

Gara

# Appalti pubblici e risparmio energetico: un esempio di *appalto verde*

T.A.R. Puglia, Lecce, sez. II, 17 novembre 2006, n. 5373

Pres. Cavallari - Est. Moro - Associazione degli Industriali della Provincia di Lecce c. Comune di Avetrana, A.T.I. Esconet s.r.l. - Calò Impianti s.r.l.

In tema di procedure per l'affidamento di un appalto di servizi, la stazione appaltante può esigere requisiti tecnici più severi rispetto a quelli indicati negli artt. 13 e 14, D.Lgs. 17 marzo 1995 n. 157, che garantiscano una più intensa tutela dell'ambiente, a condizione che le clausole del bando non introducano elementi di illogicità, irragionevolezza e/o sproporzionalità rispetto alla specificità del servizio oggetto di gara ovvero di causare con le medesime ingiustificate distorsioni della concorrenza.

Costituisce espressione di quieti principi di carattere generale la necessità che la p.a., nella sua generale funzione di curatrice degli interessi pubblici, debba conformare la sua attività, oltre che ai canoni di buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa, anche ai parametri di legittimità rinvenuti non solo dalle norme nazionali, ma anche da quelle internazionali e comunitarie; tali parametri possono essere rinvenuti anche dalle norme internazionali in materia di risparmio energetico scaturenti dal protocollo di Kyoto, oltre che dalle innumerevoli direttive comunitarie in materia.

Nel caso in cui il servizio oggetto dell'appalto riguardi l'attività di pubblica illuminazione, non appare illogico e incoerente con il fine pubblico della relativa gara la richiesta alle imprese partecipanti di dimostrare professionalità ed esperienza in materia di risparmio energetico.

## Diritto

Può prescindersi dalle eccezioni di inammissibilità del ricorso sollevate dalla difesa civica, in considerazione della infondatezza del ricorso medesimo.

Invero, con il ricorso all'esame la ricorrente deduce la illegittimità delle clausole contenute nel bando di gara ritenendo le stesse discriminatorie e lesive della concorrenzialità alla gara in quanto, a suo dire, la *lex specialis*, allo scopo di ottenere la dimostrazione della capacità tecnica dei partecipanti prevederebbe requisiti di ammissione sproporzionati ed esuberanti rispetto all'esigenza di garantire la più ampia concorrenzialità e la *par condicio* tra gli operatori del settore.

Sostiene la ricorrente, in particolare, che gli interventi oggetto di affidamento da parte del Comune atterrebbero ad ordinarie attività di manutenzione, potenziamento e gestione degli impianti di pubblica illuminazione per la distribuzione di energia elettrica, per le quali la normativa di settore non richiede il possesso di una particolare professionalità tecnica, con la conseguenza che le prescrizioni del bando, nella parte in cui impongono la presenza nell'organico del potenziale candidato alla gara di «un responsabile riconosciuto dalla D.G. della UE progetto greenlight», di «un *energy manager*» o di una

«qualifica ESCO dell'appaltatore» risulterebbero arbitrarie ed illegittime.

Giova precisare che risulta pacifico che la stazione appaltante possa esigere requisiti idoneativi più severi rispetto a quelli indicati negli artt. 13 e 14 D.Lgs. n. 157 del 1995, pur sussistendo il limite di non introdurre, con le clausole di bando, elementi di illogicità, irragionevolezza e/o sproporzionalità rispetto alla specificità del servizio oggetto della gara ovvero di causare, con le medesime, effetti discriminatori (T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 22 luglio 2004, n. 3221).

Invero, la possibilità di prevedere requisiti di partecipabilità più severi rispetto a quelli indicati negli artt. 13 e 14 D.Lgs. 17 marzo 1995 n. 157, infatti, deve essere svolta in maniera tale da non porre criteri discriminanti, illogici e sproporzionati rispetto alla specificità del servizio oggetto dell'appalto, per non restringere (in maniera altrettanto discriminante, illogica ed irrazionale) oltre lo stretto indispensabile il potenziale numero degli aspiranti - concorrenti (Cons. Stato, sez. V, 1° ottobre 2003, n. 5684). Effettuate tali precisazioni dovrà essere esaminata la *lex specialis* ed, in particolare, l'oggetto dell'appalto al fine di verificare la logicità delle previsioni inserite dalla stazione appaltante.

L'art. 2 del capitolato speciale d'appalto prevede quanto

segue: «formano oggetto principale del capitolato medesimo:

- a) l'esercizio degli impianti di illuminazione pubblica di proprietà comunale esistenti alla data odierna ed erogazione del relativo servizio d'illuminazione;
- b) la manutenzione ordinaria e programmata preventiva degli impianti oggetto di consegna;
- c) la corresponsione degli oneri di energia alla società distributrice, o ad altro soggetto, sia esso produttore, grossista o distributore, nel caso che il Comune possieda i requisiti di cliente idoneo» ai sensi del D.Lgs. n. 79/99 previa voltura o cointestazione dei contratti di fornitura di energia elettrica destinata alla pubblica illuminazione, in capo all'appaltatore, che con diritto di esclusiva, potrà in nome e per conto della stazione appaltante individuare il soggetto fornitore;
- d) la realizzazione e la successiva gestione degli interventi di carattere impiantistico e gestionale finalizzati a generare una maggiore efficienza energetica e luminosa nonché aggiuntive economie di gestione;
- e) la realizzazione e la successiva gestione degli interventi di adeguamento normativo/messa in sicurezza degli impianti esistenti in data odierna;
- f) l'esecuzione dei lavori impiantistici mirati all'ampliamento e completamento delle rete comunale di pubblica illuminazione».

Inoltre, l'art. 14 del capitolato d'appalto, prevede, fra gli obblighi a carico dell'appaltatore, oltre agli oneri inerenti al finanziamento ed all'esecuzione degli interventi di ampliamento della rete di pubblica illuminazione e di miglioramento dell'efficienza energetica, luminosa e gestionale degli impianti, nonché di messa in sicurezza e di adeguamento alle norme sull'inquinamento luminoso degli stessi, alle manutenzioni e alla gestione del servizio di illuminazione pubblica oggetto del capitolato, anche ulteriori oneri fra cui, in particolare: «e) ottenimento per il Comune del riconoscimento, da parte della Direzione generale della comunità europea, con diritto di utilizzo del logo, per aver contribuito al programma Greenlight per il risparmio energetico, come da obiettivi assegnati all'Italia nel protocollo di Kyoto per la riduzione di emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera. A tal proposito l'appaltatore indica il nominativo del proprio responsabile, riconosciuto dalla Direzione generale della Comunità Europea progetto Greenlight «Energy Manager» il quale sarà responsabile del raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico e terrà costantemente informata la Commissione della Direzione generale della Comunità Europea sull'andamento di detti risparmi».

Peraltro, l'art. 3 del capitolato speciale d'appalto chiarisce che «è specifico intendimento che... le attività per la fornitura ed esecuzione dei lavori inerenti la messa in opera di apparecchiature ed impianto finalizzati a generare risparmi di natura energetica e gestionale, la messa in sicurezza degli impianti esistenti, il contenimento dell'inquinamento luminoso, la realizzazione dei lavori di ampliamento e completa sostituzione dell'impianto nel

centro storico, oggetto d'investimento nell'ambito del servizio di illuminazione richiesto saranno effettuali a titolo non oneroso per l'Amministrazione con finanziamento dell'appaltatore (finanziamento tramite terzi) questi provvederà alla loro realizzazione anticipando e sostenendo tutte le spese d'investimento necessarie e recuperano tali spese mediante il trattenimento di tutta la quota del risparmio energetico e delle economie gestionali generate...In conclusione, si deve intendere che l'ammortamento degli investimenti realizzati dall'appaltatore per l'ampliamento della rete, per l'esecuzione degli interventi finalizzati alla messa a norma, al contenimento dell'inquinamento luminoso ed al conseguimento di risparmi energetico-gestionali attesi, avverrà incondizionatamente all'effettivo verificarsi di suddette economie e non costituirà in alcun modo onere aggiuntivo per l'Amministrazione»

Tali considerazioni permettono al Collegio di ritenere che l'oggetto dell'appalto in questione non si limiti a richiedere ordinarie attività di manutenzione, potenziamento e gestione degli impianti di pubblica illuminazione, come sostiene l'associazione ricorrente, ma richiede anche, e soprattutto, l'erogazione del servizio di illuminazione, il conseguimento del risparmio energetico e l'ottenimento, da parte della Direzione generale della Comunità europea, del riconoscimento del logo per aver contribuito al programma «Greenlight» per il risparmio energetico, come da obiettivi assegnati all'Italia dal protocollo di Kyoto per la riduzione di emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera.

Del resto, proprio con riferimento a tale aspetto, giova precisare che lo Stato italiano ha ratificato con la L. 1° giugno 2002 n. 120 il protocollo di Kyoto, assumendosi un preciso obbligo internazionale.

Com'è noto, difatti, il Protocollo di Kyoto è un accordo internazionale sull'ambiente che trova la sua ragione nella necessità di ridurre le emissioni gassose nell'atmosfera, le quali, oltre ad essere spesso dannose ove assimilate dagli organismi animali e vegetali, possono, mediante vari meccanismi, avere l'effetto di alterare il clima su scala locale e globale, con effetti disastrosi. Proprio al fine di scongiurare gli effetti di una mutazione radicale del clima terrestre dovuto all'aumento dell'effetto serra, nel 1997 si è tenuta in Giappone la Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, la quale ha redatto, appunto il cd. Protocollo di Kyoto.

Tale accordo prevede una serie di impegni tesi alla riduzione e di limitazione quantificata delle emissioni di gas serra (anidride carbonica, gas metano, protossido di azoto, esafluoruro di zolfo, idrofluorocarburi e perfluorocarburi). Le parti firmatarie si sono pertanto impegnate, individualmente o congiuntamente, ad assicurare che le emissioni antropogeniche globali siano ridotte di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo di adempimento 2008-2012. Il documento è entrato in vigore il 16 febbraio 2005 dopo la ratifica da parte della Russia. Per l'Italia, è stata fissata una percentuale di ri-

duzione del 6.5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo di adempimento 2008-2012.

A ciò deve aggiungersi che costituisce espressione di quieti principi di carattere generale la necessità che la p.a., nella sua generale funzione di curatrice degli interessi pubblici debba conformare la sua attività, oltre che ai canoni di buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa, anche a parametri di legittimità rinvenienti non solo dalle norme nazionali ma anche da quelle internazionali e comunitarie; tali parametri possono essere rinvenuti anche dalle norme internazionali in materia di risparmio energetico scaturenti dal protocollo di Kyoto, oltre che dalle innumerevoli direttive comunitarie in materia.

D'altro canto, anche sotto il profilo più propriamente contenutistico, l'individuazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili (che devono essere perseguiti dalle imprese di distribuzione di gas naturale) costituisce espressione di una potestà amministrativa rivolta alla cura concreta degli interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti dei destinatari (il che ne spiega anche l'immediata impugnabilità), piuttosto che non di una potestà normativa secondaria, innovativa dell'ordinamento giuridico, e con carattere di generalità ed astrattezza (in argomento, sul *discrimen* tra le due tipologie di atti, cfr. Cass., sez. III, 22 febbraio 2000, n. 1972; Cass., sez. III, 5 luglio 1999, n. 6933).

Effettuate tali precisazioni, deve arguirsi che parametrando l'oggetto dell'appalto in questione, con la disciplina generale sul risparmio energetico, non possa evidenziarsi alcuna irragionevolezza o sproporzione dei requisiti richiesti dalla stazione appaltante.

Del resto, la giurisprudenza costante riconosce la legittimità di tutti quei requisiti richiesti dalla p.a. che, pur essendo ulteriori e più restrittivi di quelli previsti dalla legge, comunque rispettino il limite della logicità e della ragionevolezza e, cioè, della loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito. La p.a., infatti, nella predisposizione del bando, esercita un potere attinente al merito amministrativo, laddove inserisce disposizioni ulteriori rispetto al contenuto minimo *ex lege* previsto; queste ultime, quindi, saranno censurabili in sede giurisdizionale, solo allorché appaiano viziate da eccesso di potere, ad esempio per illogicità o per incongruenza rispetto al fine pubblico della gara.

Nella fattispecie, riguardando il servizio oggetto dell'appalto il delicato settore del consumo energetico non appare illogico e incoerente con il fine pubblico della gara in esame, l'aver richiesto alle imprese partecipanti i requisiti suindicati.

Invero, con particolare riferimento alla richiesta formulata nel bando di gara prescrivente a «presenza nel proprio organico di un responsabile, riconosciuto dalla Direzione generale della Comunità Europea progetto Greenlight per il raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico (punto III.2.1. del bando) oltre che

la presenza nello staff tecnico di un *energy manager* (punto III.2.1.3), deve rilevarsi quanto segue.

Il programma Greenlight - avviato il 7 febbraio 2000 dalla Direzione generale energia e trasporti -DG TRE - della Commissione Europea, supportato in Italia dalla FIRE (federazione italiana per l'uso razionale dell'energia) - rappresenta un'iniziativa volontaria di prevenzione dell'inquinamento che vuole incoraggiare i consumatori non residenziali (pubblici e privati) di elettricità, ad impegnarsi nei confronti della Commissione Europea ad installare nei propri edifici tecnologie d'illuminazioni efficienti da un punto di vista energetico ogniquale volta siano economicamente convenienti.

Il responsabile per la conservazione e l'uso razionale dell'energia, detto anche *Energy manager*, è una figura introdotta in Italia dalla L. n. 10/91 per i soggetti (enti pubblici e privati) caratterizzati da consumi importanti, espressi in tonnellate equivalenti di petrolio (tep): 10.000 tep per le imprese del settore industriale; 1.000 tep per i soggetti del terziario e della pubblica amministrazione.

La previsione di tale figura nell'appalto in oggetto, pur non rientrando nella previsione obbligatoria della L. n. 10/91, in considerazione delle dimensioni degli impianti e dei consumi da sostenersi, inferiori a quelli indicati dalla norma citata, si appalesa tuttavia ragionevole e non sproporzionata in relazione alla finalità espressa dal Comune di Avetrana di partecipare al programma Greenlight citato.

Invero, come risulta dalle linee guida per la partecipazione a tale programma ogni partecipante dovrà designare «un responsabile che avrà la responsabilità di assicurare l'esecuzione del programma e di tenere rapporti con la Commissione Europea e con i suoi rappresentanti per il programma, in particolare per l'Italia la FIRE. Il responsabile del progetto avrà anche la responsabilità di assicurare che siano creati opportuni sistemi di gestione per implementare il programma, di riferire ai dirigenti dell'organizzazione aziendale sugli sviluppi e di redarre i rapporti periodici per la Commissione Europea».

Con riferimento alla ulteriore previsione della *lex specialis*, aversara dalla ricorrente, riguardante la necessità che l'appaltatore sia una ESCO giusta delibera n. 103/2003 dell'AEG del D.M. 20 luglio 2004, in possesso delle certificazioni di qualità ISO 9001 e ISO 14000», possono esprimersi analoghe considerazioni, proprio in considerazione dell'oggetto dell'appalto e delle finalità perseguite dal Comune di Avetrana.

Invero, come esattamente precisato dalla difesa civica, la delibera n. 103 dell'AEG, recante «linee guida per la preparazione, esecuzione e valutazione dei progetti di cui all'art. 5, comma 1, dei decreti ministeriali 24 aprile 2001 e per la definizione dei criteri e delle modalità per il rilascio dei titoli di efficienza energetica» definisce le ESCO come «società, comprese le imprese artigiane e le loro forme consortili, che alla data di avvio del progetto hanno come oggetto sociale, anche non esclusivo,

l'offerta di servizi integrati per la realizzazione e l'eventuale successiva gestione di interventi».

Può aggiungersi che le ESCO (ossia le Energy Service Company) sono società specializzate nel realizzare servizi energetici, progetti di sviluppo delle energie rinnovabili e di miglioramento dell'efficienza energetica per aziende, cittadini o enti pubblici ed in grado di acquisire i cd. titoli di efficienza energetica.

Detta previsione non solo non risulta irragionevole, ma anzi risulta del tutto coerente con la manifestata volontà di partecipare al programma Greelight.

Del resto la previsione di una *lex specialis* che richieda una certa specializzazione nel servizio che si intende appaltare non risulta irragionevole e sproporzionata, ove coerente con le finalità e l'oggetto del medesimo, in quanto rispondente ai canoni di buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa tutelati dall'art. 97 Cost.

Del pari legittima si appalesa la previsione inserita nella *lex specialis* attestante la «certificazione attestante la gestione di almeno due Comuni con il Sistema del risparmio energetico»; infatti, trattandosi nella specie di un particolare servizio, finalizzato al risparmio energetico, non appare illogico e incoerente con il fine pubblico della gara in esame, l'aver richiesto alle imprese partecipanti di dimostrare una certa professionalità ed esperienza nel settore specifico del risparmio energetico.

Del resto, con un indirizzo dal quale il Collegio non ha motivo di discostarsi, è stato precisato che «costituisce precisa attuazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, predicati dall'art. 97 Cost., il potere-dovere assegnato al-

l'amministrazione di apprestare - proprio attraverso la specifica individuazione degli specifici requisiti di ammissione e di partecipazione ad una gara - gli strumenti e le misure più adeguati, opportuni, congrui, efficienti ed efficaci ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto, oggetto dell'appalto da affidare, il che consente di affermare la legittimità di un'interpretazione della *lex specialis* che, nel richiedere in capo alle imprese partecipanti alla gara, la sussistenza del pregresso svolgimento di servizi «analoghi» (non identici) a quello oggetto di gara, abilita l'amministrazione ad accertare se in concreto l'impresa abbia maturato, nel settore in cui andrà ad espletarsi il servizio oggetto dell'appalto pubblico, un'esperienza specifica e qualificata (Cons. Stato, sez. IV, 13 aprile 2005, n. 1698; Cons. Stato, sez. VI, 2 aprile 2003, n. 1709).

Infine, anche con riferimento alla previsione contenuta nel bando di gara riguardante «la indicazione dei nominativi e delle qualifiche professionali del personale incaricato della prestazione del servizio», il Collegio ritiene che tale previsione non risulti sproporzionata od illogica. Peraltro, la stessa non risulta affatto limitativa della concorrenza non contenendo particolari restrizioni o limitazioni alla partecipazione, manifestando piuttosto la legittima volontà dell'Amministrazione di conoscere le professionalità del soggetto contraente cui dovrà affidare il servizio in questione.

Per le ragioni che precedono il ricorso deve quindi essere respinto.

Sussistono nondimeno giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di giudizio.

## IL COMMENTO

di Leonardo Masi

*Con la sentenza in commento il TAR Puglia, oltre a ribadire il principio già compiutamente elaborato dalla giurisprudenza, per cui l'ente aggiudicante ha la possibilità di prevedere nei bandi di gara criteri di valutazione della capacità tecnica ulteriori e più stringenti rispetto a quelli previsti dall'art. 14, D.Lgs. n. 157 del 1995, a condizione che risultino ragionevoli e proporzionati rispetto al servizio richiesto, ha specificato tale principio a livello applicativo sotto il profilo, che era chiamato ad affrontare, dell'ammissibilità della richiesta di dettagliati requisiti di garanzia in materia di risparmio energetico da parte dell'aspirante prestatore del servizio.*

*Cosicché, è stata riconosciuta la legittimità di un bando di gara per l'affidamento del servizio di pubblica illuminazione in cui venivano richiesti da parte della stazione appaltante, partecipante al progetto comunitario «Greenlight» per il risparmio energetico nell'illumina-*

*zione, particolari ed impegnativi requisiti di partecipazione.*

*La sentenza è poi l'occasione per esaminare le novità introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici in materia di requisiti di capacità tecnica e di verificare come nel nostro ordinamento stia prendendo corpo, anche per effetto di recenti interventi del legislatore, la particolare categoria di appalti pubblici oramai noti come «appalti verdi».*

I giudici della sezione salentina del TAR Puglia erano chiamati a pronunciarsi circa la legittimità degli atti della gara bandita da un piccolo comune della Provincia di Taranto, avente ad oggetto l'affidamento dell'appalto soprassoglia di una serie di servizi connessi alla gestione e manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica. I profili del bando di gara che hanno innescato

to la reazione giudiziaria dell'associazione degli industriali della Provincia di Lecce, e che attribuiscono una singolare e soprattutto attuale rilevanza alla decisione che si annota, riguardavano le particolari limitazioni che la stazione appaltante aveva apposto alla partecipazione in ordine ai requisiti di capacità tecnica richiesti. Più in particolare, i cinque requisiti sottoposti al vaglio giurisdizionale, quanto alla loro congruità e proporzionalità rispetto ai servizi messi a gara, concernevano: a) la presenza in organico di un responsabile riconosciuto dalla Direzione generale dell'Unione Europea - Programma Greenlight (1) per il raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico; b) la certificazione attestante che l'impresa partecipante ha gestito il servizio in almeno due comuni con il sistema del risparmio energetico; c) la presenza nello staff tecnico di un *energy manager*; d) il possesso della qualifica di ESCO, ai sensi della deliberazione n. 103 del 2003 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nonché il possesso delle certificazioni di qualità ISO 9001 e ISO 14.001; e) l'indicazione dei nominativi e delle qualifiche del personale incaricato dello svolgimento del servizio in caso di aggiudicazione.

Ad avviso dell'associazione ricorrente, tali stringenti requisiti sarebbero stati sproporzionati rispetto alla natura dei servizi che il Comune intendeva affidare, e, come tali, determinavano la fuoriuscita del bando dall'alveo della legittimità, attesa l'ingiustificata compressione della concorrenza e del principio della massima partecipazione alle gare pubbliche.

Il TAR Puglia, sezione di Lecce, ha invece ritenuto che le richiamate prescrizioni del bando fossero compatibili con il principio secondo cui è riconosciuta alle stazioni appaltanti la facoltà di integrare i requisiti di capacità tecnica previsti dall'art. 14 del D.Lgs. n. 157/1995, a condizione che il *quid pluris* richiesto appaia logico, razionale e soprattutto proporzionato in relazione allo specifico servizio da appaltare.

Il metodo seguito dal Collegio giudicante è stato quello di esaminare in dettaglio il contenuto del bando, con particolare riferimento alle specifiche prestazioni richieste al soggetto aggiudicatario, per poi raffrontare tale contenuto con i cinque requisiti censurati dai ricorrenti. Ne è scaturita la considerazione per cui «l'oggetto dell'appalto in questione non si limita a richiedere ordinarie attività di manutenzione, potenziamento e gestione degli impianti di pubblica illuminazione, come sostiene l'associazione ricorrente, ma richiede anche, e soprattutto, la erogazione del servizio di illuminazione, il conseguimento del risparmio energetico e l'ottenimento, da parte della Direzione generale della Comunità europea, del riconoscimento del logo per aver contribuito al programma «Greenlight» per il risparmio energetico, come da obiettivi assegnati all'Italia dal protocollo di Kyoto per la riduzione di emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera» (2).

Ad avviso del TAR Puglia, dunque, il perseguimento degli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione

dell'inquinamento rappresenta una forma di tutela concreta di interessi pubblici, talché l'indicazione in un bando di gara, avente ad oggetto il servizio di pubblica illuminazione, di requisiti volti ad accertare la particolare attitudine dell'appaltatore ad assicurare il conseguimento di tali obiettivi, appare non illogica né sproporzionata, tanto più considerata la dichiarata partecipazione della stazione appaltante al Programma Greenlight.

### Appalti pubblici di servizi e requisiti di capacità tecnica: dal D.Lgs. 157/1992 al Codice dei contratti pubblici

Come noto, la disciplina relativa ai requisiti di capacità tecnica richiesti per ottenere l'affidamento di appalti pubblici di servizi di rilevanza comunitaria, prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), di cui ci occuperemo più avanti, era contenuta negli artt. da 14 a 17 del D.Lgs. n. 157 del 1995 (3).

#### Note:

(1) Il programma Greenlight rappresenta un'iniziativa promossa dalla Commissione Europea con l'obiettivo di ridurre il consumo di energia per illuminazione interna ed esterna da parte di consumatori europei non residenziali, sia pubblici che privati. Si tratta di una delle iniziative intraprese al fine di dare attuazione agli impegni assunti con il cd. Protocollo di Kyoto da parte dei paesi partecipanti alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e il riscaldamento globale del 1997. Il Programma Greenlight è stato avviato il 7 febbraio 2000 dalla Direzione generale energia e trasporti - DG TREN - della Commissione Europea ed ha un proprio sito internet all'indirizzo [www.eu-greenlight.org](http://www.eu-greenlight.org). L'adesione al Programma è su base volontaria ed avviene attraverso la sottoscrizione di un modulo nel quale il partecipante assume una serie di impegni rigorosi circa il miglioramento dei propri sistemi di illuminazione, la riduzione del consumo energetico e il monitoraggio degli stati di avanzamento del Programma. Il partecipante, inoltre, è tenuto a nominare nell'ambito del proprio organico un Manager responsabile dell'esecuzione del Programma. Allo stato, il Programma Greenlight è supportato attivamente da 14 Agenzie nazionali di altrettanti paesi (in Italia, la FIRE - Federazione Italiana per l'uso Razionale dell'Energia, con il proprio sito internet all'indirizzo [www.fire-italia.it](http://www.fire-italia.it)).

(2) Il cd. Protocollo di Kyoto è un trattato internazionale in materia ambientale sottoscritto nella città giapponese l'11 dicembre 1997 da più di 160 paesi, in occasione della Conferenza COP3 della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici ed il riscaldamento globale (UNFCCC). È entrato in vigore il 16 febbraio 2005, dopo la ratifica da parte della Russia. Il trattato prevede l'obbligo in capo ai paesi industrializzati di operare una drastica riduzione delle emissioni di elementi inquinanti (biossido di carbonio e altri cinque gas serra, precisamente metano, ossido di azoto, idrofluorocarburi, perfluorocarburi ed esafluoro di zolfo) in una misura non inferiore al 5,2%, rispetto alle emissioni rispettivamente registrate nel 1990 (considerato come anno base), nel periodo 2008-2012. È anche previsto lo scambio (acquisto e vendita) di quote di emissione di questi gas. Perché il trattato potesse entrare nella pienezza di vigore si richiedeva che fosse ratificato da non meno di 55 nazioni firmatarie, e che le nazioni che lo avessero ratificato producessero almeno il 55% delle emissioni inquinanti; quest'ultima condizione è stata raggiunta solo nel novembre del 2004, quando anche la Russia ha perfezionato la sua adesione. Il protocollo è stato recepito dal nostro paese con la L. 1° giugno 2002, n. 120.

(3) Che avevano sostanzialmente recepito quanto previsto dall'art. 32 della direttiva 92/50/CE. Tale direttiva è oggi abrogata, ad eccezione dell'articolo 41, dall'art. 82 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 18 del 31 marzo 2004.

Si tratta di quattro disposizioni, è bene ricordare, aventi ad oggetto l'indicazione di documentazione e di parametri di valutazione i quali risultano, non tanto volti a comprovare la qualità tecnica del servizio offerto, bensì a fornire all'ente aggiudicante strumenti di valutazione delle capacità imprenditoriali dei concorrenti sulla base di criteri predeterminati, talché potrebbe anche in questo caso adoperarsi - a dispetto dell'intestazione dell'art. 14, D.Lgs. n. 157/1995 (capacità tecnica) - la formula «requisiti di qualificazione», alla stregua degli appalti pubblici di lavori (4).

Tra le richiamate disposizioni, ha attirato maggiormente l'interesse degli operatori proprio l'art. 14 del D.Lgs. n. 157/1995, il quale, dopo aver previsto al primo comma che la dimostrazione delle capacità tecniche dei concorrenti poteva essere dimostrata attraverso i 7 parametri elencati dalle lettere da a) a g), forniva nei successivi due commi i criteri di comportamento cui dovevano attenersi le stazioni appaltanti.

Al secondo comma, si precisava infatti che l'Amministrazione aggiudicante era tenuta ad indicare nel bando di gara quali requisiti, tra i sette indicati, avrebbero dovuto essere oggetto di dimostrazione nella specifica procedura selettiva, lasciando quindi intendere che l'elenco non rappresentava una griglia imposta ma che fosse emendabile per difetto, a livello di *lex specialis*, sulla base della specificità del servizio in gara.

Al terzo comma, poi, si chiariva che il ricorso ai sette parametri indicati nelle lettere da a) a g) del comma 1, o ad alcuni di essi, non poteva essere indiscriminato, ma la stazione appaltante doveva limitarsi a prelevare quelli che non eccedevano «l'oggetto dell'appalto», talché, di nuovo, la specificità dell'appalto costituiva il riferimento necessario per la stazione appaltante (5).

Tutto ciò chiarito a livello normativo, residuava all'interprete quale unica questione problematica da dirimere, quella di stabilire se le stazioni appaltanti fossero libere o meno di integrare, nella *lex specialis*, i requisiti indicati dall'art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 157/1995, o se invece potessero attingere unicamente da tale elenco, con il limite della «non eccedenza» rispetto all'oggetto dell'appalto quale codificato dal terzo comma della citata disposizione.

Questione non da poco, come testimonia la miriade di casi sottoposti all'attenzione del giudice amministrativo e oggi rinvenibili nei repertori.

Per fortuna, la conclusione cui la giurisprudenza è giunta, confermata dalla decisione in commento, è univoca nel senso di ritenere che l'ente aggiudicante ha la possibilità di prevedere criteri di valutazione della capacità tecnica ulteriori e più stringenti di quelli previsti dall'art. 14, D.Lgs. n. 157 del 1995, a condizione che tali criteri risultino ragionevoli e proporzionati rispetto al servizio richiesto al futuro aggiudicatario (6).

Va da sé che la richiamata acquisizione giurisprudenziale affonda le proprie radici nell'esigenza di contemporaneo tra il principio di selezione del miglior con-

traente, perseguito attraverso il conferimento agli enti aggiudicanti di quei margini di elasticità richiesti dalla vasta platea di servizi appaltabili ex D.Lgs. n. 157/1995, con quello fondamentale di tutela della concorrenza e della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi, come codificati dal Trattato istitutivo UE, il quale richiede l'eliminazione di ingiustificate barriere all'ingresso.

Cosicché la non facile verifica di congruità dei criteri ulteriori, eventualmente previsti dalla *lex specialis* con lo specifico servizio appaltato, viene rimessa all'apprezzamento del giudice amministrativo, in riferimento al quale è stato stabilito che la fissazione di requisiti di partecipazione attiene al merito dell'attività amministrativa e che quindi essa si sottrae al sindacato giurisdizionale, fatte salve le ipotesi in cui le scelte operate risultino manifestamente illogiche, irrazionali o contraddittorie (7).

Il giudice amministrativo ha ben presto sperimentato il metodo, da reputarsi corretto, della previa analisi puntuale delle caratteristiche del servizio richiesto al mercato, per poi raffrontare tali caratteristiche con i requisiti ulteriori richiesti e sottoposti alla sua attenzione in quanto asseritamente sproporzionati.

La sentenza in commento ha poi affrontato, seppur sinteticamente nella sua parte conclusiva, il profilo attinente alla corretta interpretazione dell'art. 14, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 157/1995, laddove tale norma indicava quale requisito di qualificazione l'indicazione dei «principali servizi resi negli ultimi tre anni». Ci si è domandati se le stazioni appaltanti potessero pretendere, ai fini della dimostrazione della capacità tecnica, l'espletamento di servizi identici a quelli oggetto di gara. Il dubbio si poneva sia per il tenore altamente generico della norma, sia perché l'art. 13, sempre del D.Lgs. n. 157/1995, nel disciplinare i requisiti di capacità econo-

#### Note:

(4) Così, in particolare, Cons. Stato, sez. V, 13 maggio 2002, n. 2580, in *Foro Amm. CdS*, 2002, 1253.

(5) Con il principio consequenziale che, nel caso in cui la *lex specialis* non avesse richiamato alcuno dei criteri di cui all'art. 14, non per questo il bando poteva darsi integrato dai criteri normativamente previsti: T.A.R. Lazio, Latina, 28 febbraio 2006, n. 170, in *Foro Amm. TAR*, 2006, 641.

(6) Tra le ultime T.A.R. Campania, sez. I, 10 maggio 2006, n. 4052, in *Foro Amm. TAR*, 2006, 1803; T.A.R. Liguria, sez. I, 17 marzo 2006, n. 254, *ivi*, 933; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 6 aprile 2005, n. 556, *ivi* 2005, 1270; T.A.R. Piemonte, sez. II, 22 marzo 2005, n. 636, *ivi* 2005, 2470; T.A.R. Lazio, sez. III, 28 gennaio 2005, n. 678, *ivi*, 158; Cons. Stato, sez. V, 1° ottobre 2003, n. 5684, in *Foro Amm. CdS*, 2003, 177. Il principio è stato elaborato anche in relazione all'art. 13, D.Lgs. n. 157 del 1995, il quale prevede i requisiti di capacità economica e finanziaria: tra le tante Cons. Stato, sez. V, 18 settembre 2003, n. 5327, in *Foro Amm. CdS*, 2003, 2573; Cons. Stato, sez. VI, 10 ottobre 2002, n. 5442, *ivi* 2002, 2542. Per quanto riguarda il potere di fissazione di requisiti ulteriori e più stringenti rispetto a quelli normativamente previsti in materia di appalti pubblici di lavori, v. Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2004, n. 6970, in questa *Rivista* 2005, 551 con nota di V. de Gioia.

(7) Così, Cons. Stato, sez. IV, 22 ottobre 2004, n. 6972, in *Servizi Pubb. App.*, 2005, 244; Cons. Stato, sez. IV, 29 ottobre 2002, n. 5941, in *Foro Amm. CdS*, 2002, 2394.

mica, prevedeva invece espressamente il fatturato «relativo a servizi identici a quello oggetto di gara», cosicché ci si domandava se il riferimento ai servizi identici, rilevante ai fini della verifica della capacità economica, potesse estendersi analogicamente alla diversa sede della verifica della capacità tecnica, per la quale il legislatore non aveva fornito, come si è visto, indicazioni specifiche.

La sentenza in commento sembra aderire a quell'aprezzabile orientamento secondo cui gli artt. 13 e 14 del D.Lgs. n. 157/1995 trattavano profili distinti e non sovrapponibili in quanto strumentali a verifiche di diversa natura. Con la conseguenza che non poteva consentirsi, nel silenzio della *lex specialis*, ovvero laddove quest'ultima si limitasse a ripetere il testo dell'art. 14, comma 1, lett. a), di attribuire un maggior peso a servizi identici. Per cui, la diversità di contenuto, sotto lo specifico profilo, tra l'art. 13 e l'art. 14, non era casuale ma rispondeva alla chiara esigenza di non precludere a nuovi imprenditori l'ingresso nel mercato di cui trattasi. Se questo è vero a livello di ermeneutica, è stato anche affermato che le stazioni appaltanti possono richiedere quale requisito di capacità tecnica l'espletamento di servizi identici; trattandosi, a questo punto, di requisito ulteriore rispetto a quelli stabiliti dall'art. 14, esso soggiace al richiamato principio di proporzionalità, e può considerarsi legittimo se ed in quanto la specificità del servizio in gara giustifica la pretesa dell'ente aggiudicante (8).

I temi trattati dalla sentenza annotata offrono un'invitante occasione per analizzare le novità introdotte dal D.Lgs. n. 163 del 2006, in riferimento ai requisiti di capacità tecnica negli appalti pubblici di servizi.

La nuova disciplina è contenuta negli artt. da 42 a 52 del Codice.

L'art. 42, in particolare, mutuato dall'art. 48 della direttiva 2004/18/CE, ha il compito di sostituire l'art. 14 del D.Lgs. n. 157 del 1995 (oltre che l'art. 14 del D.Lgs. n. 358 del 1995 per quanto riguarda le forniture).

L'incipit della disposizione precisa, a differenza del passato, in cui l'art. 14, comma 3, D.Lgs. n. 157/1995 si limitava a porre il limite della non eccedenza dei requisiti richiesti rispetto all'oggetto dell'appalto, che «la dimostrazione delle capacità tecniche dei concorrenti può essere fornita in uno o più dei seguenti modi, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso delle forniture e dei servizi», introducendo così, a livello normativo, una specificazione già elaborata dalla giurisprudenza.

Quanto all'elenco dei parametri di valutazione, esso non si discosta da quello contenuto nell'art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 157/1995, se non per la previsione, contenuta nella lett. f), dell'indicazione, quale requisito di capacità tecnica, delle «misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto» (9), dimostrando così una più marcata sensibilità rispetto alle tematiche ambientali.

L'ultimo comma dell'art. 42 del Codice, a differenza del vecchio art. 14, D.Lgs. n. 157/1995, chiarisce che in sede di gara il possesso dei requisiti può essere provato mediante semplice autocertificazione ex D.P.R. n. 445/2000, previsione da collegarsi all'importante novità contenuta nell'art. 48, in base al quale viene esteso anche agli appalti di servizi e di forniture il sistema di controllo a sorteggio prima dell'apertura delle buste, già previsto dall'art. 10, comma 1-*quater*, L. n. 109/1994 per gli appalti di lavori.

L'ultima novità significativa in materia, contenuta nel nuovo Codice, è rappresentata dall'istituto dell'«avalimento», disciplinato dagli artt. 49 e 50, sulla falsariga di quanto previsto dagli artt. 47 e 48 della direttiva 2004/18.

Si tratta, come noto, della possibilità per il candidato «di soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico, organizzativo, ovvero di attestazione della certificazione SOA avvalendosi dei requisiti di un altro soggetto o dell'attestazione SOA di altro soggetto», che viene definito «impresa ausiliaria» (10).

L'avalimento, definito come possesso indiretto dei requisiti o possesso dei requisiti *per relationem*, rappresenta un istituto certamente non nuovo nell'ordinamento comunitario, atteso che le precedenti direttive avevano già contemplato meccanismi di avalimento dei requisiti (11) in ossequio all'esigenza di favorire l'accesso al si-

#### Note:

(8) Si segnala soprattutto, per l'accurata ricostruzione sul punto, Cons. Stato, sez. VI, 2 aprile 2003, n. 1709, in questa *Rivista*, 2003, 1201, con nota di D. Ponte. V. anche, in termini però più generici ed in qualche occasione viziati dalla sovrapposizione dell'art. 13 e dell'art. 14, D.Lgs. n. 157/1995, Cons. Stato, sez. V, 29 marzo 2006, n. 1599, in *Foro Amm.* CdS, 2006, 889; T.A.R. Lazio, sez. III, 10 maggio 2005, n. 3471, in *Foro Amm.* TAR, 2005, 1585; Cons. Stato, sez. V, 19 aprile 2005, n. 1807, in *Foro Amm.* CdS, 2005, 1143 e Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2002, n. 919, *ivi*, 2002, 418, confermano la legittimità della richiesta di servizi identici ai fini della verifica della capacità tecnica, anche addirittura sotto il profilo delle tipologie delle strutture destinatarie del servizio.

(9) La novità viene poi meglio illustrata nel successivo art. 44 del Codice degli appalti, il quale, recependo il contenuto dell'art. 50 della direttiva 2004/18/CE, precisa che laddove le amministrazioni aggiudicatrici richiedano il rispetto di determinate norme di gestione ambientale, esse debbano fare riferimento «al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione».

(10) Tra le prime pronunce v. T.A.R. Puglia, sez. I, 27 settembre 2006, n. 3314.

(11) V. ad esempio gli artt. 31, n. 3, e 32, n. 2, lett. c), direttiva 92/50/CEE, nonché gli artt. 26 e 27, direttiva 93/37/CEE. Tant'è che la Corte di Giustizia ha elaborato il principio per cui «La direttiva del Consiglio 18 giugno 1992 n. 92/50/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, va interpretata nel senso che consente ad un prestatore, per comprovare il possesso dei requisiti economici, finanziari e tecnici di partecipazione ad una gara d'appalto ai fini dell'aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi, di far riferimento alle capacità di altri soggetti, qualunque sia la natura giuridica dei vincoli che ha con  
(segue)

stema degli appalti pubblici anche alle imprese che da sole non possedevano i requisiti necessari, e, quindi, in ossequio all'esigenza di favorire la crescita dei soggetti economici nell'ottica di *favor* per la concorrenza.

Sulla scorta delle richiamate indicazioni comunitarie, il principio dell'avvalimento aveva poi fatto ingresso - anche nell'uso del vocabolo - nell'ordinamento italiano attraverso alcune pronunce dei giudici amministrativi, i quali avevano rimesso alla discrezione delle stazioni appaltanti la possibilità di accertare la «concreta esistenza di rapporti tra imprese validi per attestare la reale sussistenza delle condizioni utili per l'avvalimento» (12).

Con il Codice degli appalti, la regolamentazione dell'istituto contribuisce a superare le incertezze insite nella devoluzione alle stazioni appaltanti della facoltà di considerare caso per caso acquisibili o meno *per relationem* i necessari requisiti di partecipazione, introducendo quindi un apprezzabile elemento di certezza del diritto per gli operatori (13).

Da segnalare, infine, che l'art. 2, comma 1, lett. d), D.Lgs. 26 gennaio 2007, n. 6, contenente disposizioni correttive ed integrative del D.Lgs. n. 163/2006, ha modificato il comma 10 dell'art. 49 del Codice, che vietava all'impresa ausiliaria di assumere la qualifica di subappaltatore, introducendo, al contrario, la possibilità di assumere tale qualifica, sebbene «nei limiti dei requisiti prestati» (14).

### Appalti pubblici di servizi e risparmio energetico: un caso di «appalto verde»

I passaggi probabilmente più significativi della sentenza in commento riguardano la riconosciuta legittimità dell'indicazione, da parte della stazione appaltante, di una serie di stringenti requisiti «ambientali», il cui possesso da parte dell'aspirante prestatore del servizio era necessario per l'aggiudicazione.

Cosicché il collegio pugliese ha arricchito, sotto un profilo - quello del risparmio energetico - di grande attualità, di un ulteriore tassello il mosaico dei criteri di specificazione, a livello pratico e operativo, del principio generale sopra ricordato, per il quale gli enti aggiudicanti hanno la facoltà di richiedere requisiti ulteriori rispetto a quelli fissati dalla normativa, con il limite del rispetto dei criteri di proporzionalità ed adeguatezza in relazione al servizio messo in gara.

La segnalata attualità degli argomenti trattati dalla sentenza annotata si spiega con il fervente dibattito di questi mesi attorno alle problematiche relative al rispetto del protocollo di Kyoto, del surriscaldamento del pianeta e, più in generale, alla questione energetica *latu* senso intesa.

Le conclusioni in diritto cui è giunto il TAR Puglia, entrambe condivisibili, risultano nella sostanza due.

La prima è che, nel conformare la propria attività amministrativa ai canoni di buon andamento e di efficacia, le pubbliche amministrazioni debbono ispirarsi non solo ai principi rinvenibili nella legislazione inter-

na, ma anche in quelli che scaturiscono dalle norme internazionali e comunitarie (15).

Si tratta, peraltro, e come noto, di acquisizione già elevata a rango normativo dal diritto interno, per effetto dell'art. 1, comma 2, L. n. 241/1990, come modificato dall'art. 1, L. n. 15/2005.

La seconda è che tra i principi di derivazione comunitaria, sui quali gli enti aggiudicanti possono legittimamente fondare i propri bandi di gara, ed in particolare le scelte circa la griglia di requisiti di natura tecnica richiesti, vi sono quelli derivabili dal protocollo di Kyoto e dalla numerose direttive comunitarie in materia di risparmio energetico. Con la conseguenza che la partecipazione al progetto «Greenlight», sopra illustrato, può influire sui parametri di valutazione degli aspiranti prestatori di servizi a favore delle pubbliche amministrazioni; in questo caso, nel settore della pubblica illuminazione, ma in prospettiva certamente per ogni tipologia di appalto che abbia riflessi sul consumo energetico.

Sembra, quindi, prendere corpo a livello applicativo, e non soltanto teorico, anche nel nostro ordinamento, la nozione di «appalto verde» quale categoria di procedura selettiva dotata di una propria identità. In questo senso è anche la tendenza del legislatore nazionale, che, adeguandosi prontamente all'impulso proveniente da quello comunitario, ha inserito tra i requisiti tecnici di partecipazione, come si è visto contenuti nell'art. 14, comma 1, D.Lgs. n. 157/1995 l'indicazione delle «misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto», di-

#### Note:

(segue nota 11)

essi, a condizione che sia in grado di provare di disporre effettivamente. Spetta al giudice nazionale, dinanzi al quale è sollevata la questione relativa all'ammissibilità dell'offerta alla gara per l'aggiudicazione dell'appalto pubblico, valutare se il concorrente abbia fornito la prova della disponibilità effettiva dei mezzi che ne attestano la capacità a concorrere, pur se appartenenti a soggetti distinti da esso» (sez. V, 2 dicembre 1999, n. 176, in questa Rivista 2000, 443 con nota di Montini).

(12) Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 2005, n. 5194, in *Foro Amm. CdS*, 2005, 2629; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 8 febbraio 2001, n. 185, in questa Rivista 2001, 1361 con nota di Meale; Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2002, n. 1695, in *Foro Amm. TAR*, 2002, 700.

(13) Non è possibile in questa sede affrontare in dettaglio la disciplina dell'avvalimento, per la quale sia consentito il rinvio a M. Martinelli, *Capacità economica e finanziaria*, in R. Garofoli, M. A. Sandulli (a cura di), *Il nuovo diritto degli appalti pubblici nella direttiva 2004/18/CE e nella legge comunitaria n. 62/2005*, Milano, 2005, 613 ss.; A. Massari, M. Greco, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, Rimini, 2006, 184 ss.

(14) Si era espressa in questo senso la sezione consultiva sugli atti normativi del Consiglio di Stato nel parere n. 3641 del 28 settembre 2006, reso sullo schema di decreto legislativo.

(15) Si tratta di considerazione certamente non isolata: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2005, n. 7616, in *Foro Amm. CdS*, 2005, 3727, circa la compatibilità del diritto di prelazione con il principio di libera concorrenza; T.A.R. Lombardia, sez. III, 4 agosto 2004, n. 3242, in *Foro Amm. TAR*, 2004, 1988, circa la compatibilità con il principio di non discriminazione e parità di trattamento dell'affidamento diretto di concessioni pubbliche.



mostrando un'accresciuta sensibilità rispetto alle tematiche ambientali.

Tematiche che, a livello di appalti pubblici, traggono origine ed impulso dal «Manuale degli appalti pubblici verdi della Commissione Europea» del 2004, il quale tende a sensibilizzare le pubbliche amministrazioni circa la necessità che esse operino scelte ecologiche in sede di acquisizione di lavori, servizi e forniture (16). E ciò sulla base del dato indiscutibile per cui il percorso volto al raggiungimento degli obiettivi sanciti dal protocollo di Kyoto non può che avere come protagonista un settore, quello degli appalti pubblici, che rappresenta una fetta consistente del prodotto interno lordo degli stati. Senza considerare che, negli appalti regolamentati dalla normativa di cui si discute, il committente è un soggetto pubblico o para pubblico ed è, quindi, statutariamente proteso al perseguimento di interessi generali, come la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Insomma, le amministrazioni dovrebbero dare il buon esempio, e la sentenza annotata segna un punto a favore soprattutto per il segnale trasmesso.

Segnale consistente nel fatto che il giudice amministrativo - a fronte delle resistenze delle associazioni di categoria - si dimostra sensibile a salvaguardare quei bandi che adottano scelte coraggiose in materia ambientale.

In conclusione, è opportuno segnalare come la recente legge finanziaria per il 2007 (L. 27 dicembre 2006, n. 296), contenga alcune interessanti disposizioni in materia.

Ad esempio, in base al comma 1126 «è autorizzata la spesa di 50.000 euro per finanziare l'attuazione e il monitoraggio di un «Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione», predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sottoposto all'approvazione dalla CONSIP S.p.a., costituita in attuazione del D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 414. Il Piano prevede l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, sulla base dei seguenti criteri: a) riduzione dell'uso delle risorse naturali; b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili; c) riduzione della produzione di rifiuti; d) riduzione delle emissioni inquinanti; e) riduzione dei rischi ambientali.» Secondo il comma 1127 «Il piano di cui al comma 1126 indica gli obiettivi di sostenibilità ambientale da raggiungere per gli acquisti nelle seguenti categorie merceologiche: a) arredi; b) materiali da costruzione; c) manutenzione delle strade; d) gestione del verde pubblico; e) illuminazione e riscaldamento; f) elettronica; g) tessile; h) cancelleria; i) ristorazione; l) materiali per l'igiene; m) trasporti». Infine, il comma 1128 prevede che «Per il monito-

raggio degli obiettivi di cui al comma 1127 è istituito un apposito Comitato composto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dello sviluppo economico nonché dai presidenti delle regioni interessate». Si tratta, come si vede, di un passo avanti verso la direzione di una maggiore sensibilità in materia ambientale, per certi versi precorsa dalla sentenza annotata.

#### Nota:

(16) Il Manuale è sul sito internet della Commissione Europea [http://ec.europa.eu/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/index_it.htm). Precedentemente, il Parlamento Europeo e il Consiglio, con la decisione n. 1600/2000 del 22 luglio 2002, avevano istituito il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, il quale prevedeva tra le azioni da intraprendere, all'art. 3, n. 3), la promozione di «una politica di appalti pubblici «verdi» che consenta di tener conto delle caratteristiche ambientali e di integrare eventualmente nelle procedure di appalti considerazioni ambientali inerenti al ciclo di vita, compresa la fase della produzione, nel rispetto delle regole comunitarie di concorrenza e del mercato interno, attraverso linee guida sulle buone prassi e avviando un riesame degli appalti verdi all'interno delle istituzioni comunitarie».