



GREEN PLANT-BASED PUBLIC PROCUREMENT

MIGLIORARE LA SALUTE UMANA, LA SOSTENIBILITA' E IL BENESSERE ANIMALE CON LA SPESA PUBBLICA

Si è chiusa nei giorni scorsi la “Call for Evidence” lanciata dalla Commissione Europea per la valutazione del tritico di Direttive che disciplina la materia degli appalti pubblici, ossia quell’insieme di regole che le amministrazioni pubbliche sono tenute a seguire per l’acquisto di beni e servizi. Tra le normative oggetto di valutazione figura anche la Direttiva 2014/24/UE relativa agli appalti pubblici in generale, che, all’indomani del suo decimo compleanno, necessiterebbe secondo alcuni di un deciso restyling. A tal fine, i riscontri presentati fino alla mezzanotte del 7 marzo verranno presi in considerazione dalle istituzioni nella fase di ulteriore sviluppo e perfezionamento dell’iniziativa. Il tema riveste una certa importanza sotto molteplici punti di vista e costituisce senz’altro un’ottima opportunità per indirizzare la spesa pubblica verso settori degni di interesse, favorendone così lo sviluppo. Non a caso già dallo scorso decennio, intuendo la possibile sinergia tra ambiente e acquisti pubblici, si è cominciato a parlare di “Green Public Procurement” (GPP), ossia un processo attraverso il quale le pubbliche amministrazioni integrano criteri di sostenibilità nei loro processi di acquisto. L’idea è quella di inserire nei capitolati di gara dei criteri che indirizzino la spesa pubblica verso l’acquisto di prodotti o servizi sostenibili ed etici, creando non solo benefici economici, ma anche ambientali e sociali. Tale circolo virtuoso può trovare applicazione in tutti i vari settori di spesa pubblica, come, ad esempio, quello dei servizi di catering e ristorazione, che costituisce una fetta importante delle uscite di enti pubblici e pubbliche amministrazioni. È indubbio, infatti, che la previsione di incentivi legati alla proposta di menù a base integralmente vegetale corrisponda esattamente alla ragion d’essere del concetto di Green Public Procurement, non solo in virtù dei noti vantaggi in chiave di sostenibilità ambientale, ma anche per gli aspetti relativi alla salute pubblica ed all’educazione civile ed etica dei cittadini europei. Proprio per questo noi di LAV, come membri di Eurogroup for Animals, abbiamo colto l’occasione per presentare le nostre valutazioni sull’attuale assetto della normativa comunitaria, chiedendo che nella concessione dei vari appalti relativi ai servizi di ristorazione venga preso in considerazione il benessere animale e che sia premiata l’offerta di menù interamente plant-based. Al di là degli auspicabili cambiamenti normativi, è infine utile sottolineare che le singole pubbliche amministrazioni hanno già la possibilità di valorizzare adeguatamente, all’interno dei singoli capitolati d’appalto, le proposte di menù totalmente vegetali.

QUADRO NORMATIVO

Nonostante i Trattati istitutivi non contengano alcuna previsione specifica riguardo la disciplina degli appalti, l’Unione Europea è comunque intervenuta sul tema tramite l’emanazione di un tritico Direttive¹; tra queste rileva in particolare la Direttiva UE 2014/24 sul “public procurement”, che sostituisce la precedente Direttiva CE 2004/18. Il testo, tra gli altri, trae origine anche dal documento “*Green Paper on the modernisation of EU public procurement policy - towards a more efficient European Procurement Market*”, rilasciato dalla Commissione nel 2011, dal quale emerge già l’importanza che il cosiddetto Green Public Procurement avrebbe avuto, o avrebbe dovuto avere, all’interno della nuova disciplina sugli appalti pubblici.

Attorno al concetto di *public procurement* ruotano infatti una serie di tematiche e necessità, tra le quali tradizionalmente spiccano economicità, efficienza ed equo accesso alle procedure di gara per le imprese. A partire dal decennio scorso ci si è tuttavia chiesti se anche il perseguimento di obiettivi sociali e ambientali potesse

¹ Direttiva UE 2014/23; Direttiva UE 2014/24; Direttiva UE 2014/25



integrarsi con le suddette esigenze e indirizzare la spesa pubblica verso il perseguimento di fini ulteriori, in linea con le problematiche che via via emergevano con sempre maggior insistenza in seno alla comunità.

Proprio in virtù di tale, possibile, sinergia tra ambiente e spesa pubblica, si comincia presto a parlare di Green Public Procurement (GPP), ossia la pratica attraverso la quale le pubbliche amministrazioni integrano criteri ambientali nei loro processi di acquisto. Questo approccio mira a promuovere prodotti e servizi che abbiano un minore impatto ambientale, contribuendo così a una gestione sostenibile delle risorse e ad indirizzare la spesa pubblica verso determinati settori. Tutto ciò con una triplice funzione: economica, ambientale e “sociale”, nel senso in cui, anche a livello di immagine e “buon esempio”, viene premiato l’uso da parte delle pubbliche amministrazioni di prodotti e servizi che corrispondano a determinati requisiti ambientali ed etici. Non solo, grazie al GPP l’utilizzo di soldi pubblici diverrebbe un vero e proprio driver, anche in ambito privatistico, per l’innovazione, lo sviluppo e la diffusione di prodotti green ed etici, andando ad allargare la fetta di mercato di riferimento.

Più in particolare, secondo la definizione della Commissione stessa², il GPP può essere inteso come “*un processo attraverso il quale le autorità pubbliche cercano di acquistare beni, servizi e lavori con un impatto ambientale ridotto durante il loro ciclo di vita rispetto a beni, servizi e lavori con la stessa funzione primaria che verrebbero altrimenti acquistati*”.

Tuttavia, a livello comunitario il GPP, escluse poche eccezioni³, è facoltativo o comunque non ovunque e non del tutto vincolante. Infatti, prendendo in considerazione la Direttiva UE/ 2014/24, notiamo che l’art. 18, il quale stabilisce i principi generali per l’aggiudicazione degli appalti, sancisce in generale 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, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell’Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell’allegato X*”.

Allo stesso modo l’art. 67, rubricato “Criteri di aggiudicazione dell’appalto”, pone al par. 1 il criterio dell’ “offerta economicamente vantaggiosa”, la quale, secondo il successivo par. 2, è individuata primariamente sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio **costo/ efficacia** (quale ad esempio il costo del ciclo di vita) e può eventualmente includere criteri qualitativi, ambientali e/o sociali, secondo il miglior rapporto **qualità/prezzo**.

Anche l’art. 43, rubricato “Etichettature”, contiene una semplice menzione alle caratteristiche ambientali/sociali stabilendo che, qualora venga rispettato un elenco tassativo di condizioni, “*Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono imporre nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all’esecuzione dell’appalto, un’etichettatura specifica come mezzo di prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondono alle caratteristiche richieste[...]*”

SERVIZI DI CATERING E RISTORAZIONE

Un settore dove il ricorso al Green Public Procurement trova larga applicazione è quello dei servizi di catering e ristorazione, che costituisce una rilevante fetta sia della spesa pubblica dell’UE e, ancor di più, degli impatti ambientali (ed etici) dei suoi cittadini. In effetti la tematica ha destato l’interesse della stessa Commissione Europea, che, a fine 2024, rilascia l’ultimo di una serie di report tecnici sull’argomento dal titolo “*Development*

² EC COM 400/2008

³ Clean Vehicles Directive e Performance of Buildings Directive

⁴ Dal punto di vista ambientale la Convenzione di Basilea (movimentazioni transnazionali di rifiuti pericolosi), Convenzione di Stoccolma (inquinanti organici persistenti) e Convenzione di Rotterdam (prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel commercio internazionale)



of criteria for the sustainable public procurement of food, catering services and vending machines”, il quale fornisce un’analisi dettagliata dei vari criteri, strumenti e linee guida esistenti relativi all’acquisto di alimenti e servizi alimentari sostenibili a livello comunitario, nazionale e locale.

A tale riguardo, c’è da dire che all’interno del panorama europeo l’Italia si è distinta positivamente, stabilendo dei Criteri Ambientali Minimi **obbligator**i, tra gli altri, anche per i servizi di ristorazione collettiva. In particolare, il DM 10 Marzo 2020, con cui tali criteri sono stati adottati, fa riferimento, solo per alcune strutture, anche alla presentazione in offerta di un menù stagionale che preveda almeno un piatto vegetariano al giorno e un pasto esclusivamente vegetariano almeno una volta ogni due settimane.

PROSPETTIVE

Abbiamo appena iniziato a grattare la superficie dunque; la “Calls for evidence” lanciata dalla Commissione e chiusasi qualche giorno, volta a raccogliere pareri sulla possibile implementazione delle Direttive sugli appalti pubblici, ha costituito l’occasione ideale per portare avanti le nostre idee sul tema e approfondire l’argomento.

Quali sono ad oggi le prospettive su una possibile evoluzione della Direttiva?

Come abbiamo visto, qualsiasi modifica alla vigente normativa dovrebbe tendere a rendere obbligatorie in tutto il territorio europeo non solo le valutazioni circa gli aspetti ambientali e sociali dei prodotti, ma anche quelle relative al benessere animale, il cui rispetto, dando anche maggiore spazio al criterio della “qualità/prezzo”, dovrebbe cessare di essere un “*quid pluris*” lasciato alla scelta dei singoli Stati o alla buona volontà degli operatori.

Bisognerebbe dunque specificare il contenuto del termine “aspetti ambientali e sociali”, integrandolo appunto con i riferimenti al benessere animale e alla salute umana; concetti rispetto ai quali, tra l’altro, l’implementazione di menù interamente vegetali costituisce la sintesi perfetta. Per far ciò sarebbe opportuno intervenire sul predetto art. 18 della Direttiva, incorporando suo interno i due concetti e rendendo obbligatorie le relative valutazioni. Fermo restando che già il par. 2 del suddetto prevede che gli “*gli operatori economici, nell’esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell’Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro*”, andrebbe poi modificato di conseguenza anche l’allegato X, inserendo al suo interno i riferimenti alla normativa UE attualmente in vigore relativamente ad allevamento, trasporto, macellazione ed etichettatura.

Ulteriori spunti potrebbero rinvenirsi poi nel già citato art. 43 “Etichettature”, integrando anche questo con un riferimento al benessere animale e intervenendo anche sull’elenco di condizioni che permettono di apporla.⁵

⁵ a) i requisiti per l’etichettatura riguardino soltanto i criteri connessi all’oggetto del contratto e siano idonei a definire le caratteristiche dei lavori, delle forniture e dei servizi oggetto dell’appalto;
b) i requisiti per l’etichettatura siano basati su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori;
c) le etichettature siano stabilite nel quadro di un processo aperto e trasparente al quale possano partecipare tutte le parti interessate, compresi gli enti governativi, i consumatori, le parti sociali, i produttori, i distributori e le organizzazioni non governative;
d) le etichettature siano accessibili a tutte le parti interessate;
e) i requisiti per l’etichettatura siano stabiliti da terzi sui quali l’operatore economico che richiede l’etichettatura non può esercitare un’influenza determinante.



Si dovrebbe infine attenzionare l'art. 57, che riguarda invece i motivi di esclusione obbligatori (par. 1) e facoltativi a discrezione degli Stati (par. 4). Quantomeno tra quest'ultimi motivi di esclusione andrebbe ricompresa la condanna per delitti contro l'ambiente e/o gli animali. Al contrario, a quei concorrenti che siano in grado di garantire un servizio/prodotto a ridotto impatto ambientale o con delle migliori caratteristiche sociali e/etiche dovrebbero essere riservati particolari e ulteriori criteri premiali.

Tutto ciò porterebbe di certo ad un più intenso ricorso al concetto di Green Public Procurement a tutti i livelli, a partire dall'assetto generale della normativa sugli appalti pubblici, fino ad arrivare alla definizione dei singoli capitolati d'appalto. A tal proposito, è utile ricordare che le singole pubbliche amministrazioni, alla luce dei riferimenti presenti all'interno della normativa, hanno già gli strumenti per prevedere all'interno dei singoli capitolati d'appalto l'implementazione dell'offerta di menù esclusivamente plant-based, come già fatto da molti Comuni.

PRIVILEGIO O DIRITTO?

Il che ci conduce dritti ad un'ultima considerazione, che risulta essenziale se si vuole inquadrare la questione da una prospettiva corretta e priva di pregiudizi.

Aldilà dei citati benefici in tema di sostenibilità e salute, tale possibilità, quella di potenziare e promuovere l'offerta di pasti interamente vegetali, è più che altro un diritto, poiché strumentale ad assicurare a tutti i cittadini, senza discriminazioni, la concretizzazione di una personale scelta etica, che non può e non deve essere suscettibile di alcun ridimensionamento o limitazione. Scelta etica, tra l'altro, doppiamente garantita della Costituzione; in quanto tale alla luce dei principi di uguaglianza sostanziale e libertà di pensiero, e, nel merito, dal nuovo articolo 9, il quale prevede un'inedita tutela degli animali da parte dello Stato.

Carlo Cimellaro - Ufficio Legale LAV