



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

"GLI APPALTI VERDI: REGOLE E *BEST PRACTICES*"

RELATORE:

CH.MO PROF. Paola Valbonesi

LAUREANDO/A: Marta Cusa

MATRICOLA N. 1138144

ANNO ACCADEMICO 2018 / 2019

INDICE

	pag.
<i>Introduzione</i>	1

CAPITOLO PRIMO

Contesto normativo: dall'Europa all'Italia

1.1 <i>Premessa</i>	2
1.2 <i>Contesto normativo europeo</i>	2
1.3 <i>Contesto normativo italiano</i>	7

CAPITOLO SECONDO

Come la stazione appaltante può incentivare la tutela ambientale

2.1 <i>Premessa</i>	11
2.2 <i>Il massimo ribasso e l'offerta economicamente più vantaggiosa</i>	11
2.3 <i>Scoring Rule</i>	12
2.4 <i>Come misurare l'offerta economica</i>	14
2.5. <i>Come misurare l'offerta qualitativa</i>	19
2.6. <i>Come costruire la graduatoria</i>	20

CAPITOLO TERZO

Un caso di studio: la ristorazione scolastica del Comune di Padova

3.1 <i>Premessa</i>	22
3.2 <i>Da dove partiamo</i>	22
3.3 <i>Dove possiamo arrivare</i>	25
<i>Conclusioni</i>	31

INTRODUZIONE

Gli appalti verdi o acquisti verdi, internazionalmente conosciuti come Green Public Procurement (da qui in avanti GPP) o Green Purchasing, sono una politica pubblica di tutela dell'equilibrio naturale.

Essa consiste nell'integrare nelle varie fasi delle procedure relative ai contratti pubblici obblighi o incentivi finalizzati a valorizzare una maggiore attenzione degli operatori economici all'impatto ambientale nella loro produzione di beni, erogazione di servizi ed esecuzione di lavori.

Gli acquisti verdi sono una politica relativamente recente, con autonoma regolamentazione a partire da circa una trentina di anni fa in Europa e successivamente anche in Italia.

Nonostante la recente origine, gli acquisti verdi rappresentano una rilevante forza catalizzatrice nella necessaria transizione verso un'economia sostenibile oltre che economicamente anche ambientalmente. La domanda pubblica, infatti, a livello europeo, pesa secondo i [dati Eurostat](#) del 2018 i dati per il 20,1% del Pil e a livello italiano, secondo i [dati Istat](#) sempre relativamente all'anno 2018 per il 18,8% del Pil. La domanda della Pubblica Amministrazione rappresenta quindi circa un quinto dell'intera domanda di beni e servizi sia Europea che nazionale e inoltre, ha il potere di incentivare queste buone pratiche e così estenderle al di fuori dei contratti pubblici, valorizzando gli imprenditori che hanno già sviluppato questa particolare sensibilità e indirizzando gli altri che non l'hanno ancora adottata.

Risulta quindi interessante approfondire questa politica per la rilevanza della propria influenza sullo sviluppo di mercati più ecologici, essenziali per un'economia che sia maggiormente capace di rispondere alle attuali sfide, tra cui la più urgente del cambiamento climatico.

Nel presente approfondimento, il Capitolo Primo, sarà dedicato all'inquadramento giuridico europeo e italiano degli appalti verdi; il Capitolo Secondo, alle possibili implementazioni di questa politica nelle procedure amministrative dei contratti della Pubblica Amministrazione; infine, il Capitolo Terzo, ad una esemplificazione di quanto illustrato a livello teorico e alla presentazione di casi di applicazione particolarmente virtuosi.

CAPITOLO PRIMO

Contesto normativo: dall'Europa all'Italia

1.1 Premessa

In questo primo capitolo andrò a presentare le fonti normative più rilevanti per l'attuazione degli acquisti verdi in Italia.

Nello specifico, nel § 1.2 mi occuperò delle principali fonti normative e paranormative a livello dell'Unione Europea che hanno orientato le legislazioni nazionali dei relativi Stati membri verso una maggiore integrazione dei requisiti di tutela ambientale all'interno degli appalti pubblici.

Nel § 1.3 sposterò poi il focus su come in Italia l'ordinamento ha recepito nel corso degli anni il diritto UE in questa materia e con quali peculiarità.

1.2 Contesto normativo europeo

A livello di Unione Europea, si comincia a parlare di Green Public Procurement (GPP), l'equivalente inglese dell'italiano "Acquisti Verdi", verso la fine degli anni '90. È in particolare con il Libro verde "Gli appalti pubblici nell'Unione Europea, spunti di riflessione per il futuro", COM (96) 583, che viene messo in luce come il GPP possa portare "ripercussioni molto importanti su talune attività economiche" e "sviluppo commerciale di taluni prodotti".

Il riferimento esplicito agli appalti verdi compare anche nel "Sesto Programma di Azione per l'Ambiente della Comunità Europea", COM (01) 31, dove è presentato tra gli "approcci strategici per la realizzazione degli obiettivi ambientali".

Sempre del 2001 è la cosiddetta Politica Integrata di Prodotto (Integrated Product Policy, IPP) lanciata dalla Commissione Europea con il "Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti", COM (01) 68; la IPP individua il prodotto come strumento per incentivare la crescita di un mercato di beni più ecologici ed evidenzia il ruolo della domanda pubblica nel promuovere un tale orientamento del mercato.

È con la Comunicazione "Politica integrata dei prodotti, Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale", COM (03)302, che si cerca di incentivare una programmazione da parte degli Stati membri che consenta di tradurre quanto visto nei documenti riportati finora in nuovi comportamenti da parte delle stazioni appaltanti. Tale comunicazione incoraggia infatti "gli Stati membri a dotarsi di piani d'azione accessibili al pubblico per l'integrazione delle esigenze

ambientali negli appalti pubblici”. I predetti piani, si prevede, “dovranno contenere una valutazione della situazione esistente e stabilire obiettivi di ampia portata da conseguire entro tre anni, specificando chiaramente le misure da adottare a tal fine. I piani, elaborati per la prima volta entro la fine del 2006 e in seguito sottoposti a revisione ogni tre anni, non saranno giuridicamente vincolanti, ma serviranno a dare impulso politico al processo di attuazione delle misure necessarie a favorire una maggiore considerazione degli aspetti ambientali negli appalti pubblici”. L’Italia rispose a questa sollecitazione elaborando nel 2008 il proprio Piano d’Azione Nazionale (PAN GPP), che tratterò nel § 1.3.

I provvedimenti sopra citati, hanno sicuramente ricoperto un ruolo determinante nel contribuire alla graduale diffusione di orientamenti alla tutela ambientale degli appalti pubblici ma, se pur portando anche ad atti/delibere nel contesto nazionale (come ad esempio l’anzidetto PAN GPP), non sono di per sé giuridicamente vincolanti.

Questa maggiore forza impositiva caratterizza invece le Direttive Europee sugli appalti pubblici [2004/18/CE](#) e [2004/17/CE](#), poi recepite in Italia nel Codice dei Contratti Pubblici del 2006. Non mi soffermerò sulla loro analisi, poiché presenterò invece i contenuti fondamentali in materia di appalti verdi delle successive Direttive del 2014 che le abrogano e le sostituiscono.

Oltre ai Piani d’Azione Nazionali, la Commissione Europea ha proposto, con la comunicazione “Acquisti pubblici per un ambiente migliore”, COM (08) 400, un ulteriore strumento per facilitare la messa in pratica di un approccio più ampio con riguardo agli appalti pubblici: i cosiddetti criteri comuni volontari europei per il GPP. Essi sono dei parametri di qualità e garanzia di tutela ambientale individuati per categoria merceologica, per i quali, la Commissione stabilisce che riguardino almeno il 50% degli appalti pubblici. È su questa linea che si muovono, a livello italiano, i cosiddetti CAM, ovvero i Criteri Ambientali Minimi che analizzerò nel § 1.3.

Anche nella “Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, COM (10) 2020, vengono menzionati gli appalti verdi e si evidenzia il contributo a favore della transizione verso un’economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio.

Nel 2014 vengono adottate le due direttive sopra anticipate: le direttive [2014/24/UE](#) e [2014/25/UE](#), rispettivamente sull’aggiudicazione sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali.

Il tema ambientale assume un ruolo centrale, seguendo una linea già consolidata con le Comunicazioni precedenti. La nuova Direttiva 2014/24/UE nasce dall'esigenza di rispondere alla crisi finanziaria ed economica del 2008, contribuendo non solo ad una ripresa, ma anche ad una trasformazione che preveda la crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva" che già emergeva quattro anni prima nella COM (2010) 2020: in tale Direttiva gli appalti verdi giocano un ruolo chiave per il raggiungimento degli obiettivi che la stessa si prefigge. Il considerando 95, recita infatti: "É d'importanza fondamentale sfruttare pienamente il potenziale degli appalti pubblici al fine di realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020".

Sempre in apertura della suddetta Direttiva viene chiarito che non è considerarsi opportuna la previsione di requisiti obbligatori generali a causa delle "sensibili differenze tra i singoli settori e mercati". A livello invece di specifici settori viene riconosciuto il valore di un'azione in tal senso e vengono citati infatti i casi dell'intervento del legislatore europeo che ha introdotto requisiti obbligatori in specifici settori, come ad esempio quello dei veicoli per il trasporto su strada. "Pertanto, appare opportuno proseguire su questa strada, lasciando che sia la normativa settoriale specifica a fissare obiettivi e prospettive vincolanti in funzione delle particolari politiche e condizioni vigenti nel settore pertinente".

Approfondirò ora i contenuti più rilevanti della Direttiva 2014/24/UE in materia di Appalti verdi, che come messo in luce dall'analisi di Cellura (2018, pag.133) riguardano principalmente: i *principi per l'aggiudicazione degli appalti* (art.18), le *specifiche tecniche* (art. 42), *l'uso delle etichettature* (art.43), *i criteri di aggiudicazione dell'appalto* (art.67) ed *il costo del ciclo di vita* (art.68).

Per quanto concerne *i principi generali per l'aggiudicazione degli appalti*, viene innanzitutto garantito che "gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale" del diritto dell'Unione, del diritto nazionale, dei contratti collettivi e delle disposizioni internazionali. È quindi sancito il necessario rispetto delle varie norme di tutela ambientale durante tutta la procedura d'appalto.

Con riguardo alle *specifiche tecniche* presenti nelle gare d'appalto, viene previsto alla lettera a) dell'art.42 che queste possono comprendere "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". Le caratteristiche ambientali sono quindi valorizzate come parte integrante dei requisiti richiedibili nelle specifiche tecniche. Rilevanti le precisazioni a tutela della concorrenza, finalizzate a garantire il pari accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione. Esse prevedono che

le stazioni appaltanti “non possono menzionare una fabbricazione o provenienza determinata o un procedimento particolare caratteristico dei prodotti o dei servizi forniti da un operatore economico specifico, né far riferimento a un marchio, a un brevetto o a un tipo, a un’origine o a una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti. Tale menzione o riferimento sono tuttavia consentiti, in via eccezionale, nel caso in cui una descrizione sufficientemente precisa e intelligibile dell’oggetto dell’appalto non sia possibile ... Una siffatta menzione o un siffatto riferimento sono accompagnati dall’espressione “o equivalente” “.

Altre novità riguardano la possibilità di richiedere che il processo produttivo non comporti l’uso di sostanze chimiche tossiche o che durante la produzione siano utilizzate macchine ad alta efficienza energetica.

Strettamente connesso al tema delle specifiche tecniche è quello delle *etichettature*, disciplinate all’art.43. Esse infatti possono essere espressamente richieste come mezzo di prova di determinati requisiti in questa fase della procedura d’appalto; potrebbe ad esempio essere richiesta la “certificazione ecolabel” per la fornitura in questione.

Le etichettature possono essere previste anche nelle altre fasi; si potrebbe quindi richiedere, a titolo esemplificativo, l’attribuzione di punti all’interno del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa in presenza della certificazione FSC (Forest Stewardship Council), o uno studio LCA (Life Cycle Assessment) o la Carbon footprint nelle condizioni relative all’esecuzione dell’appalto. Nel citato articolo si precisa che le etichettature devono basarsi su criteri “connessi all’oggetto dell’appalto” e che siano “oggettivi, verificabili e non discriminatori”. Inoltre, devono essere “accessibili” ed i requisiti “stabiliti da terzi sui quali l’operatore economico che richiede l’etichettatura non può esercitare un’influenza determinante”. Sempre in tale articolo viene poi precisato che “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 per l’etichettatura equivalenti.” Inoltre, “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 non attribuibili all’operatore economico in questione, l’amministrazione aggiudicatrice accetta altri mezzi di prova idonei”. Queste precisazioni permettono di vedere rispettato il criterio cardine della non discriminazione, il quale fa da contrappeso alle richieste sempre più ambiziose in termini ambientali, ritenute da incentivare in queste direttive, ma sempre a condizione che non vadano a penalizzare la concorrenza.

Oltre alle etichettature, vengono valorizzati anche i sistemi di gestione ambientale. In proposito, l'art.62 comprende espressamente il sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) e chiarisce quali certificati sono da considerarsi parimente significativi.

Ulteriore importante innovazione presente nelle Direttive del 2014 è la predilezione del *criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa* rispetto al criterio del massimo ribasso. Secondo tale criterio, l'offerta è individuata "sulla base del prezzo o del costo" e qualora si scelga il costo, esso è determinato "seguendo un approccio costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita". La possibilità di riferirsi al costo, in modo particolare facendo riferimento al costo dell'intero ciclo di vita, permette di ampliare lo spettro degli elementi tenuti in considerazione nel confronto delle varie alternative proposte, rendendo la valutazione ancor più completa. Inoltre, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa "può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione". In questa maniera possono venire valorizzati anche in questa sede, determinate caratteristiche di tutela e valorizzazione ambientale. Allo stesso tempo, questo criterio si caratterizza per una maggiore discrezionalità della stazione appaltante; per limitare possibili distorsioni (in particolare, forme di favoritismo o corruzione) si precisa che "i criteri di aggiudicazione prescelti non dovrebbero conferire alle amministrazioni aggiudicatrici una libertà incondizionata di scelta e dovrebbero garantire la possibilità di una concorrenza effettiva e leale ed essere accompagnati da disposizioni che consentano l'efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti."

L'art.63 si dedica specificamente ai "costi del ciclo di vita". Questi includono sia i costi interni, intesi in senso ampio, dall'acquisizione, all'uso e alla manutenzione, fino al fine vita; ma anche i costi esterni direttamente legati al ciclo di vita, le cosiddette esternalità¹, a condizione che il loro valore monetario sia quantificabile con criteri oggettivi, verificabili non discriminatori. Rientrano tra questi ad esempio i costi legati alle emissioni di gas ad effetto serra ed altre sostanze inquinanti o i costi legati agli effetti dei cambiamenti climatici. Per garantire la trasparenza si precisa di indicare 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."

1 Riporto la definizione data a pag. 134 in PERMAN, R., et al.,2003. *Natural Resources and Environmental Economics, 3d edition*. Harlow: Pearson: "An external effect, or an externality, is said to occur when the production or consumption decisions of one agent have an impact on the utility or profit of another agent in an unintended way, and when no compensation/payment is made by the generator of the impact to the affected party." Per approfondimenti, vedere il capitolo dedicato alle pp. 134-142.

In definitiva, quindi le nuove Direttive europee ridisegnano la disciplina di settore dando centralità al tema degli “appalti verdi” e prevedendo maggiore discrezionalità amministrativa, esplicabile anche nei procedimenti di negoziazione competitiva, di dialogo competitivo e di partenariato per l’innovazione previsti agli artt.47, 48, 49 2014/24/UE.

A conclusione è utile sottolineare, senza approfondire in questa sede, le connessioni sempre più strette tra gli Acquisti Verdi e il tema sempre più centrale nell’agenda dell’Unione, ovvero quello dell’economia circolare. A tal proposito, è importante rilevare il ruolo attribuito agli Appalti pubblici nel catalizzare lo sviluppo di mercati di materie prime secondarie (“Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”, COM (14) 398) e le indicazioni in merito all’integrazione di elementi di circolarità all’interno dei criteri minimi (“L’anello mancante - Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare”, COM (2015) 614).

1.3 Contesto normativo italiano

Uno dei primi atti premonitori di un approccio più ampio in materia di appalti pubblici, maggiormente capace di tener in considerazione i profili ambientali, è il D.Lgs. 5 febbraio 1997, n.22, il cosiddetto “Decreto Ronchi”. Esso obbligava le Regioni ad emanare norme che prevedessero che il 40% della carta acquistata fosse riciclata ed apriva la strada ad altri decreti che sancivano simili impegni con altri prodotti. L’imposizione di un a percentuale di materiali riciclato nei prodotti acquistati dalle pubbliche amministrazioni fu una prima strategia per usare il potenziale della domanda pubblica per orientare il mercato verso produzioni più sostenibili.

Addentrando ora nella disciplina degli appalti pubblici, il primo riferimento normativo rilevante, ai fini di questo studio, è il Codice dei Contratti Pubblici del 2006, [D.Lgs. 12 Aprile 2006, n.163](#). Esso recepiva le Direttive sugli appalti del 2004 (viste nel § 1.2) e è stato abrogato dal nuovo Codice del 2016 che ha recepito le Direttive del 2014. Nel Codice del 2006 non solo si dà piena attuazione delle Direttive comunitarie, ma in alcuni suoi articoli si ricorre al GPP in misura ancora più ampia di quanto previsto nelle Direttive che attua.

Tappa fondamentale è stata poi l’adozione del Piano d’Azione Nazionale, come sollecitato dalla Commissione Europea con la già citata Comunicazione del 2003. Tale adozione è avvenuta con il [Decreto Interministeriale, 11 Aprile 2008, n.135](#) con il quale i Ministri dell’Ambiente, dell’Economia e delle Finanze e dello Sviluppo economico approvarono il [“Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica amministrazione”](#) allegato al Decreto. Il piano prevede come obiettivo generale quello di ridurre le emissioni di CO2 tramite la riduzione dei consumi di energia da fonti fossili, sia attraverso l’efficienza energetica, sia attraverso la

transizione a fonti rinnovabili. In aggiunta, viene sancito l'impegno a ridurre l'uso di sostanze pericolose e la produzione di rifiuti. Per far ciò, il piano individua le azioni operative da realizzare: effettuare un'analisi preliminare, identificare le funzioni competenti, individuare le modalità di raggiungimento dei risultati, garantire adeguati livelli di conoscenza e formazione e redigere uno specifico programma. Questo a livello generale, ma esso prevede altresì che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per categoria di prodotto/servizio, emani specifici decreti che sanciscano i cosiddetti Criteri Ambientali Minimi (CAM). I CAM (già anticipati nel § 1.2 a proposito dei criteri comuni volontari europei per il GPP) sono quei requisiti essenziali affinché l'acquisto di un determinato bene/servizio si possa definire "verde".

Interessante sottolineare che in Italia la materia in esame è regolata non solo dalla disciplina statale, ma anche da quella regionale e per alcune regioni al PAN GPP nazionale si affianca il PAR GPP, Piano d'Azione Regionale GPP. Tra queste regioni vi è anche la Regione Veneto, il cui piano (adottato con D.G.R.n.1866 del 23 dicembre 2015) costituisce l'esperienza più recente di PAR GPP.

Ulteriore passaggio determinante per la sempre maggiore promozione degli Appalti verdi in Italia, e questa volta peculiarità del sistema normativo italiano, è stato il cosiddetto Collegato Ambientale, [L. 28 Dicembre 2015, n.221](#). Tale legge ha rappresentato una svolta perché ha reso obbligatorio, con il suo art.18, l'applicazione dei CAM per il 100% del valore posto a base d'asta per le categorie d'appalto con le quali si consegue l'efficienza energetica negli usi finali e, per almeno il 50%, per le altre categorie d'appalto. Obiettivi quantitativi erano stati prospettati già a livello europeo nella già citata Comunicazione del 2008, ma non avevano la forza prescrittiva sancita invece con questo atto. Il Collegato Ambientale prevede inoltre all'art.19, l'istituzione di un sistema di controllo in capo all'Osservatorio dei Contratti Pubblici, ora presso l'ANAC, che consiste nel monitoraggio dell'applicazione dei CAM da parte delle stazioni appaltanti. Altra novità introdotta è lo schema di valutazione e comunicazione dell'impronta ambientale di prodotto, denominato "Made Green in Italy" il cui regolamento attuativo corrisponde al Decreto 21 marzo 2018 n.56. Infine, all'art.23 sono previsti accordi di programma ed incentivi per l'acquisto di prodotti derivanti da materiale "post consumo" valutati anche come "azioni premianti" di gare d'appalto di determinate categorie di prodotti e servizi.

Vari articoli di questa legge, in particolare l'art.18 su visto, sono stati abrogati dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici, [D. Lgs. 50 2016](#), che li integra e recepisce le direttive del 2014 abrogando il Codice precedente del 2006.

Questo Decreto Legislativo si caratterizza, come rileva il libro CAM, per lo snellimento delle norme rispetto al Codice che ha abrogato. Tale snellimento è ottenuto, oltre che con la riduzione del numero degli articoli, con l'attuazione non già in appositi regolamenti, bensì in linee guida emanate dall'ANAC, qualificabili come "soft law di derivazione anglosassone".

Con il Codice in vigore, l'ambiente assume un ruolo centrale, sia nei casi in cui costituisca l'oggetto diretto dell'appalto, sia nei casi in cui il legame con l'ambiente sia solo indiretto.

In quanto segue, vengono commentati alcuni articoli del D.Lgs. 50/2016 di rilievo per l'oggetto del presente lavoro.

L'art.34, integra in toto le previsioni viste nel Collegato all'art.18 con riguardo all'applicazione obbligatoria dei CAM nelle percentuali indicate per gli affidamenti di qualunque importo.

Rilevante precisare che tale obbligo riguarda 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".

L'art.68, sulle "specifiche tecniche", riporta i contenuti previsti nell'art.42 della Direttiva 2014/24/UE (sopra esaminati), dalla valorizzazione delle caratteristiche ambientali, alle precisazioni sulla tutela del pari accesso tra gli operatori economici.

L'art.69, sulle "etichettature", recepisce l'art.43 della Direttiva, consentendo la richiesta di etichettatura come mezzo di prova della corrispondenza con le caratteristiche richieste e specificando i requisiti necessari per la stessa etichettatura.

L'art.71, sui "bandi di gara", recepisce l'art.49 della Direttiva, obbligando, salvo i casi indicati, l'adozione di bandi di gara. Inoltre, rispetto alla disposizione europea, quella italiana aggiunge che l'ANAC adotterà bandi tipo al fine di agevolare l'attività delle stazioni appaltanti.

L'art.86, sui "mezzi di prova", recepisce l'art.60 della Direttiva e prevede che le stazioni appaltanti possano esigere i mezzi di prova nel rispetto di criteri di selezione. Tra i mezzi di prova si considerano "un'indicazione dei sistemi di gestione e di tracciabilità della catena di approvvigionamento" e "un'indicazione delle misure di gestione ambientale. Ciò valorizza il possesso di questi certificati, anche se per alcune motivazioni è consentito il ricorso a equivalenti.

L'art.95, sui "criteri di aggiudicazione dell'appalto", sancisce anche in Italia la predilezione, nelle procedure di aggiudicazione, del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa previsto a livello europeo nella direttiva all'art.67 della Direttiva già commentato. Tale

predilezione risulta ancor più rafforzata in Italia dall'obbligo di adozione di questo criterio per determinati contratti: quelli relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, servizi ad alta intensità di manodopera e i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, qualora questi ultimi siano di importo superiore a 40.000 euro. L'analisi più approfondita dei criteri di aggiudicazione, contenuti in questo articolo, sarà oggetto di approfondimento nel Capitolo Secondo, al § 2.2.1.

L'art.96, sui "costi del ciclo di vita", recepisce l'art.68 della Direttiva, specificando cosa computare tra i costi e con quali criteri.

L'art.97, sulle "offerte anormalmente basse", sancisce l'impossibilità di ricorrere all'esclusione automatica delle offerte anomale e prevede che nella richiesta di spiegazioni ci possano essere riferimenti al rispetto di "obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro".

Particolarmente determinante per lo stimolo dato alla maggiore estensione degli Acquisti verdi in Italia è il cosiddetto Correttivo al Codice dei contratti, [D.Lgs. 19 Aprile 2017, n.56](#), con il quale si è modificato il D.Lgs. 50/2016. Con tale Decreto si ha la seguente grande svolta: l'estensione dell'obbligatorietà di applicazione dei CAM al 100% degli appalti. Questa prescrizione è contenuta all'art.23, il quale modifica l'art.34 del D.Lgs. n.50/2016. I CAM sono da rispettare tassativamente, indipendentemente dal criterio di aggiudicazione e per qualunque importo.

Ulteriore novità è quella contenuta nell'art.60, che modifica l'art.95, mediante il quale si esclude l'obbligo dell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, agli affidamenti cosiddetti sotto-soglia, ovvero inferiori a 40.000 euro. Viene inoltre prevista la possibilità di ricorrere al criterio del minor prezzo "a condizione che si tratti di affidamenti ad elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno carattere innovativo".

Le ultime modifiche al Codice del 2016 sono quelle apportate con il cosiddetto Decreto Sblocca Cantieri, D.L. 18 Aprile 2019, n.32, convertito con la L. 14 Giugno 2019, n.5. Ciò che rileva evidenziare ai fini di questa analisi è che permane l'obbligatorietà dei CAM.

CAPITOLO SECONDO

Come la stazione appaltante può incentivare la tutela ambientale

2.1 Premessa

In questo capitolo, dopo aver prima delineato i due possibili criteri di aggiudicazione degli appalti, mi focalizzerò sull'offerta economicamente più vantaggiosa (§ 2.2). Presenterò poi la cosiddetta scoring rule (§ 2.3), dedicando un apposito paragrafo alla componente economica (§ 2.4) e un altro (il § 2.5) alla componente qualità. Infine, con il paragrafo conclusivo (il § 2.6), tratterò le metodologie per la costruzione della graduatoria.

Il § 2.1 si fonderà sulla relativa disciplina del Codice dei Contratti del 2016; il § 2.2, il § 2.3 ed il § 2.4 avrà come fonte principale "The Handbook of Procurement" (di seguito *Handbook*); infine, gli ultimi due paragrafi avranno come riferimento le Linee Guida dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) in materia.

2.2 Il massimo ribasso e l'offerta economicamente più vantaggiosa

Prima di tutto occorre chiarire quali sono i criteri di aggiudicazione nelle gare di appalto, secondo quanto previsto dal vigente Codice dei Contratti pubblici, all'art.95: il massimo ribasso (§ 2.2.1) e l'offerta economicamente più vantaggiosa (§ 2.2.2).

2.2.1 Il criterio del massimo ribasso o del minor prezzo prevede che vinca l'operatore economico che offre alla stazione appaltante lo sconto maggiore. È un criterio che si basa esclusivamente sulla componente economica, lasciando la valorizzazione degli elementi qualitativi ad altre fasi della procedura o trattando di beni con qualità standard. Se una stazione appaltante adotta questo criterio, al fine di garantire che l'offerta vincente rispetti requisiti di sostenibilità, non solo economica, ma anche ambientale e magari anche sociale, deve intervenire nelle altre componenti della procedura: oggetto dell'appalto, pre-selezione dei partecipanti alla gara, specifici elementi tecnici e condizioni di esecuzione. Inoltre, è importante sottolineare come permanga comunque l'obbligatorietà dei CAM, anche con l'adozione di questo criterio di aggiudicazione.

Dal momento che il Codice predilige il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, l'art.95 al comma 5 prevede qualora il criterio del massimo ribasso sia scelto che la stazione appaltante ne debba dare anche "adeguata motivazione".

Inoltre, l'adozione del criterio del massimo ribasso può verificarsi solo in determinate casistiche espressamente previste dalla normativa (in alcune è addirittura vietata). Le casistiche previste

riguardano, ai sensi del Codice (da ultimo modificato dal cosiddetto Decreto Sblocca Cantieri, D.l 18 Aprile 2019, n.32), solo “i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato” (art.95, comma 4) e i lavori nei settori dei beni culturali (art.148 comma 6). La scelta del criterio in analisi è invece esclusa se oggetto di aggiudicazione dell’appalto sono: (i) i servizi sociali e di ristorazione, i servizi ad alta intensità di manodopera e i servizi di natura tecnica e intellettuale sopra i 40.000 euro (art.95, comma 3); (ii) quelli elencati in ANAC, Linee Guida n.2, di attuazione del D.lgs. 18 Aprile 2016, n.50, recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa”, p.4, che consistono negli altri casi disseminati nel Codice.

2.2.2 Il criterio dell’*offerta economicamente più vantaggiosa*, è quello che, secondo il Codice, dovrebbe rappresentare la regola in sede di aggiudicazione degli appalti pubblici. Esso, oltre alla componente economica, permette di tenere in considerazione la componente qualitativa. Quest’ultima componente è proprio quella che consente di valorizzare anche aspetti di tipo ambientale.

Rispetto al criterio del massimo ribasso, il criterio in esame risulta maggiormente costoso sia in termini temporali, data la maggiore complessità del disegno della gara e della valutazione dei concorrenti, sia di remunerazione finale dell’offerta, in quanto una migliore qualità, nella maggior parte dei casi, porta con sé un aggravio di costi. D’ altro canto, esso garantisce indubbiamente maggiore flessibilità, permette infatti di veder premiata l’offerta che meglio rispecchia le preferenze della stazione appaltante, soppesando nella composizione migliore, vantaggi di prezzo a vantaggi qualitativi e garantendo in tal modo il cosiddetto “best value of money” (Dimitri, Piga e Spagnolo p. 293).

Nella sua attuazione, il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa si basa sulla cosiddetta *scoring rule*, cioè la regola che stabilisce come ponderare i vari criteri, sia quelli economici che quelli qualitativi.

2.3 *Scoring Rule*

Prima di approfondire come viene disegnata una scoring rule per valorizzare al meglio le preferenze della stazione appaltante, è necessario innanzitutto introdurre due concetti: il Valore Monetario di un Punto (VMP, corrispondente al concetto di “Monetary Value of a Point”) e l’Equivalente Monetario della qualità per l’Acquirente (corrispondente al concetto di “Buyer’s Monetary Equivalent”, di seguito menzionato con EMA). Entrambi sono utilizzati da Dimitri Piga e Spagnolo.

Il VMP indica il valore dello sconto da applicare al prezzo base proposto dalla stazione appaltante per ottenere un punto aggiuntivo nella valutazione finale.

L'EMA indica il valore monetario attribuito ad ogni singola caratteristica qualitativa, ovvero il valore dello sconto ritenuto equiparabile alla presenza di quella specifica caratteristica: la stazione appaltante considera equivalente, il requisito qualitativo X e lo sconto di Y euro.

Di conseguenza, vi è una intrinseca relazione tra i due concetti presentati: dividendo l'EMA di una specifica caratteristica per i punti ad essa attribuiti dalla funzione di scoring rule - corrispondente alla somma pesata del valore dei diversi oggetti valutati - si ottiene proprio il VMP.

Una volta visti questi elementi teorici base, illustrerò in quanto segue la procedura specifica di disegno della scoring rule. Presenterò prima il caso più semplice in cui l'EMA è stabilito a priori (§ 2.3.1) e poi presenterò il caso in cui lo stesso si determina a posteriori (§ 2.3.2).

2.3.1 *Nel caso in cui l'EMA è stabilito a priori*, sono previsti i seguenti passaggi:

- 1) Stabilire i punti disponibili totali e scegliere come allocarli tra gli aspetti economici e gli aspetti tecnici.

Per quanto riguarda il caso italiano, le linee guida ANAC (a pag. 9) precisano, da una parte, che il punteggio totale deve essere pari a 100 perché risulta “un criterio intuitivo”; dall'altra, che alla componente economica può essere attribuito al massimo 30 punti in modo da garantire un ruolo centrale agli attributi qualitativi.

- 2) Valutare l'EMA per ciascun attributo qualitativo.

Ciò significa per la stazione appaltante, stabilire il valore economico attribuito a ciascun criterio, esplicitando le proprie preferenze. In questo caso l'EMA è quindi frutto della scelta dell'appaltatore ed è indipendente dalle offerte pervenute.

- 3) Allocare i punti ai vari parametri qualitativi, proporzionalmente all'EMA.

Ciò significa ripartire il totale dei punti spettanti ai criteri qualitativi nel loro complesso, ai singoli criteri corrispondentemente agli EMA di ciascuno.

- 4) Dividere l'EMA totale (dato dalla somma degli EMA di tutti gli attributi qualitativi) per i punti complessivi assegnati agli aspetti qualitativi ed ottenendo il VMP, come visto in precedenza.

Stabilire la funzione di scoring rule in modo che ogni punto abbia lo stesso costo per l'impresa offerente, indipendentemente che sia ottenuto riducendo il prezzo o aumentando la qualità.

Ciò significa che il VMP è uguale sia per i punti legati all'offerta tecnica, sia per i punti legati all'offerta economica.

Conoscere il VMP a priori è positivo sia per l'impresa offerente, che per la stazione appaltante: per l'offerente, significa poter allocare al meglio il proprio budget ottimizzando le proprie risorse economiche ed ottenendo in tal modo il massimo ritorno in termini di punteggio; infatti, conoscendo il VMP, l'operatore economico può comparare i costi necessari per ottenere un punto con un certo elemento qualitativo con lo sconto necessario per ottenere un punto. Per l'acquirente, invece, tale conoscenza garantisce la miglior valorizzazione delle proprie disponibilità finanziarie, evitando inefficienze.

2.3.2 Tuttavia, in alcuni casi la valutazione di alcuni attributi qualitativi è stabilita ex post, poiché difficile da effettuare dalla stazione appaltante a priori, tipicamente a causa di mancanza delle informazioni necessarie in merito al valore dei singoli elementi componenti la parte relativa alla qualità. Ciò, da una parte, garantisce indubbiamente una ancor maggiore flessibilità, ma dall'altra, porta con sé anche una maggior discrezionalità. Conseguentemente, è utile adottare un EMA stabilito a posteriori se, dal lato dell'offerta, i partecipanti alla gara siano in grado di offrire diverse buone soluzioni e, dal lato della domanda, non ci sia da temere casi di corruzione.

Nel caso in cui l'EMA è stabilito a posteriori, la procedura da seguire è la medesima di quella illustrata nel § 2.3.1, ma cambia il calcolo dell'EMA, il quale non è più stabilito ex ante, bensì è il risultato del confronto tra le varie offerte pervenute.

Nello specifico, la procedura in questo caso prevede diverse attività per i punti 2) e 3):

- 2) Ordinare le offerte tecniche ricevute dalla stazione appaltante in ordine di gradimento. Si tratta quindi, innanzitutto, di stabilire una gerarchia tra le varie proposte.
- 3) Dare un valore monetario agli attributi qualitativi, trovando l'EMA. Per farlo, si individua quanto in più possa costare l'offerta con la caratteristica tecnica migliore per restare comunque preferita alla seconda in ordine di preferenze. Si stabilisce così il valore dello sconto considerato equivalente alla presenza della caratteristica stessa.

2.4 Come misurare l'offerta economica

In questo paragrafo, mi concentrerò sulla componente economica della funzione di scoring rule, presentando alcune tra le principali modalità di calcolo del suo punteggio, confrontandole sulla

base di prevedibilità, complessità e possibile impatto sulla competizione ed evidenziando pregi e difetti per ciascuna.

Seguendo la classificazione per semplicità e prevedibilità (proposta in *Dimitri, Piga e Spagnolo* p.304), le regole di calcolo sono suddivisibili in due classi:

- *Scoring rule semplici*: sono le regole che prevedono l'assegnazione di un punteggio esclusivamente sulla base della propria offerta, indipendentemente da quelle degli altri concorrenti. In esse quindi il VMP è conosciuto a priori: questo garantisce un punteggio prevedibile e semplice.

Le principali sono la:

-*Scoring rule lineare* (esaminato nel § 2.4.1)

-*Scoring rule parabolica* (esaminato nel § 2.4.2)

- *Scoring rule alternative*: sono regole che prevedono l'assegnazione di punteggi interdipendenti tra i vari concorrenti, dove quindi il punteggio ottenuto dipende anche dalle altre offerte proposte e di conseguenza, il VMP non è conosciuto ex ante.

Appartengono a questo gruppo la:

-*Scoring rule con offerta più bassa* (esaminato nel § 2.4.3)

-*Scoring rule con offerta più alta e offerta più bassa* (esaminato nel § 2.4.4)

-*Scoring rule con offerta media* (esaminato nel § 2.4.5)

2.4.1 Scoring Rule Lineare

Nella scoring rule lineare, il punteggio attribuito alla componente prezzo (Price score) si calcola come segue:

$$Price\ score = \frac{nn * (Prezzo\ di\ riserva - Prezzo\ offerto)}{Prezzo\ di\ riserva - Prezzo\ limite}$$

dove nn è il massimo numero di punti attribuibili per la componente prezzo, il Prezzo di riserva indica il prezzo da scontare, infine il Prezzo limite è il prezzo minimo accettato.

La previsione del prezzo limite svolge una duplice funzione: da una parte, garantisce che vi sia un livello minimo di qualità, presumendo di non poterlo raggiungere con un prezzo inferiore; dall'altra parte, tutela la stazione appaltante dal rischio di bancarotta dell'offerente, evitando che la remunerazione non sia sufficiente a coprire i suoi costi.

Questa regola consente di ricavare direttamente anche il VMP con la seguente formula:

$$VMP = \frac{\text{Prezzo di riserva} - \text{Prezzo limite}}{nn}$$

Risulta quindi evidente che con questa regola di calcolo, sia il proprio punteggio che il VMP sono definiti a priori.

Con riguardo al VMP, è utile evidenziare che esso è strettamente collegato al livello di competizione tra i partecipanti alla gara: con VMP bassi, l'aggressività sul prezzo aumenta, perché bastano piccoli ribassi per accaparrarsi ulteriori punti, quando invece il VMP è alto, la competizione sul prezzo risulta minore, perché occorrono ribassi significativi per vedersi riconosciuto un punteggio maggiore. Per proprietà transitiva, risulta evidente che ogni elemento della formula di calcolo del VMP influenza il livello di competizione nella gara; modificando quindi il valore ad essi attribuito sarà possibile regolare questo livello di competitività.

Questa è una relazione generale, valida anche per tutte le altre scoring rule che esaminerò nel prosieguo.

In questo caso specifico, la competizione sarà maggiore, maggiore sarà il punteggio nn per la componente economica, minore il prezzo di riserva e maggiore il prezzo limite. Appare quindi determinante la decisione di questi valori, potendo limitare l'incentivo a ribassi eccessivi (parte integrante delle regole con VMP costante) e parallelamente, potendo influenzare l'impegno degli operatori economici nel valorizzare la componente qualitativa della propria offerta, puntando anche a migliori prestazioni dal punto di vista ambientale.

La figura 1, sotto riportata, rappresenta due possibili funzioni di scoring rule, entrambe con Prezzo di riserva pari a 1000€ e nn pari a 30, ma una con il Prezzo limite (pari a 200€) e l'altra senza Prezzo limite. Esse si differenziano per una diversa pendenza. In corrispondenza dell'intervallo di prezzo compreso tra il Prezzo di riserva e il Prezzo limite, la pendenza è maggiore per la funzione che include il Prezzo limite; invece, per prezzi inferiori al Prezzo limite la pendenza è maggiore per la funzione che non introduce questo parametro. La pendenza rappresenta l'aumento di punteggio per ogni diminuzione di prezzo. Conseguentemente, vi è un maggiore incentivo a competere sul prezzo nel caso in cui è introdotto un prezzo limite, ma solo finché non si raggiunge il prezzo limite; non vi è infatti nessun incentivo a ridurre ulteriormente il prezzo offerto sotto a questo valore poiché questo non comporta nessun aumento di punteggio.

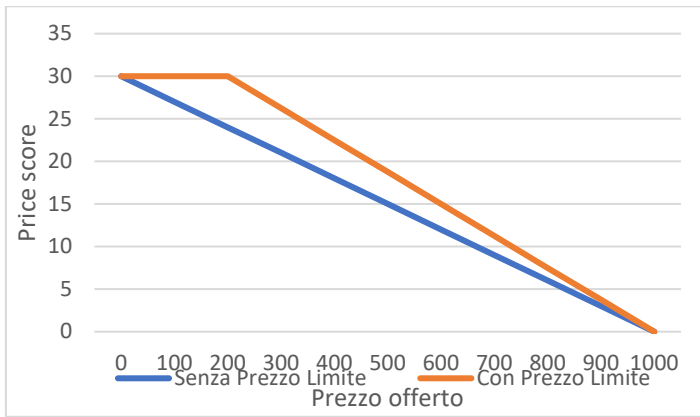


Figura 1

2.4.2 Scoring Rule Parabolica

Secondo questa regola il Price score è dato dalla seguente formula:

$$Price\ score = nn * [1 - (\frac{Prezzo\ offerto}{Prezzo\ di\ riserva})^2]$$

Se si ricava da essa il VMP, esso non è costante, decresce al diminuire del prezzo, ovvero all'aumentare del ribasso, come appare evidente dal grafico e matematicamente (calcolando la derivata seconda del Price score rispetto al Prezzo offerto: $\frac{d^2 Price\ score}{d\ Prezzo\ Offerto^2} = -\frac{2*nn}{Prezzo\ di\ riserva^2}$ emerge che aumentando il prezzo, la diminuzione di punteggio è sempre maggiore).

Dalla Figura 2, sotto riportata, si vede infatti che la pendenza diminuisce via via che ci si avvicina ad un prezzo offerto pari a 0. Confrontando i risultati con quanto visto in Figura 1, emerge che in corrispondenza di prezzi di poco inferiori al Prezzo di riserva, la pendenza è maggiore, mentre spostandosi verso un prezzo nullo, la pendenza diventa inferiore.

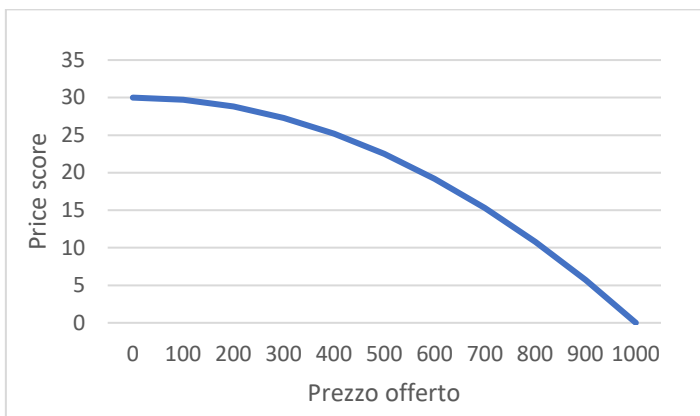


Figura 2

Conseguentemente, l'offerente deve valutare il VMP di volta in volta rispetto alla propria offerta, tenendo in considerazione che via via che abbassa il valore del prezzo offerto, i vantaggi che ottiene in termini di numero di punti ulteriori decresce.

Questa regola stimola la competizione sul prezzo per importi di poco inferiori al Prezzo di riserva, dove l'incentivo a proporre un ulteriore sconto è molto alto. Man mano invece, che il valore dello sconto proposto aumenta, l'incentivo a diminuirlo ulteriormente si riduce, in quanto cresce il valore della riduzione di prezzo necessaria per un ulteriore punto. In questo modo, l'operatore economico sarà incentivato dopo una certa riduzione di prezzo a focalizzarsi sulla propria offerta tecnica; a parità di costi otterrebbe infatti un punteggio maggiore in quanto l'EMA resta costante.

Questa scoring rule si rivela quindi utile nel caso in cui la stazione appaltante preveda che gli offerenti competano aggressivamente sul prezzo trascurando la qualità e con essa l'attenzione all'ambiente.

2.4.3 Scoring rule con offerta più bassa

Secondo tale regola:

$$Price\ score = nn * \frac{Offerta\ più\ bassa}{Prezzo\ offerto}$$

In essa compare l'Offerta più bassa, ovvero il Prezzo offerto nella gara con il valore minore. Risulta quindi evidente come il punteggio ottenibile dai partecipanti è influenzato anche dalle scelte degli altri operatori, in particolare dal proponente l'offerta più competitiva.

Dall'analisi della formula emerge che questa scoring rule incoraggia invece una aggressiva competizione sul prezzo. Infatti, riducendo la propria offerta, da una parte si viene premiati e dall'altra, si impatta negativamente sul punteggio ottenibile dagli altri partecipanti, aumentando relativamente il proprio (questo è visibile anche dall'analisi matematica dove, dalla derivata seconda: $\frac{d^2 Price\ Score}{d\ Prezzo\ Offerto^2} = \frac{2*nn*Offerta\ più\ bassa}{Prezzo\ offerto^3}$, si rileva come, aumentando il prezzo, la diminuzione di punteggio è sempre minore, o in maniera più rilevante dal punto di vista di analisi economica, diminuendo il prezzo i vantaggi ottenibili in termini di punti aggiuntivi sono sempre maggiori).

2.4.4 Scoring rule con offerta più alta e offerta più bassa

In questa scoring rule:

$$Price\ score = nn * \frac{Offerta\ più\ alta - Prezzo\ offerto}{Offerta\ più\ alta - offerta\ più\ bassa}$$

Questa regola, include sia un riferimento all'offerta più bassa, che all'offerta più alta; di conseguenza, applicandola, il punteggio dell'offerente risulta influenzato dalle offerte con i valori estremi, mentre risulta indipendentemente dalla distribuzione di tutte le altre offerte.

L'effetto è quello, come nel caso della scoring rule lineare, di stimolare l'aggressività sul prezzo, con la differenza che il punteggio è relativizzato rispetto alle offerte presentate da altri due concorrenti (quelli che si situano agli estremi della distribuzione).

2.4.5 Scoring rule con offerta media

Applicando questa regola, bisogna individuare due casistiche:

-Per le offerte minori dell'offerta media:

$$Price\ score = nn$$

-Per le offerte maggiori dell'offerta media:

$$Price\ score = nn * \frac{Offerta\ più\ alta - Prezzo\ offerto}{Offerta\ più\ alta - Offerta\ media}$$

Questa regola comprende un riferimento sia all'offerta più alta, come nel caso precedente, ma al posto dell'offerta più bassa si considera l'offerta media. Ciò non incoraggia una eccessiva competizione sul prezzo in quanto le offerte sotto la media sono tutte premiate allo stesso modo.

Questa regola risulta particolarmente utile quando i beni hanno prezzi con valori molto volatili, per determinare un prezzo medio, ma anche rappresenta un modo di fronteggiare le offerte anormalmente basse, in quanto non vi è nessun incentivo a proporre un prezzo eccessivamente ridotto.

Come aspetto negativo da tenere in considerazione si rileva che può portare ad un prezzo finale relativamente alto.

2.5 Come misurare l'offerta qualitativa

In questa sezione analizzerò la componente qualitativa della funzione di scoring rule e presenterò i due metodi proposti dalle linee guide ANAC:

“a) l’attribuzione discrezionale di un coefficiente (da moltiplicare poi per il punteggio massimo attribuibile in relazione al criterio), variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara;

b) il confronto a coppie tra le offerte presentate, da parte di ciascun commissario di gara.”

Sulla base del criterio a), ciascun commissario valuta ogni criterio qualitativo di ogni offerente, motivando opportunamente. Per ciascun criterio, viene poi effettuata una media tra i coefficienti attribuiti dai diversi commissari ed infine si riparametrano in modo da ottenere coefficiente pari ad 1 per l’operatore economico con l’offerta qualitativa considerata in media migliore e il valore degli altri misurato rispetto a questo.

Adottando invece il criterio b), ci si serve di una matrice con un numero di righe e di colonne pari al numero dei concorrenti per il numero dei concorrenti meno 1 che permette di confrontare di volta in volta coppie diverse di offerte. In ciascuna casella viene poi segnato attraverso una specifica valutazione, quale delle due si preferisce e di quanto. Per calcolare poi i punteggi varie sono le opzioni; quella più seguita consiste nel calcolare la somma dei valori attribuiti ad ogni singola offerta, trasformarla in coefficiente da 0 a 1 e quindi calcolare la media considerando i risultati ottenuti da tutti i commissari.

Come emerge dalla valutazione dell’ANAC “Il confronto a coppie per l’attribuzione del punteggio relativo agli elementi qualitativi è particolarmente adatto alle gare con la presenza di numerose offerte, in quanto riduce la necessità di attribuire più punteggi discrezionali, tuttavia il numero di confronti da effettuare cresce notevolmente all’aumentare del numero di offerte. Infatti, per ciascun criterio (o sottocriterio) il numero di confronti da effettuare è pari a $n*(n-1)/2$, dove n è il numero di concorrenti.”

2.6 Come costruire la graduatoria

Sempre nelle Linee Guida ANAC vengono presentati vari criteri per stabilire la graduatoria: l’aggregativo compensatore, l’Elimination and Choice Traslating Reality (Electre), l’Analytic Hierarchy process (AHP) ed il Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution (Topsis). Come evidenzia lo stesso documento, “nessun metodo è in assoluto il migliore”, ma ciascuno permette di valorizzare al meglio determinate preferenze della stazione appaltante. Conoscerli consente quindi a chi indice la gara di scegliere l’offerta che meglio risponde alle proprie esigenze.

Dei criteri summenzionati, presenterò quello denominato l'*aggregativo compensatore* (nel § 2.6.1), in quanto il maggiormente utilizzato e l'*Electre* (nel § 2.6.2) per vedere, almeno a livello generale, un possibile approccio alternativo.

2.6.1 *Il metodo aggregativo compensatore* si caratterizza per la sua semplicità, elemento che senza dubbio è stato determinante per la sua predilezione in sede di disegno di gare d'appalto. Esso si basa sulla sommatoria dei coefficienti attribuiti per ciascun criterio, ponderati per il peso relativo: $P_i = \sum_n [W_i * V_{ai}]$.

dove: P_i è il Punteggio dell'offerta i -esima, n è il numero totale dei requisiti, W_i è il peso o punteggio attribuito al requisito (i); V_{ai} è il coefficiente della prestazione dell'offerta (a) rispetto al requisito (i) variabile tra zero ed uno.

Un' aspetto da tenere in considerazione scegliendo l'*aggregativo compensatore*, è che questo metodo può nascondere carenze su alcuni criteri, anche molto marcate, nel caso in cui ve ne siano altri a cui vengono riconosciuti invece punteggi molto alti. Utile quindi conoscere il bilanciamento che si verifica tra criteri differenti, per scegliere come costruire la graduatoria con maggiore consapevolezza

2.6.2 *Il metodo Electre* si caratterizza invece proprio per non consentire compensazioni tra criteri.

Esso si basa infatti sul principio del surclassamento, il quale prevede che, date due alternative, una risulta preferita rispetto ad un'altra, quando, come recitano le stesse Linee Guida "esiste una sufficiente maggioranza di criteri di valutazione rispetto ai quali si può asserire che l'alternativa A è preferibile o indifferente rispetto alla alternativa B e per nessuno dei criteri di valutazione non appartenenti a questa maggioranza di criteri, l'alternativa B risulta ampiamente preferibile all'alternativa A." Senza entrare nel dettaglio, si noti qui che questa metodologia si caratterizza per una formula di calcolo indubbiamente più complessa rispetto a quanto visto in § 2.6.1, e questa complessità va tenuta in considerazione nella sua scelta.

CAPITOLO TERZO

Un caso di studio: la ristorazione scolastica del Comune di Padova

3.1 Premessa

Quest'ultimo capitolo è dedicato all'analisi di un caso concreto: l'appalto del servizio di ristorazione scolastica del Comune di Padova.

Dedicherò il § 3.2 all'analisi dell'attuale documentazione di gara d'appalto che ha determinato l'aggiudicazione di tale servizio e lo regola tuttora, il § 3.3 a spunti e proposte per la redazione della prossima gara al fine di valorizzare ulteriormente l'attenzione alla tutela ambientale.

3.2 Da dove partiamo

L'attuale appalto ha ad oggetto l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica, ma anche la preparazione e la consegna di pasti a domicilio a persone in condizioni di disagio ed il completamento del centro di cottura in Corso Stati Uniti 18 a Padova. Nella seguente analisi concentrerò l'attenzione sul servizio di ristorazione scolastica.

Occorre evidenziare innanzitutto che tale appalto risale ad una gara del 2011 e di conseguenza il contesto normativo a cui fa riferimento è quello del Codice dei Contratti pubblici del 2006, dove rileva sottolineare, i CAM non erano ancora obbligatori.

Tuttavia, non sono per questo motivo assenti previsioni volte a valorizzare offerte rispettose dell'ambiente e riporterò quelle più interessanti, cominciando nel § 3.2.1 con quelle inserite come specifiche tecniche di base e proseguendo nel § 3.2.2 con quelle indicate nei criteri premianti, dopo aver presentato le scelte assunte in merito al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, caso concreto di quanto visto a livello teorico nel Capitolo Secondo.

3.2.1 Tra gli "Scopi e principi generali dell'appalto", elencati nella Parte I ("Disposizioni generali e contrattuali") del capitolato, si evidenzia che il servizio di ristorazione richiesto "è ispirato alle esigenze sociali, alla tutela della salute e dell'ambiente, alla promozione dello sviluppo sostenibile, alla difesa della biodiversità" (richiamando l'art.2, comma 2, Codice del 2006)" e al Piano d'Azione Nazionale per il Green Public Procurement. È quindi posto a fondamento dell'appalto il rispetto dell'ambiente e risulta esplicito il riferimento al PAN GPP.

Nel Titolo III ("Disposizioni generali di esecuzione del servizio") della Parte II ("Aspetti generali del servizio di refezione scolastica") sono particolarmente significativi gli artt.21

(“Caratteristiche delle derrate”) e 22 (“Iniziative ispirate alla tutela della salute e dell’ambiente, alla promozione allo sviluppo sostenibile e alle esigenze sociali”).

All’art.21 viene vietato tassativamente “l’uso di alimenti sottoposti a trattamenti di origine transgenica (OGM)”; il che, considerando la controversia sul tema, rappresenta senza dubbio una forte presa di posizione, a maggior ragione considerando che gli stessi CAM nulla prevedono a riguardo.

All’art.22 viene espressamente richiesta ad ogni partecipante alla gara la fornitura totale e per tutte le scuole di prodotti da agricoltura biologica per alcune categorie di beni alimentari: legumi secchi, pomodori pelati, passata di pomodoro e banane biologiche, le quali quest’ultime devono anche provenire dal commercio equo e solidale. L’elenco dei prodotti biologici obbligatori si allunga per gli asili nido, le scuole dell’infanzia e i nidi integrati. Tale previsione è sicuramente da evidenziare, in quanto, per le specifiche categorie menzionate, supera persino le percentuali minime previste dai CAM che approfondirò nel § 3.3.1.

3.2.2 Con riguardo al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, nella determinazione n. 2012/10/0012 del 04/04/2012, viene stabilito il ricorso a tale criterio e vengono determinati i pesi attribuiti alle componenti dell’offerta. Più precisamente, vengono riservati 30 punti all’elemento prezzo e 70 agli altri elementi che, come precisa l’allegato “Prospetto criteri e sottocriteri”, comprendono l’offerta tecnica e l’offerta tempo lavori (relativa alla realizzazione del centro di cottura), a cui sono destinati 2 punti dei 70.

Per quanto riguarda il calcolo dell’offerta economicamente più vantaggiosa, si fa riferimento alla formula prevista al punto II) dell’allegato P al D.P.R., 5 Ottobre 2010, n.207, la quale corrisponde a quella del metodo aggregativo compensativo, visto nel precedente § 2.6.1.

Viene poi precisato come calcolare i coefficienti, sia per gli elementi di natura quantitativa, che per gli elementi di natura qualitativa.

Per quanto riguarda gli elementi di natura quantitativa, è attribuito un coefficiente pari a $\frac{Ra}{Rmax}$, dove Ra rappresenta il ribasso offerto dal concorrente a e $Rmax$ il massimo ribasso offerto. Questa formula è una riscrittura, considerando lo sconto al posto del prezzo, del coefficiente che risulta dalla Scoring rule con offerta più bassa, vista nel precedente § 2.4.3 e valgono le considerazioni viste in merito all’incentivo dato alla competizione sul prezzo.

Con riguardo invece agli elementi di natura qualitativa, è precisato che i coefficienti sono calcolati come media dei coefficienti attribuiti discrezionalmente dai singoli commissari, in modo corrispondente a quanto visto al punto a) del § 2.5.

Viene inoltre stabilita la “riparametrazione del punteggio conseguito sull’offerta tecnica (escluse quindi l’offerta economica e temporale), procedura che corrisponde a quanto già visto sempre nel § 2.5.

Focalizzando ora l’analisi sulla componente qualitativa, andrò ad approfondire i criteri e i sottocriteri individuati per la valutazione dell’offerta tecnica, evidenziando quelli di maggior interesse per l’attenzione all’impatto ambientale.

Nel prospetto “criteri e sottocriteri”, dei 68 punti previsti per l’offerta tecnica, 29 sono per il “progetto definitivo del centro di produzione pasti”, 16,5 per l’“organizzazione del servizio”, 20 per il “piano alimentare” e 2,5 per “Proposte migliorative di ambiente e servizio”.

Trascurando quelli per il “progetto definitivo del centro di produzione pasti”, scollegati al tema oggetto di questo Capitolo e cominciando con i punti attribuiti ai criteri dell’“organizzazione del servizio”, tra questi, le previsioni riguardano marginalmente le questioni ambientali. È indicato infatti un solo punto per gli aspetti igienico-sanitari, con la previsione di un piano di igiene ambientale e rispetto al piano dei trasporti non vi sono richieste di tipo ambientale.

Con riguardo al “piano alimentare”, è previsto un criterio volto a premiare la tracciabilità degli alimenti, requisito innovativo anche rispetto al CAM stesso sul servizio di ristorazione che nulla dice a riguardo, mentre vi è una previsione attinente alla tracciabilità nei CAM sulla fornitura di derrate alimentare, aspetto che svilupperò maggiormente nel § 3.3.2.2.

Sono previsti poi punti per la proposta di utilizzo di determinati prodotti biologici. Nello specifico, 8 punti per “prodotti ortofrutticoli biologici e/o a lotta integrata” ed 1 punto per olio extra vergine di oliva e/o succo di frutta e /o crackers biologici. Questi elementi risultano superati dall’attuale obbligatorietà delle specifiche tecniche dei CAM che prevedono tra l’altro percentuali minime di biologico per determinate categorie merceologiche. Di questo tratterò più approfonditamente nel § 3.3.1.

Inoltre, sono attribuiti 6 punti, per la proposta di utilizzo di “prodotti ortofrutticoli a Km 0 e/o a filiera corta”, richiesta invece assolutamente innovativa considerando anche che nei CAM mancano specifiche previsioni su questo aspetto ([invece previste nei CAM in revisione](#)) e 2 punti per proposte di “menù stagionali, regionali, etnici, festivi, comprensivi di giornate a tema”, requisito che, con riferimento alla stagionalità che è l’elemento di interesse per i risvolti ambientali, risulta disciplinato in maniera ancor più stringente nei CAM (vedi § 3.3.1).

Infine, con riguardo alle “proposte migliorative di ambiente e servizio”, vengono valorizzate “proposte migliorative rispetto alle richieste del capitolato ... con particolare riferimento al rispetto ambientale: fornitura carta riciclata, stoviglie a perdere “ecologiche”, o stoviglie

durevoli ... lavaggio compreso”; requisiti rispetto ai quali i CAM sono ancora più ambiziosi, come emergerà nel § 3.3.1.1.

3.3 *Dove possiamo arrivare*

Il contratto per la gestione del servizio di ristorazione scolastica commentato ha una durata settennale, compresa dal 1° Settembre 2013 al 31 Agosto 2020; di conseguenza, a breve, sarà necessario indire una nuova gara per l’affidamento di questo servizio.

In questo paragrafo elaborerò proposte proprio per la prossima gara d’appalto ai fini di integrare una ancor maggiore attenzione agli impatti ambientali.

Per farlo, nel § 3.3.1 illustrerò quali requisiti potranno essere richiesti come obbligatori in sede di capitolato, nel § 3.3.2 sposterò l’analisi su tutti gli altri elementi integrabili nella documentazione di gara, con un’attenzione alle scelte in merito al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa ed in particolare ai criteri premianti.

3.3.1. Con riguardo ai contenuti possibili del capitolato di gara, essi dovranno comprendere obbligatoriamente parte dei CAM (§ 3.3.1.1) e potranno anche integrare ulteriori previsioni, come quelle riportate, prese da gare d’appalto con elementi di forte attenzione all’ambiente (§ 3.3.1.2).

3.3.1.1 Rispetto ai CAM, quando fu redatta la gara d’appalto per l’attuale servizio di ristorazione, quelli specifici “per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari” erano già in vigore (essendo stati approvati con DM 25 luglio 2011, in G.U. n. 220 del 21 settembre 2011), ma non erano ancora stati resi obbligatori con l’art.34 del Codice dei Contratti Pubblici del 2016, come accennato nel § 3.2.

La deliberazione della Giunta Comunale n. 2012/0140, con cui è stato approvato il progetto di affidamento, infatti, li richiama, constatando che nel capitolato e nei criteri premianti sono state previste iniziative in armonia con essi. Tuttavia, la documentazione di gara, come anticipato, non comprende tutti i contenuti dei Criteri Ambientali Minimi oggi obbligatori.

Di conseguenza, la nuova gara d’appalto del Comune di Padova per il servizio di ristorazione scolastica, conterrà innanzitutto obbligatoriamente quanto previsto nei CAM, rispetto sia alle specifiche tecniche di base che alle condizioni di esecuzioni/clausole contrattuali, come visto nel § 1.3.

Con riferimento alle specifiche tecniche di base, esse riguarderanno (citando direttamente dai CAM):

- la “*Produzione degli alimenti e delle bevande*”, che prevede

-“Frutta, verdure e ortaggi, legumi, cereali, pane e prodotti da forno, pasta, riso, farina, patate, polenta, pomodori e prodotti trasformati, formaggio, latte UHT, yogurt, uova, olio extravergine per almeno il 40% del peso proveniente da produzione biologica e per almeno il 20%) da sistemi di produzione integrata, da prodotti IGP, DOP e STG e da prodotti tipici e tradizionali. Inoltre, tutti i prodotti ortofrutticoli stagionali.

-Carne proveniente per almeno il 15% da produzione biologica e per almeno il 25% da prodotti IGP e DOP e il pesce proveniente per almeno il 20% da acquacoltura biologica.

-Acqua e bevande sfuse, almeno che vi siano “specifiche e documentate esigenze tecniche”.

- i “*Requisiti dei prodotti in carta-tessuto*” che richiedono conformità rispetto ai criteri ecologici stabiliti con decisione della Commissione Europea.

- i “*Trasporti*” che auspicano per l’uso di mezzi di trasporto a basso impatto ambientale (ovvero, i mezzi di trasporto su ferro, i veicoli almeno euro 4, i veicoli elettrici o e vetture ibride).

- i “*Consumi energetici*” ovvero, basso consumo energetico degli apparecchi utilizzati, A+ per frigoriferi e congelatori e A per lavatrici, lavastoviglie e forni e per gli apparecchi “ad uso professionale” (quindi non in possesso della certificazione energetica) devono essere previsti punti a favore dell’offerente che utilizza apparecchi con il minor consumo energetico”.

- la “*Pulizie dei locali*” che richiede conformità alla vigente normativa sui detersivi e sui prodotti disinfettanti e disinfestanti.

- i “*Requisiti degli imballaggi*” che consistono nella conformità alla vigente normativa nazionale e alle norme tecniche UNI e per l’imballaggio secondario e terziario, percentuali di materiale riciclato corrispondenti al 90% per carta o cartone e al 60% per la plastica.

- la “*Gestione dei rifiuti*” che deve rispettare quanto previsto in materia di raccolta differenziata dall’amministrazione comunale sul cui territorio il servizio di mensa insiste.

- l’ “*Informazione agli utenti*” che deve avere ad oggetto: “alimentazione, salute e ambiente, affrontando, tra gli altri, il tema dell’opportunità di ridurre i consumi di carne anche per gli impatti ambientali causati dalle pratiche correnti di allevamento di animali; provenienza territoriale degli alimenti; stagionalità degli alimenti; corretta gestione della raccolta differenziata dei rifiuti”.

Con riferimento alle condizioni di esecuzione (clausole contrattuali), esse regoleranno:

- il “*Rapporto sui cibi somministrati e sulla gestione delle eccedenze alimentari*”, che richiede la redazione di un rapporto semestrale sui cibi somministrati e sulle eccedenze, con le misure intraprese per ridurre tali quantità di spreco.

- la “*Riduzione e gestione dei rifiuti*”, che prevede posate, stoviglie e bicchieri riutilizzabili. I prodotti monouso sono consentiti solo per documentate esigenze tecniche ed in tal caso, se attiva la raccolta della frazione organica dei rifiuti, potranno essere biodegradabili e compostabili.

-la “*Formazione del personale*”, che deve riguardare anche alimentazione e ambiente, stagionalità degli alimenti, corretta gestione dei rifiuti, uso dei detersivi a basso impatto ambientale, energia e trasporti.

3.3.1.2 Tra le previsioni emerse nei capitolati di altre stazioni appaltanti, un primo esempio virtuoso ed innovativo viene dal bando della Provincia di Treviso per il “[servizio di ristorazione scolastica e fornitura pasti per utenti domiciliari a ridotto impatto ambientale. Comuni aderenti alla SUA](#)” del 2018, vincitore del Premio Compraverde Veneto per il migliore “Bando Verde- Sezione Enti Locali e Parchi” del 2019. Il relativo bando prevede 18 lotti, ma l’analisi che presenterò è comune ai capitolati di tutti i lotti e riguarda (con riferimento all’articolo su “menù e tabelle dietetiche - informazione agli utenti”) l’“adozione del modello alimentare mediterraneo, con apporto consistente di cereali e loro derivati, anche integrali (es: pasta, riso, polenta, ecc.) di legumi, verdure e frutta di stagione e di olio extravergine di oliva” e l’“alternanza dei secondi piatti incentivando il consumo di pesce, legumi, uova e carni bianche”. Questa precisazione è di particolare interesse in quanto, la dieta mediterranea, tra l’altro inclusa dal 2010 dall’Unesco tra i patrimoni culturali immateriali dell’umanità, oltre ai dimostrati effetti benefici sulla salute, si caratterizza per un ridotto impatto ambientale grazie alla predilezione data al consumo di proteine vegetali e dove il consumo di carne rossa, molto impattante dal punto di vista climatico (secondo i dati del [rapporto del 2013 redatto dalla FAO](#) sul tema, essa contribuisce per il 14,5% delle emissioni climalteranti totali), è limitato.

L’attenzione all’impatto ambientale dei menù offerti, è presente in maniera ancora più esplicita nel caso studio della Commissione Europea, [GPP in practice, issue no. 60](#) (Aprile 2016), riguardante l’Università svizzera di Basel. Questa Università, muovendosi in linea con l’obiettivo di abbattere le emissioni di CO2 del 20% in 5 anni, relativamente al servizio mensa offerto ai propri studenti, si è impegnata nella riduzione della quantità di carne servita, incrementando la proporzione di pasti vegetariani e vegani, prevedendo che il 50% dei pasti sia totalmente privo di carne.

Inoltre, sempre questa Università, ha previsto specifiche ulteriori per l’aggiudicazione del servizio mensa universitaria, a favore del mantenimento della biodiversità. Ha infatti prescritto l’esclusione di pesci in via d’estinzione in tutti i pasti, consentendo solamente l’utilizzo delle specie elencate come “green” in una specifica lista stilata dal WWF.

Un altro esempio virtuoso è offerto dalla gara indetta per il servizio pubblico di [ristorazione scolastica dei Comuni di Campagna Lupia, Campolongo Maggiore, Dolo, Fossò, Pianiga e Vigonovo](#) per il periodo dal 1° Settembre 2014 al 31 Agosto 2017, ma poi prorogata fino al 31 Agosto 2020. Essa presenta la sfidante richiesta di una fornitura biologica al 100%. L'art.12 del relativo capitolato prevede infatti che “le derrate alimentari (alimenti e condimenti per la preparazione dei pasti per la ristorazione scolastica, incluso diete personalizzate, menu speciali, piatti freddi) e le bevande devono essere costituite integralmente da prodotti provenienti da coltivazioni biologiche per tutte le tipologie merceologiche presenti sul mercato.” Viene precisato inoltre che questo obbligo riguarda anche tutti gli alimenti non reperibili in Italia, come spezie e frutta esotica che devono essere anch'essi biologici o quantomeno provenienti dal commercio equo e solidale. È consentita una percentuale massima del 5% di prodotti non biologici, ma a condizione che presentino comunque elevati requisiti qualitativi, essendo prodotti tipici di qualità, oppure provenienti da presidi *slowfood*, o siano pesce di pesca freschissimo o surgelato o tonno sott'olio.

3.3.2 Con riguardo agli ulteriori requisiti, esterni al capitolato, anche in questo paragrafo comincerò presentando gli elementi contenuti nei Criteri Ambientali Minimi (§ 3.3.2.1), per poi proporre di ulteriori, a partire dalle esperienze concrete di stazioni appaltanti che hanno deciso di valorizzare particolarmente l'attenzione agli impatti ambientali (§ 3.3.2.2).

3.3.2.1 Con riguardo ai CAM, essi contengono innanzitutto l'indicazione di quale dovrebbe essere la denominazione da inserire come oggetto dell'appalto e cioè: “Servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale”; il che porrebbe il giusto risalto, fin dall'oggetto stesso, sull'importanza delle prestazioni ambientali collegate al servizio in aggiudicazione.

Andando ora ad approfondire i possibili criteri premianti presentati, essi riguardano: la “Selezione dei candidati” e le cosiddette “Specifiche tecniche premianti”.

-Con riguardo alla “*Selezione dei candidati*”, i CAM prevedono che “l'offerente deve dimostrare la propria capacità ad eseguire il contratto in modo da arrecare il minore impatto possibile sull'ambiente attraverso l'applicazione un sistema di gestione ambientale, ai sensi di una norma tecnica riconosciuta (EMAS, ISO 14001)”. Ciò consente da una parte, di valorizzare gli operatori economici impegnati nel migliorare la loro prestazione ambientale e dall'altra, di incentivare l'adozione di tali sistemi, soprattutto per appalti con ricompense elevate, per chi ancora non ne è munito.

-Con riguardo alle “*Specifiche tecniche premianti*”, quelle maggiormente rilevanti per questa analisi (escludendo quindi ciò che è previsto a proposito della “Riduzione del rumore”) e citandole nell’ordine di impatto decrescente proposto dai CAM stessi, sono:

- Maggiori percentuali dei prodotti alimentari con i requisiti esaminati nel § 3.3.1.
- Utilizzo di prodotti alimentari specifici caratterizzati dalla minor quantità di emissioni a effetto serra lungo l’intero ciclo di vita.
- Recupero del cibo non somministrato e destinazione ad organizzazioni non lucrative che lo distribuiscono gratuitamente agli indigenti.
- Prodotti esotici biologici e rispettosi dei che criteri sanciti dalla Carta Europea dei criteri del commercio equo e solidale.
- Pianificazione dei trasporti finalizzata a ridurre il numero di viaggi e/o sistemi di mobilità sostenibili.
- Qualora il centro di cottura sia esterno, maggiore prossimità con il/i luogo/luoghi di consumo.

3.3.2.2 In questo paragrafo illustrerò esempi positivi con riferimento alla scelta *in primo luogo*, della scoring rule; *in secondo luogo*, alla regola di calcolo del coefficiente dell’offerta economica ed *in ultimo luogo*, ai criteri premianti in sede di valutazione dell’offerta tecnica, aspetto che approfondirò maggiormente.

In primo luogo, il caso che riporto è quello della già citata gara della Provincia di Treviso, dove i punti previsti per l’elemento prezzo dell’offerta sono per alcuni lotti solamente 20. La decisione di un valore inferiore rispetto al valore massimo attribuibile di 30 (visto nel § 2.3.3.1) permette di incentivare ulteriormente i concorrenti ad investire maggiori risorse sugli elementi qualitativi, tra i quali rientrano (come già emerso nel § 3.3.2.1 e come emergerà ulteriormente nel prosieguo del paragrafo) anche quelli connessi alla tutela ambientale.

In secondo luogo, un esempio d’interesse, è offerto sempre dal disciplinare della Provincia di Treviso nel quale, rispetto alla scelta della regola di calcolo del coefficiente dell’offerta economica, si è optato per la seguente: $Ci = \left(\frac{Ri}{Rmax}\right)^\alpha$, con $\alpha=0,4$. Questa formula è una scoring rule con offerta più bassa, la quale, grazie alla sua concavità, oltre a presentare i vantaggi visti nel § 2.4.3, permette di evitare una competizione aggressiva sul prezzo a discapito della garanzia di un livello minimo qualitativo.

In terzo e ultimo luogo, presenterò aspetti innovativi con riguardo ai criteri premianti rispetto a: ulteriori specifiche di prodotti alimentari, certificazioni ed educazione.

Con riferimento alle caratteristiche dei prodotti alimentari, rilevo le ulteriori previsioni a favore dell'“Origine Italia” della Provincia di Treviso. Vi sono infatti, punti attribuibili per carne, latte, pomodoro e derivati e olio che si contraddistinguono per la provenienza italiana (ai quali viene dato grande peso con ben 18 punti sugli 80 totali), la quale, oltre a garantire un certo standard qualitativo, ha il pregio di ridurre l'impatto dei trasporti, riducendo le tratte rispetto a quelle che dovrebbero effettuare i prodotti di importazione.

Un altro aspetto, sempre riguardante i prodotti alimentari, è la loro varietà, caratteristica che è stata valorizzata nel bando di gara della città di Copenaghen con oggetto la fornitura di frutta e verdura, vincitore del [*“Procura+ award” del 2014*](#). In esso, il 25% del punteggio premia proprio la varietà dei beni ortofrutticoli proposti. Questo aspetto, oltre a supportare anche realtà produttive più piccole, permette senza dubbio di tutelare e valorizzare la biodiversità, elemento che per la sua importanza è utile da tenere in considerazione anche nel contesto italiano caratterizzato da una maggiore diversificazione di produzione ortofrutticola rispetto a quella dei Paesi Nord-Europei.

Con riferimento alle certificazioni, nel disciplinare di Treviso, ve ne è la richiesta di ulteriori, rispetto a quelle indicate nei CAM del servizio di ristorazione (viste nel § 3.3.2.1), in particolare tra di esse rileva la certificazione ISO 22005:2008 sulla “Rintracciabilità nelle filiere agroalimentari”. Questa ulteriore indicazione è fortemente innovativa perché si ispira a quanto previsto nei CAM per la fornitura di derrate alimentari, allargando l'attenzione agli impatti sull'ambiente di tutta la filiera ed integrando considerazioni addirittura di altri CAM.

Infine, nei criteri premianti, possono anche essere previsti livelli maggiori o elementi migliorativi rispetto alle specifiche tecniche di base contenute nei capitolati; è questo il caso delle ulteriori richieste in merito alla formazione, contenute nell'appalto del [servizio di ristorazione scolastica del Comune di Cagliari del 2014](#), vincitore del *Premio Compraverde 2017, sezione Mensa Verde 2017*. La formazione degli utenti è un elemento centrale di questo appalto, il quale valorizza infatti anche ulteriori impegni rispetto a quelli minimi obbligatori elencati nel capitolato già molto ambiziosi. Tale appalto infatti include tra gli argomenti da tenere in considerazione nel suo svolgimento anche il legame tra alimentazione e ambiente “affrontando, tra gli altri, il tema dell'opportunità di ridurre i consumi di carne anche per gli impatti ambientali causati dalle pratiche correnti di allevamento di animali”.

CONCLUSIONI

Da questo studio emerge la rilevanza della politica degli appalti verdi, dove il dovere legale di applicazione dei Criteri Ambientali Minimi, specificità tutta italiana, rappresenta senza dubbio un utile catalizzatore della transizione verso un'economia più attenta agli impatti ambientali.

Tuttavia, il sopra ricordato dovere, benché costituisca un vincolo certamente utile, di per sé non risulta essere una sufficiente garanzia dell'effettiva ed efficace applicazione della stessa. A mio parere, al fine di ottenere i massimi risultati da questa regolamentazione si rivela essenziale agire sui tre seguenti fronti: la formazione dei dipendenti pubblici, la condivisione delle buone pratiche adottate e l'implementazione più efficace di controlli sul rispetto dei limiti imposti.

La formazione dei dipendenti pubblici è essenziale per due aspetti: in primo luogo, al fine di rendere edotto il personale deputato alla redazione dei contratti pubblici dell'esistenza delle novità legislative introdotte; in secondo luogo, al fine di render lo stesso personale competente nella loro efficace applicazione. Questa è la direzione in cui già si stanno muovendo vari livelli istituzionali con diverse iniziative, dal Ministero dell'Ambiente con il progetto "Creiamo PA", ad alcune Regioni con i "Forum sugli Acquisti Verdi" regionali, fino a taluni Comuni con specifici progetti di formazione per i propri dipendenti e sulle quali sarà necessario continuare ad investire.

La condivisione delle buone pratiche adottate garantisce di valorizzare al meglio gli sforzi già compiuti da alcune stazioni appaltanti particolarmente sensibili alla tutela ambientale e di supportare le realtà amministrative più piccole a migliorare le proprie procedure. Questa condivisione ha già trovato utili sperimentazioni con i Premi conferiti dai vari Forum sugli Acquisti Verdi su menzionati e con la redazione di bandi tipo, rispettosi della normativa e capaci di valorizzare al meglio le offerte più attente all'ambiente; su questi ultimi potrebbe rivelarsi efficace una ancor maggiore estensione e diffusione.

I controlli sul rispetto della disciplina, effettuati sia dalle stazioni appaltanti con appositi sistemi di monitoraggio sia dall'Osservatorio dei Contratti Pubblici presso l'ANAC (previsto all'art.19 del Collegato Ambientale), sono ancora in alcuni casi del tutto inesistenti e, quando presenti, sono spesso limitati. Tuttavia, i predetti controlli, se fossero sistematici, comporterebbero costi elevati per le casse dello Stato. Potrebbe quindi rivelarsi ugualmente efficace e più efficiente operare, da un lato, una vigilanza dall'alto a campione e, dall'altro lato, valorizzare e stimolare verifiche dal basso. In questo modo si sfrutterebbe la forza deterrente del controllo pubblico senza sostenere costi eccessivi e la minore capillarità di tale controllo sarebbe compensata dal

monitoraggio di associazioni di consumatori/imprese mediante pratiche di segnalazioni pubbliche.

Concludendo, gli appalti verdi si rivelano significativi per lo sviluppo sostenibile dei nostri Paesi, ma dal potenziale non ancora del tutto espresso; ulteriori studi e applicazioni concrete saranno quindi necessari per ottenere i migliori risultati che questa politica può offrire.

BIBLIOGRAFIA

- ❖ CELLURA, T., 2018. *L'applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici*. Santarcangelo di Romagna: Maggioli S.p.A.
- ❖ DIMITRI, N., PIGA, G., SPAGNOLO, G., 2006. *Handbook of Procurement*. Cambridge: Cambridge University Press
- ❖ PERMAN, R., et al.,2003. *Natural Resources and Environmental Economics*, 3d edition. Harlow: Pearson
- ❖ “Libro verde, Gli appalti pubblici nell’Unione Europea, spunti di riflessione per il futuro”, COM (96) 583
- ❖ “Sesto Programma di Azione per l’Ambiente della Comunità Europea”, COM (01) 31
- ❖ “Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti”, COM (01) 68
- ❖ “Politica integrata dei prodotti, Sviluppare il concetto di “ciclo di vita ambientale”, COM (03)302
- ❖ Direttiva 2004/18/CE
- ❖ Direttiva 2004/17/CE
- ❖ “Acquisti pubblici per un ambiente migliore”, COM (08) 400
- ❖ “Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, COM (10) 2020
- ❖ Direttiva 2014/24/UE
- ❖ Direttiva 2014/25/UE
- ❖ “Verso un’economia circolare: programma per un’Europa a zero rifiuti”, COM (14) 398
- ❖ “L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare”, COM (2015) 614
- ❖ D.Lgs. 5 febbraio 1997, n.22
- ❖ D.Lgs. 12 Aprile 2006, n.163
- ❖ Decreto Interministeriale, 11 Aprile 2008, n.135
- ❖ L. 28 Dicembre 2015, n.221
- ❖ D. Lgs. 50 2016
- ❖ L. 14 Giugno 2019, n.5
- ❖ ANAC, Linee Guida n.2, di attuazione del D.lgs. 18 Aprile 2016, n.50, recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa

SITOGRAFIA

(gare di appalto esaminate nell'elaborato e altro di consultato/richiamato nel testo)

- ❖ Dati Istat relativi al peso percentuale della domanda pubblica sul PIL italiano:
<http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=11965>
- ❖ Dati Eurostat relativi al peso percentuale della domanda pubblica sul PIL europeo:
<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>
- ❖ Capitolati “servizio di ristorazione scolastica e fornitura pasti per utenti domiciliari a ridotto impatto ambientale. Comuni aderenti alla SUA”, Provincia di Treviso:
<https://www.provincia.treviso.it/index.php/bandi-scaduti-stazione-unica-appaltante/20782-servizio-di-ristorazione-scolastica-e-fornitura-pasti-per-utenti-domiciliari-a-ridotto-impatto-ambientale-comuni-aderent-alla-sua>
- ❖ GPP in practice, issue no. 60, Commissione Europea:
https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/news_alert/Issue60_Case_Study121_Caterin_g_Basel.pdf
- ❖ Capitolato speciale di gara per la “concessione del servizio pubblico di ristorazione scolastica e altri utenti dei comuni di Campagna Lupia, Campolongo Maggiore, Dolo, Fosso', Pianiga e Vigonovo”:
<http://www.halleysac.it/c027002/zf/index.php/atti-amministrativi/determine/dettaglio/table-determine-public-page/3/atto/GTVRjNEU5RT0-H>
- ❖ Procura+ award:
http://www.procuraplus.org/fileadmin/user_upload/Procura__case_studies/Procuraplus_case_study_Copenhagen.pdf
- ❖ Rapporto FAO 2013 sulla produzione della carne:
<http://www.fao.org/news/story/it/item/197623/icode/>
- ❖ Capitolato per il “Servizio di ristorazione scolastica a ridotto impatto ambientale negli asilo nido, nelle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado del Comune di Cagliari anni scolastici 2014/2015 - 2015/2016 - 2016/2017 - 2017/2018”:
https://www.comune.cagliari.it/portale/it/bnd_gare_app_dettaglio.page?contentId=BN D77953