ed operativi*, in *Giur. Merito*, 2011, fasc. 12, p. 3184.

¹⁰² L'istituto dell'avvalimento è disciplinato all'art. 89 del Codice dei contratti pubblici e consiste nell'utilizzo, da parte delle imprese prive o carenti dei requisiti partecipativi alla gara, delle capacità tecniche ed economico-finanziarie di altre imprese; l'avvalimento è un prestito di requisiti. *«Il principio generale che permea l'istituto è quello secondo cui, ai fini della partecipazione alle procedure concorsuali, il concorrente, per dimostrare le capacità tecniche, finanziarie ed economiche, nonché il possesso dei mezzi necessari all'esecuzione dell'appalto e richiesti dal relativo bando, è abilitato a fare riferimento alla capacità e ai mezzi di uno o più soggetti diversi, ai quali può ricorrere tramite la stipulazione, appunto, di un contratto di avvalimento»* (Cons. Stato, sez. V, 30 novembre 2015, n. 5396). Sull'avvalimento, in dottrina, v. R. GAROFOLI E G. FERRARI,

è da considerarsi un requisito di idoneità tecnico organizzativa da inserirsi tra gli elementi idonei a dimostrare la capacità tecnico professionale di un'impresa, assicurando che l'impresa affidataria sarà in grado di effettuare la prestazione nel rispetto di un livello minimo di qualità accertato da un organismo a ciò predisposto»¹⁰³.

L'avvalimento, in Manuale di diritto amministrativo, Roma, Nel Diritto Editore, 2012, p. 1509; F. RUSSO, L'avvalimento per le certificazioni di qualità: profili giuridici ed operativi, in Giur. Merito, 2011, fasc. 12, p. 3.184; F. CINTIOLI, L'avvalimento tra principi di diritto comunitario e disciplina dei contratti pubblici, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2011, fasc. 6, p. 1.421; A. ROMANO, Appalti pubblici ed intuitus personae, in Riv. giur. Edilizia, 2008, fasc. 6, p. 271; G. POLARI, L'evoluzione dell'istituto dell'avvalimento nella giurisprudenza comunitaria e nazionale, in Riv. it. dir. pubbl. comunit., 2008, fasc. 3-4, p. 1.020; R. PAPANIA, L'istituto dell'avvalimento tra obblighi formali e dimostrazione dei requisiti, in Foro amm. TAR, 2008, fasc. 6, p. 1.729; M. ELENA, Ammissibilità e limiti dell'avvalimento nei pubblici appalti tra requisiti di partecipazione ed esecuzione del contratto, in Foro amm. TAR, 2007, fasc. 7-8, p. 2.389; M. ALESIO, L'avvalimento: riflessioni su un istituto controverso, in Comuni Italia, 2008, fasc. 7-8, p. 27. Da ultimo, sulla nuova disciplina positiva dell'avvalimento, v. il commento del Presidente di sezione del Consiglio di Stato, G.P. CIRILLO, Il contratto di avvalimento nel nuovo codice dei contratti pubblici: il persistente problema della sua natura giuridica (Studio fatto per il convegno organizzato dalla Fondazione italiana del notariato sul tema "Il nuovo codice dei contratti pubblici: l'informatica tra diritto civile e amministrativo, Roma, 8 aprile 2016), disponibile su giustizia-amministrativa.it.

¹⁰³ T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. III, 05 giugno 2013, n. 1228. Tuttavia, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 23 maggio 2014, n. 1337, precisa che «le certificazioni di qualità (e di gestione ambientale) possono formare oggetto di "avvalimento" (possono, cioè, essere "cedute" ad altre organizzazioni e da queste utilizzate per provare la sussistenza di determinati requisiti di capacità) solamente se costituisca oggetto del medesimo "avvalimento" (se, cioè, venga ceduto per essere utilizzato) anche l'intero complesso aziendale in capo al quale è stato riconosciuto il sistema di qualità».

Certo, la possibilità di avvalimento per qualcosa che dovrebbe esprimere specialità e competitività suscita molti dubbi sulla linearità del sistema.

Il requisito della certificazione di qualità, e indirettamente ambientale, ha rappresentato per molto tempo, data la sua soggettività, il termine di paragone ai fini dell'affermazione giurisprudenziale dell'avvalibilità del requisito dell'iscrizione all'Albo Nazionale dei gestori ambientali. Tuttavia, le certificazioni di qualità, quelle ambientali e l'iscrizione all'albo dei Gestori Ambientali sono sì tutti requisiti soggettivi, ma la differente disciplina di avvalimento risiede nei diversi e peculiari interessi che tutelano, nonché nelle varie attività in cui si concretizzano.¹⁰⁴

Il comma 10 dell'art. 89 del nuovo codice dei contratti pubblici vieta il ricorso all'avvalimento per l'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali,¹⁰⁵ sancendo: «*L'avvalimento non è ammesso per*

¹⁰⁴ T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 30 aprile 2015, n. 2456: «*I requisiti professionali dell'art. 39 D.Lgs. 163/06 (iscrizione nel registro della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o nel registro delle commissioni provinciali per l'artigianato, o presso i competenti ordini professionali) sono cosa diversa da quelli di esperienza tecnica di cui all'art. 42*».

¹⁰⁵ L'Albo nazionale gestori ambientali è un albo professionale istituito dal D.Lgs 152/2006 in sostituzione dell'Albo nazionale gestori rifiuti, disciplinato dal D.Lgs. 22/1997. È costituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ed è articolato in un Comitato Nazionale, con sede presso il medesimo Ministero, e

soddisfare il requisito dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali di cui all'articolo 212 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

La negazione normativa del ricorso all'avvalimento per l'iscrizione all'Albo è il punto di collisione tra tutela ambientale e tutela economica, perché pone a confronto l'avvalimento, presidio della concorrenza e dell'economia di mercato,¹⁰⁶ e l'iscrizione obbligatoria per i gestori ambientali, presidio di elevata professionalità ambientale, rivelandone la gradazione dei valori.

La *ratio* della disposizione legislativa è rinvenibile, infatti, innanzitutto nella volontà di qualificazione, in termini abilitativo-autorizzatori, dell'iscrizione in sé, e poi nel riconoscimento esplicito

in Sezioni regionali e provinciali, con sede presso le Camere di Commercio dei capoluoghi di regione e delle province autonome di Trento e Bolzano. L'attuale disciplina dell'Albo Nazionale Gestori Ambientali è dettata dal nuovo D.M. 3 giugno 2014, n. 120 (*Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 195 del 23 agosto 2014).

¹⁰⁶ L'avvalimento ha funzione «*pro-concorrenziale*» (T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 20 marzo, 2014, n. 431); infatti, «*nella disciplina dei contratti pubblici e delle concessioni di pubblici servizi, il contratto di avvalimento è istituito di carattere generale, la cui principale funzione è quella di garantire la massima partecipazione alle gare ad evidenza pubblica, consentendo ai concorrenti che siano privi dei requisiti chiesti dal bando, di parteciparvi ricorrendo ai requisiti di altri soggetti, così agevolando l'ingresso sul mercato di nuovi operatori e, quindi, la concorrenza fra le imprese*» (T.A.R. Veneto, Venezia, sez. I, 15 gennaio 2016, n. 7).

del valore ambientale come eccezionale e speciale, ponendo fine, così, al precedente continuo dibattito giurisprudenziale sull'avvalibilità di un tale requisito.

Prima della specificazione normativa, infatti, la questione è stata affrontata dalla giurisprudenza con orientamenti differenti.¹⁰⁷

Una prima opinione, estensiva e favorevole all'avvalimento del requisito dell'iscrizione, fondava sul paragone tra iscrizione e attestazione S.O.A.,¹⁰⁸ entrambi attributivi di specifiche idoneità allo svolgimento di un'attività.¹⁰⁹

¹⁰⁷ V. L. CORTI, *Iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali ex art. 212 del D.Lgs. 152/2006 e avvalimento ai fini della partecipazione alle gare pubbliche*, (Nota a T.A.R. Roma, sez. II, 22 dicembre 2011, n. 10080), in *Riv. giur. ambiente*, 2012, fasc. 3-4, p. 436B.

¹⁰⁸ V. art. 84 codice appalti («Sistema unico di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici»).

¹⁰⁹ *Ex multis*, T.A.R. Veneto, Venezia, sez. I, 27 maggio 2013, n. 765: «Va ammessa la possibilità di ricorrere all'istituto dell'avvalimento, ai sensi dell'art. 49, D.lg. n. 163 del 2006, per la partecipazione a procedure concorsuali ove si debba possedere l'iscrizione all'Albo Gestori Ambientali (nella specie, gara per l'affidamento di servizi di trasporto e trattamento di rifiuti): a legittimare l'estensione dell'avvalimento anche al requisito dell'iscrizione ad un albo specialistico (come, nella specie, l'iscrizione all'Albo Nazionale dei gestori in materia ambientale) contribuisce in modo decisivo la circostanza che, così come è consentito l'avvalimento per il requisito dell'attestazione della certificazione s.o.a., debba analogamente ritenersi consentito effettuare l'avvalimento anche per l'iscrizione all'Albo in esame, abilitazione che riconosce ad un soggetto una specifica idoneità a svolgere una determinata attività (come risulta dai requisiti tecnici, economici, finanziari e organizzativi richiesti dall'art. 212, d.lgs. n. 152 del 2006 per l'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali». Il T.A.R. Abruzzo,

Per la linea contraria, invece, *«a ben vedere, le argomentazioni svolte con riferimento alla certificazione di qualità aziendale valgono, a maggior ragione, con riferimento al possesso del requisito dell'iscrizione all'Albo Nazionale dei gestori in materia ambientale che, invero, oltre ad essere previsto obbligatoriamente dalla normativa nazionale (art. 212 del D.lgs n. 152 del 2006) [...] presuppone comunque una specifica organizzazione aziendale, necessaria per assicurare il corretto espletamento di attività delicate e/o pericolose e caratterizzate dall'impiego di attrezzature particolari e di competenze specifiche. Ciò concretizza una soggettività dell'iscrizione che non è equiparabile ad un requisito da poter prestare se disgiunto dall'organizzazione che l'ha conseguita»*.¹¹⁰

L'orientamento restrittivo e negativo si fondava, dunque, su due punti: la natura abilitativa dell'iscrizione e il paragone con la certificazione di qualità.

Pescara, sez. I, 28 ottobre 2014, n. 432 si spinge ancora oltre e definisce l'iscrizione all'albo un *«requisito economico-finanziario»* che ha *«natura sostanziale, al pari dell'attestazione s.o.a.»*. Cfr. anche T.A.R. Lombardia, Milano, sez. III, 20 marzo 2015, n. 756; T.A.R. Campania, Napoli, sez. IV, 13 marzo 2015, n. 1555; T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 09 ottobre 2013, n. 4524; T.A.R. Sardegna, Cagliari, sez. I, 12 settembre 2012, n. 794. *Contra*, T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 11 gennaio 2016, n. 16; Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 2015, n. 2191.

¹¹⁰ T.A.R. Lazio, Roma, sez. II, 22 dicembre 2011, n. 10080. Cfr. anche T.A.R. Liguria, Genova, sez. II, 11 gennaio 2016, n. 16; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 29 giugno 2015, n. 3452.

La comparazione tra iscrizione e certificazione, in realtà, a parte mettere in luce la medesima qualità soggettiva, finiva per assimilare due requisiti ontologicamente differenti, dal momento che l'iscrizione all'albo professionale di Gestori Ambientali ha una natura autorizzatoria e abilitativa all'esercizio di un'attività.

Tale iscrizione è disciplinata all'art. 212, comma 5, del Codice dell'Ambiente (D.Lgs. n. 152/2006), il quale sancisce: *«L'iscrizione all'Albo è requisito per lo svolgimento delle attività di raccolta e trasporto di rifiuti, di bonifica dei siti, di bonifica dei beni contenenti amianto, di commercio ed intermediazione dei rifiuti senza detenzione dei rifiuti stessi».*

L'iscrizione all'albo nazionale si pone, innanzitutto, quale requisito originario e preventivo dell'attività di gestione dei rifiuti; è, poi, un titolo abilitativo autorizzatorio per l'esercizio dell'attività, in quanto obbligatorio e personale.

È l'iscrizione a un qualsiasi albo professionale, come è quello dei gestori ambientali, ad avere effetti giuridicamente costitutivi e vincolanti ai fini dell'esercizio dell'attività relativa.¹¹¹

¹¹¹ *Ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, sent. 21 ottobre 2008, n. 9033; Cfr. anche Cassazione civile, sez. III, 02 agosto 2002, n. 11541: *«la iscrizione nell'albo professionale configura un atto di accertamento costitutivo dello status del professionista che opera erga omnes fino a quando non intervenga un provvedimento di cancellazione*

L'assenza dell'iscrizione all'Albo costituisce, sul versante patologico, reato sanzionabile *ex art.* 256, primo comma, del Codice dell'Ambiente ai sensi del quale:

«Fuori dai casi sanzionati ai sensi dell'articolo 29-quattordicesimo, comma 1, chiunque effettua una attività di raccolta, trasporto, recupero, smaltimento, commercio ed intermediazione di rifiuti in mancanza della prescritta autorizzazione, iscrizione o comunicazione di cui agli articoli 208, 209, 210, 211, 212, 214, 215 e 216 è punito: a) con la pena dell'arresto da tre mesi a un anno o con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti non pericolosi; b) con la pena dell'arresto da sei mesi a due anni e con l'ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro se si tratta di rifiuti pericolosi»¹¹². La certificazione di qualità, invece, è, tutt'al più,

(cfr. Cass. 10 novembre 1990 n. 10858. Sempre nello stesso senso, altresì, Cass. 8 settembre 1999 n. 9549; Cass. 17 marzo 1993 n. 3145)».

¹¹² *Ex multis*, Cass. Pen., sez. III, 17 dicembre 2014, n. 5933; Cass. Pen., sez. III, 02 ottobre 2014, n. 8979; Cass. Pen., sez. III, 24 giugno 2014, n. 29992. In dottrina, v. V. PAONE, *Un trasporto occasionale di rifiuti è sempre sufficiente per integrare la fattispecie incriminatrice?*, in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 3-4, 2014, p. 346B; D. GALASSO, *L'appaltatore è di regola l'unico produttore del rifiuto*, in *Diritto & Giustizia*, fasc. 13, 2015, p. 80; A. CUGINI, *La complessa individuazione del soggetto attivo nella gestione illecita dei rifiuti*, (Nota a Cassazione penale, 28 ottobre 2009, n. 79, sez. III) in *Cass. pen.*, fasc. 7-8, 2010, p. 2815; S. BELTRAME, *Il trasporto in conto proprio di rifiuti non pericolosi e l'obbligo di iscrizione delle imprese all'Albo nazionale gestori ambientali: la successione delle norme e l'obiter della Consulta sulle c.d. norme penali di favore* (Nota

causa di legittima esclusione da una procedura di gara,¹¹³ ma non costituisce di certo reato. D'altronde, la stessa derivazione etimologica dei due termini consente una chiara distinzione: "iscrivere" deriva dal latino *inscribo-is*, che significa "scrivere su" ma anche "imprimere" e "attribuire", per cui ha in sé l'idea della creazione; invece, "certificare" deriva da "*certum facere*", cioè "rendere certo", "deciso", "sicuro". L'iscrizione fissa qualcosa *ex novo*, la certificazione fissa qualcosa che già esiste. Per di più, a conferma della peculiarità abilitativa dell'iscrizione, le disposizioni sulle certificazioni, in quanto previsioni elastiche, strutturate cioè su concetti non tassativi, non possono che sottoporre al giudizio discrezionale delle stazioni appaltanti la valutazione circa il possesso dei requisiti tecnici necessari per l'ammissione alla gara. Proprio per questo, le stazioni appaltanti ammettono parimenti, anche a garanzia della non discriminazione, altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità e di gestione ambientale prodotte dagli operatori economici. L'art. 87 del Codice appalti, al comma 2,

a Corte Costituzionale, 19 aprile 2007, n. 126), in *Riv. giur. ambiente*, fasc. 5, 2007, p. 793.

¹¹³ *Ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 2 marzo 2009, n. 2113: «Le previsioni di certificazioni di qualità, [...], rientrano tra i requisiti tecnici che l'Amministrazione può richiedere in sede di gara. In mancanza di tali requisiti è legittima l'esclusione dalla procedura concorsuale».

statuisce che *«le stazioni appaltanti riconoscono i certificati equivalenti rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Qualora gli operatori economici abbiano dimostrato di non avere accesso a tali certificati di non avere la possibilità di ottenerli entro i termini richiesti per motivi loro non imputabili, la stazione appaltante accetta anche altre prove documentali delle misure di gestione ambientale, purché gli operatori economici dimostrino che tali misure sono equivalenti a quelle richieste nel quadro del sistema o della norma di gestione ambientale applicabile»*.

È, dunque, sancita a livello normativo la possibilità di equivalenza probatoria dei requisiti di certificazione.

L'iscrizione, invece, o c'è o non c'è. Dunque, non è tanto la soggettività di un requisito a definirne l'avvalibilità quanto la sua *ratio* e la sua funzione.

Il sistema di iscrizione previsto dall'art. 212 del Codice ambientale è *«un mix di competenza ed affidabilità, in capo alle imprese affidatarie di taluni servizi»*¹¹⁴ la cui *ratio* risiede, dunque, nel controllo garantistico sull'esistenza di una specifica organizzazione aziendale e di un'alta professionalità per i soggetti operanti in campo ambientale,

¹¹⁴ T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 19 novembre 2009, n. 2799.

secondo criteri di proporzionalità e buona amministrazione;¹¹⁵ la delicatezza della materia ambientale e la rilevanza delle attività in essa rientranti richiedono e giustificano l'obbligatorietà del requisito dell'iscrizione all'Albo professionale che ha, quindi, natura squisitamente personale e non cedibile.

«L'iscrizione all'Albo di cui all'art. 212 del D.Lgs. n. 163/2006 è posta a garanzia della professionalità di operatori economici privati, la cui attività è suscettibile di incidere su beni/interessi di primario rilievo costituzionale:¹¹⁶ ovvero l'ambiente, cui si riferiscono le garanzie previste dall'art. 9 Cost., e la salute umana, cui si riferiscono le garanzie poste dall'art. 32 Cost. Ed allora, poiché a norma del secondo comma dell'art. 41 Cost. l'attività economica dei privati, benché libera, “non può svolgersi [...] in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”, è evidente che la “sicurezza” dell'ambiente e della salute umana sono valori

¹¹⁵ *Ibidem.*

¹¹⁶ V. A. SANCHEZ BRAVO, *Derecho humano al medio ambiente y políticas públicas ambientales*, in *Revista Derechos Fundamentales & Democracia*, 2015, 18.18, p. 107; IDEM, *Las Políticas Públicas Ambientales Como Efectivación del Derecho Humano al Medio Ambiente*, in *Revista Derechos Humanos e Democracia*, 2013, 2.3, p. 177.

*assolutamente sovraordinati rispetto a quello della concorrenzialità del mercato delle commesse pubbliche».*¹¹⁷

Secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, dunque, la tutela ambientale prevale rispetto agli interessi economici¹¹⁸ e il legislatore riconosce la priorità con la richiesta di un'iscrizione professionale obbligatoria; *«sebbene l'avvalimento corrisponda all'esigenza di assicurare una maggiore concorrenza nel mercato, le caratteristiche dell'istituto non sono conciliabili con interessi di primario rilievo come la tutela dell'ambiente che, nel caso di specie, il legislatore nazionale ha inteso garantire prevedendo, per i soggetti che gestiscono rifiuti (anche pericolosi, come l'amianto), l'obbligo di iscrizione all'Albo Nazionale dei gestori in materia ambientale»*¹¹⁹.

In verità, l'espressa negazione normativa per l'avvalimento dell'iscrizione all'Albo dei gestori è un duplicato normativo, dal

¹¹⁷ T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 24 ottobre 2013, n. 2503. Cfr. anche la deliberazione n. 28 del 19 giugno 2013 resa dall'ANAC (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici) in sede di relativo parere pre-contenzioso, in cui l'Autorità, superate le proprie precedenti determinazioni, precisa che *«la soggettività del requisito dell'iscrizione a detto albo, che presuppone il possesso di stringenti caratteristiche aziendali ed organizzative necessario per il corretto espletamento di attività delicate e/o pericolose, caratterizzate dall'impiego di attrezzature particolari e di competenze specifiche, impedisce di ricorrere all'avvalimento per dimostrarne il possesso, in quanto non è possibile disgiungerlo dall'organizzazione che l'ha conseguito»*.

¹¹⁸ Sul primario rilievo costituzionale dell'ambiente, v. *supra*, nota 12.

¹¹⁹ T.A.R. Lazio, Roma, sez. Seconda-ter, sent. 22 dicembre 2011, n. 10080.

momento che si sarebbe potuta evitare con una lettura sistematica e più attenta del dettato normativo europeo e codicistico di recepimento. Innanzitutto, infatti, l'art. 58 della Direttiva 2014/21/UE distingue tre criteri selettivi dei partecipanti alla gara: «a) *abilitazione all'esercizio dell'attività professionale*; b) *capacità economica e finanziaria*; c) *capacità tecniche e professionali*».

Al paragrafo 2 dello stesso art. 58 si precisa che «*per quanto riguarda l'abilitazione all'esercizio dell'attività professionale, le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere che gli operatori economici siano iscritti in un registro professionale o commerciale, tenuto nel loro Stato membro di stabilimento, come descritto nell'allegato XI, o soddisfino qualsiasi altro requisito previsto in tale allegato*».

L'Allegato XI della Direttiva indica espressamente tra i registri abilitativi italiani l'Albo nazionale dei gestori ambientali.¹²⁰

Si evita, così, già a livello normativo, confusione tra i requisiti attinenti alla solidità e capacità dell'operatore economico e quelli relativi all'iscrizione nei registri con natura espressamente abilitativa.

¹²⁰ «*per l'Italia, "Registro della Camera di commercio, industria, agricoltura e artigianato"*; per appalti di forniture e di servizi, anche il "*Registro delle Commissioni provinciali per l'artigianato*" o, oltre ai registri già menzionati, il "*Consiglio nazionale degli ordini professionali*" per appalti di servizi; per appalti di lavori o di servizi, l' "*Albo nazionale dei gestori ambientali*" oltre ai registri già menzionati».

L'art. 83 del Codice Appalti, invece, recepisce la tripartizione selettiva nel seguente modo: *«a) i requisiti di idoneità professionale; b) la capacità economica e finanziaria; c) le capacità tecniche e professionali»*.

La chiara e inequivoca espressione comunitaria di “abilitazione all’esercizio dell’attività professionale” è divenuta nel codice italiano una più confusa “idoneità professionale”.

Ora, l’articolo 63, par. 1, della nuova Direttiva ritiene possibile il ricorso all’avvalimento con riferimento ai requisiti di capacità economico-finanziaria di cui all’*«art. 58, paragrafo 3»* e tecnico-professionale *ex «art. 58, paragrafo 4»*, intenzionalmente non includendo i requisiti di abilitazione all’esercizio di attività professionale di cui al paragrafo 2 del medesimo articolo.

Il possibile avvalimento dell’iscrizione all’Albo nazionale dei gestori ambientali è, quindi, escluso sulla base del combinato disposto degli artt. 58 e 63 della Direttiva. Anche il Codice dei Contratti Pubblici limita espressamente il ricorso all’avvalimento ai requisiti *«di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all’articolo 83, comma 1, lettere b) e c)»*, cioè la “capacità economica e finanziaria” e le “capacità tecniche o professionali”, con esclusione della lettera a). Le capacità professionali sono avvalibili, le idoneità

professionali no. L'incertezza può essere generata solo dalla differente formulazione del codice italiano che al par. 2 dell'art. 82 statuisce: «*Ai fini della sussistenza dei requisiti di cui al comma 1, lettera a), i concorrenti alle gare, se cittadini italiani o di altro Stato membro residenti in Italia, devono essere iscritti nel registro della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o nel registro delle commissioni provinciali per l'artigianato, o presso i competenti ordini professionali*» “saltando a piè pari” la menzione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, come in direttiva.

CAPITOLO IV

1) I CRITERI PREMIALI NELLA FASE DI AGGIUDICAZIONE

La premialità delle moderne politiche ambientali a favore di chi si qualifichi ambientalmente si riscontra anche nel nuovo art. 95 del codice dei contratti pubblici.

Accanto ai criteri ambientali “minimi” e fissi, sono previsti criteri ambientali “premiali” e discrezionali nella fase aggiudicativa, con la previsione del comma 13 dell’art. 95 per cui le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando *«il maggior punteggio relativo all’offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull’ambiente»*¹²¹.

¹²¹ Art. 95, comma 13: *«Compatibilmente con il diritto dell’Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nel bando di gara, nell’avviso o nell’invito, i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell’offerta in relazione al maggior rating di legalità dell’offerente, nonché per agevolare la partecipazione alle procedure di affidamento per le microimprese, piccole e medie imprese, per i giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione. Indicano altresì il maggior punteggio relativo all’offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull’ambiente».*

La premialità attribuita è coerente con l'intero sistema di aggiudicazione del nuovo art. 95 che considera gli aspetti ambientali in tutte le variabili di calcolo ai fini della scelta del contraente. L'aggiudicazione dell'appalto è un momento decisivo, in cui è importante scegliere il criterio che risalti al meglio le valutazioni ecologiche.

Il nodo critico consiste nella quantificazione o misurazione¹²² dei vantaggi di una scelta a favore dell'uno o dell'altro.

¹²² V. N. LUGARESI, *Ambiente, mercato, analisi economica, discrezionalità*, in *Analisi economica e Diritto Amministrativo, Annuario 2006*, Atti del convegno annuale, Venezia, 28-29 settembre 2006, Fondazione Cini, p. 247. L'autore chiarisce come "misurabilità" dei vantaggi ambientali significativi «stabilire fino a che punto si possano sacrificare valori economici per perseguire valori ambientali» e ciò può avvenire secondo un duplice significato di "vantaggio ambientale": «Il primo fa riferimento al vantaggio economico derivato, direttamente o indirettamente, in via immediata o differita, da scelte motivate da ragioni ambientali. Il secondo fa invece riferimento al "valore" ambientale delle scelte, da ponderare e confrontare con gli altri interessi coinvolti. Nel primo caso, è una misurazione che attiene alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione; nel secondo caso, alla discrezionalità amministrativa. In relazione agli "appalti verdi", l'aspetto più interessante è dato dal confronto numerico che, in sede di offerta economicamente più vantaggiosa, viene a crearsi tra diversi elementi e quindi, di riflesso, tra diversi interessi. Le scelte di carattere generale individuate a livello politico (comunitario e nazionale), sono tradotte prima in valutazioni proprie della discrezionalità amministrativa (in sede di configurazione dell'appalto, attraverso la definizione della *lex specialis* dello stesso), e poi finalizzate nel momento di esercizio della discrezionalità tecnica. Gli aspetti economici sono rilevanti a tutti i livelli: scelte politiche (considerazioni ambientali possono e devono essere inserite negli appalti pubblici); discrezionalità amministrativa (in quello specifico appalto, le caratteristiche ambientali possono ottenere quel determinato punteggio massimo, da sommare ai punti relativi agli altri criteri);

È questione di punteggio.¹²³

La scelta ambientale può risultare la più economica sia in via diretta, in quanto l'acquisto richiede un costo minore con evidente coincidenza di scelta economica e ambientale, sia in via differita, in quanto la scelta ambientale è *prima facie* costosa ma, mediante considerazione dell'intero ciclo della vita ovvero bilanciamento dei vantaggi a lungo termine, si ottiene comunque un risparmio per l'Amministrazione.

È anche possibile che il vantaggio ambientale determini uno svantaggio economico o conseguenze economiche negative.

Il criterio sul quale valutare le esigenze ambientali è, dunque, l'economicità.

discrezionalità tecnica (nell'ambito del punteggio massimo stabilito per le caratteristiche ambientali, viene assegnato, comparativamente, il punteggio per le diverse offerte). Nell'ultima fase, quella dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il confronto tra valori economici e valori ambientali avviene attraverso la misurazione di entrambi, che devono essere ridotti a punteggi».

¹²³ *Ex multis, Cons. Stato, sez. VI, 3 giugno 2009, n. 3404: «La differenza, nell'operazione di valutazione del prezzo, che intercorre tra criterio del prezzo più basso e criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è che nel primo criterio l'offerta più bassa è aggiudicataria, senza necessità di attribuzione di un punteggio, dovendosi solo redigere la graduatoria delle offerte; invece, nel secondo criterio, il punteggio complessivamente previsto per l'elemento prezzo può essere variamente distribuito, per cui alle varie offerte economiche va attribuito un punteggio, che si somma con il punteggio previsto per le offerte tecniche».*

Il problematico rapporto è ben espresso dall'art. 30 del nuovo codice che, al primo comma, dopo aver elencato tutti i principi generali da rispettare nell'aggiudicazione e nell'esecuzione¹²⁴ degli appalti, sceglie il solo principio dell'economicità come subordinabile alle esigenze di tutela dell'ambiente e di promozione dello sviluppo sostenibile.¹²⁵ Certo, nonostante il legislatore nazionale, nell'ottica dell'integrazione della tutela ambientale, abbia inteso chiarire che, a fianco delle esigenze di economicità possono esservene altre di primaria importanza come quelle ambientali che chiedono un necessario rilievo, ha richiamato poco felicemente la "subordinazione"

¹²⁴ Si evidenzia il riferimento della norma anche alla fase esecutiva del contratto in cui possono, dunque, venire in rilievo le variabili ambientali. In relazione alla fase dell'esecuzione, si ricorda anche come l'art. 69 (v. *supra*) preveda la possibilità di richiesta probatoria di etichettature anche «*nelle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto*».

¹²⁵ Art. 30 - Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni: «*1. L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico*».

quale rapporto tra il principio di economicità e la tutela dell'ambiente o delle altre esigenze.

La subordinazione colloca i due parametri su posizioni contrapposte, secondo una *ratio* non pienamente matura all'internalizzazione dell'interesse ambientale.

La formulazione ha comunque il pregio di una sia pur minima chiarezza, in quanto in essa traspare comunque la sua funzione riassuntiva del nuovo orientamento del legislatore, fornendo la base per le disposizioni di dettaglio.

La nuova disciplina degli appalti stabilisce che l'aggiudicazione sia fondata *«sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96»*¹²⁶.

La normativa generalizza l'applicazione del primo criterio, relegando il criterio del minor prezzo ai casi indicati, a differenza della precedente normativa codicistica che poneva su un piano di parità i

¹²⁶ Art. 95, comma 2

due criteri.¹²⁷ Il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si presenta, così, differente a seguito della ridefinizione dei suoi equilibri a opera della Direttiva 2014/24 UE.¹²⁸

Ovviamente, solo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹²⁹ consente l'introduzione e la migliore valutazione di criteri ecologici.

I termini dell'equilibrio sono la qualità e il prezzo.¹³⁰

¹²⁷ *Ex multis*, T.A.R. Campania, Napoli, sez. VIII, 23 luglio 2014, n. 4115: «*In tema di procedure di affidamento di appalti pubblici l'art. 81 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, pone una sostanziale equipollenza tra i criteri di valutazione delle offerte, la cui scelta è rimessa all'apprezzamento discrezionale della Stazione appaltante, con il limite dell'adeguatezza, della logicità e della ragionevolezza del sistema prescelto in relazione alle caratteristiche dell'appalto desumibili dalle prescrizioni del bando di gara e del capitolato speciale*».

¹²⁸ Il considerando n. 89 della Direttiva stabilisce che il termine "offerta economicamente più vantaggiosa" è un «concetto prioritario» e precisa che «*Per evitare confusione con il criterio di aggiudicazione attualmente noto come "offerta economicamente più vantaggiosa" nelle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, occorre utilizzare un termine diverso per tradurre tale concetto, il "miglior rapporto qualità/prezzo"*».

¹²⁹ Ai sensi dell'art. 95 Codice Appalti, l'offerta economicamente più vantaggiosa è «*individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96*». Sul neo art. 95, in generale, v. il recentissimo commento di G. TACCOGNA, *L'aggiudicazione degli appalti pubblici nel d. lgs. n. 50 del 2016 - prime considerazioni*, reperibile su giustizia-amministrativa.it.

¹³⁰ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 24 luglio 2014, n. 3940: «*Nelle gare d'appalto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa [...] si fonda su una pluralità di elementi di natura qualitativa ed economica tra loro integrati, la cui determinazione, con l'indicazione del relativo peso, è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante. Quest'ultima nell'effettuare le proprie scelte, è vincolata, però, dalla natura propria del*

Il miglior rapporto qualità/prezzo non implica necessariamente la scelta dell'offerta meno costosa, ma comporta l'opzione per soluzioni che soddisfino i requisiti identificati, anche in materia ambientale, nel modo più economicamente vantaggioso, considerando il prodotto nella sua complessità di produzione.

L'art. 95 prevede al comma 6 che *«In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto».*

Gli aspetti ambientali, come quelli qualitativi e sociali sono definiti "oggettivi".

Nell'ambito di tali criteri possono rientrare, innanzitutto, *«a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche*

criterio in esame, postulante la ricerca di un equilibrio tra prezzo e qualità, che verrebbe inevitabilmente meno nel caso in cui la stazione appaltante riconoscesse all'elemento prezzo un peso ponderale sproporzionato rispetto a quello attribuito agli altri elementi. Il prezzo, quindi, deve essere combinato con la qualità onde assicurare, da un lato, alla stazione appaltante il risultato migliore più conveniente e, dall'altro, consentire ai partecipanti di confidare in una uniforme e trasparente valutazione dell'offerta».

sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni».

La qualità deve essere sostenibile in modo che i prodotti/servizi, immessi sul mercato a prezzi concorrenziali, rispondano alle aspettative e alle esigenze del consumatore, abbiano prestazioni competitive e siano realizzati in modo etico e rispettoso dell'ambiente.

Ulteriori criteri sono «*b) il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)¹³¹ in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto stesso; c) il costo di utilizzazione e manutenzione avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione d) la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della*

¹³¹ Sull'Ecolabel, v. *supra*, nota 82.

Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni».

2) IL CRITERIO DEL “COSTO DEL CICLO DI VITA”

Il metodo di aggiudicazione deve seguire *un criterio di comparazione costo/efficacia*¹³² *quale il costo del ciclo di vita.*

Non il solo costo, non la sola efficacia¹³³; l'analisi economica costi-
efficacia non intende valutare la convenienza sociale di un progetto
ma, semplicemente, posto un obiettivo considerato assolutamente
prioritario, individua la soluzione che, a parità di efficacia, minimizza
il valore attuale dei costi o il programma più efficace per un dato
costo. Il metro di comparazione lo dà il ciclo di vita¹³⁴.

¹³² L'analisi costo/efficacia è un metodo di valutazione economica impiegato per razionalizzare la scelta fra progetti alternativi. Pur presentando molti punti di contatto con l'analisi costi/benefici, se ne distacca per la diversa impostazione di base. È una pratica che permette di confrontare un certo numero di alternative sulla base dei loro costi e di una misura comune di efficacia che è quantificata ma non monetizzata. È largamente impiegata in tutti quei casi in cui è molto difficile, se non impossibile, una valutazione monetaria dei benefici, come nei casi di beni “intangibili” (es, salute, ambiente...).

¹³³ L'efficacia è l'effettiva rispondenza all'interesse pubblico.

¹³⁴ Il ruolo di *centerpiece* del concetto di costo di ciclo della vita è ben messo in evidenza e discusso da C.D. DRAGOS e B. NEAMTU, *Sustainable Public Procurement in the EU: Experiences and Prospects* (aprile 27, 2014), Francois Lichere, Roberto Caranta,

La definizione del «ciclo di vita» è fornita dal nuovo codice all'art. 3 lett. hhhh): *«tutte le fasi consecutive o interconnesse, compresi la ricerca e lo sviluppo da realizzare, la produzione, gli scambi e le relative condizioni, il trasporto, l'utilizzazione e la manutenzione, della vita del prodotto o del lavoro o della prestazione del servizio, dall'acquisizione della materia prima o dalla generazione delle risorse fino allo smaltimento, allo smantellamento e alla fine del servizio o all'utilizzazione».*

Il ciclo di vita è, dunque, un sistema complesso¹³⁵.

Il costo di tale ciclo consiste nella somma dei singoli costi delle varie fasi, nel rispetto del vincolo di sostenibilità.

La sostenibilità ambientale diviene effettivamente un calcolo, il cui risultato è frutto di un approccio globale al ciclo della vita.

Le finalità del nuovo approccio “ciclico” sono agevolmente rinvenibili dal tenore delle premesse della Direttiva 2014/24/UE e precisamente dal considerando nr. 96, secondo cui *«tranne se la valutazione è basata esclusivamente sul prezzo, le amministrazioni aggiudicatrici possono determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa e il*

Steen Treumer (eds), in *The 2014 Directive on Public Procurement*, DJOF Publishing, 2014. Disponibile su SSRN: <http://ssrn.com>.

¹³⁵ In fisica, un sistema complesso è un sistema in cui le singole parti sono interessate da interazioni locali, a breve raggio d'azione, che provocano cambiamenti nella struttura complessa.

costo più basso ricorrendo a un approccio basato sui costi del ciclo di vita. Il concetto di costo di ciclo di vita comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi. Il concetto abbraccia i costi interni, come le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l'uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a esternalità ambientali quali l'inquinamento causato dall'estrazione delle materie prime utilizzate nel prodotto ovvero causato da prodotto stesso o dalla sua fabbricazione, a condizione che possano essere monetizzati e controllati».

L'art. 96¹³⁶ del codice dei contratti pubblici è rubricato «Costi del ciclo di vita» ed elenca tutta la serie specifica di costi da considerare,

¹³⁶ Art. 96 - Costi del ciclo di vita:

«1. I costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:

a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali:

1) costi relativi all'acquisizione;

2) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse;

3) costi di manutenzione;

4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio;

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

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

2. Quando valutano i costi utilizzando un sistema di costi del ciclo di vita, le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che la stazione appaltante impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati. Per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali, il metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

a) essere basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. Se il metodo non è stato previsto per un'applicazione ripetuta o continua, lo stesso non deve favorire né svantaggiare indebitamente taluni operatori economici;

b) essere accessibile a tutte le parti interessate;

c) i dati richiesti devono poter essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di altri Stati membri, di paesi terzi parti dell'AAP o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare o ratificati dall'Italia.

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

Incidendo sul circuito valutativo delle offerte, gli aspetti relativi al costo del ciclo di vita oggetto di interesse devono essere predeterminati nei documenti di gara.

In particolare, le stazioni appaltanti dovranno predeterminare i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che sarà impiegato al fine di ottenere i costi sulla base di tali dati.

Con particolare riferimento ai costi rappresentati da esternalità ambientali, il metodo di individuazione deve essere oggettivo, basato su criteri verificabili e non discriminatori, accessibile da parte di tutte le parti interessate e non deve richiedere uno sforzo eccessivo nel reperimento dei dati richiesti ai fini della valutazione dei costi. Del costo del ciclo di vita si occupa anche un allegato al codice, l'allegato XVIII¹³⁷, contenente l'elenco degli atti legislativi europei e, ove

¹³⁷ Allegato XVIII - Elenco degli atti giuridici dell'Unione di cui all'articolo 96, comma 3 (allegato XIII dir. 24; allegato III dir. 23):

«Direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.

I diritti conferiti mediante una procedura in cui sia stata assicurata adeguata pubblicità e in cui il conferimento di tali diritti si basi su criteri obiettivi non costituiscono "diritti speciali o esclusivi" ai sensi del presente decreto. Il seguente elenco contiene una serie di procedure che garantiscono un'adeguata trasparenza preliminare per il rilascio di autorizzazioni sulla base di altri atti legislativi dell'Unione, che non costituiscono "diritti speciali o esclusivi" ai sensi del presente codice:

a) la concessione di autorizzazioni per la gestione di impianti di gas naturale conformemente alle procedure di cui all'articolo 4 della direttiva 2009/73/CE;

necessario, degli atti delegati attuativi, che approvano metodi comuni per la valutazione.

3) L'ART. 80: UN'OCCASIONE MANCATA

Un'occasione forse non sfruttata è la previsione della condanna per reati ambientali quale causa di esclusione dalla gara.

Sarebbe stata una scelta in linea con il nuovo sistema degli appalti sostenibili positivizzato.

La commissione di un reato ecologico sarebbe potuta divenire, cioè, escludente.

b) l'autorizzazione o l'invito a presentare offerte per la costruzione di nuovi impianti per la produzione di energia elettrica in conformità della direttiva 2009/72/CE;

c) la concessione di autorizzazioni, conformemente alle procedure di cui all'articolo 9 della direttiva 97/67/CE, in relazione a servizi postali che non sono né possono essere riservati;

d) la procedura per concedere l'autorizzazione a svolgere un'attività che comporti lo sfruttamento di idrocarburi ai sensi della direttiva 94/22/CE;

e) i contratti di servizio pubblico ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007 relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri con autobus, tram, metropolitana o per ferrovia, che sono stati aggiudicati mediante una procedura di gara conformemente all'articolo 5, paragrafo 3, di detto regolamento, purché la durata sia conforme all'articolo 4, paragrafi 3 o 4, del regolamento stesso».

In Italia, i “reati ecologici” sono stati tipizzati e sanzionati solo di recente, con la Legge 22 maggio 2015, n. 68 (*Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente*)¹³⁸.

Con l’occasione dell’innovazione normativa, in ambito penal-ambientale, sarebbe stato molto più semplice e diretto il collegamento giustificativo con i casi di esclusione degli operatori da una gara; tuttavia, l’articolo 80¹³⁹ del nuovo Codice dei contratti pubblici elenca

¹³⁸ La legge è introduttiva di un nuovo Titolo all’interno del libro secondo del Codice Penale, il Titolo VI *bis* (*Dei delitti contro l’ambiente*) artt. 452 *bis* - 452 *terdecies*. Per un approfondimento sulle nuove disposizioni penali, v. la relazione n. III/04/2015 del 29 maggio 2015 a opera dell’Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, avente a oggetto: «*Novità legislative: Legge n. 68 del 22 maggio 2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro l’ambiente”*». Per qualche commento in dottrina, v. G. AMARELLI, *I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa. New Environmental Crimes and the Responsibility of Collective Entities: Great Expectations Disappointment In Part*, in *Cass. Pen.*, 2016, fasc. 1, p. 405B. Sulla più generale attenzione del diritto penale verso il settore dell’ambiente, v. E. LO MONTE, *Diritto penale e tutela dell’ambiente, tra esigenze di effettività e simbolismo evolutivo*, Milano, Giuffrè editore, 2006.

¹³⁹ L’art. 80 reca sotto la rubrica «*Motivi di esclusione*», l’elenco delle situazioni al ricorrere delle quali la stazione appaltante ha l’obbligo di escludere da una procedura d’affidamento di contratti d’appalto o di concessione un operatore economico o il suo subappaltatore. Nell’individuazione di tali cause escludenti, che in parte ricalcano quelle già previste dall’art. 38 del d.lgs. 163/2006, il Legislatore nazionale recepisce in maniera pressoché fedele il contenuto dell’art. 57 della Direttiva 2014/24UE (nonché delle analoghe disposizioni delle direttive *utilities* e concessioni), tenendo conto, in alcuni casi, dei più recenti interventi della normativa nazionale in materia ed inserendo, in altri, disposizioni più stringenti rispetto alle previsioni comunitarie. Nello specifico, per l’esclusione per condanna definitiva per reati, primo elemento di novità rispetto alla precedente formulazione è l’estensione del novero delle fattispecie penalmente rilevanti

analiticamente i reati per i quali si verifica l'esclusione dalla gara, con omissione di qualsivoglia riferimento ai reati ambientali e con eliminazione della necessaria incidenza della condanna sulla moralità professionale dell'operatore prevista, invece, dalla precedente versione del Codice.

L'art. 38 del vecchio Codice Appalti, infatti, legava la genericità dei «*reati gravi in danno dello Stato o della Comunità*» alla loro incidenza sulla moralità professionale, la cui valutazione era rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione aggiudicatrice.¹⁴⁰

la cui condanna, definitiva ed irrevocabile, costituisca causa di esclusione da una procedura ad evidenza pubblica. Il nuovo codice privilegia la tipizzazione nazionale delle ipotesi di reato, come risultante dal codice penale e dagli altri provvedimenti normativi in materia. Inoltre, si estende la platea dei soggetti sottoposti alla verifica del requisito.

¹⁴⁰ *Ex multis*, T.A.R. Sardegna, sez. I, 29 maggio 2009, n. 808: «L'art. 38 del D.Lgs. n. 163/2006 distingue, con riferimento alla integrazione degli elementi costitutivi della causa di esclusione descritta alla lettera c), l'ipotesi della sentenza di condanna passata in giudicato (e delle altre figure di provvedimenti del giudice penale, indicate dalla disposizione citata) per “reati gravi in danno dello Stato e della Comunità che incidono sulla moralità professionale”, dalle ipotesi in cui “è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'articolo 4, paragrafo 1, direttiva Ce 2004/18”. Solo in quest'ultimo caso la pronuncia della sentenza di condanna, per uno dei reati contemplati dalla norma in esame, nei confronti di uno dei soggetti indicati dalla stessa, consente l'esclusione automatica dell'offerente implicato. Nelle altre ipotesi, l'esclusione è condizionata a una valutazione ulteriore, riservata all'amministrazione aggiudicatrice, che ha per oggetto l'incidenza del fatto di reato ritenuto in sentenza sulla moralità professionale dell'imprenditore».

La valutazione d'incidenza discendeva proporzionalmente da considerazioni sulla natura del reato e sul contenuto del contratto oggetto della gara;¹⁴¹ l'incidenza morale, dunque, era intimamente legata con l'oggetto contrattuale.

All'interno di un tale sistema, si assicuravano senza dubbio maggiori margini di inclusione di valutazioni ambientali.

¹⁴¹ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. IV, 13 ottobre 2015, n. 4711: «laddove l'esclusione dalla gara di cui al più volte citato art. 38, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 163/2006, si facesse dipendere dalla mera sussistenza di una condanna penale, prescindendo da ogni valutazione circa la gravità del comportamento colpevole del soggetto, la norma si porrebbe in contrasto con l'articolo 45, par. 2 della direttiva 31/3/2004 n. 2004/18/CE, secondo cui può essere escluso dalla partecipazione alla gara ogni operatore economico quando il reato "incida" sulla sua moralità professionale (lett. c). Da ciò discende che il menzionato art. 38, va letto nel senso che costituiscono condizioni, perché l'esclusione consegua alla condanna, la gravità del reato e il riflesso dello stesso sulla moralità professionale dell'operatore economico, dimodoché, al fine di apprezzare il grado di moralità del medesimo, in applicazione del principio comunitario di proporzionalità, assumono rilevanza la natura del reato ed il contenuto del contratto oggetto della gara, senza eccedere quanto è necessario a garantire l'interesse dell'amministrazione di non contrarre obbligazioni con soggetti che non garantiscano l'adeguata moralità professionale».

CONCLUSIONI

La normativa in materia di “*sostenibilità ambientale*”, a partire dagli accordi in sede ONU, ai Trattati in ambito Unione Europea e alla legislazione statale, sta mettendo, seppur gradualmente, in primo piano le esigenze ambientali e dell’ecosistema nelle procedure di appalto, mediante i cosiddetti “*appalti verdi*”, per l’approvvigionamento di beni, servizi e prestazioni da parte della pubblica amministrazione.

Questa, infatti, sia mediante la propria riorganizzazione in termini di efficienza e di controlli esterni (tra cui la recente ANAC), sia sulla base di Piani d’azione per la sostenibilità e Criteri Ambientali Minimi (CAM), approvati dal Ministero dell’Ambiente, di concerto con il Ministero dello sviluppo, sta orientando il mondo delle imprese verso una “*green economy*” ponendo, all’interno dei bandi di gara e dei capitolati, oltre alle clausole relative all’offerta economicamente vantaggiosa anche il possesso di abilitazioni professionali nel settore ambientale.

Tutti questi cambiamenti nel settore economico e industriale si abbinano anche ad una maggiore sensibilità sociale che si sta affermando tra i consumatori, sempre più attenti nella scelta dei beni

di consumo ponendo attenzione sia alla loro provenienza geografica che al risparmio energetico, alla qualità dei componenti e al riciclo degli stessi, ossia lo smaltimento dei rifiuti.

In altri termini, i consumatori, con questa nuova consapevolezza, tendono ad agire come cittadini responsabili degli effetti ambientali del proprio agire economico e sociale e non più indifferenti e disinteressati del destino della terra.

Si può ben dire, perciò, che la sostenibilità ha assunto, ormai, a valore di sistema e, che a differenza dai primi approcci, è pervenuta ad abbracciare l'intera gamma di attività del mondo umano. Sono entrate, così, nel concetto di sostenibilità, anche tematiche economiche e sociali, oltre, ovviamente, quelle ambientali. Queste ultime, pertanto, sebbene siano l'obiettivo di riferimento, costituiscono soltanto una parte dei campi nei quali agisce, oggi, la politica diretta a perseguire il fine della sostenibilità.

Oltre, infatti, all'ambito economico, che ricomprende il fine dell'economia verde, la protezione dell'ambiente, l'energia sostenibile, le basse emissioni di carbonio, ecc., è diventata stringente anche la finalità sociale, da perseguire mediante la creazione di posti di lavoro verdi e dignitosi e l'eliminazione della povertà a vantaggio della salute dell'uomo e del benessere, dell'ambiente e dello sviluppo

economico; inoltre, si sta affermando anche l'esigenza di sviluppare una nuova politica organizzativa degli spazi pubblici che abbia come fine quelli di rispettare e promuovere la democrazia (intesa soprattutto come partecipazione diretta dei cittadini), i diritti umani, lo stato di diritto, il buongoverno, l'istruzione, il ruolo dei giovani, la parità di genere e, ora, anche la pubblicità e la trasparenza nella pubblica amministrazione per abbattere il muro della burocrazia e affermare il principio della funzione pubblica come servizio per la Collettività.

Non si può negare, tuttavia, che tutti gli interventi sinora realizzati in ambito normativo e mediante l'azione politica e sociale del Governo siano stati piuttosto "settoriali" anziché teleologicamente indirizzati verso un modello di sistema che tenda all'unità. Ciò che manca ancora, infatti, è che i singoli e diversi provvedimenti, sia normativi che tecnici, come i suddetti Piani d'azione per la sostenibilità ambientale e i CAM, siano tra di loro coordinati e collegati, come una rete, affinché i singoli strumenti, come, ad esempio, i suddetti "*appalti verdi*", abbiano come riferimento l'intero "sistema", ossia tutti e tre i "pilastri" della "sostenibilità": economia-ambiente-sociale.

Occorre, perciò, che le previsioni di singoli strumenti operativi, come gli "*appalti verdi*", siano orientate verso la metodologia di sistema affinché i risultati perseguiti non siano più settoriali ma tengano conto

sia della convenienza economica per la pubblica amministrazione, sia dell'ecosistema e della comunità sociale e statale.

BIBLIOGRAFIA

MONOGRAFIE E ARTICOLI DI RIVISTE

ALBERTON, M., MONTINI, M., *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona per la tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2008, p. 505

ALESIO, M., *L'avvalimento: riflessioni su un istituto controverso*, in *Comuni Italia*, 2008, fasc. 7-8, p. 27

ALEXANDER, A., *Trent'anni di diritto comunitario ambientale, in particolare attraverso l'opera e l'insegnamento di Ludwig Krämer*, in *Riv. giur. ambiente*, 2005, fasc.1, p. 203

ALLENA, M., FRACCHIA, F., *Globalization, environment and sustainable development, in global, european and italian perspectives*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, fasc.3-4, p. 781

AMARELLI, G., *I nuovi reati ambientali e la responsabilità degli enti collettivi: una grande aspettativa parzialmente delusa. New Environmental Crimes and the Responsibility of Collective Entities: Great Expectations Disappointment In Part*, in *Cass. Pen.*, 2016, fasc. 1, p. 405B

AMBROSI, A., *L'applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici tra legge regionale e disposizioni comunitarie*, in *Le Regioni*, 2007, 35.3-4, p. 515

ASTONE, F., *Il diritto comunitario degli appalti pubblici ed il codice dei contratti*, in *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* (a cura di F. Saitta), Padova, 2008, p. 36

BARNES, P., *A New Approach to Protecting the Environment: The European Union's Environmental Management and Audit Regulation*, in *Environmental Management and Health*, 1994, vol. 5, fasc. 3, p. 8

BELTRAME, S., *Il trasporto in conto proprio di rifiuti non pericolosi e l'obbligo di iscrizione delle imprese all'Albo nazionale gestori ambientali: la successione delle norme e l'obiter della Consulta sulle c.d. norme penali di favore* (Nota a: Corte Costituzionale, 19 aprile 2007, n.126), in *Riv. giur. ambiente*, 2007, fasc. 5, p. 793

BONOMO, A., *Informazione ambientale, amministrazione e principio democratico*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2009, fasc.6, p. 1475

BUTTI, L., *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della corte costituzionale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, fasc.6, p. 809

CAFAGNO, M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune*, Torino, Giappichelli editore, 2007, p. 403

CALABRÒ, M., *Le certificazioni di qualità ambientale di prodotto quali fattori di competitività per il made in Italy*, in *Foro amm. TAR*, 2009, fasc.9, p. 2639

CANCRINI, A., PISELLI, P., CAPUZZA, V., *La nuova legge degli appalti pubblici*, in *Commentario al codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture*, IGOP, 2006

CARINGELLA, F., GIUSTINIANI, M., *Manuale dei contratti pubblici*, Milano, Dike Giuridica Editrice, 2015

CASSESE, S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, vol. 1, in *Corso di diritto amministrativo* (diretto da S. Cassese), Milano, Giuffrè editore, 2012; *ID.*, *Diritto ambientale comunitario*, Milano, Giuffrè editore, 1995

CHIEPPA, R., *L'ambiente nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Urb.e appalti*, 2002, p. 1245

CIANFLONE, A., *L'appalto di opere pubbliche*, Milano, Giuffrè editore, 1971

CINTIOLI, F., *L'avvalimento tra principi di diritto comunitario e disciplina dei contratti pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, fasc. 6, p. 1.421

CORTI, L., *Iscrizione all'albo nazionale dei gestori ambientali ex art. 212 del D.Lgs. 152/2006 e avvalimento ai fini della partecipazione alle gare pubbliche*, (Nota a T.A.R. Roma, sez. II, 22 dicembre 2011, n. 10080), in *Riv. giur. ambiente*, 2012, fasc. 3-4, p. 436B

CUGINI, A., *La complessa individuazione del soggetto attivo nella gestione illecita dei rifiuti* (Nota a: Cassazione penale, 28 ottobre 2009, n.79, sez. III), in *Cass. pen.*, 2010, fasc. 7-8, p. 2815

D'ALBERTI, M., *Interesse pubblico e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, in *Dir. amm.*, 2008, fasc. 2, p. 297

D'AMICO, M., UBALDINI, S., *L'applicazione del Regolamento Emas nella Pubblica Amministrazione*, in *Regioni e Ambiente*, 2008

D'AURIA, M., *La contabilità ambientale nei bilanci pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2008, fasc. 2, p. 461

D'AVINO, G., *Il diritto di vivere in un ambiente salubre (art. 8 CEDU)*, in *CEDU E ORDINAMENTO ITALIANO. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI*

DELL'UOMO E L'IMPATTO NELL'ORDINAMENTO INTERNO (a cura di A. Di Stasi), Padova, CEDAM, 2016, p. 821 ss.

DE LEONARDIS, F., *La disciplina dell'ambiente tra unione europea e WTO*, in *Dir. amm.*, 2004, fasc.3, p. 513; ID., *Politiche e poteri dei governi locali nella tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2012 fasc.4, p. 779

DE NICTOLIS, R., *Le novità del terzo (e ultimo) decreto correttivo del codice dei contratti pubblici*, in *Urbanistica e Appalti*, 2008, 11, p. 1.225

DE ROSA, M., *La certificazione ambientale e la responsabilità sociale del territorio*, in IANUS, 2010

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

DI GIOVANNI, A., *La tutela dell'ambiente e le fonti energetiche*, in *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, CEDAM, vol. III, 2015

ELENA, M., *Ammissibilità e limiti dell'avvalimento nei pubblici appalti tra requisiti di partecipazione ed esecuzione del contratto*, in *Foro amm. TAR*, 2007, fasc. 7-8, p. 2.389

ESPOSITO, G. M., *Tutela dell'ambiente e attività dei pubblici poteri*, in *Nuovi problemi dell'amministrazione pubblica* (studi diretti da F.G. Scoca), Torino, Giappichelli editore, 2008

FODELLA, A., PINESHI, L., *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, Giappichelli editore, 2009

FERRARA, R., *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, fasc.3, p. 509; ID., *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè editore, 2001, p. 106

FIDONE, G., *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*, 2012, fasc.5, p. 819; ID., *Le concessioni di lavori e servizi alla vigilia del recepimento della direttiva 2014/23/UE*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*, 2015, fasc.1, p. 101

FOIS, P., *Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2007

FONDERICO, F., *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, p. 675

FRACCHIA, F., *Governo del territorio e ambiente*, in *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, (a cura di) B. Pozzo e M. Renna, Milano, Giuffrè editore, 2004; ID.,

GALASSO, D., *L'appaltatore è di regola l'unico produttore del rifiuto*, in *Diritto & Giustizia*, 2015, fasc. 13, p. 80

GALLI, D., *I difficili rapporti tra disciplina comunitaria e nazionale in tema di contratti pubblici*, in *Una nuova pubblica amministrazione: aspetti problematici e prospettive di riforma dell'attività contrattuale*, a cura di C. Franchini e F. Tedeschini, Torino, G. Giappichelli Editore, 2009

GALOTTO, G., *V.A.S. la valutazione ambientale strategica di piani e programmi: il percorso a ostacoli della VAS: dall'Unione Europea alle regioni italiane*, Milano, Ars edizioni informatiche, 2007

GARABELLO, R., *Le novità del trattato di Amsterdam in materia di politica ambientale comunitaria*, in *Riv. giur. ambiente*, 1999, fasc.1, p. 151

GARCÍA, M. Y. F., *La nueva regulación de la contratación pública en el derecho comunitario europeo*, in *Revista de administración pública*, 2005, 166, p. 281

GARZIA, G., *Bandi di gara per appalti pubblici e ammissibilità delle clausole c.d. «ecologiche»*, in *Foro amm. CDS*, 2003, fasc.12, p. 3515

GASPARI, F., *Tutela dell'ambiente, regolazione e controlli pubblici: recenti sviluppi in materia di eu emission trading scheme (ETS)*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2011, fasc.5, p. 1149

GAVERINI, F., *Attività contrattuale della P.A. e protezione dell'ambiente: gli appalti verdi*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2009, fasc.5-6, p. 153

GIANNELLA, V., *Agenda 21 Locale. Forza e limiti di un modello debole a dieci anni da Rio*, in *Archivio di Studi urbani e regionali*, 2002, fasc. 75

GRECO, G., *La direttiva in materia di "concessioni"*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2015, fasc. 5, p. 1095

GRATANI, A., *L'UE e gli obiettivi energetici 2020* (Nota a: Corte giustizia UE , 03 aprile 2014, n.319, sez. II), in *Riv. giur. ambiente*, 2014, fasc. 5, p. 535B

KELLY, R., *I lavori verdi possono realizzare la sostenibilità occupazionale?*, in *Dir. relaz. ind.*, 2010, fasc.4, p. 966

KRAMER, L., *Manuale di diritto comunitario per l'ambiente*, trad. it, Milano, Giuffrè editore, 2002

- LANZA, A., *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 1997
- LO MONTE, E., *Diritto penale e tutela dell'ambiente, tra esigenze di effettività e simbolismo evolutivo*, Milano, Giuffrè editore, 2006
- MADDALENA, P., *L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, fasc.6, p. 735
- MANFREDI, G., *VIA e VAS nel Codice dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2009, fasc. 1, p. 63
- MANFREDI, G., NESPOR, S., *Ambiente e democrazia: un dibattito*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, fasc.2, p. 293
- MANTINI, P., *Per una nozione costituzionalmente rilevante di ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2006, fasc.2, p. 207
- MARCHIANO, G., *Prime osservazioni in merito alle direttive di coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Direttive n. 17 e n. 18/2004*, in *Rivista trimestrale appalti*, 2004, p. 854
- MARENGHI, E.M., *Il processo senza modello tra tempo e tutela*, Torino, Giappichelli editore, 2014, pp. 158-159

MASTRODONATO, G., *Gli strumenti privatistici nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, fasc.5, p. 707

MEALE, A., *Aspetti della normazione sull'ambiente e riparto di competenza. Professionalità specifiche e organizzazione degli apparati amministrativi locali*, in *Collana Biblioteca di Studi Giuridici - Università di Lecce*, Napoli, ESI, 2003

MELE, E., *I contratti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, Giuffrè, 2011

MERUSI, F., *Analisi economica del diritto e diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2007, fasc.3, p. 427

MESSINA, G., *Le nuove direttive comunitarie in materia di appalti pubblici*, in *Diritto del commercio internazionale: pratica internazionale e diritto*, 2005, 19.1: 97, p. 116

MILONE, A., *La valutazione ambientale strategica a seguito del d. lgs. n. 128/10*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2011, fasc. 2-3, p. 95

MONTINI, M., *Riflessioni sul modello di governance ambientale europea e sulla sua esportabilità*, in *Riv. giur. ambiente*, 2005, fasc.6, p. 1.119; ID., *Unione europea e ambiente*, in *Codice dell'ambiente* (a cura di S. Nespore e A.L. De Cesaris), Milano, Giuffrè, 2009

MORROW, D., RONDINELLI, D., *Adopting Corporate Environmental Management Systems:: Motivations and Results of ISO 14001 and EMAS Certification*, in *European Management Journal*, 2002, Vol. 20, 2, p. 159

PAJNO, A., *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*, 2015, fasc.5, p. 1127

PAONE, V., *Un trasporto occasionale di rifiuti è sempre sufficiente per integrare la fattispecie incriminatrice?*, in *Riv. giur. ambiente*, 2014, fasc. 3-4, p. 346B

PAPANIA, R., *L'istituto dell'avvalimento tra obblighi formali e dimostrazione dei requisiti*, in *Foro amm. TAR*, 2008, fasc. 6, p. 1.729

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

PIREDDU, G., *Economia dell'ambiente: un'introduzione in equilibrio generale*, Milano, APOGEO, 2002

POLARI, G., *L'evoluzione dell'istituto dell'avvalimento nella giurisprudenza comunitaria e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2008, fasc. 3-4, p. 1.020

PORCHIA, O., *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2006, fasc.1, p. 17

RECCHIA, G., *La tutela dell'ambiente in Italia: dai principi comunitari alle discipline nazionali di settore*, in *Diritto e Gestione dell'Ambiente* (a cura di D. Amirante), Napoli, Jovene editore, 1/2001, p. 29 ss.

ROMANO, A., *Appalti pubblici ed intuitus personae*, in *Riv. giur. Edilizia*, 2008, fasc. 6, p. 271

RUSSO, F., *L'avvalimento per le certificazioni di qualità: profili giuridici ed operativi*, in *Giur. Merito*, 2011, fasc. 12, p. 3.178

SANCHEZ BRAVO, A., *Derecho humano al medio ambiente y políticas públicas ambientales*, in *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 2015, 18.18, p. 107; ID., *Las Políticas Públicas Ambientales Como Efectivación del Derecho Humano al Medio Ambiente*, in *Revista Direitos Humanos e Democracia*, 2013, 2.3, p. 177

SANDULLI, M. A., *La nuova tutela giurisdizionale in tema di contratti pubblici* (note a margine degli artt. 244-245 del codice De Lise), in *Foro amm. TAR*, 2006, 10, p. 3.375

SANTORO, P., *Aggiudicazione provvisoria e definitiva del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Foro amm. CDS*, 2006, fasc. 4, p. 1309

SCOCA, F.G., *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 2012, fasc.1-2, p. 21

SCHIZZEROTTO, F., *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di green public procurement*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, fasc.6, p. 967

SOLIDORO MARUOTTI, L., *La tutela dell'ambiente nella sua evoluzione storica. L'esperienza del mondo antico*, Torino, Giappichelli editore, 2009

SPAGNUOLO, F., *Il green public procurement e la minimizzazione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit*, 2006, fasc.2, p. 397

URBANI, M., *La "modérnisation" des règles européennes sur les marchés publics: le livre vert et la proposition de directive*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2013, fasc.4, p. 13

WALKER, G., *Dal pensare globale all'agire locale. Il diritto internazionale e la sua influenza sul diritto ambientale*, in *Riv. giur. ambiente*, 2002, fasc.6, p. 913

DOCUMENTAZIONE ON LINE

ALLAIN, Y., *The new european directives on public procurement: change or continuity?*, in *Public Contract Law Journal*, 2006, vol. 35 n. 3, p. 517, disponibile su <http://www.jstor.org>

CIRILLO, G.P., *Il contratto di avvalimento nel nuovo codice dei contratti pubblici: il persistente problema della sua natura giuridica* (Studio fatto per il convegno organizzato dalla Fondazione italiana del notariato sul tema “*Il nuovo codice dei contratti pubblici: l'informatica tra diritto civile e amministrativo*”, Roma, 8 aprile 2016), disponibile su giustizia-amministrativa.it

CUCUZZA, G., *La strategia europea per lo sviluppo sostenibile e gli acquisiti pubblici verdi*, Aestimum, [S.l.], 2012, p. 203. ISSN 1724-2118. DOI:10.13128/Aestimum-10706.

DAVICO, L., GUIATI, F., *Agenda 21 Locale*, in *Sociologia urbana e rurale*, 2002, fasc. 68, 85, disponibile su francoangeli.it

DE LEONARDIS, F., *Green Public Procurement: From Recommendation to Obligation*, in *International Journal of Public Administration*, 2011, 34:1-2, 110-113, DOI: 10.1080/01900692.2011.536093

DRAGOS, C. D., NEAMTU, B., *Sustainable Public Procurement in the EU: Experiences and Prospects* (aprile 27, 2014), Francois Lichere, Roberto Caranta, Steen Treumer (eds), in *The 2014 Directive on Public Procurement*, DJOF Publishing, 2014. Disponibile su SSRN: <http://ssrn.com>

FRACCHIA, F., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, disponibile su rqda.eu

MOROSI, S., *Le principali novità della nuova direttiva europea 2014/24/UE in materia di contratti pubblici nei settori ordinari*, 2016, disponibile su ambientediritto.it

PALMUJOKI, A., PARIKKA-ALHOLA, K. AND EKROOS, A., *Green Public Procurement: Analysis on the Use of Environmental*

Criteria in Contracts. Review of European Community & International Environmental Law, 2010, 19, 250–262, DOI: 10.1111/j.1467-9388.2010.00681

PETROSILLO, I., DE MARCO, A., BOTTA, S., COMOGLIO, C., *EMAS in local authorities: Suitable indicators in adopting environmental management systems*, in *Ecological Indicators*, 2012, vol.13, fasc. 1, p. 263, DOI:10.1016/j.ecolind.2011.06.011

SANCASSIANI, W., *Local agenda 21 in Italy: an effective governance tool for facilitating local communities' participation and promoting capacity building for sustainability*, in *Local Environment*, 2005, vol. 10, fasc. 2, 189, DOI: 10.1080/1354983052000330770

TACCOGNA, G., *L'aggiudicazione degli appalti pubblici nel d. lgs. n. 50 del 2016 - prime considerazioni*, su giustizia-amministrativa.it

ATTI DI CONVEGNO

CLARICH, M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato in Analisi economica e Diritto Amministrativo, Annuario 2006*, Atti del convegno annuale, Venezia, 28-29 settembre 2006, Fondazione Cini, p. 103

CUCUZZA, G., *Il ruolo delle certificazioni ambientali per lo sviluppo rurale nell'Unione europea*, XLVII Convegno di Studi SIDEA «L'agricoltura oltre le crisi», Campobasso, 22-25 Settembre, 2010

D'ALBERTI, M., *Diritto pubblico dei mercati e analisi economica*, in *Analisi economica e Diritto Amministrativo, Annuario 2006*, Atti del convegno annuale, Venezia, 28-29 settembre 2006, Fondazione Cini, p. 19

LUGARESI, N., *Ambiente, mercato, analisi economica, discrezionalità*, in *Analisi economica e Diritto Amministrativo, Annuario 2006*, Atti del convegno annuale, Venezia, 28-29 settembre 2006, Fondazione Cini, p. 247

MAURILLO E., SIMONCINI, C., *Analisi comparata delle modalità di attuazione del Regolamento EMAS nei diversi paesi europei*, Atti del 5° Congresso Nazionale CIRIAF, Perugia 8/9 Aprile 2005