

# NOTE SUL DIRITTO COMUNITARIO DEGLI APPALTI PUBBLICI: QUESTIONI SOCIALI, TUTELA DELL'AMBIENTE ED AGGIUDICAZIONE "SOSTENIBILE"

dott.ssa Valentina Ferrari

## Capitolo III

### LINEE GUIDA DELLA COMMISSIONE EUROPEA

### E ORIENTAMENTI DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

#### Sommario:

1. Il Libro verde e la Comunicazione sugli appalti pubblici dell'Unione europea.
2. La presa di posizione della Commissione in merito alla possibilità di integrare aspetti sociali e ambientali negli appalti pubblici.
3. La giurisprudenza della Corte. Il *leading case*: la sentenza Beentjes.
4. L'applicazione dei principi "Beentjes" negli altri casi sottoposti alla Corte.
5. Il recente caso Concordia Bus Finland: sentenza decisiva?
6. Osservazioni conclusive.

#### 1. Il libro verde e la comunicazione sugli appalti pubblici dell'Unione europea.

Come è già stato evidenziato in precedenza, la politica in materia di appalti pubblici nasce per realizzare gli obiettivi del mercato unico, garantendo la libera circolazione di servizi, merci e persone in condizioni di libera concorrenza e non discriminazione.

La Commissione si è fatta naturalmente promotrice di tali obiettivi, e nel Libro verde in materia di "*Appalti pubblici dell'Unione europea: spunti di riflessione per il futuro*" (1), li ha ulteriormente ribaditi verificando quale fosse il livello di attuazione delle direttive comunitarie negli Stati membri.

Si è rilevato come, se anche sono stati raggiunti risultati molto incoraggianti sotto il profilo della trasparenza delle procedure di aggiudicazione degli appalti, restino da risolvere alcuni problemi con riferimento al recepimento ancora parziale ed incompleto delle direttive da parte degli Stati membri, e in relazione all'impatto economico di tale politica, impatto che non risulta all'altezza dei benefici attesi.

Per trovare possibili soluzioni a tali problematiche la Commissione ha affrontato, tra gli altri temi (2), quello della possibile ed auspicabile conciliazione e integrazione tra gli appalti pubblici e le altre politiche comunitarie, tra cui figurano l'ambiente e la politica sociale (3). Si ritiene infatti che

la politica degli appalti pubblici, se ben attuata, possa avere un'incidenza molto positiva sugli altri settori interessati dall'azione comunitaria.

In particolare, la Commissione riconosce e ribadisce l'importanza sia della politica ambientale che della politica sociale nell'ambito dell'Unione europea ed ammette che le amministrazioni e gli enti aggiudicatori possano contribuire ad attuarne i diversi profili nel quadro dell'aggiudicazione dei loro appalti.

Si afferma, infatti, che le commesse pubbliche possono costituire un efficace e significativo mezzo di orientamento e sensibilizzazione per gli operatori economici. Alcune norme specifiche sono già presenti nelle direttive: ad esempio, quella che prevede la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di imporre il rispetto degli obblighi di legge in materia di tutela dell'occupazione e delle condizioni di lavoro nel luogo in cui è eseguito un appalto di lavori o servizi (4), o anche le cosiddette "azioni positive", che consistono nell'utilizzare un appalto pubblico come mezzo per raggiungere un determinato obiettivo, quale la costituzione di un mercato specifico per un settore protetto che non potrebbe altrimenti sostenere la concorrenza delle altre imprese (5).

Trattandosi tuttavia di ipotesi specifiche e limitate ad un ambito ristretto, la Commissione si è interrogata sulla possibilità, nell'ambito della normativa sugli appalti pubblici, di perseguire obiettivi sociali o ambientali in maniera più diffusa.

Tra le disposizioni presenti nelle direttive ne vengono individuate alcune che potrebbero svolgere tale funzione, vuoi indirettamente, consentendo l'esclusione degli imprenditori condannati per reati attinenti alla loro moralità professionale, vuoi in modo diretto ponendo come condizione di esecuzione degli appalti pubblici già aggiudicati il rispetto di obblighi di carattere sociale (ad esempio, promuovere l'occupazione femminile o favorire la protezione di determinate categorie svantaggiate).

La Commissione, tuttavia, ha sempre manifestato un atteggiamento di chiusura per quanto concerne la possibilità di tenere conto di preoccupazioni di ordine sociale nella fase di verifica dell'ammissibilità o nella fase di aggiudicazione degli appalti (6). Si ritiene, infatti, che i criteri previsti dalle direttive debbano corrispondere alle qualità strettamente economiche inerenti alla prestazione oggetto dell'appalto.

Per quanto concerne, viceversa le valutazioni di carattere ambientale la Commissione appare più aperta e propositiva, lasciando alle amministrazioni e agli enti aggiudicatori un margine di manovra più ampio.

Agli ambiti già citati, in cui possono essere presi in considerazione, tanto gli aspetti sociali, quanto la salvaguardia dell'ambiente (esclusione dei candidati condannati per un reato inerente la moralità professionale o a seguito di una grave colpa nell'esercizio della propria attività e modalità particolari in fase di esecuzione dell'appalto), si è prevista la possibilità di inserire considerazioni di carattere ambientale nel quadro delle prescrizioni tecniche riguardanti le caratteristiche di lavori, forniture e servizi (7), o in sede di selezione dei candidati.

Anche in fase di aggiudicazione si ammette che gli elementi ambientali possano trovare spazio nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con il fondamentale limite che essi permettano di misurare un vantaggio economico a beneficio diretto dell'amministrazione aggiudicatrice e collegato strettamente alla prestazione oggetto dell'appalto.

A conclusione di tali considerazioni, quindi, la Commissione, nel Libro Verde (8), si è chiesta se gli strumenti attualmente regolati siano sufficienti ad assicurare la realizzazione degli obiettivi di natura sociale e ambientale, o se siano necessarie delle misure complementari, sempre tenendo ben presente la tutela e il pieno rispetto della concorrenza.

Nella successiva comunicazione del 1998 su "*Gli appalti pubblici dell'Unione europea*" (9), sono stati analizzati i risultati della discussione e dello scambio di opinioni tra le parti interessate instaurati dal Libro verde (10).

E' interessante notare come, per quanto concerne l'integrazione della politica sugli appalti pubblici con quella ambientale e sociale, sia stato sostanzialmente ribadito quanto già evidenziato due anni prima, forse con qualche ulteriore perplessità. Infatti, da un lato, si precisa

che "l'obiettivo degli appalti pubblici rimane essenzialmente economico e che, pertanto, è fondamentale determinare per ogni appalto pubblico, gli elementi ambientali connessi ai prodotti e ai servizi richiesti dei quali, conseguentemente, si può tenere conto in una procedura di aggiudicazione", dall'altro, si rileva che "nell'ambito di un documento interpretativo la Commissione non può proporre soluzioni che vadano oltre l'attuale regime degli appalti pubblici" poiché "tali soluzioni implicherebbero modifiche legislative" (11).

In altre parole, la Commissione, in quest'occasione, ha messo in evidenza come la normativa attuale in materia di appalti pubblici sia ispirata a criteri economici e di tutela della concorrenza, non lasciando spazio a considerazioni di altro genere, a meno che queste stesse considerazioni non si possano ricondurre a quei preminenti criteri.

## **2. La presa di posizione della Commissione in merito alla possibilità di integrare aspetti sociali e ambientali negli appalti pubblici.**



Già nelle precedenti comunicazioni, la Commissione aveva "promesso" di chiarire in un documento interpretativo specifico le possibilità di prendere in considerazione aspetti sociali ed ambientali, in base all'attuale normativa comunitaria in materia di appalti pubblici.

Tale impegno è stato adempiuto con l'adozione di due comunicazioni interpretative speculari intitolate, rispettivamente, "Sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici" (12) e "Sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici" (13).

I due documenti seguono ed analizzano le diverse fasi della procedura di aggiudicazione di un appalto, esaminando, per ciascuna di esse, in che modo possono venire in considerazione profili di carattere sociale o ambientale.

Per quanto concerne le valutazioni ambientali, la comunicazione si riferisce in particolare al momento della scelta dell'oggetto dell'appalto (14), alla definizione delle specifiche tecniche (15), alla fase di selezione dei candidati (16) e di esecuzione dell'appalto aggiudicato (17).

L'atteggiamento della Commissione appare, come sempre, più prudente in relazione alla fase di aggiudicazione vera e propria: si afferma, infatti, che l'obiettivo perseguito dalle direttive comunitarie è di evitare il rischio che nell'aggiudicazione degli appalti sia data preferenza a candidati nazionali e che considerazioni diverse da quelle economiche possano determinare le scelte delle amministrazioni o degli enti aggiudicatori.

E' pacifico che nessuna considerazione ambientale potrà venire in rilievo se il criterio prescelto è quello del prezzo più basso. Quanto al metodo di valutazione basato sull'offerta economicamente più vantaggiosa, i criteri impiegati nel comparare le offerte devono essere obiettivi, quali quelli indicati a titolo esemplificativo nelle direttive (18).

La Commissione evidenzia, peraltro, come gli aspetti ambientali non vengano menzionati nella normativa comunitaria degli appalti e come non possano, quindi, essere presi in considerazione in quanto tali in sede di valutazione delle offerte. Essi, tuttavia, potranno permettere di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa in quanto si riferiscano ad uno dei criteri specificamente previsti, come la qualità o il valore tecnico di un prodotto o di un servizio, e qualora comportino un vantaggio economico per l'ente aggiudicatore.

Tale vantaggio però dev'essere diretto, a tal fine non rilevando che un criterio di aggiudicazione sia soltanto misurabile in termini economici: gli enti contraenti avranno comunque l'opportunità di soddisfare le proprie esigenze ambientali collegate ad eventuali benefici indiretti in sede di definizione dell'oggetto dell'appalto o anche attraverso il ricorso a varianti.

E' inoltre possibile che considerazioni di carattere ambientale possano venire in gioco al fine di valutare i costi che le amministrazioni aggiudicatrici saranno chiamate a sostenere dopo l'acquisizione di un prodotto o di un servizio: le stesse direttive menzionano come possibili criteri di aggiudicazione i costi di gestione ed il rapporto costo/efficacia (19). Nell'ambito di tali criteri è

possibile che vengano prese in considerazione le caratteristiche ambientali di un'offerta, qualora esse possano comportare un risparmio di costi futuri all'amministrazione.

Nella comunicazione si fa infine riferimento alla teoria dei cosiddetti "criteri aggiuntivi", sviluppata dalla Corte di Giustizia europea. La Commissione, interpretando le sentenze della Corte, afferma che tali criteri, tra cui si fanno rientrare le valutazioni ambientali, si possono applicare all'aggiudicazione degli appalti solo nel caso in cui si tratti di scegliere tra due o più offerte economicamente equivalenti e sempre che essi siano compatibili con i principi fondamentali del diritto comunitario (quali il divieto di discriminazione e la libera concorrenza).

Si tratta, in sostanza, di criteri accessori dal valore sussidiario, in quanto sarebbero rilevanti solo una volta confrontate le offerte da un punto di vista puramente economico (20).

Nella comunicazione relativa all'integrazione di aspetti sociali in materia di appalti pubblici, la Commissione riprende sostanzialmente quanto già affermato relativamente ai criteri di natura ambientale.

Si precisa innanzitutto che l'espressione "aspetti sociali" può indicare, al contempo, misure che garantiscono il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione, legislazioni nazionali in campo sociale, direttive comunitarie che regolano la materia (21), e, da ultimo, le cosiddette "clausole preferenziali", ovvero azioni o discriminazioni positive nel quadro della lotta alla disoccupazione o all'esclusione sociale.

Le fasi della procedura in cui tali aspetti possono essere presi in considerazione sono le medesime già analizzate in precedenza, sebbene le modalità con cui possono venire in rilievo siano differenti: così, le amministrazioni aggiudicatrici potranno inserire criteri sociali in sede di definizione dell'oggetto dell'appalto (22) e delle specifiche tecniche (23), nella fase di selezione dei candidati (24) e in quella di esecuzione dell'appalto aggiudicato (25).

Per quanto riguarda, nello specifico, la fase di valutazione delle offerte, la Commissione ricorda che, tra i criteri di aggiudicazione indicati nelle direttive, non compare alcun criterio sociale. Questi, al pari dei criteri ambientali, potranno essere presi in considerazione soltanto qualora siano ricollegabili ad altri criteri espressamente previsti e contribuiscano così ad individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa in quanto comportino un vantaggio economico diretto per l'amministrazione (26).

Anche in riferimento agli aspetti sociali, la Commissione cita l'orientamento della Corte di Giustizia relativo ai "criteri addizionali" (e valgono in proposito le medesime considerazioni svolte per i criteri ambientali).

Volendo quindi trarre alcune conclusioni dall'analisi svolta, si deve evidenziare come le linee guida fornite dalla Commissione presentino una certa diffidenza oltre che una sicura propensione ad ancorare l'aggiudicazione degli appalti a criteri prettamente economici.

L'impressione che ne risulta è che dal punto di vista teorico vi sia una grande apertura alle considerazioni di carattere sociale o di tutela ambientale e che, tuttavia, sul versante pratico, l'atteggiamento di estrema prudenza sia segno evidente di una mentalità ancora molto legata alle regole di "mercato" in senso stretto.

Si deve comunque rilevare l'importanza dell'azione della Commissione, anche solo come dichiarazione di principio, in quanto dimostrazione di una crescente coscienza verso nuove problematiche e forte strumento di sensibilizzazione per tutti i soggetti interessati.

### **3. La giurisprudenza della Corte. Il *leading case*: la sentenza *Beentjes*.**

La prima occasione in cui la Corte di Giustizia si è espressa in merito all'ammissibilità di criteri non strettamente economici quali criteri di aggiudicazione degli appalti comunitari, si è verificata con una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'autorità giudiziaria olandese nell'ambito della controversia insorta tra l'impresa *Beentjes BV* e il Ministero dell'agricoltura e della pesca dei Paesi Bassi (27).

La lite verteva sull'aggiudicazione di un appalto di lavori pubblici indetto dall'amministrazione locale nell'ambito di un progetto di ricomposizione fondiaria: la società olandese lamentava di aver subito un danno per essere stata esclusa dalla gara, pur avendo presentato l'offerta più bassa, a vantaggio di un'impresa che aveva proposto il prezzo immediatamente superiore, e affermava che tale provvedimento di aggiudicazione era stato adottato in violazione delle direttive comunitarie.

L'autorità giudiziaria olandese ha sospeso il procedimento e ha sottoposto alla Corte alcune questioni interpretative, tra cui quella di stabilire se la direttiva 71/305 (28), qualora il bando di gara non specifichi criteri qualitativi in proposito, consenta o meno di escludere un offerente in base alle seguenti motivazioni: l'esperienza specifica insufficiente per il lavoro da eseguire, il fatto che l'offerta della *Beentjes* apparisse meno accettabile e la circostanza che essa non sembrasse in grado di provvedere all'impiego di disoccupati stabili.

In particolare, tale ultima condizione era espressamente formulata nel bando di gara (29) e dava quindi l'opportunità alla Corte di esprimersi in merito all'ammissibilità di una condizione in materia di lotta alla disoccupazione nell'ambito della procedura di aggiudicazione di un appalto comunitario.

E' interessante ripercorrere le tappe del ragionamento svolto dalla Corte. Essa rileva innanzitutto come una siffatta condizione non abbia alcun rapporto né con l'accertamento dell'idoneità degli imprenditori in base alla loro capacità economica, finanziaria e tecnica, né con i criteri di aggiudicazione dell'appalto (ovvero il prezzo più basso e l'offerta economicamente più vantaggiosa). Di conseguenza, per essere compatibile con la direttiva, essa "*deve rispettare tutte le pertinenti disposizioni del diritto comunitario e in particolare i divieti connessi con i principi sanciti dal Trattato in materia di diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi*" (30), e la sua applicazione deve aver luogo "*nel rispetto di tutte le norme procedurali della direttiva e in particolare delle disposizioni di questa in materia di pubblicità*" (31). In sostanza un criterio come quello dell'impiego di disoccupati stabili, in quanto condizione specifica supplementare, deve essere menzionato nel bando di gara affinché ogni interessato sia in grado di conoscerlo e comportarsi di conseguenza.

La Corte arriva quindi alla conclusione che tale condizione è compatibile con la direttiva purché non produca effetti discriminatori, diretti o indiretti, nei confronti di offerenti provenienti da altri Stati membri e venga adeguatamente pubblicizzata nel bando di gara.

La sentenza presenta, così, una notevole importanza, in quanto costituisce il *leading case* per l'introduzione di considerazioni di carattere sociale (lo stesso vale, per analogia, anche in relazione a parametri di tutela ambientale) nell'ambito della normativa in materia di appalti pubblici, fino a quel momento saldamente ancorata a criteri strettamente economici di aggiudicazione.

La portata innovatrice della pronuncia è dimostrata, del resto, dal fatto che la Corte in quella circostanza si è discostata dal parere reso in sede di conclusioni dall'Avvocato generale, il quale aveva affermato che il criterio relativo alla necessità di impiegare un certo numero di disoccupati nell'esecuzione dei lavori, essendo "*privo di qualsiasi rapporto con le qualità intrinseche del lavoro da eseguire, della prestazione da effettuare, del prodotto, non poteva rientrare fra i criteri di aggiudicazione dell'appalto ai sensi della direttiva, né di conseguenza permettere l'esclusione di un offerente*" e che, in una situazione del genere "*in cui non è stato validamente specificato né nel bando di gara né nel capitolato d'oneri, alcun criterio di aggiudicazione (...) sembra risultare che possa essere applicato soltanto il criterio del prezzo più basso*" (32).

La Corte, come già detto, non ha accolto questa linea interpretativa e, con la sentenza *Beentjes*, ha aperto la strada all'introduzione di quelli che qui abbiamo chiamato "criteri sostenibili" anche nella fase di valutazione delle offerte.

#### 4. [L'applicazione dei principi "Beentjes" negli altri casi sottoposti alla Corte.](#)



La Corte di Giustizia si è pronunciata in altre due occasioni in materia di criteri di aggiudicazione

degli appalti comunitari e, facendo riferimento a quanto già affermato nella sentenza *Beentjes*, ha consolidato il proprio orientamento sul punto.

La prima pronuncia della Corte ha avuto origine da una controversia, insorta tra le società Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd da un lato e il Ministro dell'interno inglese, sostenuto dalla Generics Ltd dall'altro, in ordine all'importazione, da parte di quest'ultima società nel Regno Unito di un quantitativo di diamorfina originaria dei Paesi Bassi (33).

In particolare, le due società ricorrenti nella causa principale contestavano l'autorizzazione all'importazione concessa dallo Stato alla Generics Ltd sulla base degli articoli 30 e 36 del Trattato, dal momento che fino al 1992 l'importazione di tale sostanza era vietata per motivi di sicurezza ed alle due società era garantita l'esclusiva per la fabbricazione e la trasformazione della diamorfina a scopi medici. Il Ministero dell'interno affermava, per contro, che tale divieto era di ostacolo agli scambi intracomunitari e che la sicurezza degli approvvigionamenti poteva essere assicurata in modo soddisfacente mediante l'istituzione di un sistema di appalti.

La causa veniva quindi sottoposta dal giudice nazionale alla Corte, alla quale si poneva, tra gli altri, il quesito in merito alla possibilità per una pubblica autorità che debba acquistare, per uso medico, farmaci essenziali di tenere conto del requisito dell'affidabilità e della continuità della fornitura.

Nel caso di specie, pur non venendo in rilievo l'applicazione di criteri sociali o ambientali, la decisione della Corte è tuttavia rilevante in quanto si tratta pur sempre di una condizione non prevista dalle direttive e non strettamente legata a parametri economici.

E' dunque significativo che la Corte, anche in questa circostanza, abbia affermato, rifacendosi ai principi sanciti nella sentenza *Beentjes* (34), che "*la sicurezza degli approvvigionamenti può fare parte dei criteri da prendere in considerazione ai sensi della direttiva per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa*" (35): sarà tuttavia necessario che un tale criterio sia chiaramente indicato nel capitolato d'oneri o nel bando di gara.

Il secondo caso riguardava invece un ricorso alla Corte proposto dalla Commissione delle Comunità europee ai sensi dell'attuale art. 226 del Trattato CE e diretto a far constatare che, in occasione delle diverse procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori relativi alla costruzione e manutenzione di edifici scolastici indette dalla Regione Nord-Pas-de-Calais, la Repubblica francese era venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dal Trattato e dalla direttiva comunitaria in materia di appalti di lavori (36).

In particolare, per ciò che qui interessa, veniva contestata la violazione dell'art. 30 della direttiva 93/37, per avere l'amministrazione aggiudicatrice fatto riferimento ad un criterio supplementare di aggiudicazione relativo all'occupazione, connesso ad un'azione locale di controllo nei confronti della disoccupazione.

Va sottolineato che la Commissione, nel proprio ricorso, ha fatto espressamente riferimento alla sentenza *Beentjes*, sostenendo che tale pronuncia permetterebbe l'introduzione di una condizione relativa all'occupazione ma solo come condizione di esecuzione (37).

La Corte tuttavia ha nettamente bocciato questo orientamento e, citando il proprio precedente, è giunta ad affermare che le amministrazioni aggiudicatrici possono ricorrere ad un criterio di aggiudicazione come la condizione connessa alla lotta contro la disoccupazione, "*ammesso che una siffatta condizione rispetti tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione*" (38), e sia "*espressamente menzionata nel bando di gara, affinché gli imprenditori siano posti in grado di conoscerne l'esistenza*" (39).

La censura della Commissione è stata dunque respinta.

La pronuncia in oggetto riveste una notevole importanza sotto due punti di vista.

Innanzitutto vengono messe direttamente a confronto le diverse opinioni sostenute dalle due Istituzioni comunitarie in relazione alla possibilità di inserire nuovi criteri per la valutazione delle offerte: l'una attenta a salvaguardare l'oggettività e l'economicità delle procedure di aggiudicazione degli appalti, l'altra più aperta e sensibile alla tutela di diverse istanze quale, nel caso di specie, il sostegno dei lavoratori disoccupati. In secondo luogo, è significativo che proprio

la sentenza sopra esaminata sia posta dalla Commissione alla base della teoria dei cosiddetti "criteri aggiuntivi" (40).

In effetti, nel caso di specie, il governo francese si era difeso affermando che la condizione connessa alla lotta contro la disoccupazione costituiva solo un criterio accessorio, non determinante ai fini della scelta del contraente. Tuttavia la Corte, nella propria argomentazione, non ha specificato se una condizione del tipo di quella sopra indicata possa essere presa in considerazione solo una volta operato il confronto delle offerte dal punto di vista economico (come invece sosteneva la Commissione), ma ha voluto esprimere un principio più generale di equiparazione del criterio sociale agli altri espressamente previsti, considerando anche il fatto che nel precedente caso *Beentjes* il criterio connesso alla lotta contro la disoccupazione era il solo espresso nel bando di gara.

## 5. Il recente caso Concordia Bus Finland: sentenza decisiva?



Recentemente, la Corte di Giustizia si è ritrovata ad affrontare la questione, questa volta con riferimento a criteri ambientali e, nonostante la sentenza non sia ancora stata pronunciata, il caso presenta un notevole interesse in quanto, per come impostato, permetterà alla Corte di prendere una posizione chiara e definitiva sul problema della configurabilità di criteri non prettamente economici nelle procedure di aggiudicazione degli appalti comunitari (41).

La *querelle* trae origine da una procedura di appalto di servizi indetta dalla città di Helsinki per la gestione di una linea di autobus per il trasporto urbano (42). Nel bando di gara veniva specificato che il metodo seguito per l'aggiudicazione sarebbe stato quello dell'offerta più vantaggiosa da valutarsi secondo tre categorie di criteri: il prezzo globale, la qualità del materiale (ovvero degli autobus) e la gestione, da parte dell'imprenditore, della qualità del servizio e delle implicazioni ambientali del medesimo.

Due candidati, HKL e Concordia Bus Finland Oy Ab, si trovavano sostanzialmente alla pari in relazione sia al prezzo proposto sia al livello di qualità e di tutela ambientale. L'appalto veniva tuttavia vinto da HKL in quanto negli autobus da essa utilizzati le emissioni di ossido d'azoto e il livello di rumore erano inferiori a dei valori *standard*.

Concordia proponeva quindi ricorso per far annullare tale decisione, sostenendo che un criterio siffatto fosse discriminatorio nei confronti degli altri candidati, in quanto solo HKL era materialmente in grado di utilizzare quel tipo di autobus. Inoltre, la ricorrente affermava che nella fase di valutazione delle offerte, non si poteva tenere conto di fattori ecologici che non avevano alcun rapporto diretto con l'oggetto dell'appalto.

Il giudice nazionale investiva quindi la Corte di Giustizia di una serie di questioni pregiudiziali, tra cui quella di stabilire se in un appalto pubblico di servizi di trasporto urbano, come quello in oggetto, l'amministrazione aggiudicatrice possa inserire tra i criteri atti a definire l'offerta economicamente più vantaggiosa delle considerazioni ecologiche, quali le emissioni di ossido d'azoto o il livello sonoro.

Di grande interesse sono le conclusioni formulate dall'Avvocato Generale M. Jean Mischo, in quanto riassumono le posizioni di tutti gli intervenienti (in particolare della Commissione) e forniscono interessanti indicazioni per la futura pronuncia della Corte.

Viene innanzitutto posto in evidenza come tutte le parti, eccezion fatta per Concordia naturalmente, sostengono che i criteri citati nelle direttive per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa sono solo esemplificativi e possono essere completati da condizioni ulteriori, anche in considerazione del fatto che l'art. 6 del Trattato CE auspica l'integrazione della politica ambientale con le altre politiche comunitarie, e che i precedenti della Corte consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di scegliere i criteri di valutazione più pertinenti alla natura dell'appalto. In particolare, per quanto concerne la posizione assunta dalla Commissione europea, essa afferma che tali criteri, per essere ammessi, devono soddisfare quattro condizioni: essere oggettivi, essere applicabili a tutte le offerte, essere strettamente legati all'oggetto dell'appalto, comportare un vantaggio economico diretto per l'ente aggiudicatore (43).

E' interessante, a questo punto, ripercorrere il ragionamento dell'Avvocato Generale, che lo porta a una soluzione della questione alquanto innovativa.

In primo luogo egli evidenzia come i criteri relativi alle emissioni di ossido d'azoto e al livello sonoro non siano da ricondursi né alla qualità del servizio né al valore tecnico dello stesso, bensì alle caratteristiche del materiale utilizzato.

Si sostiene, quindi, che, se l'amministrazione ha pienamente il diritto di stabilire d'ufficio le caratteristiche tecniche del servizio che intende aggiudicare (ad esempio con la prescrizione che tutti gli autobus dovranno funzionare a gas), a maggior ragione potrà accordare, in fase di valutazione, un certo numero di punti alle imprese che, nel fornire il servizio, possono assicurare il rispetto di parametri ecologici particolarmente stretti attraverso l'utilizzo di autobus di un certo tipo (44).

Premesso che tale considerazione, già di per sé, sarebbe sufficiente a risolvere la questione, l'Avvocato generale, al fine di esaminare il problema da un punto di vista astratto, prosegue affermando che le direttive sugli appalti pubblici, in generale, non escludono a priori la possibilità di ricorrere ad un criterio ecologico nell'attribuzione degli appalti.

A conferma di tale tesi, viene ripercorsa la giurisprudenza della Corte sul punto, analizzando le pronunce in cui si è considerata lecita l'introduzione di un criterio di aggiudicazione connesso alla tutela dell'interesse generale (45): dovendosi ritenere che anche la protezione dell'ambiente sia un'istanza di interesse generale, per analogia, anche questo criterio sarà pienamente ammesso fra i criteri "classici" di aggiudicazione degli appalti. Varranno tuttavia i limiti già riscontrati, ovvero il rispetto dei principi fondamentali del diritto comunitario, nonché di tutte le norme procedurali dettate dalle direttive, in particolare quelle concernenti i doveri di pubblicità.

Quanto agli ulteriori requisiti che detti criteri dovrebbero soddisfare secondo l'orientamento della Commissione, l'Avvocato generale si esprime in maniera fortemente critica.

Si afferma innanzitutto che un criterio di aggiudicazione di natura ambientale non deve necessariamente avere una dimensione economica, né apportare un vantaggio economico, diretto o indiretto, all'amministrazione aggiudicatrice e ciò si sostiene sulla base di due fondamentali considerazioni: da un lato, la presenza, tra i criteri esemplificativi elencati nelle direttive, di altri elementi decisamente "poco economici", come il carattere estetico di un prodotto; d'altro lato, il fatto che, vista l'importanza che la protezione dell'ambiente riveste in ambito non solo europeo ma mondiale, sarebbe altamente limitativo ammettere delle considerazioni ecologiche nella fase di aggiudicazione di un appalto solo qualora queste possono presentare un beneficio economico diretto per l'amministrazione (al contrario, un criterio di tipo ambientale si giustifica per il solo fatto di presentare un vantaggio per la comunità generalmente intesa e per l'ambiente stesso) (46).

In relazione, inoltre, alla necessità di uno stretto legame con l'oggetto dell'appalto, l'Avvocato Generale osserva che la Corte nelle sue precedenti pronunce ha considerato ammissibili dei criteri (legati alla lotta alla disoccupazione) che non avevano una particolare relazione con l'oggetto dell'appalto da eseguire (infatti l'appalto avrebbe ben potuto essere eseguito da lavoratori non disoccupati): di conseguenza, si deve ritenere, sempre ricorrendo all'analogia fra le due situazioni, che un criterio di natura ambientale possa essere utilizzato indipendentemente da un suo indissolubile legame all'oggetto dell'appalto.

Infine, si evidenzia come il requisito dell'oggettività del criterio sia stato perfettamente realizzato in quanto le emissioni di ossido d'azoto e di rumore sono esattamente valutabili e misurabili, mentre la condizione dell'applicabilità a tutte le offerte rientra nel più generale principio del divieto di discriminazione.

L'Avvocato generale conclude quindi proponendo alla Corte di ammettere l'integrazione di un criterio di natura ambientale tra i criteri di aggiudicazione degli appalti comunitari alla sola condizione che questo rispetti i principi fondamentali del diritto comunitario (notoriamente il principio di non discriminazione e le quattro libertà fondamentali) e le regole in materia di pubblicità contenute nelle direttive (47).

Se la sentenza della Corte di Giustizia seguirà questo orientamento avrà senz'altro una notevole portata innovativa in quanto includerà di pieno diritto valutazioni di tipo extra-economico nella

fase di valutazione e comparazione delle offerte, definitivamente chiarendo i requisiti che tali criteri, legati all'interesse generale più che alle esigenze della singola amministrazione, devono soddisfare per poter operare.

## 6. Osservazioni conclusive



La presente trattazione ha messo in luce come l'introduzione di criteri legati all'interesse generale, quali i criteri ambientali e sociali, nella politica degli appalti pubblici comunitari comporti necessariamente un contrasto dialettico tra gli opposti interessi in gioco: la tutela della concorrenza e dell'accesso al mercato degli operatori economici dei diversi Stati membri in condizioni di parità da un lato, la tutela dell'ambiente e delle istanze sociali dall'altro.

Questa contrapposizione ideale si traduce anche in una contrapposizione "politica" tra le diverse Istituzioni comunitarie: da una parte, il Parlamento europeo, che ha fortemente sostenuto l'inserimento dei criteri ambientali nelle proposte di direttive presentate dalla Commissione, e la Corte di Giustizia, che già da tempo ha aperto la strada alle considerazioni extra economiche anche in fase di valutazione delle offerte e che con la sentenza del caso Concordia potrebbe assumere una posizione ancor più radicale; dall'altra, la Commissione europea, che si trova ad operare un delicato bilanciamento tra le forti pressioni verso l'accoglimento delle istanze ambientali e sociali - sia al suo interno (DG ambiente e DG affari interni e politica sociale) che all'esterno (Parlamento, Corte di Giustizia, associazioni ambientaliste e di categoria) - e la tutela della stessa ragion d'essere della politica degli appalti pubblici, ovvero la libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali su un piano concorrenziale ed in assenza di discriminazioni, nonché il razionale e produttivo utilizzo del denaro pubblico.

Espressione di queste "due anime" della Commissione sono le comunicazioni in materia di appalti pubblici analizzate che, pur riconoscendo l'importanza nella società della salvaguardia dell'ambiente e dei diritti sociali dei cittadini e presentando un atteggiamento di apertura verso l'introduzione di queste istanze nel quadro degli appalti pubblici, in relazione alla fase di valutazione delle offerte restano tuttavia fermamente ancorate a criteri oggettivi che apportino un vantaggio economico diretto all'ente aggiudicatore.

Il problema, estremamente delicato, è quello di stabilire se il principio di integrazione della politica ambientale (48) nelle altre politiche comunitarie debba avere la preminenza sugli ulteriori obiettivi perseguiti dalla Comunità e se lo strumento degli appalti pubblici sia adeguato a perseguire interessi generali.

Sotto il primo profilo, si osserva che l'art. 6 del Trattato CE non stabilisce alcun "ordine di importanza" tra le diverse azioni e politiche comunitarie di cui all'art. 3 del Trattato (che quindi mantengono il proprio contenuto e i propri fini) ma introduce un nuovo metodo di elaborazione e attuazione delle politiche stesse. Ne consegue che il principio di integrazione, in relazione, ad esempio, alla politica degli appalti, sarà operante laddove esso non snaturi l'obiettivo principale di tale politica, ovvero quello economico.

Quanto al secondo profilo si tratta di una scelta "politica" che spetta alle Istituzioni comunitarie. Non si può non considerare che l'importanza economica degli appalti pubblici comunitari renda gli stessi uno strumento straordinariamente efficace per la diffusione di istanze di interesse generale e per la sensibilizzazione degli operatori economici. Tuttavia il rischio, paventato dalla Commissione, consiste nell'introduzione di criteri extra-economici, la cui valutazione è rimessa alla discrezionalità degli enti aggiudicatori: ciò potrebbe minare la logica stessa degli appalti pubblici e favorire pratiche "poco ortodosse" delle amministrazioni, volte a beneficiare le imprese regionali o nazionali a scapito della parità di trattamento e della libera concorrenza.

Sarebbe certamente un errore contrapporre decisamente la politica del mercato interno e degli appalti pubblici a quella ambientale o sociale: lo sforzo della Comunità dovrebbe andare nel senso di conciliare le opposte esigenze.

La soluzione proposta dalla Corte di Giustizia di integrare criteri legati all'interesse generale fra i

**criteri di aggiudicazione degli appalti nel rispetto delle regole di pubblicità e dei principi del Trattato potrebbe, ad esempio, essere perfezionata introducendo parametri obiettivi di valutazione dei criteri stessi (ad esempio attraverso l'adozione di marchi di qualità ecologica valevoli su scala europea o di codici di condotta obbligatori per tutte le imprese europee (49), contenenti precise norme di politica sociale).**

**Per il momento non resta che attendere la decisione della Corte e le successive "contromosse" della Commissione e del Parlamento, soprattutto con riguardo all'elaborazione del testo definitivo delle nuove direttive in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture.**

\* \* \*



1. COM (96) 583 del 27.11.1996
2. Gli ulteriori temi trattati si riferiscono: agli obiettivi della politica dell'Unione in materia di appalti pubblici; al recepimento ed effettiva attuazione della legislazione negli Stati membri; ai mezzi per migliorare l'accesso agli appalti attraverso gli strumenti dell'informazione e della formazione e grazie allo sviluppo di procedure elettroniche di aggiudicazione degli appalti; all'accesso agli appalti dei Paesi terzi: cfr. COM (96) 583 *cit.*, p. II.
3. Le altre politiche prese in considerazione sono quelle riguardanti le PMI, la normalizzazione, le reti transeuropee, il Fondo di coesione e i fondi strutturali, la difesa.
4. Cfr. art 28 della direttiva 92/50 e art. 23 della direttiva 93/37.
5. Cfr. art 30 della direttiva 93/36 e art. 35 della direttiva 93/38.
6. Si veda COM (96) 583, *cit.*, p. 44.
7. Si fa riferimento in particolare all'opportunità di sviluppare norme europee o specifiche tecniche comuni al fine di includere e valorizzare gli aspetti ambientali, come l'introduzione di un "eco-marchio" europeo.
8. COM (96) 583, *cit.*
9. COM (98) 143 dell'11.3.1998.
10. In particolare, dal dibattito, espletatosi in più di 300 interventi, la Commissione ha tratto due ordini di conclusioni: in primo luogo l'Unione deve adoperarsi affinché il regime degli appalti pubblici arrechi all'economia i benefici promessi e non ancora raggiunti, in secondo luogo è necessario adattare gli strumenti esistenti ad un contesto economico in costante evoluzione.
11. Cfr. COM (98) 143, *cit.*, p. 27-28.
12. COM (2001) 274 del 4.7.2001.
13. COM (2001) 566 del 15.10.2001.
14. Si afferma che, non contenendo le direttive alcuna indicazione circa le caratteristiche dell'oggetto dell'appalto, gli enti aggiudicatori saranno liberi di definirlo, anche attraverso il ricorso alle varianti, nel modo che ritengono meglio rispondente ai requisiti ambientali, purchè ciò non limiti l'accesso all'appalto in questione, cfr. COM (2001) 274, *cit.*, p. 9.
15. Le direttive precisano che nella determinazione delle specifiche tecniche sono impregiudicate le prescrizioni tecniche nazionali legalmente vincolanti, sempre se compatibili con il diritto comunitario. Di conseguenza la legislazione nazionale potrà, ad esempio, vietare l'uso di particolari sostanze dannose per l'ambiente o imporre la conformità a determinati requisiti di carattere ambientale. Le amministrazioni potranno esigere in determinati casi un grado di protezione più elevato di quello stabilito dalla legge, ad esempio prescrivendo i materiali da utilizzare o l'impiego di un particolare procedimento di produzione o ancora facendo riferimento a marchi ecologici o alla possibilità di fare ricorso a varianti.
16. Per quanto concerne, in particolare, i requisiti relativi alla capacità tecnica dei candidati, la Commissione fa riferimento alla possibilità di esigere una competenza specifica in materia ambientale o alla possibilità di esigere dai fornitori l'adesione ad un sistema di gestione ambientale (ad esempio ISO 14001 o il sistema comunitario di ecogestione e audit EMAS istituito dal regolamento 1836/93/CEE, come modificato dal regolamento 761/2001/CEE).
17. La Commissione precisa che gli enti aggiudicatori hanno ampia discrezionalità nel definire le clausole relative alle modalità di esecuzione dell'appalto, dal momento che le direttive comunitarie non riguardano questa fase della contrattazione. Naturalmente tali clausole dovranno essere conformi alle norme e ai principi generali del Trattato, in particolare al principio di non discriminazione. La Commissione fornisce alcuni esempi di clausole di esecuzione "ecologiche": il recupero o riutilizzo dei materiali di imballaggio e dei prodotti usati, la consegna di merci in contenitori riutilizzabili, la raccolta, il ritiro, il riciclaggio o il riutilizzo da parte del fornitore dei rifiuti generati da un prodotto.
18. Cfr. P. Brumter-Coret, *La communication interprétative de la Commission européenne relative à*

*l'intégration des exigences environnementales dans le droit des marchés publics*, in *Revue du droit de l'UE*, 2001 p. 731 e ss.

19. Si potrà trattare, ad esempio, di costi di gestione diretti, come energia, acqua e altre risorse utilizzate durante il ciclo di esistenza del prodotto, delle spese sostenute finalizzate a realizzare un risparmio di energia, dei costi di manutenzione e riciclaggio del prodotto: cfr. COM (2001) 274, *cit.*, p. 22. Non sono invece comprese le cosiddette "esternalità", ovvero i costi derivanti dall'utilizzazione di un prodotto che non sono sopportati dal committente ma dalla società generalmente intesa. Tra questi costi si può far rientrare, ad esempio, l'impatto di un determinato prodotto sull'ambiente, cfr. P. Brumter-Coret, *cit.*, p. 760.
20. Si vedrà in seguito, commentando le sentenze della Corte di Giustizia, come questa interpretazione vada al di là quanto affermato dalla Corte e come metta in luce, ancora una volta, il modo in cui la Commissione, si dimostri particolarmente sensibile al profilo più strettamente economico della politica degli appalti pubblici.
21. Vi sono infatti una serie di direttive in materia sociale che trovano applicazione anche nel settore degli appalti pubblici. Trattasi ad esempio della direttiva 89/391/CEE, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della salute o della sicurezza sul lavoro, della direttiva 92/57/CEE, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute da attuare nei cantieri temporanei o mobili, la direttiva 96/71/CEE, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione dei servizi, la direttiva 2001/23/CEE, in materia di mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese. Tali normative vengono tutte in rilievo nella fase di esecuzione dell'appalto, ma saranno riportate nel bando di gara o nel capitolato d'onere, con la conseguenza che le offerte che non ne abbiano tenuto conto non potranno essere ritenute conformi al capitolato d'onere: cfr. COM (2001) 566, *cit.*, p. 19.
22. Si ribadisce quanto già affermato nella comunicazione relativa all'integrazione dei criteri ambientali negli appalti pubblici comunitari, ossia che l'ente aggiudicatore è libero di acquistare prodotti, servizi od opere che meglio rispondano alle proprie esigenze in materia sociale, con il limite naturalmente di non ostacolare la concorrenza fra le imprese comunitarie e di non limitare l'accesso di queste ultime all'appalto. Per quanto concerne gli appalti di servizi con finalità sociale (servizi sociali, sanitari, di formazione professionale o istruzione, ricreativi o culturali) si nota come questi siano per lo più descritti nell'allegato I B della direttiva 92/50 e nell'allegato XVI B della direttiva 93/38, e vadano quindi soggetti unicamente alle disposizioni relative alle specifiche tecniche e alla pubblicità, applicandosi, per il resto, la normativa nazionale in materia, sempre se compatibile con i principi del Trattato.
23. Le amministrazioni potranno inserire specifiche tecniche che incorporano una normativa nazionale od europea in materia sociale (ad esempio una delle direttive in materia di salute e sicurezza sul lavoro), oppure fornire una connotazione sociale a un prodotto o una prestazione (ad esempio l'acquisto di materiali o servizi informatici adeguati alle esigenze dei non vedenti). Resta inteso che tale connotazione sociale deve avere comunque una stretta correlazione con il prodotto o la prestazione oggetto dell'appalto. Ad esempio, l'obbligo di assunzione di personale appartenente a categorie di persone svantaggiate non può essere considerata una specifica tecnica. Si fa poi riferimento alla possibilità, da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione varianti che rispondano alle sue particolari esigenze, anche sociali: ad esempio soluzioni tecniche atte a garantire la fruibilità di materiali o servizi da parte di disabili: cfr. COM (2001) 566, *cit.*, p. 9.
24. Quanto ai criteri di selezione dei candidati fondati sulla loro capacità economica, finanziaria o tecnica, la Commissione evidenzia come le referenze che possono essere richieste dall'amministrazione non siano in alcun modo riconducibili a elementi di natura sociale. Tuttavia le direttive consentono l'esclusione dalla partecipazione ad un appalto di un offerente che non abbia adempiuto gli obblighi riguardanti il pagamento dei contributi di sicurezza sociale o che sia stato condannato per un reato relativo alla condotta professionale o si sia reso responsabile di gravi violazioni dei doveri professionali. Inoltre, qualora l'oggetto dell'appalto esiga una particolare competenza in materia sociale, l'amministrazione potrà considerare tale caratteristica come criterio di capacità e competenza tecnica, atta a comprovare l'idoneità dei candidati, cfr. COM (2001) 566, *cit.*, p. 12.
25. Le amministrazioni aggiudicatrici potranno perseguire obiettivi sociali nella fase di esecuzione del contratto, inserendo clausole contrattuali in questo senso, concernenti, ad esempio, l'obbligo di assumere disoccupati, di realizzare misure atte a promuovere le pari opportunità, di rispettare le disposizioni delle Convenzioni fondamentali dell'OIL, qualora queste non siano integrate nel diritto nazionale, di assumere un certo numero di persone disabili per l'esecuzione dell'appalto, cfr. COM (2001) 566, *cit.*, p. 17.
26. d esempio, nel quadro di un appalto di fornitura di servizi informatici ai dipendenti di un Comune, si potrà utilizzare un criterio atto a valutare la qualità del servizio in relazione a una certa categoria di persone svantaggiate.
27. Trattasi della sentenza 20.9.1988, resa nella causa C-31/87, *Gebroeders Beentjes BV contro Stato dei Paesi Bassi*, (in seguito "sent. Beentjes") in [http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_case.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_case.html).

28. Nel 1988 vigeva ancora la vecchia direttiva sugli appalti pubblici di lavori; tuttavia dal momento che la normativa relativa ai criteri di aggiudicazione degli appalti è rimasta sostanzialmente la stessa, le valutazioni svolte dalla Corte possono valere anche oggi.
29. Il bando di gara specificava infatti: "*la manodopera impiegata dovrà essere costituita almeno per il 70% da disoccupati stabili, il cui collocamento sia avvenuto tramite l'ufficio regionale del lavoro*", cfr. *Conclusioni dell'avvocato generale Darmon del 4.5.1988*, relative alla causa C-31/87 *cit.*, punto 32.
30. Cfr. sent. Beentjes, *cit.*, punto 29. Nel caso di specie veniva in evidenza soprattutto il divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità, nel caso in cui risultasse che una condizione del genere può essere soddisfatta solamente dagli offerenti dello Stato in cui viene emesso il bando.
31. Cfr. sent. Beentjes, *cit.*, punto 31.
32. Cfr. Conclusioni dell'avvocato generale, *cit.*, punto 38. L'avvocato generale dimostra di applicare molto rigidamente la direttiva dichiarando espressamente che questa consente di escludere un imprenditore dalla gara soltanto in base a uno dei criteri di idoneità o a uno dei criteri di aggiudicazione espressamente previsti.
33. Sentenza della Corte di Giustizia del 28.5.1995, resa nel caso C-324/93, *The Queen contro Secretary of State for Home department, ex parte Evans Medical Ltd e Macfarlan Smith Ltd*, (in seguito "sent. Evans Medical") in [http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_case.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_case.html).
34. Si dice infatti che secondo tale pronuncia "*la scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa lascia alle amministrazioni aggiudicatrici la decisione sui criteri di attribuzione dell'appalto che intendono adottare*". Si giustifica poi il ricorso per analogia a tale giurisprudenza, che si riferisce agli appalti di lavori pubblici, anche in riguardo agli appalti di forniture, quale quello in causa, in quanto sul punto le due normative si equivalgono
35. Cfr. sent. Evans Medical, *cit.*, punto 44.
36. Si tratta della sentenza del 26.9.2000 nel caso C-225/98, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese*, (in seguito "Commissione contro Francia") in [http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_case.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_case.html).
37. Tale interpretazione è conforme a quanto affermato nella COM (1989) 400, *Appalti pubblici: aspetti regionali e sociali*. In realtà, analizzando la sentenza, si è potuto osservare che la Corte fa proprio riferimento ai criteri di aggiudicazione e non ha mai nominato la fase di esecuzione, cfr. *infra*.
38. Cfr. sent. Commissione contro Francia, *cit.*, punto 50.
39. Cfr. sent. Commissione contro Francia, *cit.*, punto 51.
40. Cfr. *supra* par. 3.
41. Anche la Commissione sembra essere consapevole dell'importanza della decisione dal momento che in entrambe le comunicazioni citate, COM (2001) 274 e COM (2001) 566, viene fatto riferimento al caso citato.
42. Trattasi del caso C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab contro Helsingin kaupunki e HKL-Bussiliikenne*, (in seguito "Concordia" e "HKL") in [http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/search/search\\_case.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/it/search/search_case.html);
43. Cfr. *Conclusioni dell'Avvocato generale M. Jean Mischo*, punto 73; tale posizione è del resto conforme a quanto precisato dalla Commissione nella COM (2001) 274, *cit.*
44. Si fa riferimento alla COM (98) 143, *cit.*, sugli appalti pubblici dell'Unione europea, in cui la Commissione sosteneva che le amministrazioni, anche al di fuori della definizione dell'oggetto dell'appalto, possono scegliere i prodotti o i servizi che meglio corrispondono alle sue "preoccupazioni ambientali", purché siano rispettati i principi del Trattato, nella specie il principio di non discriminazione.
45. Trattatavasi in particolare della sent. Beentjes in cui era in causa l'impiego di disoccupati di lunga durata e della sent. Commissione contro Francia in cui si discuteva di una condizione legata ad un'azione locale di lotta contro la disoccupazione, cfr. *supra*.
46. Cfr. Conclusioni, *cit.*, punto 105.
47. Cfr. Conclusioni, *cit.*, punto 117.
48. Il principio di integrazione è sancito esplicitamente in riferimento alla politica ambientale ma si deve ritenere che le medesime considerazioni possano valere anche per la politica sociale che infatti nelle comunicazioni della Commissione viene trattata in maniera sostanzialmente analoga.
49. Una proposta in questo senso è arrivata dal Parlamento europeo con una Risoluzione del 1997.