

## MASTER II LIVELLO

### “SPECIALIZZAZIONE GIURIDICA DELLA DIRIGENZA PUBBLICA”

#### UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

### IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT E I FUTURI SCENARI DEL NEXT GENERATION EU

#### CAPITOLO I:

##### IL GPP E LA LEGISLAZIONE UE

- 1.1 Lo sviluppo sostenibile
  - 1.1.1 Il Green Public Procurement
- 1.2 Appalti verdi come strumento dello sviluppo sostenibile
- 1.3 Legislazione europea
  - 1.3.1 Le direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE
  - 1.3.2 La normativa sugli appalti e la sua evoluzione
  - 1.3.3 Direttiva 2014/23 UE e Direttiva 2014/24 UE

#### CAPITOLO II:

##### GLI “APPALTI PUBBLICI VERDI” IN ITALIA

- 2.1 Il Piano d'azione nazionale sul Green Public Procurement
- 2.2. La legislazione Italiana
- 2.3 Il Codice degli Appalti
- 2.4 I Criteri Ambientali Minimi

## CAPITOLO III:

### FUTURI SCENARI DERIVANTI DAL NEXT GENERATION EU

#### 3.1 Il NEXT Generation EU

#### 3.2 Il PNRR-Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

##### 3.2.1 Semplificazione in materia di contratti pubblici

##### 3.2.2 Recovery Procurement Platform

##### 3.2.3 Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali

## CONCLUSIONI

A cura di:

Sen. Andrea Ferrazzi

Membro 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) Senato della Repubblica

Sen. Simona Flavia Malpezzi

Capogruppo del Partito Democratico al Senato della Repubblica.

Già Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Rapporti con il Parlamento) nel Governo Conte II e Draghi.

On. Alessia Rotta

Presidente VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) Camera dei Deputati.

## BIBLIOGRAFIA

## CAPITOLO PRIMO:

### IL GPP E LA LEGISLAZIONE UE

#### *1 Lo sviluppo sostenibile*

Per poter comprendere il concetto dello sviluppo sostenibile è doveroso effettuare un breve *excursus* storico partendo dall'esaminare cosa s'intende per sensibilità ambientale, la quale viene fatta risalire alla scomparsa del popolo di Rapa Nui nel 1800, oggi detta isola di Pasqua.

Secondo tali tesi storiche ed in particolare dalla pubblicazione del libro *Collapse*<sup>1</sup> di Jared Diamond, dove viene messo in evidenza come il popolo dell'isola abbia sfruttato le risorse presenti in natura oltre i limiti previsti, andando in questo modo a decretare la distruzione dell'ambiente che si presentava già, sul piano ecologico, vulnerabile e fragile.

Il richiamo a quanto detto serve a poter comprendere ed effettuare un parallelismo con la società moderna e il suo modo di utilizzare le risorse; se prendiamo in considerazione anche il rapporto *Sustainable Development* dell'Organizzazione per la cooperazione dello sviluppo economico, in particolare quanto sostenuto da T. Strange e A. Bayely, vediamo come il rapporto degli uomini con l'ambiente, può essere da sempre definito "*do ut does*" in quanto l'ambiente è da sempre utilizzato dalla società umana semplicemente per i propri bisogni fisici e culturali senza tener presente un requisito fondamentale ed essenziale ovvero l'equilibrio dei sistemi che li ospita.

Nello specifico T. Strange e A. Bayely hanno sostenuto che: "Quando il tasso di utilizzo supera la velocità con la quale la risorsa può essere reintegrata, allora quella risorsa sarà destinata ad esaurirsi ed eventualmente alla fine scomparirà, interessando tutte le persone, gli animali e le piante che dipendono da esso"<sup>2</sup>.

Per poter ben comprendere i diversi significati di sviluppo appartenenti al lessico della sostenibilità possiamo riprendere quanto affermato da Aurelio Angelini e Anna Re<sup>3</sup>, dove

---

<sup>1</sup> DIAMOND J., *Collapse. How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York: Viking, 2004.

<sup>2</sup> STRANGE T., BAYLEY A., *Sustainable Development. Linking economy, society, environment*. OSCD Report, Geneva, 2008 p.11.

<sup>3</sup> ANGELINI A., *Parole, simboli e miti della natura*. Palermo: Qanat. 212, pp. 295-296.

si sostiene che lo sviluppo in biologia è inteso come l'insieme di tutti i processi che permettono ad un organismo vivente di passare ad uno stadio semplice ad uno o più complesso, prevedendo quindi un miglioramento qualitativo; gli autori in breve riportano tre tipi di sviluppo:

- 1- Lo sviluppo sociale ovvero un miglioramento della qualità della vita dei soggetti che vivono in determinate aree geografiche che ha come conseguenza una maggiore partecipazione di tali soggetti alle decisioni per il proprio futuro;
- 2- Lo sviluppo dell'ambiente fisico, dove gli obiettivi fondamentali sono la pianificazione e la presenza di aspettative, ovvero la pianificazione dell'uso della terra è costruire strutture in relazione armonica e struttura con l'ambiente;
- 3- Lo sviluppo economico, concetto più complesso n quanto ancora oggi non si riesce a darvi un significato univoco, per alcuni indica la crescita economica per altri la crescita della produzione, per altri ancora il miglioramento delle condizioni di vita.

Tra le tre eccezioni quella economica prevale sulle altre in quanto è diventata un principio cardine che è alla base delle teorie moderne; dallo studio si evince come l'espressione sviluppo economico entra nell'uso comune già agli inizi degli anni 50' riferendosi ad un aumento rapido e sostenuto dell'attività economica, dell'occupazione e del reddito.

La società dell'ultimo secolo ha puntato tutto sulla "massimizzazione", anche se. Come paradosso essa non esiste in natura, a tal proposito vediamo come Bonaiuti<sup>4</sup> sostiene che al contrario di quanto è assunto come principio base della teoria liberista, che si basa sulla massimizzazione della competizione attraverso la concorrenza perfetta tra i soggetti economici, quest'ultima non produce necessariamente i risultati ottimali.

Fondamentale è fare un richiamo anche al concetto di entropia in relazione a quanto sostenuto da Daly<sup>5</sup> e Georgescu e Tiezzi, i quali connettono il concetto di entropia e

---

<sup>4</sup> Mauro Bonaiuti è un economista e docente italiano. Si è occupato in particolare di tematiche transdisciplinari tra economia ed ecologia. È considerato fra i più importanti studiosi di Nicholas Georgescu-Roegen, il fondatore della bioeconomia.

<sup>5</sup> Herman Daly è oggi il più noto economista ecologico al mondo. Ex allievo di Georgescu-Roegen. Daly ritiene che solo ritornando ai fondamenti biofisici della natura e ai fondamenti morali della società, l'economia potrà affrontare la sfida della complessità ecologica e della sostenibilità.

sostenibilità: *“Entropia, evoluzione: non possiamo sottrarci alle loro leggi; il processo entropico e il processo evolutivo hanno una sola direzione e questa non può essere cambiata. il tempo non può essere capovolto. Ma sulla velocità di questi processi (cioè sulla loro deriva rispetto al tempo) possiamo esercitare la nostra influenza. Il nostro modo di vivere, di consumare, di comportarsi decide la velocità del degrado entropico, la velocità con cui viene dissipata l'energia utile e, in ultima analisi, il periodo di sopravvivenza della specie umana. Si arriva così al concetto di sostenibilità, intesa come l'insieme di relazioni tra le attività umane e la loro dinamica e la biosfera, con le sue dinamiche, generalmente più lente. Queste relazioni devono essere tali da permettere alla vita umana di continuare, agli individui di soddisfare i loro bisogni e alle diverse culture umane di svilupparsi, ma in modo tale che le variazioni apportate dalla natura delle attività umane stiano entro certi limiti così da non distruggere il contesto biofisico globale”*<sup>6</sup>.

Da quanto detto si deduce che ad oggi si è vissuta una fase di crescita e non di sviluppo questo perché dietro un apparante miglioramento delle condizioni di vita, nel mondo occidentale, si celavano forti diseguaglianze sociali e degrado ambientale che oggi sono una lampante realtà.

Secondo altro autore sostenibilità significa essere in grado di costruire le premesse su cui si reggono i processi moltiplicativi tipici della modernità, questo sia nel campo finanziario che in quello competitivo<sup>7</sup>.

Volendo trarre una prima conclusione possiamo dire che la sostenibilità oggi emerge come uno dei problemi fondamentali su cui la modernità viene sfidata dalle sue stesse conseguenze, per questo si dovrebbe rendere merito alla cultura ambientalista, la quale si è fatta portatrice dell'importanza del tema legato alla sostenibilità, la quale quest'ultima a sua volta è diventata un banco di prova della società moderna.

Alle teorie filosofiche e sociologiche qui trattate, per avere un quadro completo, va ora esaminato il punto di vista politico dove vediamo che il concetto di sviluppo sostenibile

---

<sup>6</sup> TIEZZI E., MARCHETTINI N., Che cos'è lo sviluppo sostenibile? Roma: Donzelli Editore, 1999, p. 39.

<sup>7</sup> RULLANI E, Modernità sostenibile, Venezia: Marsilio, 2010, p. 35.

e stato per la prima volta concettualizzato nel 1987 con il rapporto *OUR COMMON FUTURE* presentato dal primo Ministro norvegese nell'ambito della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo delle Nazioni unite con la finalità di elaborare “un’agenda globale per il cambiamento”; il pensiero alla base è che “*lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che soddisfi bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri*”<sup>8</sup>.

Prima di analizzare le politiche europee per l'ambiente è doveroso accennare alla differenza che vi è tra il concetto di sviluppo sostenibile e quello di crescita sostenibile, i quali termini non vanno confusi o considerati sinonimi.

La crescita sta ad indicare esclusivamente un dato numerico, essa può essere limitata e può configurarsi in pochi settori produttivi; lo sviluppo sostenibile, invece, si caratterizza per i suoi limiti, ovvero i limiti che la stessa natura gli impone<sup>9</sup>.

Data importante il 1972, quando si è svolta la Conferenza di Stoccolma, la quale rappresenta la prima conferenza internazionale che ha coinvolto i governi del mondo sul tema dell'ambiente legate alle politiche di sviluppo; le nazioni in quell'occasione hanno redatto un piano d'azione con 109 raccomandazioni, in più fu adottata una Dichiarazione recante 26 principi su diritti e responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente.

Soffermandoci ora ad un livello prettamente europeo, vediamo come le prime fasi di una politica ambientale, che sono anteriori alla Conferenza di Stoccolma, hanno visto prevalere un approccio di tipo verticale attraverso l'adozione di politiche regolative che avevano come scopo il limitare i danni all'ambiente nei vari settori; si è lavorato sul controllo e l'etichettatura di sostanze chimiche e pericolose, sulla protezione delle acque di superficie e sul monitoraggio degli agenti inquinanti.

Il 1987 rappresenta l'anno in cui con l'Atto Unico Europeo gli obiettivi ambientali vengono inseriti nei Trattati Comunitari; volendo fare un breve *excursus*, abbiamo il Titolo XVI dedicato all'ambiente che è composto da tre articoli: l'art. 191 che contiene i

---

<sup>8</sup> The world Commission on Environmental and Development, *Our Common Future*; Brundtland Report 1987.

<sup>9</sup> SENATORE G., *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, Milano, 2013.

principi e gli obiettivi, l'art.192 che descrive la procedura legislativa e l'art.193 (*ex artt.* 174, 175,176 del TCE) che concede agli Stati membri di poter mantenere e prendere provvedimenti per una protezione maggiore.

Il titolo tredicesimo permette alla politica ambientale di avere una base giuridica formale, fissando i tre obiettivi principali in materia: tutela dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali.

\L'Atto Unico Europeo rappresenta la metodologia con cui i tre principi fondamentali delle politiche comunitarie in campo ambientale fanno il loro ingresso<sup>10</sup>: il principio dell'azione preventiva, il principio della correzione e il principio di chi inquina paga.

Quello che caratterizza le politiche europee sull'ambiente è lo svilupparsi all'interno di iniziative a livello mondiale, a titolo esemplificativo, si nomina la conferenza Internazionale Interdisciplinare su "Ecological Economics of Sustainability", organizzata nel maggio del 1990 dalla Banca Mondiale; i grandi scienziati sono stati chiamati a discutere sullo sviluppo sostenibile dando forma alla nuova disciplina dell'Eco-Economia che ha l'obiettivo di "*ridirizionare l'economia verso la comunità, l'ambiente e un futuro sostenibile*"<sup>11</sup>

A livello comunitario il primo documento in cui il concetto di sviluppo sostenibile è presente è la dichiarazione del 26 giugno del 1990 dei Capi di Stato e di Governo riuniti in sede di Consiglio che fu adottata in occasione del consiglio europeo di Dublino; nello stesso anno i temi ambientali vengono ricompresi nel Trattato di Maastricht, con il quale l'Unione Europea si assunta l'impegno di garantire uno sviluppo equilibrato delle attività economiche e una crescita sostenibile quanto più compatibile con le istanze ambientali; viene stabilito anche che le decisioni in materia ambientale debbano essere adottate a maggioranza qualificata<sup>12</sup>.

Col Trattato di Amsterdam del 1997 lo sviluppo sostenibile diviene uno degli obiettivi dell'Unione Europea e rappresenta una delle linee guida principali del *modus operandi*

---

<sup>10</sup> JACQUE' J., L'acte unique européen, in "Revue Trimestrelle Droit Européen", 1986, p. 608.

<sup>11</sup> DALY H E., COBB J.B., For the Common good, Boston: Beacon Press, 1989.

<sup>12</sup> Atto Unico Europeo Art. 130 R.

europeo; la tutela ambientale diventa un principio costituzionale dell'unione europea, tanto è vero che l'art.2 del Trattato introduce nel testo del TUE il riferimento a uno *"sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, di occupazione e della sicurezza sociale, l'eguaglianza tra donne e uomini, una crescita economica sostenibile e non inflattiva... un alto grado di protezione e miglioramento della qualità dell'ambiente, la crescita degli standard e della qualità della vita, la solidarietà e la coesione sociale ed economica tra gli Stati membri"*.

Il Trattato di Lisbona rappresenta il momento di formalizzazione, in cui l'Unione Europea s'impegna a rendere la sua *"l'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile" il tutto entro il 2010.*

Il Consiglio Europeo riunitosi nel giugno del 2001 a Goteborg ha approvato una strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile che va ad integrare l'impegno politico dell'Unione per il rinnovamento economico e sociale andando ad aggiungere alla strategia di Lisbona quella che la dimensione ambientale; il Consiglio di Gotenborg ha rappresentato l'introduzione di nuovi obiettivi in quattro settori prioritari quali: cambiamenti climatici, trasporti, sanità pubblica e risorse naturali.

Nel 2020 il Consiglio Europeo e il Parlamento Europeo hanno adottato il c.d. "Sesto Programma d'azione in materia d'ambiente", il quale individua quattro tematiche prioritarie per la politica europea dell'ambiente: cambiamenti climatici, natura e biodiversità, gestione delle risorse e ambiente e salute.

L'UE ha avuto un ruolo primario a livello internazionale nel ratificare il Protocollo di Kyoto del 2002 sui cambiamenti climatici, essa si è impegnata a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra dell'8% nel periodo 2008-2012.

Con Europa 2020 l'UE ha rinnovato quella che è l'attenzione verso le tre principali mete della precedente pianificazione, andando ad individuare cinque obiettivi principali.

Volendo trarre delle conclusioni dobbiamo evidenziare che l'*excursus* storico si chiude con il summit del 2015 delle Nazioni Unite svoltosi a Parigi dove è stata approvata

l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile; il documento prevede quelli che sono gli impegni sullo sviluppo sostenibile che dovranno essere realizzati entro il 2030<sup>13</sup>

### *1.1.1 Il Green public procurement*

Doveroso, dopo l'*excursus* storico del paragrafo precedente, è capire e comprendere come si è sviluppato il processo dei c.d. “acquisti verdi” della P.A. ossia il *green public procurement*; per poter fare ciò è essenziale partire dalle fasi progressive dell'evoluzione che ha portato ai GPP.

Abbiamo una prima fase c.d. agnostica, tipica del periodo della ricostruzione successiva al secondo conflitto mondiale e del boom economico, qui non esiste ancora una legislazione in materia ambientale; la seconda fase è quella regolamentativa caratterizzata dalla presa di coscienza, da parte della società e delle autorità, della crescita industriale che incide in modo rilevante sull'ambiente, si inizia a voler risolvere il problema dell'inquinamento con l'emanazione di norme. Gli anni 70', invece rappresentano la fase del risanamento ossia non si può trascurare il problema del degrado ambientale e quindi le autorità cominciano ad intervenire con maggiori decisioni ed incisività; questa è la fase in cui il legislatore interviene con provvedimenti di emergenza che hanno come finalità contenere nel breve termine i danni già causati all'ambiente.

Gli anni 80' sono la fase della prevenzione e quindi si passa dal rimediare al problema al prevenirlo; si assiste ad una legislazione che, oltre ad essere vincolistica e punitiva, vede l'insorgere anche il principio di precauzione e di responsabilità.

Gli anni 90' rappresentano la fase della gestione, dove si ha il rafforzamento dell'impiego verso lo sviluppo sostenibile e si comincia ad avvertire, tanto a livello pubblico quanto a livello privato la necessità di adottare delle politiche ambientali aventi come *ratio* l'incentivare la *green orientation* delle imprese.

---

<sup>13</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

Precedentemente abbiamo esaminato lo sviluppo del tema in ambito comunitario, l'Italia nel 1993 ha emanato il primo "Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, in attuazione dell'Agenda 21"; il nuovo millennio ha rappresentato per il nostro paese l'ingresso nella fase della gestione integrata dove si ha l'attuazione dell'integrazione tra i fattori della qualità, della sicurezza, dell'ambiente e dell'etica.

Non si può prescindere dal nominare il "Sesto Programma d'azione per l'ambiente" approvato dalle autorità dell'UE; tale programma trova le basi nella cultura ambientale comunitaria che si fonda sui principi di sussidiarietà, sul principio del chi inquina paga, sulla precauzione, sull'azione preventiva e sulla riduzione dell'inquinamento.

Dal Sesto Programma emerge anche che la Commissione Europea ha individuato nella politica integrata di prodotto (Integrated Product Policy, IPP) un approccio in grado di dare un forte contributo alla tutela ambientale.

L'IPP è un nuovo tipo di approccio che ha la finalità di analizzare e mettere in accordo tra loro le politiche che già esistono e l'adozione di nuovi strumenti. Tra gli strumenti della IPP più consoni ad assecondare il ruolo delle autorità pubbliche troviamo il ***Green Public Procurement, GPP***.

Il GPP tramite l'emissione di bandi verdi, dovrebbe permettere alle P.A. di influenzare ed influenzare il mercato verso delle scelte più eco-compatibili.

La Commissione Europea ha definiti gli GPP come "l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita".

Il GPP hanno l'obiettivo di integrare considerazioni di carattere ambientale all'interno di processi d'acquisto delle P.A., nonché orientare e scelte su beni e servizi e lavori; l'integrazione dei processi ambientali nei processi d'acquisto deve essere visto come una visione d'insieme di tutto il ciclo di vita, questo al fine di poter considerare sia gli aspetti attribuibili alla progettazione che alla produzione, all'uso, allo smaltimento ma anche ai costi effettivi per la collettività. Quanto detto fa venire in rilievo che i GPP possono essere

considerati anche uno strumento di contenimento dei consumi; a tal proposito ricordiamo quanto previsto dall'art. 68 D.Lgs. 12 aprile 2006 n.163, che ogni qual volta è possibile bisogna tenere in considerazione gli aspetti della tutela ambientale nell'individuare quelle che sono le specifiche tecniche.

La strategia europea della politica integrata dei prodotti (IPP), che ha come documento di base il libro verde, ha come finalità rafforzare e orientare le politiche ambientali che i prodotti e i servizi per promuovere lo sviluppo di un mercato più ecologico; la realizzazione di ciò si ha tramite il favorire scelte informate dei consumatori e integrando le considerazioni economiche con quelle ambientali.

Da quanto fin qui detto possiamo capire perché il GPP è considerato uno degli strumenti operativi più importanti all'interno della politica integrata di prodotti.

Dobbiamo tener presente che gli acquisti della P.A. si basano sul pilastro della sostenibilità ambientale, su quello della sostenibilità economica e da ultimo su quello della sostenibilità sociale, il quale al suo interno i principi di sicurezza e salute che vanno doverosamente ad integrarsi con quelli etici; va da se che si potrebbe parlare anche di acquisti sostenibili.

Altro fattore determinante è stato l'introduzione dei criteri ambientali minimi c.d. CAM nelle forniture pubbliche, la loro finalità è ridurre gli impatti ambientali del ciclo di vita dei prodotti e quindi orientare il mercato in senso ambientale.

La *ratio* del GPP, in sinergia con gli strumenti IPP, è quella di produrre importanti risultati ambientali come la riduzione delle emissioni di gas climatici, della produzione di rifiuti o della produzione di sostanze pericolose.

## *1.2 Gli appalti verdi: strumento dello sviluppo sostenibile*

Gli “appalti verdi” rappresentano uno strumento fondamentale per lo sviluppo sostenibile, essi vengono maggiormente utilizzati dagli stati per promuovere tale sviluppo; col termine “appalti verdi” o GPP si indica quelli che sono gli strumenti giuridici che servono

a promuovere gli interessi ambientali all'interno della disciplina degli appalti pubblici.

Più volte la Corte di Giustizia<sup>14</sup> dell'UE ha ritenuto che il presupposto del GPP è che la crescita economica deve essere apprezzata solo se comporta un miglioramento della qualità dell'ambiente, della vita, della salute e se garantisce un uso razionale delle risorse.

Gli “appalti verdi” non si riferiscono ad una particolare categoria di appalti, ma piuttosto possono essere visti come un criterio generale da adottare per tutti i tipi di appalti, in modo da orientare il settore pubblico verso determinate scelte di acquisti<sup>15</sup>; possono essere definiti come un criterio generale vincolante che orienta il settore pubblico verso acquisto di beni e servizi che hanno un impatto minore sull'ambiente.

La Commissione Europea nel 2001, nella COM 274, ha individuato la possibilità che le P.A. possono “fungere da traino nel processo di gestione ecologica e nell'orientamento dei consumi verso prodotti più verdi”<sup>16</sup>; da qui nasce l'intento di utilizzare prodotti e servizi green, che risultino rispettosi di specifici criteri ambientali.

Mentre con la COM 615 del 2015, la Commissione Europea ha presentato un Piano d'Azione per l'economia Circolare; che prevede il passaggio ad un processo economico in cui ogni singolo materiale viene riciclato e riutilizzato riducendo il più possibile lo spreco e le quantità di rifiuti. La Commissione definisce l'economia circolare come un'economia nella quale: “il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo”.

Adottando il GPP dunque un ente pubblico riduce gli impatti ambientali delle proprie attività e si rende artefice del cambiamento dei propri modi di consumo; comunicando agli attori locali le proprie politiche di sviluppo, quali imprese e cittadini, stimolerà sia il

---

<sup>14</sup> La Corte di Giustizia ha mostrato sempre attenzione per la tutela dell'ambiente, pervenendo a riconoscere la legittimità degli ostacoli alla libera circolazione delle merci imposti da una disciplina nazionale adottata in materia di ambientale. Il riferimento è, ad esempio, alle pronunce della Corte giust. CE, Quinta Sez., 9 luglio 1989, Enichem Base e a. c. Cinisello Balsamo, causa C-380/87, in Raccolta, 1989, pp. 2491 ss.; Corte giust. CE, 9 luglio 1992, Commissione c. Belgio (c.d. Rifiuti dei Valloni), causa C-2/90, in Raccolta, 1992, pp. I-4431 ss.; Corte giust. CE, Prima Sez., 11 dicembre 2001, Commissione c. Italia (c.d. Oli usati), causa C-376/00, in Raccolta, 2001, pp. I-9849 ss.

<sup>15</sup> FIDONE G., Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte ecoefficienti, in Riv. it. Dir. pubbl. com., V, 2012, p. 819- 820.

<sup>16</sup> Comunicazione su Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici, COM (2001) 274.

lato della domanda che quello dell'offerta di prodotti a impatto ambientale ridotto.

Le amministrazioni potrebbero quindi direzionare la propria domanda, integrando le considerazioni ambientali in tutti i processi decisionali e nelle politiche di settore, verso la richiesta di beni eco-compatibili per conto l'offerta, ovvero l'industria, sarebbe stimolata ad orientare la propria produzione aumentando il numero di prodotti in grado di rispecchiare queste caratteristiche. In seguito alla reale attuazione di queste scelte possono essere individuate due conseguenze, in grado di invertire i mercati. Ciò evidenzia uno stimolo per gli operatori economici a trovare nuove soluzioni produttive sempre più eco-efficienti, con impulso alla ricerca tecnologica e all'innovazione e un gradualmente orientamento anche delle preferenze dei consumatori verso scelte ecologiche, con prospettive di sviluppo del mercato sul medio periodo<sup>17</sup>

### *1.3 La legislazione europea*

La disciplina europea degli appalti pubblici è rimasta per molto tempo indifferente a questioni legate allo sviluppo sostenibile; infatti non bisogna dimenticare che i principi cardine dell'intero "sistema Europa" fin dagli esordi sono stati la libera concorrenza e l'economia di mercato.

L'inizio di una stagione normativa in materia di appalti si ha con la direttiva del Consiglio, del 26 luglio 1971, n.71/305/CEE dedicata agli appalti di lavoro e con la direttiva, del 21

---

<sup>17</sup> SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R., (a cura di), Trattato sui contratti pubblici, Milano, II, 2008,1465 ss.: "...” acquistando dal mercato verde le amministrazioni finirebbero non solo con lo sviluppare la circolazione dei beni e servizi ecocompatibili o a basso impatto ambientale, ma anche con l'incentivare la produzione verde, orientando e modificando i cicli produttivi delle imprese”. Nello stesso senso BELLOMO G., Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello ambientale, in Diritto Pubblico Comparato Europeo, 2, 2008, p. 940 ss.: “Con l'adozione dei GPP, le Pubbliche Amministrazioni modificano i propri stili di consumo e di conseguenza forniscono al mercato un forte stimolo verso il cambiamento dei modi di produzione. Se, infatti, (...) gli appalti delle pubbliche amministrazioni aumentano la domanda globale di beni a basso impatto ambientale, le imprese saranno incentivate, nel medio-lungo periodo, a introdurre innovazioni (tecnologiche, gestionali, organizzative, ecc.) che consentano di produrre tali beni a costi più bassi; si metterebbe così in moto un circolo virtuoso poiché le imprese che producono i beni con alto impatto ambientale, vendendo meno e perdendo quote di mercato a favore delle imprese verdi a mano a mano che queste riescono a ridurre i costi di produzione, abbandonano un po' alla volta quei mercati per convertirsi alla realizzazione dei beni a più basso impatto ambientale”.

dicembre 1976, n.77/62/CEE dedicata alle forniture, anche se è doveroso sottolineare che tali direttive erano “centrate sul perseguimento di natura economica”<sup>18</sup>.

Una riforma più incisiva in materia di appalti, a livello comunitario, si ha con la pubblicazione del Libro Bianco del 1985<sup>19</sup> che ha aperto le strade alle c.d. direttive di seconda generazione che avevano lo scopo di correggere le disfunzioni del precedente sistema normativo<sup>20</sup>; tali nuove direttive comunque non facevano riferimento alle questioni di carattere ambientale<sup>21</sup>.

Il 1998 rappresenta un primo riconoscimento dell’importanza di armonizzare la disciplina degli appalti con la politica ambientale e sociale<sup>22</sup>, con l’emanazione da parte della Commissione del Libro Bianco *Gli pubblici nell’Unione Europea*<sup>23</sup>; con questo documento sono stati fissati i limiti entro cui le amministrazioni appaltatrici possono valutare gli aspetti ambientali e sociali in una procedura di aggiudicazione in modo da garantire i principi di trasparenza e non discriminazione<sup>24</sup>.

La Commissione in questo modo è andata ad analizzare il rapporto che intercorre fra appalti pubblici e concessioni<sup>25</sup>, tra appalti pubblici e ambiente e tra appalti pubblici e

---

<sup>18</sup> “Finalizzata a garantire la parità di condizioni tra le imprese partecipanti alla gara e ad assicurare procedure di aggiudicazione trasparenti, non discriminatorie, e accessibili” – G. FIDONE, op. loc. cit. La disciplina comunitaria sugli appalti pubblici elaborata a partire dagli anni settanta del secolo scorso persegue l’obiettivo di “realizzare l’integrazione economica tra gli Stati membri ed attuare i principi” di libera circolazione dei beni (art. 28 e ss. Tr. Ce), dei servizi (art. 49 e ss. Tr. Ce), del diritto di stabilimento (art. 43 e ss. Tr. Ce), del principio di non discriminazione e parità di trattamento (art. 12 Tr. Ce).

<sup>19</sup> Si tratta del primo Libro bianco dell’Unione Europea e prende il nome dal suo designatore, Jacques Delors; fu varato a Milano nel 1985 dal Consiglio d’Europa con il titolo “Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo” (Milano, 28–29 giugno 1985), COM(85) 310, giugno 1985. Nel corpo del testo, il settore degli appalti pubblici è indicato come un ambito prioritario d’intervento per l’eliminazione delle barriere agli scambi tra gli Stati membri e si sollecitano interventi mirati a favorirne il processo di liberalizzazione ed integrazione.

<sup>20</sup> GRECO G., Il sistema comunitario degli appalti pubblici, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1997, pag. 1333. MORBIDELLI G., ZOPPOLATO M., Gli appalti pubblici, in CHITI M. P., GRECO G. (a cura di), Trattato di diritto amministrativo europeo, I, Milano, 2007.

<sup>21</sup> Il riferimento di FENNI, B. alla direttiva 92/50/CEE sull’aggiudicazione degli appalti di servizi, alla 93/36/CEE sull’aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e alla 93/37/CEE in materia di lavori pubblici.

<sup>22</sup> ALBERTI C., Tutela ambientale, politica sociale e appalti: verso uno sviluppo sostenibile del mercato unico. Primi interventi interpretativi della Commissione CE, in Riv. trim. appalti, 2002.

<sup>23</sup> Comunicazione della Commissione, Gli appalti pubblici nell’Unione europea, Bruxelles 11 marzo 1998, COM (98) 143.

<sup>24</sup> FENNI B., Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile in [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it) - Rivista Giuridica.

<sup>25</sup> Si fa riferimento alla Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario, Bruxelles, 12 aprile 2000, 2000/C 121/02, in G.U.C.E C-121 del 29.4.2000, p. 2. Per i primi commenti, cfr. CARBONE, CARINGELLA, DE MARZO (a cura di), L’attuazione della legge quadro sui

politiche sociali<sup>26</sup>,

La Commissione in tal modo è intervenuta con uno strumento giuridico *sui generis* che definiamo Comunicazione interpretativa, tramite esso vengono portate all'attenzione quelle che sono le necessità di integrazione di valutazioni di natura ecologica e sociali.

Altra tappa fondamentale è il Consiglio Europei di Goteborg dove è stata presentata la COM 274 del 2001 che invitava gli stati membri a valutare come poter fare un uso migliore degli appalti pubblici per favorire l'acquisto e l'utilizzo di prodotti e servizi compatibili con l'ambiente; negli anni successivi al 2001 si hanno le prime regolamentazioni di appalti verdi.

Una prima *task force* sugli appalti sostenibili è stata posta in essere nel 2002 a seguito di una raccomandazione dell'OCSE; con la COMM 274 del 2011 prende forma il *Green Public Procurement* che viene inserito nel contesto delle strategie di Politica Integrata dei Prodotti.

In ambito giurisprudenziale abbiamo una prima sentenza della Corte di Giustizia UE<sup>27</sup>, sul tema in esame, nel 2001 con la c.d. sentenza "*Concordia Bus Finland*"; qui la Corte si pronuncia sull'ammissibilità dei criteri ambientali come criteri che vengono utilizzati per l'aggiudicazione dell'appalto. Nello specifico la vicenda in esame riguardava l'appalto di trasporto urbano di linea da aggiudicare in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, in cui tre erano i criteri da considerare: il prezzo complessivo della gestione, la qualità del materiale e la gestione qualitativa ed ambientale da parte

---

lavori pubblici. Commentario, Ipsoa, 2000, p. 374-380; SPINELLI, QUARTA, Appalti pubblici europei: la comunicazione interpretativa della commissione in tema di concessioni, in questa Rivista, 2000, p. 585-590; Leggiadro, Il Commento, in Urb. e Appalti, 2000, p. 1071-1075; VALLANIA, Le innovazioni apportate dalla Comunicazione interpretativa della Commissione nel settore delle concessioni pubbliche, in questa Rivista, 2000, p. 838-853; SCIANDONE, La UE precisa: "Concessioni da affidare soltanto ricorrendo a gare pubbliche", in Edilizia e Territorio, 2000, 17, p. 42-43.

<sup>26</sup> Comunicazione interpretativa della Commissione "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici", 2001/C 333/08, in G.U.C.E., C 333 del 28.11.2001, p. 27.

<sup>27</sup> Corte Giust. CE, 17 settembre 2002, causa C-513/99, Concordia Bus Finland. Per una nota alla sentenza si veda, tra gli altri, BROCCIA M., Criteri ecologici nell'aggiudicazione degli appalti, in Urbanistica e Appalti, 2003, p. 168; LOTTINI M., Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici, in Foro amm. CDS, 2002, p.1936. In materia si veda pure SPAGNUOLO F., Il Green public procurement e la minimizzaione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della pubblica amministrazione, in Riv. it. dir. pub. comunitario, 2006, p. 397.

dell'imprenditore, il rispetto da parte di quest'ultimo di criteri ecologici.

Per la Corte i criteri che vengono enunciati nelle direttive in materia di appalti pubblici hanno carattere meramente esemplificativo e non impediscono all'appaltante, che ha potere discrezionale, di richiedere il soddisfacimento di criteri che non siano meramente economici, questo in base a quanto disposto dal principio di integrazione disciplinato all'art.6 del Trattato CE.

Successivamente la Corte<sup>28</sup>, con un'ulteriore sentenza affronta la questione relativa alla misura in cui i criteri ambientali possano legittimamente incidere nella scelta dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

### *1.3.1 Le direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE*

Nelle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE si ha l'inserimento della componente ambientale nelle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici; in particolare la seconda direttiva ha alla base l'unificazione delle normative sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, servizi e forniture, è doveroso sottolineare come "la possibilità (...) di fare riferimento a criteri ulteriori rispetto a quelli originariamente indicati nelle varie direttive, non significa che qualsiasi criterio di natura ambientale (o sociale) possa essere preso in considerazione"<sup>29</sup>.

La Direttiva 2004/18/CE richiama il rispetto dei principi che vengono fissati nel Trattato, ossia libera circolazione delle merci, libertà di stabilimento, libera prestazione dei servizi, parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza, il tutto andando ad assicurare il principio di concorrenza e il principio di discrezionalità che ha l'amministrazione nella scelta del contraente; abbiamo quindi che per la prima volta la P.A. nel selezionare gli enti aggiudicatori potrà far riferimento anche

---

<sup>28</sup> Corte Giust. CE, 4 dicembre 2003, causa C-448/01, EVN AG. et Wienstrom GmbH c. Republik Österreich, in Racc. I, p. 1427 e ss.

<sup>29</sup> CARANTA R., I contratti pubblici, Giappichelli, 2012, p. 492.

a fattori di natura ambientale<sup>30</sup>.

Questa nuova prospettiva di aggiudicazione degli appalti pubblici ha avuto come conseguenza il doversi dotare di mezzi informatici telematici di nuova tecnologia, e tra le novità maggiori abbiamo l'introduzione, da parte del legislatore, di centrali di committenza che sono degli organismi che hanno la funzione di centralizzare gli acquisti di più amministrazioni.

Di rilievo è l'articolo 45.2, lett. C) della Direttiva 2004/18/CE che prevede che "le amministrazioni aggiudicatrici che desiderando definire requisiti ambientali nelle specifiche tecniche di un determinato contratto possono prescrivere le caratteristiche ambientali, quali un metodo di produzione determinato e/o gli effetti ambientali specifici di gruppi di prodotti o di servizi".

La normativa, mantenendo quella che è la tutela della concorrenza, è riuscita a stabilire un bilanciamento tra efficienza economica e tutela ambientale il tutto con la finalità di promuovere le politiche di sostenibilità ambientale<sup>31</sup>.

### 1.3.2 La normativa sugli appalti e la sua evoluzione

Successivo passo avanti nell'evoluzione sulla normativa sugli appalti è data dalla COMM 333 del 2007 dove viene *in primis* ridefinito l'oggetto dell'appalto andando a sottolineare la possibilità che ha l'ente aggiudicatore di poter prescrivere determinate tecniche e particolari procedure di produzione, facendo anche riferimento a marchi ecologici nel rispetto del principio di non discriminazione.

Le direttive prevedono: in merito alla selezione dell'offerente, tra le ipotesi tassative di esclusione dalla procedura di aggiudicazione chi viola normative sociali, mentre chi viola

---

<sup>30</sup> CLARICH M., La tutela dell'ambiente attraverso il mercato, in Dir. pub., n. 1, 2007, p. 219.

<sup>31</sup> BELLOMO G., Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello dell'ambiente, 2008; CAFAGNO M., Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune. 2017; CLARICH M., La tutela dell'ambiente attraverso il mercato; LUGARESI N., Diritto dell'Ambiente, Padova, 2004.

quelle ambientali lo si può evincere solo in modo indiretto; in merito alla fase di aggiudicazione, il criterio di natura ambientale e sociale viene ammesso solo nella misura in cui risulta essere essenziale al fine di individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa; in merito alla fase di esecuzione invece i criteri ambientali e sociali possono essere fatti valere tramite l'applicazione di clausole contrattuali.

Con la COM 397 del 2008 "Piano d'Azione Europeo per la Produzione e il Consumo sostenibile e per la Politica Industriale sostenibile" la Commissione mette in evidenza il voler favorire il consumo e la produzione sostenibile, aspetti che rappresentano una delle principali sfide che l'Europa intende affrontare.

Per raggiungere gli obiettivi è essenziale fissare norme che interessano tutto il mercato interno, nonché va intensificata la diffusione di informazioni ai consumatori tramite un'etichettatura più semplice.

Sempre nel 2008 viene emanata la COM 400: "Appalti Pubblici per un ambiente migliore", la quale è parte del pacchetto di misure che accompagna il "Piano d'Azione Europeo per la Produzione e il Consumo sostenibile e per la Politica Industriale sostenibile". Tale provvedimento è fondamentale in quanto introduce dei *target* precisi che sono soggetti a controlli periodici.

Nel 2011 viene emanata la COM 15 dove si evince che: "Le amministrazioni pubbliche possono offrire un importante contributo alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, sfruttando il proprio potere di acquisto per appaltare beni e servizi a maggiore valenza "sociale" per favorire l'innovazione, rispettare l'ambiente e lottare contro i cambiamenti climatici, riducendo il consumo energetico, aumentando l'occupazione, migliorando la salute pubblica e le condizioni sociali, e promuovendo l'uguaglianza e l'inclusione dei gruppi svantaggiati. La sensibile domanda di beni e servizi "più verdi", a basse emissioni di carbonio, più innovativi e socialmente responsabili potrà anche orientare la produzione e le tendenze di consumo negli anni a venire".

I metodi per poter realizzare gli obiettivi strategici di Europa 2020 sono due: il primo è come fornire le amministrazioni aggiudicatrici gli strumenti necessari di poter tener conto

di tali obiettivi, il secondo sul come poter imporre requisiti obbligatori alle amministrazioni aggiudicatrici.

### *1.3.3 Le direttive 2014/23/UE e 2014/24/UE*

L'evoluzione della disciplina in materia di appalti pubblici vede l'approvazione di tre nuove direttive che spostano l'attenzione dal vantaggio economico al raggiungimento degli obiettivi di carattere sociale; si passerà da un approccio del "prezzo più basso" al "miglior rapporto qualità prezzo".

Le amministrazioni dovranno scegliere un contraente che nel lungo termine possa garantire un maggior beneficio in termini ambientali.

In merito all'offerta economicamente più vantaggiosa viene inserito il criterio di aggiudicazione del "prezzo fisso", il quale consente alla stazione appaltante di scegliere il contraente basandosi solo sulle proposte dei singoli concorrenti, questa è una modalità che il legislatore ha scelto per promuovere i c.d. "appalti verdi".

In base agli obiettivi di Europa 2020, gli appalti pubblici vengono impostati in modo da essere in grado di agevolare l'ottenimento di merci e servizi che vanno a promuovere il rispetto dell'ambiente.

La Direttiva 2014/24/UE va ad abrogare la direttiva 2004/18/CE che contiene aspetti importanti per l'integrazione dei criteri sociali, si riporta l'art.18, c.2: "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 ...".

La Direttiva 2014/25/UE è dedicata ai settori che vengono considerati esclusi in virtù della loro peculiarità e rigidità di mercato, essa va ad abrogare la direttiva 2004/17/CE.

La vera novità, a livello legislativo, è la Direttiva 2014/23/UE dove per la prima volta, a

livello comunitario viene disciplinato il contratto di concessione<sup>32</sup>.

Il legislatore europeo ha posto in essere la semplificazione degli appalti pubblici tramite modifiche che hanno l'intento di ridurre il dispendio di risorse; un esempio di semplificazione lo ritroviamo all'art. 56 della Direttiva appalti nei settori secondari con il quale si autorizzano le amministrazioni procedenti ad invertire la fase di valutazione dell'offerta con quella di verifica del possesso dei requisiti di qualificazione; in questo modo si vanno a ridurre i tempi procedurali.

In tutto questo non bisogna dimenticare che gli Stati membri hanno ampia libertà di decidere di circoscrivere l'utilizzo di tale possibilità a talune circostanze.

Ciò non toglie che questa nuova metodologia non manca di criticità in merito al rispetto del principio di imparzialità.

Per quanto concerne la semplificazione per il partecipante la ritroviamo, in quanto disposto dall'art.59 della Direttiva la quale prevede il poter introdurre nella dichiarazione il possesso di requisiti generali e speciali di qualificazione mediante un documento di "autocertificazione europeo".

L'idea del legislatore è quello di introdurre un modello di autocertificazione unico dei requisiti, tenendo presente il principio di semplificazione; è anche previsto che la documentazione che attesta il possesso dei requisiti non debba essere richiesta quando può essere acquisita da parte della stazione appaltante mediante un accesso ad una banca

---

<sup>32</sup> 1° considerando della Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione: "L'assenza di una chiara normativa che disciplini a livello dell'Unione l'aggiudicazione dei contratti di concessione d luogo a incertezza giuridica, ostacola la libera fornitura di servizi e provoca distorsioni nel funzionamento del mercato interno. Di conseguenza, gli operatori economici, in particolare le piccole e medie imprese (PMI), vengono privati dei loro diritti nell'ambito del mercato interno e perdono importanti opportunità commerciali, mentre le autorità pubbliche talvolta non riescono a utilizzare il denaro pubblico nella maniera migliore, in modo da offrire ai cittadini dell'Unione servizi di qualità ai prezzi migliori. Un quadro giuridico idoneo, equilibrato e flessibile per l'aggiudicazione di concessioni garantirebbe un accesso effettivo e non discriminatorio al mercato a tutti gli operatori economici dell'Unione assicurando altresì la certezza giuridica e favorendo quindi gli investimenti pubblici in infrastrutture e servizi strategici per i cittadini. Tale quadro giuridico consentirebbe inoltre di fornire maggiore certezza giuridica agli operatori economici e potrebbe costituire una base e uno strumento per aprire maggiormente i mercati internazionali degli appalti pubblici e rafforzare gli scambi commerciali mondiali. Particolare importanza dovrebbe essere attribuita al miglioramento delle possibilità di accesso delle PMI a tutti i mercati delle concessioni dell'Unione.

dati. Al fine di incentivare l'utilizzo dello scambio di informazioni, mediante lo scambio elettronico, la disposizione prevede l'obbligo della comunicazione integralmente elettronica.

Volendo concludere possiamo sostenere che l'UE ha voluto lanciare una sfida importante agli Stati membri, dove spetterà poi ad ogni singolo Stato decidere come adeguare la propria disciplina nazionale.

## CAPITOLO SECONDO

### I CRITERI AMBIENTALI MINIMI E GLI “APPALTI PUBBLICI VERDI” IN ITALIA

#### *2.1 Il Piano d'azione nazionale sul Green Public Procurement*

Il Piano d'azione nazionale (PAN) per la sostenibilità ambientale e dei consumi della P.A. è stato elaborato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela e del Territorio e del Mare in ottemperanza del comma 1126, art.1, della L.296/2006 che ha recepito l'indicazione contenuta nella Comunicazione della Commissione Europea “Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale (COMM 302 del 2003).

Il Piano adottato nell'aprile 2008 ha come obiettivo la diffusione del GPP presso gli enti pubblici; tale Piano è stato aggiornato con il Decreto del 10 aprile 2013.

Il PAN GPP fornisce un quadro generale sul Green Public Procurement, va a definire quelli che sono gli obiettivi nazionali andando ad identificare le categorie di beni, servizi e lavori che abbisognano di un intervento prioritario per impatti ambientali, su cui andare a definire i “Criteri Ambientali Minimi”, c.d. CAM.

Il PAN GPP prevede specifiche prescrizioni per gli enti pubblici che vengono chiamati ad effettuare un'analisi dei propri fabbisogni al fine di razionalizzare i consumi; vengono identificate le funzioni competenti per avere l'attuazione del GPP nonché viene redatto uno specifico programma per implementare le azioni n ambito GPP.

Per quanto concerne la definizione dei Criteri Ambientali Minimi vengono previsti due organismi *ad hoc*, questo al fine di poter rispondere al meglio a quelle che sono le peculiarità del sistema produttivo nazionale.

Il Piano prevede anche un monitoraggio annuale per verificare l'applicazione e l'analisi dei benefici ambientali che si sono ottenuti.

Per assicurare la gestione del PAN GPP il Piano d'azione del 2013 ha previsto un Comitato di Gestione che ha il compito di coordinare, nonché compiti prettamente tecnici, esso è composto dai rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, dal Ministero dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze, dai rappresentanti dell'ISPRA, da quelli della CONSIP, da quelli dell'ENEA, da esperti da alcuni ARPA e da due rappresentanti delle regioni.

È stato previsto anche un Tavolo di confronto permanente dove il MATTM e la CONSIP si confrontano con le centrali di acquisto regionali sui CAM prima della loro adozione.

L'attività di gestione prevede principalmente l'andare ad individuare i requisiti ambientali che debbono essere introdotti nelle procedure d'acquisto per le categorie di prodotti, servizi e lavori oggetti del Piano stesso; prevede la programmazione e la realizzazione di attività relative alla formazione e comunicazione; come ulteriore compito ha anche il compito di svolgere il monitoraggio che serve a verificare l'efficacia del Piano d'Azione.

A seguito del D.Lgs. n.90 del 2014 che sopprime l'AVCP e trasferisce le sue competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione, il Ministero dell'Ambiente ha provveduto a stipulare un nuovo Protocollo d'Intesa per poter raccogliere i dati per il monitoraggio dell'applicazione del PAN GPP.

Il tutto è stato confermato dal nuovo Codice degli appalti<sup>33</sup> di recepimento delle Direttive comunitarie sugli appalti; l'art.213 comma 9, nello specifico, prevede che l'Autorità si avvalga dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali, l'Osservatorio ha il compito di monitorare l'applicazione dei CAM

---

<sup>33</sup> D.Lgs 50/2016 modificato dal D.Lgs 56/2017.

## 2.2 La legislazione Italiana

L'ordinamento giuridico italiano, in materia di appalti pubblici, per molto tempo è stato caratterizzato da disposizioni variegata<sup>34</sup>; le quali trovavano il proprio fondamento giuridico nella normativa contabile. La mancanza di specificità e attenzione alla materia sono il frutto dell'assenza di prospettiva per quello che poi è diventato un elemento primario della normativa comunitaria, ossia il libero mercato.

In epoca più risalente, l'oggetto degli appalti pubblici era l'entità dei lavori da realizzare e la limitata difficoltà tecnica che portavano a non ricorrere a strumenti giuridici particolari per la scelta di operatori economici; nei pochi casi in cui era necessari di avvalersi particolari professionalità, la P.A. si avvaleva dello strumento della concessione per la costruzione e l'esercizio dell'opera<sup>35</sup>.

In questo sistema, il cuore della regolazione era lo strumento contrattuale che andava a formalizzare il rapporto tra P.A. ed appaltatore; questo sistema aveva due obiettivi, il primo ottenere la maggiore convenienza possibile per la stazione appaltante, il secondo garantire la legalità nell'assegnazione del contratto.

Si può quindi dedurre che la normativa era finalizzata ad attuare l'interesse dell'amministrazione che aveva come obiettivo l'ottimizzazione dei risultati andando ad orientare il tutto verso l'aspetto selettivo dei contraenti.

Il tempo ha messo in luce come tale normativa, che si basava sulla legge di contabilità dello Stato e sul Regolamento di esecuzione, fosse inadeguata in quanto risultava non essere idonea al perseguire quelli che erano i nuovi interessi pubblici.

---

<sup>34</sup> CONTUCCI M., L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione, Padova, 1942; CAMMEO C., I contratti della Pubblica Amministrazione, Firenze, 1954; ANELLI C., Pubblico e privato in materia di contratti dello Stato e degli enti pubblici, in Cons. Stato, XVII, 1966, 459-72; CANIGGIA M., Il problema dell'ammissibilità del contratto di diritto pubblico, in Amm. It., N. 4 aprile, 1992.

<sup>35</sup> BENTIVEGNA C., Elementi di contabilità pubblica, Milano, 1975; BENNATI A Manuale di contabilità di Stato, Napoli; L'attività contrattuale nella contabilità pubblica, (Atti del VII Convegno di contabilità pubblica, Perugia 22 - 24 ottobre 1982), in Quad. Reg. Umbria, 1984; BUSCEMA S., Trattato di contabilità pubblica, vol. V, Roma, 1990.

Un passo avanti si è avuto con l'entrata in vigore della Costituzione, nello specifico con l'art. 97 dove troviamo i principi di tutela e imparzialità dell'azione amministrativa, invece nulla cambia in merito alle procedure di selezione; solo negli ultimi decenni l'ordinamento italiano, per dare attuazione alla disciplina comunitaria, relativa alla tutela della concorrenza e del libero mercato, ha previsto una regolamentazione degli appalti pubblici.

La normativa italiana in tema di appalti pubblici, prevalentemente rivolta a prevenire abusi ed illeciti, ha finalità differenti da quella comunitaria che invece guarda al fenomeno in un'ottica di promozione della concorrenza; le Istituzioni europee, sul tema, prevedevano procedure che vedevano l'interesse pubblico soddisfatto solo attraverso la ricerca del mero risparmio, la selezione di un candidato qualificato che andava individuato tramite condizioni eque.

Un'ulteriore novità era data dalla pubblicazione delle gare al fine di garantire pari opportunità e poter consentire l'accesso alle gare ai residenti nell'intera area comunitaria; nonostante ciò l'ordinamento italiano, per molto tempo, non è stato capace di raccogliere tali innovazioni come un'occasione di riforma e riordino del sistema di aggiudicazione degli appalti.

L'ordinamento Italiano, nel recepire quelle che sono le direttive, ha sempre avuto un atteggiamento asettico, ossia ha posto in essere sempre un copia ed incolla dei dettami comunitari senza procedere ad una riorganizzazione dell'intera disciplina in materia di appalti pubblici che tenesse conto sia degli obiettivi europei che delle esigenze nazionali<sup>36</sup>.

L'assenza di revisione delle norme già esistenti ha comportato il porre in essere una normativa parallela che ha generato non poche confusioni; il mancato coordinamento tra i due livelli normativi ha comportato che il recepimento della disciplina europea si sovrapponesse a quelle preesistenti creando un modulo autonomo e indipendente rispetto alle procedure nazionali<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> DE MATTEIS A., La disciplina degli appalti pubblici nel diritto comunitario ed i suoi effetti sul codice dei contratti, in SAITTA F., Appalti e contratti pubblici - eBook - Cedam | ShopWKL.

<sup>37</sup> SAITTA F., op.cit.

Questa difficoltà è stata superata da una presa di posizione dei giudici amministrativi che si sono pronunciati promuovendo l'interpretazione contrattualistica in maniera conforme ai *dicta* e dalla *vouluntas*.

L'interesse del Legislatore comunitario, verso la materia degli appalti, nasce proprio dalla consapevolezza della disomogeneità tra i diversi ordinamenti, lo scopo del superare tale difficoltà sta nel permettere la partecipazione alle gare in paesi diversi.

Il Legislatore comunitario è intervenuto con direttive, questo ha comportato nel nostro ordinamento incertezze ed un sovraccarico normativo, nonché atti di sabotaggio da parte delle amministrazioni pubbliche che eludevano le tecniche comunitarie al fine di semplificare le procedure.

Il coesistere di meccanismi e procedure differenti ha determinato un alternarsi nella scelta del loro utilizzo al fine di perseguire l'elemento economico dell'appalto, la conseguenza è stata l'agire, da parte dell'amministrazione, in maniera confusa e illogica.

Se la legislazione italiana contabilistica basava la valutazione delle offerte in termini di prezzo, la legislazione europea, invece, si fonda su valutazioni di criteri tecnico-economici ai quali sono poi stati aggiunti anche i criteri ambientali; questo sistema dualistico si è protratto per più di un decennio<sup>38</sup>.

Un mutamento di prospettiva si inizia ad avere nei primi anni 90' da parte dei giudici nazionali che, con le loro pronunce, hanno cercato di opporsi agli atteggiamenti che venivano messi in campo dalla P.A.; il Legislatore comunitario per contrastare tale fenomeno ha introdotto delle novità in materia: profili della pubblicazione delle gare; predeterminazione del contenuto dei bandi; dell'ambito oggettivo d'incidenza della disciplina.

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in merito a tale disarticolazione normativa, nel luglio del 1992 presentò alla Presidenza del Consiglio ed al Parlamento,

---

<sup>38</sup> SAITTA, F., op.cit.

la Relazione “Appalti pubblici e concorrenza”; tale relazione mise in luce l’inadeguatezza e l’arretratezza del sistema normativo che andava ad ostacolare la liberalizzazione della concorrenza nel settore degli appalti pubblici, nonché l’integrazione del mercato nazionale con quello europeo. Merita essere ricordato il dato che vede, in quel periodo, la magistratura condurre inchieste che rilevarono ampi fenomeni di corruzione negli appalti pubblici.

La Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera, nel suo documento conclusivo, sottolineò la necessità che l’azione di riforma si ispirasse a criteri di maggiore rigore, trasparenza e chiarezza tenendo conto delle fonti normative comunitarie.

Nello stesso periodo, a livello comunitario, vengono emesse le Direttive 1993/36/CEE che coordina le procedure di coordinazione degli appalti pubblici di fornitura e la 1993/37/CEE che va a coordinare la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavoro.

Il Legislatore nazionale durante la fase di attuazione delle direttive, nell’ambito delle procedure definite aperte, ha inserito l’asta pubblica; tra le procedure definite ristrette, ha invece inserito la licitazione privata e l’appalto-concorso, entrambe le procedure sono caratterizzate dalla possibilità di poter presentare l’offerta solo da parte di soggetti invitati dalla stazione appaltante; nella categoria delle procedure negoziate invece è stata inserita solo la trattativa privata.

Alla fine degli anni 90’ la Commissione europea ha adottato il Libro verde sugli appalti pubblici nell’unione europea, successivamente il Libro bianco dove suggerì che “sebbene la legislazione europea in materia di appalti all’epoca vigente non contenga alcun riferimento esplicito all’ambiente, qualora correttamente interpretata, può tradursi in un efficace strumento di difesa ambientale, pur senza compromettere la trasparenza della procedura di gara e la parità di trattamento dei partecipanti”<sup>39</sup>.

Per reagire ai fenomeni del periodo di tangentopoli, il legislatore nazionale, approvò la legge 109/1994 “*legge quadro in materia di lavori pubblici*”, c.d. “Legge Merloni”; tale

---

<sup>39</sup> Vds. p. 44-46 del Libro verde COM (1996) 583 def. del 27 novembre 1996 e par. 4 del Libro bianco COM (1998) 143 def. 11 marzo 1998.

norma prevedeva una nuova disciplina in materia di appalti che si presentasse estesa all'intero ciclo di realizzazione delle opere pubbliche. Non propri problemi sono sorti nell'applicazione di tale legge che ha indotto il Governo ad intervenire con vari provvedimenti. Il merito che deve essere riconosciuto alla Legge Merloni è quello di aver riorganizzato la disciplina nel settore degli appalti pubblici sulla base di principi uniformi rispondendo a criteri di organicità e articolazione dei contenuti normativi.

Il D.lgs. n. 22/1997 c.d. "Decreto Ronchi" può essere visto come una prima normativa nazionale in difesa dell'ambiente, in quanto invita a valutare già in sede di appalto la scelta dei materiali che possono essere riciclati e il limitare la quantità di rifiuti. Fondamentale è esaminare l'art.3 di tale decreto dove viene previsto l'invito alle autorità ad adottare iniziative che prevengano rifiuti pericolosi: "la promozione di strumenti economici, ecobilanci, sistemi di ecoaudit, analisi del ciclo di vita dei prodotti, azioni di informazione e di sensibilizzazione dei consumatori, nonché lo sviluppo del sistema di marchio ecologico ai fini della corretta valutazione dell'impatto di uno specifico prodotto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita del prodotto medesimo, ... , la determinazione di condizioni di appalto che valorizzino la capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione dei rifiuti".

Altro Decreto importante è quello attuativo il n. 203/2003, che individua le regole che le Regioni dovranno tener presente nell'adottare le norme previste dal Decreto Ronchi; si richiede che gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico vadano a coprire il fabbisogno annuale di beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo; viene anche istituito il repertorio del riciclaggio.

Due esempi di applicazione di GPP si hanno con il Decreto Ministeriale 27/1998 in materia di Mobilità sostenibile nelle aree urbane che prevede, che nel rinnovare il parco auto veicolare, le Amministrazioni dello stato devono acquistare il 30% di veicoli a carburanti alternativi entro il 2001.

Altro esempio è la Legge 448/2001 che prevede che il 20% dei pneumatici utilizzati dagli automezzi delle amministrazioni pubbliche debbano essere pneumatici ricostruiti.

Successivo passo avanti è dato dal D.Lgs. 152/2006 relativo a norme in materia ambientale, che ha come obiettivo la promozione dei livelli di qualità della vita umana da realizzare tramite la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni ambientali. Con precisione il Decreto fa riferimento al principio dello sviluppo sostenibile.

Successivamente si ha l'introduzione della VAS (Valutazione Ambientale Strategica) e della VIA (Valutazione d'Impatto Ambientale), essi sono strumenti che la P.A. ha a disposizione per valutare l'impatto ambientale delle opere che va a realizzare.

La Legge Finanziaria del 2006 risulta essere importante, per l'argomento da noi trattato, in quanto al comma 11265 autorizza un finanziamento per l'attuazione del monitoraggio di un "*Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*", esso prevede l'adozione di misure che servono all'integrazione dell'esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisti di beni e servizi delle amministrazioni.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con il Decreto interministeriale 12 aprile 2008, accogliendo la COMM 32/2003 della Commissione, ha adottato il "*Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione*"; con la finalità di adottare a livello nazionale un quadro di riferimento volto a favorire la diffusione e l'implementazione di pratiche sostenibili di acquisto (GPP) presso gli enti pubblici.

Mentre nel 2002 con la Deliberazione n.57 del CIPE su "*Strategia d'Azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia*" si auspica che la P.A. si adoperi ad "*istituzionalizzare l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto*" con la *ratio* di "*modifica dei capitolati di acquisto di beni e servizi, inserendo i requisiti ambientali senza contravvenire alle norme comunitarie*". L'auspicio della Strategia è la sentita necessità di far adottare nuovi strumenti di politica ambientale al fine di incoraggiare: il miglioramento e l'applicazione della legislazione di protezione ambientale, l'integrazione del fattore ambientale nelle politiche di settore e nei mercati, l'attuazione della riforma fiscale ecologica, la mitigazione delle esternalità ambientali, l'eliminazione dei sussidi perversi, l'introduzione della contabilità ambientale, una maggiore efficacia dei processi di informazione e partecipazione del pubblico, la crescita del ruolo decisionale dei

cittadini e lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica.

### *2.3 Il Codice degli Appalti*

L'UE con le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE ha fornito indirizzi per aggiornare la normativa sugli appalti. Il nostro legislatore, recependo tali direttive, ha emanato il D.Lgs. n. 50/2016 c.d. Codice dei contratti pubblici che va a modificare l'aggiudicazione dei contratti di concessione, gli appalti pubblici e le procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Tale decreto poneva in essere anche il riordino della disciplina vigente in materia dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; in questo modo il legislatore comincia a bilanciare gli interessi del mercato con quelli dell'ambiente e lo si evince in modo esplicito dal secondo comma dell'art.2 "Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile"<sup>40</sup>.

L'art. 68 del D.Lgs. 50/2016 introduce l'obbligo che le tecniche specifiche presenti nei documenti del contratto debbano: "essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale"

Con il Decreto in questione le procedure di gara vengono viste in funzione anche della tutela di interessi differenti da quelli della concorrenza tra le imprese, il riferimento è la tutela di interessi ambientali, sociali e del lavoro, nonché quelli concernenti la moralità, la salute e la vita umana.

Quindi il Codice dei contratti pubblici deve essere visto sia come un atto che recepisce le Direttive del 2014 e sia come strumento che va a riordinare l'intera normativa in materia,

---

<sup>40</sup> OCCHIENA M., Norme di gestione ambientale, cit., precisa: "il codice segna una tappa importante nella tutela dell'ambiente. Infatti, in applicazione delle indicazioni comunitarie...il legislatore delegato ha tentato nel codice di integrare la disciplina dell'evidenza pubblica con la difesa dell'ecosistema".

in modo da prevedere criteri di semplificazione e snellimento, soprattutto rispetto al divieto di *gold plating*<sup>41</sup>.

Il Codice è così ripartito: ambito di applicazione e principi; contratti di appalto; contratti di concessione; partenariato pubblico privato e contraente generale; infrastrutture e insediamenti prioritari; disposizioni finali e transitorie.

Il Codice ha reso obbligatori gli “*appalti verdi*” ossia l’applicazione dei Criteri Ambientali Minimi che dovranno essere inseriti nelle gare pubbliche.

Bisogna tener presente che il Codice degli appalti non è esaustivo dell’intera materia dei contratti pubblici, vi sono ancora aspetti che sono disciplinati da norme esterne. Le successive revisioni hanno apportato non poche novità, la prima è stata introdotta dal D.Lgs. n.56/2017 che interviene apportando modifiche con lo scopo di “perfezionare l’impianto normativo senza intaccarlo, con lo scopo di migliorarne l’omogeneità, la chiarezza e l’adeguatezza in modo da perseguire efficacemente l’obiettivo dello sviluppo del settore che la stessa legge delega si era prefissata”<sup>42</sup>.

Modifica importante è quella apportata all’art. 213, dove viene prevista che sia l’ANAC il centro di tutto il flusso informatico nazionale e regionale relativo agli appalti pubblici, nonché sia essa il soggetto deputato a monitorare l’applicazione dei criteri ambientali minimi; quest’ultimo compito garantisce coerenza normativa sul GPP, in questo modo sarà più semplice andare ad effettuare una stima dell’impatto economico ed ambientale derivante dal “*Piano d’azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*”.

L’obiettivo è stimolare l’utilizzo dello strumento del PAN GPP, nonché sviluppare azioni sinergiche a vari livelli tra vari attori pubblici e privati per poter arrivare alla *green economy*.

Altra disposizione importante è quella che prevede di poter aggiudicare le offerte ai minori costi lungo il ciclo di vita, in più si permette, con l’art.93 D.lgs. 50/2016, agli

---

<sup>41</sup> Tale norma implica il divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee da recepire.

<sup>42</sup> Relazione illustrativa al Decreto Correttivo.

operatori economici certificati di poter ridurre il deposito cauzionale.

La novità importante del Codice è che il Legislatore ha previsto che le gare debbano essere predisposte secondo criteri “sani” e “genuini”, ciò è possibile tramite un sistema di valutazione del curriculum dell’impresa; la “genuinità” deve essere intesa, non soltanto in termini strettamente economici ma anche etici.

É anche prevista la possibilità di porre in essere dei criteri premiali in fase di valutazione delle offerte in base a quei lavori e servizi che presentano un minore impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori e sull’ambiente.

#### *2.4 I Criteri Ambientali Minimi*

Lo strumento del GPP a livello europeo è di tipo volontaristico, nel senso che la libertà di scelta è rimessa all’autorità appaltanti le quali possono decidere il grado di inserimento di tali criteri all’interno dei loro bandi.

L’Italia, attraverso il Codice degli Appalti, invece, ha reso obbligatorio l’applicazione dei CAM da parte di tutte le stazioni appaltanti; optando per questa azione si vuole non soltanto ridurre gli impatti ambientali ma anche promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, in questo modo si andrà a contenere le voci di spesa razionalizzando i consumi e la pubblica amministrazione potrà farsi promotrice del modello di economia c.d. di economia circolare che genererà occupazione “verde”.

I CAM sono le c.d. considerazioni ambientali indicate per le diverse fasi di definizione della procedura di gara in relazione all’offerta di mercato; vengono definiti minimi quei criteri che vanno ad indicare i requisiti di base per qualificare gli appalti come preferibili dal punto di vista della sostenibilità ambientale.

In Europa, in materia di GPP, si sono individuati due livelli di criteri per ciascun settore coperto: i criteri di base che servono a consentire una facile applicazione del GPP e i criteri generali che tengono conto di un maggior numero di aspetti, essi sono destinati alle amministrazioni che intendono impegnarsi più a fondo nel sostenere obiettivi in materia

di ambiente.

I CAM servono a garantire uniformità all'interno del contesto normativo di tutti i Paesi membri, tali criteri vengono definiti a livello comunitario tramite il coordinamento svolto Joint Research Centre's Institute for Prospective Technological Studies della Commissione europea.

La scelta del CAM da normare viene effettuata in base ad un calendario annuale di priorità che viene adottato consultandosi con il GPP Advisory Group<sup>43</sup>.

I Criteri Ambientali minimi sono individuati in seguito ad una fase di analisi del mercato andando a valutare, in modo attento, quelli che sono i criteri in vigore relativi alla qualità ecologica ufficiale già esistente; si ricorre anche ad altre fonti normative disponibili, come ad esempio le normative che impongono determinati standard ambientali relative all'istituzione di un quadro comune per l'elaborazione e la progettazione eco-compatibile dei prodotti connessi all'energia.

A livello nazionale, la definizione dei CAM, rientra tra i compiti del Comitato di Gestione del GPP, si vengono a creare dei Gruppi di lavoro composti da esperti e da referenti delle associazioni di categorie di produttori, i documenti che si producono sono poi sottoposti ad un confronto in *primis* con gli operatori economici e successivamente vengono approvati dal Comitato di Gestione

Quando la stesura dei CAM è terminata viene inviata ai Ministeri interessati che possono porre in essere eventuali osservazioni; il documento finale è adottato con decreto legislativo pubblicato in G.U.

È importante ribadire il dato che il GPP si basano su criteri ambientali chiari, giustificabili, variabili e ambiziosi per i prodotti e servizi; nella COMM 400/2008 la Commissione ha raccomandato la creazione di un processo per definire i criteri comuni di GPP. Nello specifico, i criteri utilizzati dagli Stati membri dovrebbero essere simili al

---

<sup>43</sup> Tale Advisory Group è un organismo con funzioni consultive della Commissione europea in materia di politiche generali su GPP e per lo sviluppo dei criteri di GPP europei. Tale organismo è composto da un rappresentante per stato membro e di cinque rappresentanti provenienti da altri portatori di interessi (per esempio: società civile, industria, piccole e medie imprese, amministrazioni locali etc.).

fine di evitare una distorsione del mercato unico nonché la riduzione della concorrenza; altro beneficio nell'avere criteri comuni si ha nel ridurre l'onere amministrativo degli operatori economici delle amministrazioni pubbliche che attuano i GPP.

Il Piano d'Azione Nazionale rinvia a determinati decreti che sono stati emanati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, tale individuazione dei criteri ambientali minimi per l'acquisto di ciascuna delle seguenti categorie merceologiche: arredi, edilizia, servizi urbani e al territorio, servizi energetici, elettronica, prodotti tessili e calzature, cancelleria, ristorazione, servizi di gestione degli edifici, trasporti.

Come già precedentemente indicato, gli acquisti verdi della P.A. sono obbligatori in base a quanto disposto dall'art.34 del Codice degli Appalti che prevede l'adozione dei CAM contenuti nei documenti approvati o che verranno approvati con Decreto Ministeriale.

Nello specifico, possiamo vedere che, l'obbligo per le stazioni appaltanti sta nell'inserire nei bandi di gara le specifiche tecniche e le clausole contrattuali che sono contenute nei documenti di CAM.

Il comma 2 dell'art.34 prevede che i CAM debbono essere tenuti in considerazione ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tenendo presente quanto contenuto nella premessa dei CAM. Essi sono costituiti da piccoli capitoli: quello della premessa e delle indicazioni generali alle stazioni appaltanti e quello dei criteri ambientali veri e propri che consiste in considerazioni ambientali collegate alle diverse fasi delle procedure di gara.

I criteri ambientali vengono individuati partendo da un'analisi di mercato del settore interessato; per la loro definizione si va ad attingere anche ad ulteriori fonti informative, come ad esempio quelle che impongono determinati standard ambientali.

La struttura e le procedure di definizione dei CAM, come più volte detto servono a facilitare il compito delle stazioni appaltanti nell'adozione dei GPP.

Volendo dare al lavoro un taglio pratico esaminiamo i CAM per l'acquisto di articoli di arredo urbano non destinati al contatto diretto con le persone.

Cominciamo col precisare che per articoli di arredo urbano si intende, le panchine, le fioriere, le transenne, i contenitori per la raccolta dei rifiuti, attrezzature ludiche, attraversamenti pedonali, accessori per piste ciclabili, bagni chimici, portabiciclette, tavoli, dissuasori di sosta, rallentatori di traffico.

In questa categoria di prodotti si va a valorizzare la caratteristica del contenuto di riciclato, nello specifico possiamo far riferimento a determinate norme: l'art.179 del D.Lgs. 152/2006 ce individua la gerarchia dei rifiuti andando ad anteporre la prevenzione, il riutilizzo e riciclaggio al recupero ed allo smaltimento.

E' fondamentale citare anche la COMM 571/2011 "Tabella di marcia verso un Europa efficiente nell'impiego delle risorse, nello specifico il punto 3.3 va a fissare al 2020 l'obiettivo di gestire i rifiuti come una risorsa facendo in modo che il riciclaggio divenga opzione economicamente interessante per gli operatori pubblici e privati, nel fare ciò è necessario andare ad attribuire una priorità maggiore al riuso e andare ad adottare politiche che siano volte alla progettazione di prodotti basati sul ciclo di vita, in tali politiche è doveroso richiamare Green Public Procurement che risulta essere l'anello di congiunzione tra produzione e consumo sostenibile.

L'applicazione dei CAM serve a sviluppare un mercato di prodotti costituiti da materiale riciclato, nonché promuovere l'utilizzo dei rifiuti come una risorsa.

Altro settore che portiamo all'attenzione è relativo ai CAM per l'acquisto di carta per copia e carta grafica; i criteri sono divisi per due tipologie di carta: la carta costituita da fibre di cellulosa riciclata per almeno il 70% e la carta costituita da fibre di cellulosa miste o vergine.

Una politica di appalti verdi prevede, in merito al consumo di carta, una razionalizzazione tramite campagne di sensibilizzazione e informazione volte a favorire l'utilizzo della posta elettronica e delle procedure telematiche.

Al fine di rendere applicabile quanto detto è essenziale fare attenzione ai requisiti richiesti nelle gare per l'acquisto di apparecchiature informatiche, nonché predisporre cestini per la raccolta separata della carta.

In merito ai criteri ambientali minimi per sorgenti, apparecchi e impianti di illuminazione, essi vediamo che sono suddivisi in base alle procedure d'acquisto di: sorgenti di illuminazione per illuminazione pubblica, apparecchi di illuminazione per l'illuminazione pubblica, progettazione di impianti per illuminazione pubblica.

In base a quanto previsto dal PAN GPP l'Amministrazione, per avviare la procedura di acquisto o affidamento, deve porre in essere un'analisi delle effettive esigenze del proprio fabbisogno tenendo in considerazione lo stato reale degli impianti e guardare alla reale necessità in termini di confort luminoso e sicurezza per i cittadini.

Quanto detto sta a significare che l'Amministrazione deve valutare in modo attento l'esigenza di realizzare impianti nuovi di illuminazione e questo viene fatto andando a stimare se la sicurezza della circolazione può essere migliorata adottando misure alternative quali ad esempio segnaletica, dissuasori, etc...

Le valutazioni se migliorare gli impianti già esistenti o adottarne di nuovi va posta in essere caso per caso; andando a vedere se si è opportuno unificare l'appalto per la costruzione o l'adeguamento di un impianto con l'appalto per l'affidamento del servizio di illuminazione pubblica.

Quindi si va a valutare le tecniche che a parità di prestazioni consentono di ottenere costi di gestione e manutenzione inferiori nel medio e lungo periodo.

Per quanto concerne i CAM per l'affidamento del servizio di pulizia per la fornitura di prodotti per l'igiene, essi per essere considerati verdi, in base al PAN GPP, debbono essere: detergenti multiuso, prodotti disinfettanti, detergenti superconcentrati.

Da ultimo si prende in esame il CAM per l'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani; partiamo col dire che molti oggetti che entrano nel circuito dei rifiuti possono essere considerati ancora in grado di svolgere la propria funzione e quindi essere riutilizzati.

In molte realtà territoriali si sono avute esperienze positive in tal senso, basti pensare la vendita o cessione da parte di cooperative sociali, associazioni di volontariato, tali organizzazioni possono anche trovare in quest'attività un'occasione per creare posti di

lavoro.

È primario, a livello locale, favorire il riutilizzo di beni usati attraverso iniziative di promozione, informazione e di formazione. Per quanto concerne i rifiuti che non possono essere riutilizzabili in modo diretto debbono essere sottoposti ad operazioni di preparazione per il riutilizzo, questo al fine di poter essere recuperati e reimpiegati.

Per rendere possibile tanto il riutilizzo diretto quanto la “rigenerazione” di tali rifiuti è opportuno che a livello locale vengano individuate aree per la raccolta di beni usati; in questo modo si riduce il tempo necessario agli utenti per portare alla corretta destinazione i rifiuti. È ovvio, che alla base di tutto questo processo c'è la raccolta differenziata andando a conferire separatamente la frazione secca dalla frazione organica dalla raccolta mono materiale, dagli imballaggi in plastica, dal vetro.

## CAPITOLO III

### FUTURI SCENARI DERIVANTI DAL NEXT GENERATION EU

#### *3.1 Il Next Generation EU*

Per contribuire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus, la Commissione europea, il Parlamento europeo e i leader dell'UE hanno concordato un piano di ripresa che aiuterà l'UE ad uscire dalla crisi e getterà le basi per una Europa più moderna e sostenibile.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il fulcro del Next Generation EU e metterà a disposizione 672,5 miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri. L'obiettivo è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale. Gli Stati membri hanno preparato ed inviato i loro piani di ripresa e resilienza alla Commissione Europea che daranno diritto, se approvati dalla stessa Commissione, a ricevere fondi nell'ambito dello strumento per la ripresa e la resilienza.

Come appena detto, il Next Generation EU è uno strumento di ripresa temporaneo da 750 miliardi di euro di cui 390 miliardi di euro di sovvenzioni e 360 miliardi di euro di prestiti, in capitali raccolti sui mercati finanziari.

Il dispositivo per la ripresa e resilienza, alias Recovery e resiliency facility, che rappresenta il cuore del di Next Generation EU, metterà a disposizione 672,5 miliardi di euro di cui 360 miliardi di euro di prestiti e 312,5 miliardi di euro di sovvenzioni, ed incide su quasi il 90% dei 750 miliardi complessivi di Next Generation EU. I restanti investimenti sono rappresentati da una serie di programmi ed interventi quali il REACT-EU da 47,5 miliardi di euro; Orizzonte Europa da 5 miliardi di euro; InvestEU da 5,6 miliardi di euro; Sviluppo rurale da 7,5 miliardi di euro; Fondo per una transizione giusta da 10 miliardi di euro; RescEU da 1,9 miliardi di euro.

I criteri di ripartizione delle sovvenzioni, per ogni Stato membro, sono stati: la disoccupazione relativa nel periodo 2015-2019, l'inverso del PIL pro capite, la quota di popolazione, calo del PIL reale nel 2020, il calo complessivo del PIL reale nel periodo 2020-2021.

L'Italia ha avuto accesso a una quota di 209 miliardi, fetta che equivale al 27,8% dell'intero importo.

La novità più dirompente è che l'intera somma di 750 miliardi di euro verrà raccolta sui mercati con l'emissione di debito comune, garantito in solido da tutti i Paesi della UE.

### *3.2 Il PNRR- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

Il PNRR è il dettagliato resoconto del programma di investimenti che l'Italia intende avviare, da qui al 2026, per risollevare l'economia interna dalla crisi provocata dalla pandemia da coronavirus. Suddiviso in 6 missioni e 16 componenti.

Il PNRR si inserisce nell'ambito del Next Generation EU, definito il "Piano Marshall" europeo per risollevare l'economia dei Paesi dell'Unione. L'Italia e gli altri Paesi membri hanno dovuto mettere a punto un documento programmatico da inviare alla Commissione Europea, in cui indicano nel dettaglio come intendono investire i fondi garantiti a livello comunitario. Stiamo parlando di 248 miliardi di euro con l'obiettivo primario di "riparare i danni creati dalla pandemia"<sup>44</sup>. La gran parte dei fondi disponibili, i 191,5 miliardi del PNRR, viene dai fondi europei: 122,6 miliardi di prestiti e 68,9 miliardi a fondo perduto. A questi si aggiungono 30 miliardi del Fondo complementare per dare vita ai progetti inseriti nello stesso PNRR. Stanziati, inoltre, ulteriori 26 miliardi di euro da destinare alla realizzazione di opere specifiche. L'Italia potrà disporre delle risorse fino al 2026

Il PNRR, 337 pagine di testo, è stato definito da Palazzo Chigi "un intervento epocale". Le riforme da attuare e i relativi investimenti sono organizzati in 6 missioni, suddivise per aree tematiche, e 16 componenti: di cui 50 miliardi di euro per "digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura"; 68,6 miliardi di euro per "rivoluzione verde e

---

<sup>44</sup> Mario Draghi nella relazione al Parlamento per l'approvazione del PNRR.

transizione ecologica”; 31,4 miliardi di euro per “infrastrutture per mobilità sostenibile e interconnessa”; 31,9 miliardi di euro per “istruzione e ricerca”; 22,4 miliardi di euro per “politiche attive del lavoro e della formazione, inclusione sociale e coesione territoriale” ed infine 18,5 miliardi di euro stanziati per la missione “salute”.

L’Italia, appunto, è la prima beneficiaria in Europa dei due strumenti del Next Generation UE: il dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il pacchetto di assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori di Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto.

Nella parte dedicata alle riforme da attuare, nel PNRR, viene previsto che queste e gli investimenti programmati hanno la finalità di eliminare i vincoli burocratici, rendere più efficace ed efficiente l’azione amministrativa, e ridurre tempi e costi per cittadini e imprese, si mira a semplificare e accelerare attraverso interventi da realizzare in tempi rapidi le procedure direttamente collegate all’attuazione del PNRR; in particolare la VIA statale e quella regionale, l’autorizzazione dei nuovi impianti per il riciclo dei rifiuti, le procedure autorizzatorie per le energie rinnovabili e quelle per assicurare l’efficientamento energetico degli edifici e la rigenerazione urbana (edilizia urbanistica) nonché le Conferenze di servizi per l’approvazione dei progetti e le infrastrutture per la transizione digitale.

### *3.2.1 Semplificazione in materia di contratti pubblici*

Obiettivo del Piano è anche la Semplificazione in materia di contratti pubblici, sul tema infatti in via di urgenza è introdotta una normativa speciale sui contratti pubblici che rafforzi le semplificazioni già varate con il decreto-legge n. 76/2020, come quelle che prevedono un termine massimo per l’aggiudicazione dei contratti. La complessità del vigente codice dei contratti pubblici ha causato diverse difficoltà attuative. La riforma prevista si concreta nel recepire le norme delle tre direttive UE (2014/23, 24 e 25), integrandole esclusivamente nelle parti che non siano self executing e ordinandole in una nuova disciplina più snella rispetto a quella vigente, che riduca al massimo le regole che vanno oltre quelle richieste dalla normativa europea, anche sulla base di una comparazione con la normativa adottata in altri Stati membri dell’UE.

Le misure a regime, per quel che riguarda la riforma del codice dei contratti pubblici, saranno varate utilizzando in particolare lo strumento della legge delega. Il disegno di legge delega è da presentare in Parlamento entro il 31 dicembre 2021 e si prevede che i decreti legislativi vengano adottati entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega. Viene prevista anche una semplificazione e razionalizzazione delle normative in materia di procedimenti in materia ambientale e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale ("VIA"). Si prevede di sottoporre le opere previste dal PNRR ad una speciale VIA statale che assicuri una velocizzazione dei tempi di conclusione del procedimento, demandando a un'apposita Commissione lo svolgimento delle valutazioni in questione attraverso modalità accelerate, come già previsto per il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC 2030).

Inoltre, quanto al rapporto tra la VIA e gli altri strumenti autorizzatori ambientali, va ulteriormente ampliata l'operatività del Provvedimento Unico in materia Ambientale ("PUA"), il quale, venendo a sostituire ogni altro atto autorizzatorio, deve divenire la disciplina ordinaria non solo a livello regionale, ma anche a livello statale.

### *3.2.2 Recovery Procurement Platform*

La riforma mira alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici per il sostegno delle politiche di sviluppo, attraverso la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici. Consiste in tre diverse azioni. In primo luogo, si definiscono azioni di formazione e supporto, attraverso un intenso programma di informazione, formazione e tutoraggio svolto da personale specializzato nella gestione delle procedure di acquisto, in modalità digitale e nell'utilizzo di strumenti avanzati di acquisto e negoziazione.

La seconda linea di azione riguarda la definizione di strumenti di acquisto avanzati: mettendo a disposizione delle Amministrazioni specifici "contratti" (es. contratti-quadro/accordi quadro, contratti ad hoc) funzionali alla più efficiente ed efficace realizzazione dei progetti, nonché servizi di formazione e supporto necessari per il loro ottimale utilizzo. Consip utilizzerà le proprie competenze tecniche per svolgere tutte le attività necessarie alla realizzazione, gestione e supporto nell'utilizzo dei contratti, tra cui la valutazione dei bisogni, la pianificazione delle procedure, la preparazione della

documentazione di gara, la gestione dei contratti.

Infine, si procederà all'evoluzione del sistema nazionale di eProcurement, attraverso la digitalizzazione end-to-end dei processi di approvvigionamento pubblico. Comprende diversi progetti per l'evoluzione del Sistema Nazionale di eProcurement, tra cui: -Smart Procurement - digitalizzazione completa delle procedure di acquisto, dalla valutazione delle esigenze fino all'esecuzione del contratto; Interoperabilità del Sistema eProc con i sistemi gestionali delle PA, degli Operatori Economici e degli altri soggetti coinvolti nei processi di approvvigionamento pubblico (organismi di controllo e monitoraggio, aggregatori di appalti e CPB regionali, ecc.);

-Abilitazione digitale delle PO - digitalizzazione dei processi di dichiarazione e verifica dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici;

-Sessioni d'asta" digitali - ottimizzazione dell'incontro tra domanda di PA e offerta di PO con particolare riferimento a Micro e PMI;

-CRM evoluto con funzioni di chatbot, digital engagement, knowledge management, e-learning e social collaboration per i servizi di informazione, formazione e supporto agli utenti (PA e OE);

-Intelligenza Artificiale/Machine learning per l'osservazione e l'analisi delle tendenze nell'uso degli strumenti di acquisto, delle dinamiche di mercato e di spesa e dei comportamenti di PA e OE;

-"Status chain" per le attività di verifica e audit dei processi di e-Procurement attraverso l'uso della tecnologia blockchain.

### *3.2.3 Adozione di criteri ambientali minimi per eventi culturali*

Nella terza componente del PNRR "Turismo e Cultura" si intende impostare una strategia di sostegno e rilancio di questi settori, focalizzata su: rigenerazione del patrimonio culturale e turistico, valorizzazione degli *asset* e delle competenze distintive e digitalizzazione dell'accesso.

La rigenerazione del patrimonio culturale e turistico sarà realizzata tramite un ampio programma di misure di ristrutturazione degli *asset* chiave turistici e culturali.

Gli investimenti identificati toccheranno tutte le "anime" del territorio. Riguarderanno i siti culturali delle grandi aree metropolitane, con particolare attenzione alle aree

periferiche, sfruttando la partecipazione culturale come leva di inclusione e “rigenerazione” sociale. Tutti questi interventi seguiranno una filosofia di sostenibilità ambientale, migliorando l’efficienza energetica degli edifici e rinnovando le pratiche di organizzazione/gestione degli eventi culturali in una logica di sostenibilità. Gli interventi sui luoghi “fisici” saranno completati da una serie di progetti volti a migliorare l’efficienza energetica degli edifici legati settore culturale/creativo.

Lo scopo della riforma è quello di migliorare l’impronta ecologica degli eventi culturali (mostre, festival, eventi culturali, eventi musicali) attraverso l’inclusione di criteri sociali e ambientali negli appalti pubblici per eventi culturali finanziati, promossi o organizzati dal pubblico autorità. L’applicazione sistematica e omogenea di questi criteri consentirà la diffusione di tecnologie/prodotti più sostenibili e supporterà l’evoluzione del modello operativo degli operatori di mercato, spingendoli ad adeguarsi alle nuove esigenze della Pubblica Amministrazione.

## CONCLUSIONI

Sen. Andrea Ferrazzi

Membro 13<sup>a</sup> Commissione permanente (Territorio, ambiente, beni ambientali) Senato della Repubblica

“Il Next generation EU definisce una rivoluzione sia relativamente alle politiche, sia relativamente al suo finanziamento. In entrambi i casi, si tratta di una straordinaria occasione verso l’integrazione dell’Unione europea. In particolare non sfugge il salto qualitativo che il suo finanziamento prevede, realizzato non più attraverso la contribuzione dei singoli paesi, ma attraverso debito comune europeo.

Relativamente ai contenuti come non essere d’accordo con il Presidente Draghi, che nel presentare il PNRR l’ha definito “la rivoluzione verde”. Di questo in fondo si tratta: un piano di trasformazione strutturale del nostro paese in modo da renderlo resiliente, competitivo, sostenibile, capace di generare valore.

La transizione va coniugata su tre aspetti dirimenti: sostenibilità ambientale, sociale ed economica. Evidentemente non si tratta di una passeggiata: ogni scelta modifica lo status quo e dunque ha bisogno di consapevolezza, capacità decisionale, politiche di accompagnamento economiche e sociali differenziate.

Si tratta, in un’ultima analisi, di comprendere che i singoli paesi non sono in grado né di agire politiche efficaci sulle grandi questioni (si pensi alla crisi climatica), né di attivare politiche di crescita sostenibile per il benessere dei cittadini. Solo l’Unione europea può farlo.”

Sen. Simona Flavia Malpezzi

Capogruppo del Partito Democratico al Senato della Repubblica.

Già Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Rapporti con il Parlamento) nel Governo Conte II e Draghi.

“A seguito del dibattito parlamentare sulla proposta di PNRR presentata dal Governo Conte II al Parlamento il 15 gennaio (dibattito conclusosi il 15 aprile) il Governo Draghi ha presentato (il 25 aprile) un nuovo testo del PNRR, oggetto di comunicazioni del Presidente del Consiglio alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e 27 aprile. Successivamente, il 30 aprile, il PNRR dell’Italia è stato ufficialmente trasmesso alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento italiano).

Sul PNRR dell'Italia la Commissione europea, il 22 giugno 2021, ha fornito una valutazione globalmente positiva. L'approvazione del PNRR avrà luogo, sulla base della proposta della Commissione, ad opera del Consiglio dell'Unione europea, entro quattro settimane dall'adozione della proposta della Commissione (ovvero entro il 20 luglio 2021).

L'esecutivo ha tenuto conto delle priorità di intervento e delle modalità di stesura del PNRR indicate dal Parlamento sia in occasione della presentazione delle Linee guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza con l'approvazione della Risoluzioni della Camera e del Senato il 13 ottobre 2020 sia con gli orientamenti sulla Proposta di Piano nazionale di ripresa e di resilienza contenute nelle Risoluzioni approvate il 31 marzo 2021.

Il 27 aprile le Camere hanno approvato, col parere favorevole del governo, una risoluzione di maggioranza che impegna l'esecutivo ad "assicurare il pieno coinvolgimento del Parlamento" e "la leale collaborazione con le Regioni e gli Enti Locali" nelle fasi di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, con la trasmissione della necessaria documentazione relativa al conseguimento dei traguardi e degli obiettivi intermedi in modo da consentire al Parlamento di monitorare l'attuazione e l'impatto dei singoli interventi.

Il ruolo del Parlamento -dunque- sarà fondamentale, soprattutto, durante tutta l'attuazione del Piano. Come ha avuto modo di ribadire il premier Draghi, dopo l'incontro con la Presidente Von der Leyen, l'approvazione da parte della Commissione è infatti soltanto il primo passo. Nei prossimi mesi ci aspetta un cammino impegnativo, per avviare i progetti di investimento previsti e per portare avanti l'agenda di riforme necessarie per spendere bene e non sprecare le risorse europee.

Ma i nostri interventi non si limiteranno all'attuazione del PNRR: il Parlamento sarà protagonista nella definizione di altri interventi normativi in materia economica che si dovranno muovere in coerenza con la politica di investimento verso le transizioni ecologica e digitale e le finalità di alcuni progetti particolarmente qualificanti, come il superbonus al 110 per cento e la rigenerazione del patrimonio pubblico residenziale, nonché con le priorità orizzontali, con particolare riferimento alle misure in materia di occupazione giovanile e femminile. In questo senso, ritengo indispensabile mettere in campo un intervento strutturale in materia di formazione e aggiornamento professionale

per consentire ai ragazzi e ai lavoratori di poter essere parte integrante di questa grande transizione dei processi produttivi. Le ragazze, in particolare, andranno orientate verso le discipline STEM perché il futuro si fonderà sulla transizione digitale e sull'innovazione. La quarta rivoluzione industriale sarà quella del capitale umano”

On. Alessia Rotta

Presidente VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) Camera dei Deputati

“Da qui al 2050 il mondo consumerà risorse pari a tre pianeti, si prevede inoltre che nei prossimi quarant'anni il consumo complessivo dei materiali raddoppierà e parallelamente la produzione annuale di rifiuti aumenterà del 70 % entro il 2050.

Nel concetto di sostenibilità, inteso con una chiave possibilmente più ampia per il cambiamento che cerchiamo, troviamo una chiave di lettura per dare una risposta vera alla richiesta di cambiamento che oggi arriva dalla società che identifica il concetto di sostenibilità essenzialmente con la possibilità di stare meglio vedendo tutelati i propri diritti: alla salute ed al benessere, alle pari opportunità di vita mediante la riduzione delle disuguaglianze sociali ed economiche, ad un ambiente sano mediante la cura dell'ecosistema.

La sostenibilità è un'esigenza non più ignorabile e che potrebbe consentire all'uomo di ristabilire un patto di convivenza rispettosa che ormai è rotto. Esiste oggi l'opportunità di ristabilire un legame di comunità intorno al progetto della transizione ecologica, in cui l'energia è una delle componenti più importanti, chiamando tutti a tessere la tela che dovrà sostenerla.

Il mondo delle imprese e del lavoro lo ha capito da tempo. Anche la finanza si sta profondamente interrogando sugli investimenti e sulla necessità di integrarne i parametri di valutazione. Il nuovo capitalismo passa dalla consapevolezza che la valutazione dell'impatto sociale, economico ed ambientale che genera l'investimento è diventata la terza dimensione da valutare accanto alle categorie classiche del rischio e del rendimento. Per quanto riguarda il **Next Generation EU (NGEU)**, che rappresenta un'occasione storica per il nostro Paese (pacchetto da 750 miliardi di euro che include un Fondo per la Ripresa e la Resilienza da 672,5 miliardi di euro), a partire dal 2021 e fino al 2023, l'Italia

avrà a disposizione circa 208,8 miliardi di euro, tra prestiti e finanziamenti a fondo perduto, per far fronte alle conseguenze sanitarie, economiche e sociali della pandemia del Covid-19.

Facendo seguito a ciò che la stessa Commissione europea indicava, il lavoro svolto in Commissione Ambiente sul Piano Nazionale di ripresa e resilienza, ha portato all'integrazione di meccanismi di controllo della spesa secondo il principio del "do not significant harm"; la spesa non deve provocare danni all'ambiente. Il 37% delle risorse del Recovery sarà destinato ad investimenti per la transizione verde, con l'obiettivo di contribuire al raggiungimento dei target climatici, della neutralità climatica al 2050 e della riduzione dell'emissioni, almeno del 55%, nel 2030; questi sono i target europei e fanno parte del Green Deal

Per l'Italia la scelta convinta dell'economia circolare è fondamentale e quindi è necessario sostenere le aziende nel processo di raggiungimento ad elevati standard ambientali (di prodotto e di processo) e di investimento in tecnologie e impianti che riducano le emissioni, nonché i consumi energetici e di materie prime.

Per questo risulta centrale promuovere il mercato delle materie prime seconde, anche con specifico riferimento alla creazione di un mercato di sbocco dei prodotti in possesso dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) e dei materiali provenienti da fonti rinnovabili, ridurre gli sprechi, favorire l'utilizzo di materiali con crescente percentuale di riciclato e la creazione di piattaforme di scambio

Un pilastro importante di tale trasformazione è costituito dall'end of waste. Bisognerà accelerare a livello centrale la fase di produzione di EoW mediante un iter più breve e riorganizzazioni di tipo tecnico e creazione di portale accessibile all'esterno.

Altro aspetto centrale è l'implementazione della qualità della raccolta differenziata con finalità di riciclo, e per questo sono opportuni interventi mirati sui comuni.

Fino ad oggi la normativa in materia di economia circolare si è occupata soprattutto della fase finale del prodotto. Oggi invece l'Unione europea ci indica una strada nuova che è quella della progettazione e dell'eco-design di prodotti disassemblabili, riciclabili e a ridotto impatto ambientale; fino all'80% dell'impatto ambientale dei prodotti è

determinato nella fase di progettazione, ma il modello lineare “prendi,-produci-usa-getta” non incentiva adeguatamente i produttori a incrementare la circolarità dei loro prodotti. Appunto bisogna facilitare la costituzione di partnership e collaborazioni territoriali e/o di filiera al fine di realizzare pratiche di simbiosi industriale orientate ad ottimizzare risorse, favorire lo sviluppo locale e creare occupazione. Vanno quindi promosse aree produttive attrezzate, organizzati distretti eco-industriali, stimolate le reti di impresa

Serve inoltre investire nella formazione di competenze green nella pubblica amministrazione e nel rafforzamento delle agenzie ambientali completando l’attuazione della legge 132 del 2016, che ha istituito il sistema nazionale per la protezione dell’ambiente, per accompagnare i processi di sviluppo dell’economia verde.

Questo rafforzamento diventa centrale laddove nel PNRR, che mette a disposizione 6,3 mld di euro per la linea d’azione "Impresa verde ed economia circolare”, si indica un intervento di riforma normativa, denominato “Circolarità e tracciabilità” volto all’attuazione del piano d’azione europeo per l’economia circolare e per regolare l’organizzazione e il funzionamento del sistema di tracciabilità dei rifiuti.

I Cam hanno un rilievo importantissimo nell’economia circolare e sono tra i punti di eccellenza citati a livello europeo come best practice dell’economia circolare italiana. I Criteri Ambientali Minimi (CAM) sono i requisiti ambientali ed ecologici definiti dal Ministero dell’Ambiente volti ad indirizzare le Pubbliche Amministrazioni verso una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti fornendo indicazioni per l’individuazione di soluzioni progettuali, prodotti o servizi migliori sotto il profilo ambientale.

Gli acquisti verdi (o Green public procurement) devono tener conto dell’intero ciclo di vita di un prodotto o servizio, dal suo smaltimento, alla sua disponibilità sul mercato, alla trasparenza della filiera produttiva.”



## BIBLIOGRAFIA

ALBERTI C., Tutela ambientale, politica sociale e appalti: verso uno sviluppo sostenibile del mercato unico. Primi interventi interpretativi della Commissione CE, in Riv. trim. appalti, 2002.

ANELLI C., Pubblico e privato in materia di contratti dello Stato e degli enti pubblici, in Cons. Stato, XVII, 1966, 459–72.

ANGELINI A., Parole, simboli e miti della natura. Palermo: Qanat. 212, pp. 295-296.

BELLOMO G., Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello ambientale, in Diritto Pubblico Comparato Europeo, 2, 2008, p. 940 ss.

BENNATI A Manuale di contabilità di Stato, Napoli; L'attività contrattuale nella contabilità pubblica, (Atti del VII Convegno di contabilità pubblica, Perugia 22 – 24 ottobre 1982), in Quad. Reg. Umbria, 1984.

BENTIVEGNA C., Elementi di contabilità pubblica, Milano, 1975.

BROCCIA M., Criteri ecologici nell'aggiudicazione degli appalti, in Urbanistica e Appalti, 2003, p. 168.

BUSCEMA S., Trattato di contabilità pubblica, vol. V, Roma, 1990.

CAFAGNO M., Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattativo, comune. 2017.

CAMMEO C., I contratti della Pubblica Amministrazione, Firenze, 1954.

CANIGGIA M., Il problema dell'ammissibilità del contratto di diritto pubblico, in Amm. It., N. 4 aprile, 1992.

CARANTA R., I contratti pubblici, Giappichelli, 2012, p. 492.

CARBONE, CARINGELLA, DE MARZO (a cura di), L'attuazione della legge quadro sui lavori pubblici. Commentario, Ipsoa, 2000, p. 374-380.

CE, Quinta Sez., 9 luglio 1989, Enichem Base e a. c. Cinisello Balsamo, causa C-380/87, in Raccolta, 1989, pp. 2491 ss.

CLARICH M., La tutela dell'ambiente attraverso il mercato, in Dir. pub., n. 1, 2007, p. 219.

Comunicazione interpretativa della Commissione “Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici”, 2001/C 333/08,

in G.U.C.E., C 333 del 28.11.2001, p. 27.

CONTUCCI M., *L'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Padova, 1942.

Corte Giust. CE, 17 settembre 2002, causa C-513/99, *Concordia Bus Finland*.

Corte Giust. CE, 4 dicembre 2003, causa C-448/01, *EVN AG. et Wienstrom GmbH c. Republik Österreich*, in *Racc. I*, p. 1427 e ss.

Corte giust. CE, 9 luglio 1992, *Commissione c. Belgio (c.d. Rifiuti dei Valloni)*, causa C-2/90, in *Raccolta*, 1992, pp. I-4431 ss.

Corte giust. CE, *Prima Sez.*, 11 dicembre 2001, *Commissione c. Italia (c.d. Oli usati)*, causa C-376/00, in *Raccolta*, 2001, pp. I-9849 ss.

DALY H E., COBB J.B., *For the Common good*, Boston: Beacon Press, 1989.

DE MATTEIS A., *La disciplina degli appalti pubblici nel diritto comunitario ed i suoi effetti sul codice dei contratti*, in SAITTA F., *Appalti e contratti pubblici - eBook - Cedam | ShopWKI*.

DIAMOND J., *Collapse. How Societies Choose to Fail or Succeed*. New York: Viking, 2004.

FENNI B., *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile in www.AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica*.

FIDONE G., *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte ecoefficienti*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, V, 2012, p. 819- 820.

GRECO G., *Il sistema comunitario degli appalti pubblici*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pag. 1333.

<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

JACQUE' J., *L'acte unique européen*, in "Revue Trimestrelle Droit Européen", 1986, p. 608.

LOTTINI M., *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*, in *Foro amm. CDS*, 2002, p.1936.

LUGARESI N., *Diritto dell'Ambiente*, Padova, 2004.

Mario Draghi nella relazione al Parlamento per l'approvazione del PNRR.

MORBIDELLI G., ZOPPOLATO M., *Gli appalti pubblici*, in CHITI M. P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, I, Milano, 2007.

OCCHIENA M., *Norme di gestione ambientale*, cit., precisa: "il codice segna una tappa importante nella tutela dell'ambiente. Infatti, in applicazione delle indicazioni

comunitarie...il legislatore delegato ha tentato nel codice di integrare la disciplina dell'evidenza pubblica con la difesa dell'ecosistema”.

RULLANI E, *Modernità sostenibile*, Venezia: Marsilio, 2010, p. 35.

SANDULLI M.A., DE NICTOLIS R., GAROFOLI R., (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, II, 2008, 1465 ss.

SCIANDONE, *La UE precisa: “Concessioni da affidare soltanto ricorrendo a gare pubbliche”*, in *Edilizia e Territorio*, 2000, 17, p. 42-43.

SENATORE G., *Storia della sostenibilità. Dai limiti della crescita alla genesi dello sviluppo*, Milano, 2013.

SPAGNUOLO F., *Il Green public procurement e la minimizzazione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pub. comunitario*, 2006, p. 397.

SPINELLI, QUARTA, *Appalti pubblici europei: la comunicazione interpretativa della commissione in tema di concessioni*, in questa Rivista, 2000, p. 585-590.

STRANGE T., BAYLEY A., *Sustainable Development. Linking economy, society, environment*. OSCE Report, Geneva, 2008 p.11.

*The world Commission on Environmental and Development, Our Common Future; Brundtland Report 1987.*

TIEZZI E., MARCHETTINI N., *Che cos'è lo sviluppo sostenibile?* Roma: Donzelli Editore, 1999, p. 39.

VALLANIA, *Le innovazioni apportate dalla Comunicazione interpretativa della Commissione nel settore delle concessioni pubbliche*, in questa Rivista, 2000, p. 838-853.