



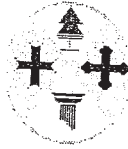
CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA

IV COMMISSIONE

ASSETTO E UTILIZZAZIONE DEL TERRITORIO - PROTEZIONE DELL'AMBIENTE

PROPOSTA DI LEGGE N. 65/10[^]

**DI INIZIATIVA DELLA GIUNTA REGIONALE RECANTE: "PROMOZIONE DEGLI
ACQUISTI PUBBLICI ECOLOGICI E INTRODUZIONE DEI CRITERI DI SENSIBILITÀ
AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE."**



REGIONE CALABRIA
GIUNTA REGIONALE

Deliberazione n. 295 della seduta del 11 AGO, 2015

Oggetto: Proposta di legge regionale. Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione.

Presidente o Assessore/i Proponente/i: [Signature]

Relatore (se diverso dal proponente): _____

Dirigente/i Generale/i: [Signature]

Alla trattazione dell'argomento in oggetto partecipano:

		Giunta	Presente	Assente
1	Gerardo Mario OLIVERIO	Presidente	+	
2	Antonio Viscomi	Vice Presidente	+	
3	Carmela Barbalace	Componente	+	
4	Francesco Russo	Componente	—	
5	Antonietta Rizzo	Componente	+	+
6	Roberto Musmanno	Componente	+	
7	Federica Roccisano	Componente	+	
8	·Franco Rossi <u>FRANCESCO</u>	Componente	+	

Assiste il Segretario Generale dott. Ennio Antonio Apicella.

La delibera si compone di n. 4 pagine compreso il frontespizio e di n. ___ allegati.

Il dirigente di Settore

~~IL DIRIGENTE DEL SETTORE N. 1
DOTT. LUCIANO I. ROSSI~~

[Signature]

Ai sensi dell'art. 44 della L.R. 4.2.2002, n° 8 si esprime il prescritto visto di regolarità contabile, in ordine all'esistenza degli elementi costitutivi dell'impegno, alla corretta imputazione della spesa ed alla disponibilità nell'ambito dello stanziamento di competenza autorizzato.

Il Dirigente di Settore Ragioneria Generale

Consiglio Regionale della Calabria

PROTOCOLLO GENERALE

Prot. n. 39865 del 14-08-2015

Classificazione 1.15.1

LA GIUNTA REGIONALE

Premesso:

Che in attuazione dei commi 1126 1127 della L. 27 dicembre 2006, n. 296, il Ministero dell'Ambiente ha elaborato un "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione – PANGPP", adottato con Decreto del Ministero dell'Ambiente n.135 dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato con Decreto del Ministero dell'Ambiente del 10/04/2013, nel quale le amministrazioni regionali sono invitate ad " ... *includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale ...*";

Che nel 2008, la Commissione europea ha approvato il Piano d'azione per la produzione e il consumo sostenibile (SCP), a seguito del quale la maggioranza dei paesi membri (22) ha adottato i piani nazionali, la Commissione ha definito criteri europei di Green Public Procurement (GPP) in oltre 20 categorie di prodotti e ha fornito strumenti di supporto agli enti pubblici, come il manuale sugli appalti pubblici verdi;

Che la Comunicazione della Commissione Europea (COM(2010)2020) – EUROPA 2020, definisce l'implementazione della politica di promozione degli acquisti verdi uno dei pilastri della strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;

che nel Settimo Programma d'azione per l'ambiente fino al 2020 "Vivere bene", approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio con la Decisione n. 1386/2013/UE, si afferma che "*per le amministrazioni a tutti i livelli vi è ancora un considerevole margine di azione per ridurre l'impatto ambientale grazie alle loro decisioni di acquisto. È auspicabile che gli Stati membri e le Regioni intraprendano ulteriori iniziative per raggiungere l'obiettivo di applicare i criteri sugli appalti pubblici verdi ad almeno il 50 % delle gare pubbliche*";

Che la nuova Direttiva europea sugli appalti pubblici n. 2014/24/UE individua nel settore degli appalti pubblici uno degli strumenti trasversali per raggiungere gli obiettivi strategici, in particolare incoraggiando un uso estensivo del Green Public Procurement (GPP) e supportando il passaggio a un uso più efficiente delle risorse e a un'economia a basso impatto ambientale, introducendo il calcolo dei costi del ciclo di vita, c.d. Life Cycle Costing, e del processo di produzione, oltre che nuove regole per utilizzare labels ecologici;

Che il "Collegato ambiente" alla Legge di Stabilità 2014, approvato dalla Camera dei Deputati e trasmesso per l'ulteriore corso al Senato della Repubblica, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", pone in essere misure concrete per rafforzare e sostenere il ricorso alle politiche di Green Public Procurement (GPP), attraverso una applicazione più significativa dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici e il potenziamento del ricorso agli strumenti volontari di ecogestione e di certificazione ambientale;

Che la legge regionale n. 18/2013 riguardante la "Cessazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti. Disciplina transitoria delle competenze regionali e strumenti operativi" al comma 6 dell'art.1 recita "*La Giunta provvede con apposito provvedimento ad attuare il disposto di cui all'articolo 196 lettera p) del D.Lgs. n. 152 del 2006, definendo le modalità di approvvigionamento da parte degli Enti pubblici regionali e delle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, di beni e manufatti prodotti con materiale riciclato nella misura di almeno il 30 per cento del fabbisogno complessivo previsto*";

Che il "Programma regionale di prevenzione dei rifiuti" - approvato con delibera della Giunta Regionale n.469 del 14/11/2014 - e il recente documento contenente "*Indirizzi per l'aggiornamento delle Linee Guida per la rimodulazione del nuovo Piano di Gestione dei Rifiuti. Obiettivo «Zero Discariche»*" prevedono, quale specifica azione per la prevenzione della produzione dei rifiuti, l'adozione di politiche di Green Public Procurement GPP;

Che il Programma di Governo, esposto dal Presidente della Giunta Regionale nella seduta del Consiglio Regionale del 9 febbraio 2015, afferma che *“La sostenibilità deve attraversare tutta l’agenda di governo, superando la cultura dell’intervento puntuale e della frammentazione delle politiche di settore. L’applicazione del principio della sostenibilità è un obbligo per la Calabria”*, individuando gli obiettivi prioritari in materia ambientale: *“Rigenerare il territorio, riqualificare i sistemi ambientali compromessi; governare con efficienza il ciclo dei rifiuti; rifondare le politiche urbanistiche verso la sostenibilità; tutelare la natura e l’ambiente; puntare agli usi sostenibili dell’energia; contenere lo spreco di acqua e suolo; mitigare i rischi ambientali; adottare sistemi di trasporto e mobilità moderni, efficienti, ecologici; rendere compatibile l’ammodernamento infrastrutturale con la tutela del paesaggio e dell’ambiente”*.

Considerato:

Che la Corte di Giustizia Europea, nella causa C513/99, con sentenza del 17.9.2002 (caso Concordia Bus Finland), ha stabilito che i principi della parità di trattamento e della libertà di concorrenza non ostano a che siano presi in considerazione nell’appalto criteri collegati alla tutela dell’ambiente, per il solo fatto che esistono poche imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri;

Che i principi enunciati in tale sentenza sono stati recepiti nelle direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 30 Marzo 2004 in materia di appalti e, in Italia, trasfusi nel D.Lgs 163 del 2006, che, in modo espresso all’art.2, subordina il principio di economicità alla tutela ambientale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, ove ciò sia previsto dal bando di gara e nei limiti consentiti dalle norme vigenti;

Che la normativa ha come obiettivo quello di includere i profili ambientali tra i fattori da valutare nelle procedure d’acquisto, con pari dignità rispetto ai fattori tradizionali, senza rendere obbligatorio l’acquisto di prodotti e servizi ambientalmente preferibili a danno di ogni altro parametro di scelta, tutelando i principi di concorrenza e del libero mercato;

Che l’adozione di politiche di GPP consente alle Pubbliche Amministrazioni mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione, in quanto attuano un dialogo con il sistema produttivo capace di orientare i mercati, influenzando sia dal lato della domanda, poiché la Pubblica Amministrazione nel ruolo di consumatore sostituisce i prodotti e i servizi di cui fa uso con altri a minore impatto sull’ambiente, sia sul lato dell’offerta, poiché i fornitori, per non perdere importanti opportunità di mercato, sono stimolati a migliorare i processi produttivi, introducendo tecniche e tecnologie più efficienti dal punto di vista ambientale;

Visto il parere dell’Ufficio Legislativo allegato;

Visti gli allegati in copia conforme all’originale: testo di legge e relazione illustrativa nonché relazione tecnico normativa;

Su proposta dell’Assessore alla Tutela dell’Ambiente, dott.ssa Antonietta Rizzo, formulata sulla base dell’istruttoria compiuta della relativa struttura il cui dirigente si è espresso sulla regolarità amministrativa dell’atto;

DELIBERA

Di approvare la proposta di legge regionale *“Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione”*;

Di trasmettere il presente provvedimento a cura della Segreteria della Giunta Regionale al Presidente del Consiglio Regionale, ai sensi dell’art.39 dello Statuto della Regione Calabria, per il seguito di competenza;

Di provvedere alla pubblicazione del presente provvedimento sul BURC a cura del Dipartimento Ambiente e Territorio ai sensi della legge regionale 6 aprile 2011, n. 11, a richiesta del Dirigente Generale del Dipartimento Ambiente e Territorio;

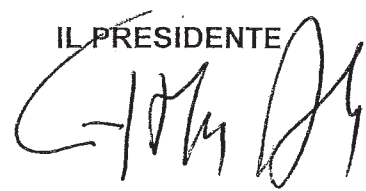
Di disporre che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Regione Calabria, a cura del Dirigente Generale del Dipartimento Ambiente e Territorio, ai sensi del Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

~~IL DIRIGENTE GENERALE
DEL DIPARTIMENTO PRESIDENZA~~

*Il Segretario Generale
Avv. Ennio Antonio Apicella*



IL PRESIDENTE



Del che è redatto processo verbale che, letto e confermato, viene sottoscritto come segue:
Il Verbalizzante

Si attesta che copia conforme della presente deliberazione è stata trasmessa in data 12 AGO. 2015 al Dipartimento interessato al Consiglio Regionale alla Corte dei Conti

L'impiegato addetto

copia conforme all'originale
composta di N° 4 pagine
Catanzaro, 12 AGO. 2015

IL DIRIGENTE





REGIONE CALABRIA
AVVOCATURA REGIONALE
Il Dirigente Reggente

12 MAG. 2015

Prot. 148 cb5/SIAR

Dirigente Generale
Dipartimento Politiche dell'Ambiente
Sede

e.p.c. Dirigente Generale
Dipartimento Presidenza
Sede

Oggetto: trasmissione parere – "Proposta degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione".

Inoliro, in risposta al quesito posto dalla S.V. l'allegato parere. Si ribadisce, nell'occasione, che il parere, espressivo di discrezionalità tecnica, non è per sua natura vincolante sicchè l'autorità destinataria può motivatamente discostarsene.

Cordialmente

D'ordine dell'Avv. Benito Spanti

CSM 31/2015



REGIONE CALABRIA
Avvocatura regionale
Ufficio Legislativo

L. 17.3.14 04 APR 2015

AL DIRIGENTE
DELL'AVVOCATURA REGIONALE

Sede

Oggetto: proposta di legge regionale "Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione".

Si fa riferimento alla richiesta di parere concernente l'oggetto prot. n. 0117679 del 15.04.2015, trasmessa a quest'ufficio a mezzo e-mail in data 19.04.2015, per rappresentare quanto segue.

Con la proposta in esame si intende sostanzialmente incentivare la politica del *green public procurement* - intesa come l'insieme degli strumenti giuridici attraverso cui le istanze ambientali trovano progressivo riconoscimento nella contrattualistica pubblica - attraverso l'introduzione di criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi di taluni soggetti aggiudicatori (in particolare di quelli individuati all'art. 2).

Preliminarmente si evidenzia - per come indicato anche nella relazione illustrativa - che è lo stesso "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione" di cui al decreto dell'11 aprile 2008 e s.m.i., ad invitare le Regioni ad includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale.

Ciò nonostante si rende comunque opportuno procedere ad una verifica preventiva di compatibilità normativa dello schema del disegno di legge predisposto, in particolar modo con il mutato assetto delle competenze legislative Stato/Regioni tracciato dal legislatore costituzionale del 2001 in materia di appalti pubblici. Infatti, per come si chiarirà meglio in

seguito, talune disposizioni del progetto in esame investono profili e ambiti afferenti la "tutela della concorrenza"; sicché è necessario stabilire se ed entro quali limiti sia consentito al legislatore regionale di intervenire nella materia *de qua*.

Detta verifica richiede il necessario richiamo non solo delle regole che disciplinano il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni in tema di affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, ma altresì della posizione che la Corte Costituzionale ha espresso - a più riprese - in questo settore "altamente problematico" (così Consiglio di Stato, sez. cons. atti normativi, par. n. 355/2006).

Oltene, rispetto al vecchio testo dell'art. 117 Cost., che contemplava la materia dei lavori pubblici "di interesse regionale" tra quelle di potestà legislativa concorrente Stato-Regioni, il nuovo testo non menziona espressamente i lavori pubblici, i servizi e le forniture tra le materia di potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato.

Con riferimento agli appalti di lavori, la dottrina si è divisa: taluno li considerava oggetto della potestà residuale delle Regioni; talaltro li riceva rientrare nella materia "governo del territorio" prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. La Corte costituzionale, invece, con la sentenza n. 303 del 2003 ha precisato che "la mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell'art. 117, diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato, ovvero a potestà legislative concorrenti". Questo principio, come si vedrà, è stato successivamente esteso dalla stessa Corte costituzionale all'intera "attività contrattuale della pubblica amministrazione, che non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica" (cfr. Corte Cost. sent. 401/2007).

Senonché con l'adozione del Codice di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive n. 2014/17/CE e n. 2004/18/CE (di seguito Codice), avvenuta con il d. lgs. n. 163/2006, il legislatore si è posto il problema di individuare e delimitare i confini della potestà legislativa e regolamentare dello Stato e delle Regioni, nel rispetto di quanto prescritto dall'art. 117 Cost. In particolare all'art. 4 - che specifica il riparto - ha

definito quali sono gli ambiti sui quali si esplica la potestà legislativa esclusiva e concorrente dello Stato, vincolando di conseguenza la potestà legislativa delle Regioni. Le norme più rilevanti ai nostri fini sono quelle contenute al comma 1, che assoggetta la potestà delle Regioni ai vincoli che derivano dall'ordinamento comunitario e alle disposizioni relative alle materie di competenza esclusiva dello Stato, e al comma 3, che vieta alle Regioni di dettare una disciplina da quella prevista dal Codice in relazione ad una serie di profili, tra cui la qualificazione e selezione dei concorrenti, i criteri di aggiudicazione, ecc.

Detto comma 3 pone, dunque, un divieto esplicito in capo alle Regioni di intervenire con proprie norme in relazione ai profili ivi elencati, sul presupposto che essi appartengono alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma 2, Cost., anche se si tratta di contratti stipulati dalle Regioni o da amministrazioni non statali, o che afferiscono a materie di competenza concorrente o residuale. Pertanto è evidente che questa disciplina si "sovrappone" a quella relativa all'oggetto del contratto, che può anche ricadere in una materia che spetta sia alla potestà legislativa concorrente, sia residuale delle Regioni.

L'art. 4 in commento ha superato positivamente il vaglio della Consulta che, con la citata sentenza n. 401 del 2007, ha chiarito, in primo luogo, che "le disposizioni contenute nel d. lgs. n. 163 del 2006, per la molteplicità degli interessi perseguiti e degli oggetti implicati, non siano riferibili ad un unico ambito materiale". La Corte ha pertanto confermato quanto aveva già statuito con la richiamata sentenza n. 303 del 2003, precisando che i contratti pubblici "non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono", per cui non sono ascrivibili in via generale alla competenza dello Stato o delle Regioni, ma debbono essere analizzati a seconda del contenuto percettivo delle singole disposizioni.

In secondo luogo, quanto all'art. 4, comma 3, che, come si è già assunto, individua gli ambiti materiali nei quali le Regioni sono vincolate integralmente alla disciplina del Codice, la Corte costituzionale ha respinto tutte le censure sollevate, riconducendo tali ambiti materiali alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, di ordinamento civile, di giustizia civile ed amministrativa.

Segnatamente, per quello che qui interessa, dopo aver esaminato la nozione di concorrenza ricavabile dall'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., la Consulta ha precisato che nell'ambito dei

contratti pubblici viene soprattutto in rilievo l'aspetto della tutela della concorrenza che si concretizza, innanzitutto, nell'esigenza di assicurare la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, delle libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Ne discende che "si tratta di assicurare l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza". In questo quadro, la materia "tutela della concorrenza" non può non avere natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di "una funzione esercitabile sui più diversi oggetti". Nello specifico settore degli appalti deve, però, ritenersi che la interferenza con competenze regionali si attegga, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, può essere interamente disciplinata, nel rispetto di taluni limiti interni (costituiti dai canoni di ragionevolezza e proporzionalità delle singole disposizioni rispetto alla finalità perseguita), dal legislatore statale.

Nel Codice i profili che attengono alla tutela della concorrenza sono identificati, come visto, nel comma 3 dell'art. 4, e concernono in particolare i seguenti istituti: 1) le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti; 2) le procedure di affidamento, esclusi i profili attinenti all'organizzazione amministrativa, nonché i criteri di scelta e di nomina delle commissioni di gara; 3) i criteri di aggiudicazione; 4) i criteri di aggiudicazione che devono presiedere all'attività di progettazione e alla formazione dei piani di sicurezza; 5) i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti; 6) il subappalto.

La Corte costituzionale ha successivamente ribadito che la competenza esclusiva dello Stato a tutela della concorrenza può esprimersi in norme che disciplinano integralmente tutti i profili della procedura di gara che attengono ad essa e sono inderogabili da parte della Regioni, a prescindere dal loro livello di maggiore o minore dettaglio (cfr. Corte cost. sent. n. 431/2007).

In sostanza, le Regioni non possono emanare leggi generali che disciplinano la procedura di gara, né possono disciplinare singoli profili di tale procedura, con norme che modifichino

quelle poste dal legislatore statale, anche se si propongono di aumentare l'apertura del mercato degli appalti pubblici e di favorire la partecipazione degli operatori economici. Infatti, l'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. ha conferito allo Stato, in via esclusiva, il compito di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. E l'unità rappresenta un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. La tutela della concorrenza non può dunque essere fatta per "zone", né tollerare per sua natura differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia (cfr. Corte cost. sent. n. 283/2009).

Al fine di non vanificare in toto le competenze regionali, la Consulta ha ammesso però che le Regioni possano legittimamente adottare, in ordine alle procedure ad evidenza pubblica, disposizioni con effetti pro-concorrenziali esclusivamente nelle ipotesi in cui esse vantino un autonomo titolo di legittimazione e "tali effetti siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza" (cfr. Corte cost. sent. n. 431/2007 e sent. n. 283/2009).

In linea di principio si deve, pertanto, escludere che le Regioni possano intervenire con norme che abbiano come oggetto principale e diretto la tutela della concorrenza, e ciò anche in relazione a quegli aspetti che le norme statali non disciplinano affatto.

Al riguardo, in dottrina si è affermato che la tutela della concorrenza differisce dalle altre materie trasversali quali la tutela dell'ambiente o la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni affidate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Queste consentono, anzi favoriscono, interventi dei legislatori regionali che aumentino le garanzie poste dal legislatore statale. La tutela della concorrenza non sopporta invece alcun intervento da parte dei legislatori regionali, i quali non solo non possono dettare norme in contrasto con le regole e gli obiettivi del diritto della concorrenza stabiliti dalle leggi dello Stato, con misure di regolazione incompatibili, ma non possono neppure porre in essere interventi positivi, ancorché con finalità integrative o rafforzative degli standard posti dal legislatore statale.

Rischiati per grandi linee i principi e le indicazioni che la Corte costituzionale ha fornito sul punto, occorre ora procedere alla disamina delle singole disposizioni della presente

proposta, nel tentativo di individuarne l'ambito materiale oggetto di disciplina, quindi l'eventuale esistenza di un titolo competenziale della Regione.

Si è già avvertito all'inizio che alcune disposizioni impingono la materia trasversale della concorrenza avendo ad oggetto principalmente le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, i criteri di aggiudicazione e, comunque, più in generale la fase dell'affidamento degli appalti verdi.

Si fa riferimento in particolare agli artt. 5 e 8, recanti norme rispettivamente in tema di "Specifiche tecniche" ed "Esecuzione dell'appalto", intimamente connessi in relazione alla individuazione e definizione dell'oggetto dell'appalto. A tal proposito è appena il caso di osservare che le direttive comunitarie, una volta compiuta la scelta relativa all'oggetto dell'appalto, fanno obbligo agli enti aggiudicatori di indicare le specifiche tecniche e le (eventuali) condizioni particolari di esecuzione del contratto nella *lex specialis* di gara. Queste norme hanno lo scopo di permettere l'apertura al mercato degli appalti pubblici, creare le condizioni per un'effettiva concorrenza ed evitare barriere all'ingresso.

Ancora, sotto questo profilo, si richiama l'art. 6 che, nel dettare norme in tema di "Capacità tecniche degli operatori economici e norme di gestione ambientale", concerne il profilo relativo alla qualificazione e selezione dei concorrenti.

Va inoltre menzionato l'art. 7 che si riferisce espressamente ai criteri di selezione (*rectius*, aggiudicazione) delle offerte.

Da ultimo si cita l'art. 4, rubricato "Applicazione dei criteri ambientali minimi", che va letto in combinato disposto con le suddette disposizioni giacché i "criteri ambientali minimi" si collegano alle diverse fasi che caratterizzano la procedura di gara.

Ciò precisato, è chiaro che l'introduzione di siffatte disposizioni da parte della Regione sarebbe idonea, in astratto, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, a recare un *vulnus* alle prerogative legislative dello Stato.

Senonché dette previsioni appaiono riprendere il contenuto di norme già previste dal d. lgs. n. 163 del 2006. Così l'art. 5 ricalcherebbe quanto sancito dall'art. 68 commi 1, 2, 3, lett. b),

9. 10 del Codice. L'art. 6 riprenderebbe quanto statuito dagli artt. 40, comma 4, lett. d), 42, comma 1, lett. f), 44 del Codice. L'art. 7 si rifarebbe in parte all'art. 83, comma 1, lett. e). L'art. 8 mutuerebbe, infine, la disciplina recata dall'art. 69 del Codice.

Sicché potrebbe sostenersi che in questi casi non ci si trovi dinanzi ad una disciplina integrativa di norme statali con effetti pro-concorrenziali, né tanto meno di fronte ad una disciplina contraria a quella Codice, bensì al cospetto di una disciplina sostanzialmente "riproduttiva" di regole del Codice, in quanto tale non idonea ad alterare, in concreto, le regole di funzionamento del mercato, ancorché inquadrabile nell'ambito materiale della "tutela della concorrenza".

Ove si abbracciasse tale opzione ermeneutica, il varo delle disposizioni in parola potrebbe a limite giustificarsi sotto questo profilo, considerato altresì che il necessario rispetto dei principi e delle regole di derivazione comunitaria e nazionale in materia di appalti è appositamente ribadito nell'articolato normativo (cfr. artt. 1, 4, 5), nonché nella relazione illustrativa, laddove si precisa inoltre che l'intento è quello di includere i profitti ambientali tra i fattori da valutare, ma non quello di rendere obbligatorio l'acquisto di prodotti e servizi ambientalmente preferibili a danno di ogni altro parametro di scelta, poiché un sistema del genere si porrebbe in contrasto con i principi di concorrenza e libero mercato. Ciò che poi trova puntuale riscontro nello stesso testo di legge all'art. 5 ("... le amministrazioni aggiudicatrici possono includere caratteristiche ambientali nelle specifiche tecniche ..."), all'art. 6 ("qualora la natura dell'appalto lo consenta, le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere ..."), all'art. 7 ("... le amministrazioni aggiudicatrici possono includere caratteristiche ambientali tra i criteri di valutazione dell'offerta..."), all'art. 8 ("le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari fondate su esigenze ambientali ... per l'esecuzione dell'appalto...").

In proposito appare significativo richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 2010, con la quale la Consulta ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ritenendo che la disposizione censurata, attraverso cui la regione Friuli-Venezia Giulia ha previsto che gli incarichi di progettazione sono affidati "preferibilmente" con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, non ha alterato i livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione nazionale, giacché non ha escluso, in via aprioristica e astratta, il ricorso ad

uno dei due possibili criteri di aggiudicazione, ma ha soltanto indicato un ordine di priorità nella scelta, che non elimina il potere discrezionale della stazione appaltante di ricorrere al criterio del prezzo più basso, ma impone un obbligo di motivazione qualora l'amministrazione decida di ricorrere a tale criterio.

La ricostruzione sopra prospettata potrebbe inoltre dimostrarsi utile per il superamento di un'ulteriore questione: quella concernente la possibilità da parte della Regione di contemplare nel novero dei soggetti tenuti all'applicazione della legge anche i Comuni e le Province (ex art. 2), e ciò indipendentemente dalla provenienza dei finanziamenti.

15-6

Si passa ora ad esaminare lo schema del testo in via analitica, con uno sguardo rivolto anche al rispetto della tecnica di produzione normativa di cui al manuale "Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi", promosso dai presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e recepito anche dalla nostra Regione.

Articolo 1: si consiglia di utilizzare la seguente forma integrale di citazione "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 e successive modificazioni", invece di "[... / decreto ministeriale 11 aprile 2008, e aggiornato con Decreto 10 aprile 2013 [...]".

Articolo 2: si segnala l'opportunità di valutare l'inclusione, tra i soggetti tenuti all'applicazione delle legge, anche delle "Città metropolitane". Infatti, nella relazione tecnico-normativa si fa riferimento alla volontà di prevedere "una estensione capillare sul territorio regionale". A riguardo si segnala altresì che il citato Decreto 10 Aprile 2013 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, al paragrafo 5.1 "Indicazioni generali per tutti gli enti pubblici", richiama espressamente le Città metropolitane tra gli enti pubblici territoriali.

Articolo 3: si suggerisce di utilizzare la locuzione neutra "I soggetti di cui all'art. 2 della presente legge", anziché "La Regione, le Province e i Comuni e gli altri enti pubblici di cui all'art. 2 [...]", atteso che l'art. 2 contempla nel novero dei soggetti "obbligati" anche "i concessionari di pubblici servizi" e le "società partecipate", riguardo alle quali, pur

ammettendo nel nostro ordinamento la configurabilità di enti pubblici in forma societaria, non è scontato che dette società siano dotate di personalità giuridica di diritto pubblico, né che abbiano i requisiti per essere attratte nell'orbita degli "organismi di diritto pubblico" e, quindi, per poter rientrare tra le amministrazioni aggiudicatrici "classiche".

Si consiglia inoltre di sostituire l'espressione "[...] procedure d'acquisto di forniture di beni e servizi [...]" con quella "[...] procedure per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture [...]".

Articolo 4: si raccomanda di far precedere alla sigla "PAN GPP" l'espressione per intero, cui seguirà la stessa sigla tra parentesi tonde. Solo successivamente è consentito nel seguito del testo usare solo la sigla al posto dell'espressione intera.

Al primo comma invece dell'espressione "[...] la Regione Calabria e le altre amministrazioni aggiudicatrici [...]", si suggerisce l'utilizzo della locuzione neutra "soggetti aggiudicatori" o altra equivalente, per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 5: tra i principi di derivazione comunitaria di cui si sancisce il necessario rispetto andrebbe incluso anche quello di proporzionalità.

Al primo comma si consiglia inoltre di utilizzare la locuzione neutra "soggetti aggiudicatori" o altra equivalente, al posto dell'espressione "[...] amministrazioni aggiudicatrici [...]", per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 6: si segnala l'opportunità di valutare l'inserimento, all'inizio del primo comma, della seguente espressione: "Nel rispetto dei principi di libera concorrenza e proporzionalità".

Sia al primo comma che al secondo comma, si suggerisce l'utilizzo della locuzione neutra "soggetti aggiudicatori" o equivalente, invece dell'espressione "[...] amministrazioni aggiudicatrici [...]", per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 7: si rammenta che, nell'ambito degli appalti di lavori, l'art. 120 del D.P.R. n. 207/2010 stabilisce che "In caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta

economicamente più vantaggiosa [...] al fine di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'articolo 2, comma 2, del codice nonché l'articolo 69 del codice, le stazioni appaltanti nella determinazione dei criteri di valutazione: lett. a) "ai fini del perseguimento delle esigenze ambientali, in relazione all'articolo 83, comma 1, lettera e), del codice, si attengono ai criteri di tutela ambientale 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, e successivi decreti attuativi..."

Sicché si segnala l'opportunità di valutare l'inserimento, all'inizio del primo comma, di una clausola di rispetto della normativa statale.

Al secondo comma, dopo l'espressione "[...] documenti di gara [...]", si invita a valutare l'introduzione dell'espressione "in modo obiettivo e non discriminatorio".

Sia al primo comma che al secondo comma, si suggerisce l'utilizzo della locuzione nei "soggetti aggiudicatori" o altra equivalente, invece dell'espressione "[...] amministrazioni aggiudicatrici [...]", per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 8: è appena il caso di rilevare che in questa disposizione vi è il riferimento, per la prima volta nello schema, a "considerazioni sociali".

Sia al primo comma che al secondo comma, si suggerisce l'utilizzo della locuzione neutra "soggetti aggiudicatori" o altra equivalente, invece dell'espressione "[...] amministrazioni aggiudicatrici [...]", per le ragioni già indicate nel commento all'articolo 3.

Articolo 9: è preferibile sostituire l'espressione "*La promulgazione della presente legge non comporta alcun onere finanziario a carico del bilancio della Regione Calabria*" con la seguente "Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", o con altra equivalente. Esistono infatti altri soggetti interessati oltre alla Regione.

Articolo 10: nulla da osservare.

Nei sensi sopra esposti è il parere di questo ufficio.

Tanto si rassegna per le sue autonome valutazioni.

Reggio Calabria/Catanzaro, 4 Maggio 2015

Avv. Antonio Russo



Il Dirigente Reggente

Avv. Benito Spanti



PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE

PROMOZIONE DEGLI ACQUISTI PUBBLICI ECOLOGICI E INTRODUZIONE DI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il *Green Public Procurement* (GPP) è un sistema di acquisti da parte degli enti pubblici di prodotti e servizi ambientalmente preferibili, cioè di prodotti e servizi che hanno un minore ovvero un ridotto effetto sulla salute umana e sull'ambiente rispetto ad altri prodotti e servizi utilizzati allo stesso scopo.

La pratica del GPP consiste nella possibilità di inserire criteri di valutazione ambientale nelle gare d'appalto e nelle procedure di acquisto di beni e di affidamento dei servizi degli enti pubblici.

Gli acquisti pubblici verdi costituiscono uno degli strumenti principali che le Pubbliche Amministrazioni hanno a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione, in quanto attuano un dialogo con il sistema produttivo capace di orientare i mercati, influenzando sia dal lato della domanda, poiché la Pubblica Amministrazione nel ruolo di consumatore sostituisce i prodotti e i servizi di cui fa uso con altri a minore impatto sull'ambiente, sia sul lato dell'offerta, poiché i fornitori, per non perdere importanti opportunità di mercato, sono stimolati a migliorare i processi produttivi, introducendo tecniche e tecnologie più efficienti dal punto di vista ambientale.

L'intervento normativo raccoglie l'indicazione contenuta nel *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione* – PANGPP, adottato con DM Ambiente n.135 dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato con DM 10/04/2013, nel quale le amministrazioni regionali sono invitate ad "... includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale..."

La Regione Calabria, nell'ambito dell'attività orientata all'uso efficiente delle risorse ed alla prevenzione della produzione dei rifiuti, con la presente normativa intende dare una regolazione formale alla materia degli acquisti verdi e, contestualmente, attua una funzione propulsiva per gli altri enti territoriali nell'ambito del territorio regionale, con l'intento di contribuire alla creazione di una cultura dei consumi ambientalmente responsabile, orientata alla riduzione degli sprechi e all'ottimizzazione dell'uso di beni e servizi.

La legge dopo avere individuato i principi e le finalità del Green Public Procurement, definisce l'oggetto della normativa, ossia l'introduzione di "criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni", attribuendo una accezione ampia e generale della disposizione per evidenziare la volontà del legislatore regionale di implementare tale politica ambientale in maniera diffusa, applicando lo strumento a tutti i centri degli acquisti del territorio regionale, con l'espressa segnalazione che l'introduzione dei c.d. criteri ambientali avviene nel rigoroso rispetto dei principi comunitari e nazionali che regolano gli appalti pubblici.

Sotto tale profilo, è necessario sottolineare che la normativa ha come obiettivo quello di includere i profili ambientali tra i fattori da valutare, con pari dignità rispetto ai fattori tradizionali, nelle procedure d'acquisto, ma non quello di rendere obbligatorio l'acquisto di prodotti e servizi ambientalmente preferibili a danno di ogni altro parametro di scelta: un sistema del genere infatti si porrebbe in contrasto con i principi di concorrenza e del libero mercato.

L'art.3 definisce il "Piano d'azione" quale principale strumento per l'applicazione del GPP, finalizzato alla definizione di un programma strategico di durata triennale per la pianificazione delle misure da intraprendere, per la definizione di obiettivi operativi specifici e delle priorità degli interventi.

I passaggi principali previsti dalla presente proposta di legge ai fini dell'implementazione del GPP sono: l'inserimento di criteri di preferibilità ambientale nelle procedure di acquisto della Pubblica Amministrazione; la valutazione dei criteri in base ai costi complessivi riferiti all'intero ciclo di vita del bene o servizio nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in ossequio alla Direttiva 214/24/UE, in corso di recepimento da parte del legislatore nazionale; la possibilità di considerare i sistemi di etichettatura ambientale come mezzi di prova per la verifica di requisiti ambientali richiesti; la possibilità di considerare le certificazioni dei sistemi di gestione ambientale (EMAS - ISO 14001) come mezzi di prova per la verifica delle capacità tecniche dei fornitori per la corretta esecuzione dell'appalto pubblico.

L'articolato si conclude con la clausola di invarianza finanziaria giustificata dalla natura ordinamentale delle norme previste nella presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE
PROMOZIONE DEGLI ACQUISTI PUBBLICI ECOLOGICI E INTRODUZIONE DI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ
AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA

1. Premessa: Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo regionale.

Il *Green Public Procurement* (GPP) è un sistema di acquisti da parte degli enti pubblici di prodotti e servizi ambientalmente preferibili, cioè di "prodotti e servizi che hanno un minore ovvero un ridotto effetto sulla salute umana e sull'ambiente rispetto ad altri prodotti e servizi utilizzati allo stesso scopo" (U.S. EPA 1995).

La pratica del GPP consiste nella possibilità di inserire criteri di valutazione ambientale e sociale nelle gare d'appalto e nelle procedure di acquisto di beni e di affidamento dei servizi degli enti pubblici.

Gli acquisti pubblici verdi costituiscono uno degli strumenti principali che le Pubbliche Amministrazioni hanno a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione, in quanto attuano un dialogo con il sistema produttivo capace di orientare i mercati, influenzando sia dal lato della domanda, poiché la Pubblica Amministrazione nel ruolo di consumatore sostituisce i prodotti e i servizi di cui fa uso con altri a minore impatto sull'ambiente, sia sul lato dell'offerta, poiché i fornitori, per non perdere importanti opportunità di mercato, sono stimolati a migliorare i processi produttivi, introducendo tecniche e tecnologie più efficienti dal punto di vista ambientale.

E' altresì possibile, considerando i costi dell'intero ciclo di vita di un appalto, conseguire un risparmio di denaro pubblico e contemporaneamente una migliore protezione dell'ambiente, risparmiando da un lato il consumo di materiali e di risorse naturali, riducendo la produzione dei rifiuti e l'emissione di inquinanti, nonché i pericoli e rischi ambientali, dall'altro limitando gli investimenti di denaro pubblico sino ad oggi necessari per rimediare a tali costi sociali riversati sull'ambiente.

L'intervento normativo raccoglie l'indicazione contenuta nel *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione* - PANGPP, adottato con DM Ambiente n.135 dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato con DM 10/04/2013, nel quale le amministrazioni regionali sono invitate ad " ... includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale..." e si raccorda con il Programma di Governo, esposto dal Presidente della Giunta della Regione Calabria Mario Oliverio nella seduta del Consiglio Regionale del 9 febbraio 2015, nella parte in cui afferma che "La sostenibilità deve attraversare tutta l'agenda di governo, superando la cultura dell'intervento puntuale e della frammentazione delle politiche di settore. L'applicazione del principio della sostenibilità è un obbligo per la Calabria".

Lo stesso Programma di Governo individua gli obiettivi prioritari in materia ambientale: "Rigenerare il territorio, riqualificare i sistemi ambientali compromessi; governare con efficienza il ciclo dei rifiuti; rifondare le politiche urbanistiche verso la sostenibilità; tutelare la natura e l'ambiente; puntare agli usi sostenibili dell'energia; contenere lo spreco di acqua e suolo; mitigare i rischi ambientali; adottare sistemi di trasporto e mobilità moderni, efficienti, ecologici; rendere compatibile l'ammodernamento infrastrutturale con la tutela del paesaggio e dell'ambiente".

In questo contesto, la Regione Calabria, nell'ambito dell'attività orientata all'uso efficiente delle risorse ed alla prevenzione della produzione dei rifiuti, già oggetto del *Programma regionale di prevenzione dei rifiuti*, con la presente normativa intende dare una regolazione formale alla materia degli acquisti verdi e, contestualmente, attua una funzione propulsiva per gli altri enti territoriali nell'ambito del territorio regionale, con l'intento di contribuire alla creazione di una cultura dei consumi ambientalmente responsabile, orientata alla riduzione degli sprechi e all'ottimizzazione dell'uso di beni e servizi.

I passaggi principali previsti dalla presente proposta di legge ai fini dell'implementazione del GPP sono: l'inserimento di criteri di preferibilità ambientale nelle procedure di acquisto della Pubblica Amministrazione; la valutazione dei criteri in base ai costi complessivi riferiti all'intero ciclo di vita del bene o servizio nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa; la possibilità di considerare i sistemi di

etichettatura ambientale come mezzi di prova per la verifica di requisiti ambientali richiesti; la possibilità di considerare le certificazioni dei sistemi di gestione ambientale (EMAS - ISO 14001) come mezzi di prova per la verifica delle capacità tecniche dei fornitori per la corretta esecuzione dell'appalto pubblico.

La normazione costituisce il primo tassello del più ampio programma politico regionale, che si avvale anche del supporto operativo del Servizio Cooperazione Internazionale del Dipartimento Presidenza, per mezzo del quale è stato ammesso a finanziamento il progetto *"GreenS - Green public procurement supporters for innovative and sustainable institutional change"*, che prevede sostegno e assistenza tecnica a lungo termine agli enti pubblici finalizzato alla introduzione delle politiche di GPP.

2. Analisi del quadro normativo comunitario e nazionale.

Con la Decisione n. 1600/2002/CE del 22.7.2002, che istituisce il Sesto Programma Comunitario di Azione Ambientale, la UE stabilisce all'art. 3.6 che *"è necessario promuovere una politica di appalti pubblici "verdi" che consenta di tener conto delle caratteristiche ambientali e di integrare eventualmente nelle procedure di appalto considerazioni inerenti al ciclo di vita"*; successivamente la Comunicazione della Commissione Europea 302 del 2003 sulla Politica Integrata dei prodotti ha invitato gli Stati Membri *"... a dotarsi di piani d'azione accessibili al pubblico per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici"*.

La *"Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002 – 2010"* (Deliberazione CIPE 57/2002) individua tra i principali strumenti di protezione e valorizzazione dell'ambiente *"l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto da parte della pubblica amministrazione"*.

All'interno dello stesso documento viene indicato tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2007 *"l'acquisto da parte della PA di una quantità di beni rispondenti anche a requisiti ecologici pari al 30%"*.

La Corte di Giustizia Europea, nella causa C513/99, con sentenza del 17.9.2002 (caso *Concordia Bus Finland*), ha stabilito che i principi della parità di trattamento e della libertà di concorrenza non ostano a che siano presi in considerazione nell'appalto criteri collegati alla tutela dell'ambiente, per il solo fatto che esistono poche imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri.

I principi enunciati in tale sentenza sono stati recepiti nelle direttive comunitarie nn. 17 e 18 del 30 Marzo 2004 in materia di appalti e, in Italia, trasfusi nel D.Lgs 163 del 2006, che, in modo espresso all'art.2, subordina il principio di economicità alla tutela ambientale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, ove ciò sia previsto dal bando di gara e nei limiti consentiti dalle norme vigenti.

Sulla scorta delle sollecitazioni europee ed in attuazione dei commi 1126 1127 della L. 27 dicembre 2006, n. 296, il Ministero dell'Ambiente ha elaborato un *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione – PANGPP*, adottato con DM n.135 dell'11 aprile 2008, successivamente aggiornato con DM 10/04/2013, nel quale le amministrazioni regionali sono invitate ad *"... includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale ..."*.

Nel 2008, la Commissione europea ha approvato il Piano d'azione per la produzione e il consumo sostenibile (SCP), a seguito del quale la maggioranza dei paesi membri (22) ha adottato i piani nazionali, la Commissione ha definito criteri europei di GPP in oltre 20 categorie di prodotti e ha fornito strumenti di supporto agli enti pubblici, come il manuale sugli appalti pubblici verdi.

Successivamente, la Comunicazione della Commissione Europea (COM(2010)2020) – EUROPA 2020, definisce l'implementazione della politica di promozione degli acquisti verdi uno dei pilastri della strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Nel Settimo Programma d'azione per l'ambiente fino al 2020 *"Vivere bene"*, approvato dal Parlamento europeo e dal Consiglio con la Decisione n. 1386/2013/UE, si afferma che *"per le amministrazioni a tutti i livelli vi è ancora un considerevole margine di azione per ridurre l'impatto ambientale grazie alle loro decisioni di acquisto. È auspicabile che gli Stati membri e le Regioni intraprendano ulteriori iniziative per raggiungere l'obiettivo di applicare i criteri sugli appalti pubblici verdi ad almeno il 50 % delle gare pubbliche"*.

La nuova Direttiva europea sugli appalti pubblici n. 2014/24/UE individua nel settore degli appalti pubblici uno degli strumenti trasversali per raggiungere gli obiettivi strategici, in particolare incoraggiando un uso estensivo del *Green Public Procurement* e supportando il passaggio a un uso più efficiente delle

risorse e a un'economia a basso impatto ambientale, introducendo il calcolo dei costi del ciclo di vita, c.d. *Life Cycle Costing*, e del processo di produzione, oltre che nuove regole per utilizzare *labels* ecologici.

In Italia, il "Collegato ambiente" alla Legge di Stabilità 2014, approvato dalla Camera dei Deputati e trasmesso per l'ulteriore corso al Senato della Repubblica, recante "*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*", pone in essere misure concrete per rafforzare e sostenere il ricorso alle politiche di GPP, attraverso una applicazione più significativa dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici e il potenziamento del ricorso agli strumenti volontari di ecogestione e di certificazione ambientale.

3. Il contesto normativo regionale.

La legge regionale n. 18/2013 riguardante la "*Cessazione dello stato di emergenza nel settore dei rifiuti. Disciplina transitoria delle competenze regionali e strumenti operativi*" al comma 6 dell'art.1 recita "*La Giunta provvede con apposito provvedimento ad attuare il disposto di cui all'articolo 196 lettera p) del D.Lgs. n. 152 del 2006, definendo le modalità di approvvigionamento da parte degli Enti pubblici regionali e delle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, di beni e manufatti prodotti con materiale riciclato nella misura di almeno il 30 per cento del fabbisogno complessivo previsto*".

Successivamente, la Regione Calabria ha approvato il Programma regionale di prevenzione dei rifiuti con delibera della Giunta Regionale n.469 del 14/11/2014, nell'ambito del quale viene dato ampio risalto alla implementazione del GPP che ne costituisce una specifica azione.

Non sono presenti ulteriori fonti normative regionali significative, neanche di grado secondario, che riguardino specificamente la materia; ad un livello più generale, merita un cenno la LR n.41/2011 "Norme per l'abitare sostenibile", che introduce criteri di sostenibilità e risparmio idrico ed energetico nella costruzione di edifici pubblici e privati, negli interventi di recupero edilizio e urbanistico e di riqualificazione urbana, disciplinando, inoltre, il sistema di certificazione di sostenibilità degli edifici, obbligatoria per gli interventi realizzati da enti pubblici o con finanziamento pubblico superiore al 50%.

Si evidenzia, inoltre, che è in corso di revisione il Piano energetico ambientale regionale (PEAR), approvato nel 2005.

La Regione Calabria ha adottato un sistema centralizzato di gestione degli acquisti regionali, attraverso la istituzione, con LR n.26/2007, della Stazione unica appaltante regionale; gli acquisti per il fabbisogno regionale sono effettuati dal Servizio Provveditorato/Economato, le cui funzioni sono disciplinate dal Regolamento regionale n.1/86, ma, tuttavia, permangono ulteriori centri di spesa presso i singoli dipartimenti.

4. Le disposizioni della proposta di legge.

Il provvedimento è strutturato in 10 articoli. Di seguito è riportata una analisi del contenuto.

L'art. 1 individua i principi e le finalità del Green Public Procurement; definisce, altresì, l'oggetto della normativa, ossia l'introduzione di "criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni".

L'enunciazione ampia e generale della disposizione evidenzia la volontà del legislatore regionale di implementare tale politica ambientale in maniera diffusa, applicando lo strumento a tutti i centri degli acquisti del territorio regionale.

Nel testo vengono richiamati i principali riferimenti normativi, con l'espressa segnalazione che l'introduzione dei c.d. criteri ambientali avviene nel rigoroso rispetto dei principi comunitari e nazionali che regolano gli appalti pubblici.

Sotto tale profilo, è necessario sottolineare che la normativa ha come obiettivo quello di includere i profili ambientali tra i fattori da valutare, con pari dignità rispetto ai fattori tradizionali, nelle procedure d'acquisto, ma non quello di rendere obbligatorio l'acquisto di prodotti e servizi ambientalmente preferibili a danno di ogni altro parametro di scelta: un sistema del genere infatti si porrebbe in contrasto con i principi di concorrenza e del libero mercato.

Nell'ultimo comma vengono enunciate gli scopi che è possibile perseguire con l'applicazione del GPP, tutti rispondenti a importanti interessi economicamente e socialmente rilevanti, quali in particolare quello

di orientare i consumi pubblici verso beni e servizi ambientalmente preferibili, di ridurre il consumo delle risorse naturali non rinnovabili, di prevenire la produzione dei rifiuti, di limitare i rischi ambientali.

L'art.2 definisce l'ambito soggettivo di applicabilità, prevedendo una estensione capillare sul territorio regionale, individuando quale soglia minima quella dei Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti.

L'art.3 individua nel "Piano d'azione" lo strumento principale per l'applicazione del GPP.

Questo strumento è finalizzato alla definizione di un programma strategico di durata triennale per la pianificazione delle misure da intraprendere, per la definizione di obiettivi operativi specifici e delle priorità degli interventi: in questo modo, la legge lascia alla discrezionalità dell'amministrazione la scelta delle concrete modalità operative, selezionando i settori di sperimentazione e i procedimenti da attivare.

Da una prima analisi degli acquisti regionali compiuta dal Servizio "Normativa" del Dipartimento Ambiente e Territorio, i settori nei quali, al momento, sono stati applicati maggiormente i criteri "verdi" sono quelli dell'acquisto della carta, della cancelleria, delle forniture informatiche e, nei servizi pubblici, quelli di pulizia degli edifici. Viceversa, non risultano applicati criteri ambientali nel relevantissimo settore dell'energia, né procedure volte al risparmio energetico e all'acquisto di energie da fonti rinnovabili.

Il comma 2 rinvia alla normativa nazionale i criteri di massima per la graduale integrazione di criteri di sostenibilità.

L'art.4 introduce l'applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici, come definiti dai DM attuativi del PAN GPP, nei limiti di compatibilità con i principi in materia di appalti pubblici, in particolare, con i principi di libera concorrenza e parità di trattamento nelle gare e raccordando tale inserimento agli obiettivi e indirizzi definiti nel Piano d'Azione.

Gli artt. 5 e 6 riguardano le procedure di gara e le modalità di integrazione degli aspetti ambientali e, sostanzialmente, recepiscono il contenuto delle disposizioni del D Lgsl.163/2006 in materia di specifiche tecniche dell'oggetto dell'appalto (art. 68) sulle capacità tecniche dei concorrenti (art.42).

L'art.7 riguarda il criterio di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ritenuto preferibile dalla recente Direttiva 214/24/UE proprio perché consente di tenere conto, nella selezione delle offerte, di considerazioni sociali e ambientali; la citata Direttiva, in corso di recepimento da parte del legislatore nazionale, fa riferimento al "miglior rapporto qualità/prezzo": l'offerta più vantaggiosa è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia valutato sulla base di criteri quali gli aspetti qualitativi, ambientali e sociali connessi all'oggetto dell'appalto.

L'art.8 prevede la possibilità di esigere il rispetto di criteri ambientali anche in sede di esecuzione del contratto, purché ne sia fatta espressa menzione nei documenti di gara.

L'art.9 contiene la clausola di invarianza finanziaria giustificata dalla natura ordinamentale delle norme previste nella presente proposta di legge.

37901
- 3 AGO. 2015



Pervenuta il 3 AGO. 2015

REGIONE CALABRIA

Giunta Regionale

Protocollo N° 237972

Segreteria Generale prot. N 295 del 17 AGO. 2015 N. dell'atto _____

Oggetto: **Proposta di legge regionale. Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione**

SEDUTA DEL 11. 08. 2015

PROPONENTE: Dott.ssa Antonietta RIZZO

Firma

RELATORE: (se diverso) _____

Firma _____

I sottoscritti dirigenti attestano la regolarità contabile e la legittimità del presente provvedimento ai sensi delle leggi regionali n.8/2002, n.30/1990 e n. 19/2001.

- 1) Il Dirigente Generale Reggente
Ing. Domenico Pallaria
- 2) Il Dirigente del Settore
Dott. Luciano Rossi

NOTE: Si approva in riferimento al testo di legge precisando che il testo della esecuzione della legge è in vigore per le più funzioni, ecc. così Raffaele Duca di Provincia Comunità

HANNO VOTATO CONTRO: _____

SI SONO ASTENUTI: _____

RISULTANO ASSENTI: È assente il M. Rossi

La proposta risulta approvata _____

IL DIRIGENTE GENERALE

IL PRESIDENTE

**PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE
PROMOZIONE DEGLI ACQUISTI PUBBLICI ECOLOGICI E INTRODUZIONE DI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ
AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Art. 1

Principi e finalità

La Regione Calabria - in attuazione delle indicazioni contenute nella Comunicazione della Commissione europea "Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale" (COM(2003) 302), in ottemperanza al Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, approvato con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 11 aprile 2008, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.107 dell'8 maggio 2008 e successive modificazioni, e al Programma regionale di prevenzione dei rifiuti, approvato con delibera della Giunta Regionale n.469 dell'14/11/2014 e nel rispetto dei principi del diritto comunitario e nazionale che disciplinano gli appalti pubblici, con la presente normativa introduce criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni.

La normativa persegue lo scopo di orientare i consumi pubblici verso beni e servizi ambientalmente compatibili, di ridurre il consumo delle risorse naturali non rinnovabili, di prevenire la produzione dei rifiuti, di incentivare il riciclo e il recupero dei materiali post-consumo, di ridurre i rischi ambientali, mediante la limitazione o eliminazione dell'acquisto di prodotti pericolosi o che abbiano un significativo impatto ambientale, di diffondere, a livello regionale e locale, modelli di comportamento responsabile nei confronti dell'ambiente.

Art. 2

Soggetti

La presente legge si applica alla Regione, alle Province, ai Comuni con popolazione non inferiore ai 5000 abitanti, alle Città Metropolitane, alle Unioni di Comuni, alle Società partecipate, ai Concessionari di pubblici servizi, agli altri enti, istituti e aziende dipendenti o soggetti alla vigilanza degli enti territoriali sopraindicati, nell'ambito del territorio regionale.

Art. 3

Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici

I soggetti di cui all'art.2 approvano entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di forniture di beni e servizi, definendo i settori di intervento e il relativo ordine di priorità, gli obiettivi specifici da raggiungere entro il triennio, prevedendo un monitoraggio periodico riguardo al raggiungimento degli stessi.

L'integrazione dei criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture viene attuata sulla base dei criteri di cui all'articolo 1, comma 1126, della legge 27 dicembre 2006, n. 296:

- 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.

Art. 4

Applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici

Nel rispetto della normativa comunitaria e statale vigente in materia di appalti pubblici, la Regione Calabria e gli altri soggetti aggiudicatori applicano nei bandi e nei capitolati pubblici di opere, forniture e servizi i "criteri ambientali minimi" fissati con i decreti del Ministro dell'Ambiente attuativi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione (PANGPP), tenendo conto delle priorità, degli indirizzi e degli obiettivi posti nel piano di azione di cui all'art. 3.

Art. 5

Specifiche tecniche

Nel rispetto dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, proporzionalità, trasparenza e non discriminazione, i soggetti aggiudicatori possono includere caratteristiche ambientali nelle specifiche

tecniche che definiscono l'oggetto dell'appalto, in termini di prestazioni o requisiti funzionali. Tali prestazioni o requisiti sono specificati in modo sufficientemente preciso da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle stazioni appaltanti di aggiudicare la gara.

Le specifiche tecniche possono fare riferimento alle specifiche definite nei marchi di qualità ecologica europei (Ecolabel) o equivalenti; sono, tuttavia, accettate altre prove relative a misure equivalenti prodotte dagli operatori economici.

Art. 6

Capacità tecniche degli operatori economici e norme di gestione ambientale

Nel rispetto dei principi di libera concorrenza e proporzionalità e qualora la natura dell'appalto lo consenta, i soggetti aggiudicatori possono richiedere, tra i requisiti utili per comprovare la capacità tecnica degli operatori economici, le pregresse esperienze dell'impresa concorrente in campo ambientale e/o l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore intende applicare durante la realizzazione dell'appalto; a tal fine, esse fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit EMAS o a norme di gestione ambientale basate su norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione EN ISO 14001. I soggetti aggiudicatori riconoscono i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri ovvero altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

Art. 7

Criteri di selezione delle offerte

Quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i soggetti aggiudicatori possono includere considerazioni ambientali tra i criteri di valutazione dell'offerta, tenendo in considerazione anche l'analisi del ciclo di vita di prodotti, processi o attività.

Nel caso in cui sia utilizzato un sistema di costi del ciclo di vita, i soggetti aggiudicatori indicano nei documenti di gara, in modo obiettivo e non discriminatorio, i dati che gli offerenti sono tenuti a fornire e il metodo che sarà impiegato per determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati.

Art. 8

Esecuzione dell'appalto

I soggetti aggiudicatori possono esigere condizioni particolari fondate su esigenze ambientali per l'esecuzione dell'appalto, a condizione che siano compatibili con i principi di diritto comunitario.

Nel caso di cui al primo comma, i soggetti aggiudicatori indicano espressamente nei documenti di gara le modalità di esecuzione richieste.

Art. 9

Norma finanziaria

Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del Bilancio della Regione Calabria né della finanza pubblica.

Art. 10

Pubblicazione

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

La presente legge è pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione Calabria