

Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani



MASTER UNIVERSITARIO DI II LIVELLO
“APPALTI E CONTRATTI PUBBLICI (MAC)”
A.A. 2019-2020

Far scoppiare una rivoluzione attraverso il
GPP. Attuali criticità e speranze per il
futuro.

Relatore

Avv. Michele Rizzo

Tesi Master

Federica Campolo

We two, how long we were fool'd,
Now transmuted, we swiftly escape as Nature escapes,
We are Nature, long have we been absent, but now we return,
We become plants, trunks, foliage, roots, bark,
We are bedded in the ground, we are rocks,
We are oaks, we grow in the openings side by side,
We browse, we are two among the wild herds spontaneous as any.

(Walt Whitman - We Two, How Long We Were Fool'd)

Indice

Introduzione.....	I
-------------------	---

CAPITOLO I

ANTICHI CONTRASTI E NUOVE SINERGIE TRA AMBIENTE E MERCATO

1. L'emersione del principio di sviluppo sostenibile e l'approdo verso la c.d. <i>blue economy</i>	1
2. Garanzie pubblicistiche e strumenti di mercato a tutela dell'ambiente.....	7
3. L'uso strategico dei contratti pubblici e la nascita del <i>Green Public Procurement</i>	13

CAPITOLO II

GLI APPALTI VERDI NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. Gli appalti verdi nel Codice dei contratti pubblici del 2016.....	23
2. La rilettura del principio di economicità.	28
3. I criteri ambientali minimi.	31
4. L'offerta economicamente più vantaggiosa e il costo del ciclo di vita.....	37
5. Gli attori istituzionali coinvolti nell'applicazione del GPP.	43

CAPITOLO III

PROFILI APPLICATIVI DEL *GREEN PUBLIC PROCUREMENT*

1. Le risultanze dei primi monitoraggi.	46
2. Difficoltà applicative del Codice degli appalti: i CAM alla prova. ...	57
3. La lenta rivoluzione verso l'economia circolare: la necessità di una strategia di lungo periodo.	62
3.1 Alla ricerca della discrezionalità perduta. Alcune riflessioni.....	64
3.2 È l'incompetenza l'origine di tutti i mali?.....	67
4. I CAM al vaglio del giudice amministrativo.	70
5. Riflessioni conclusive: per una rivoluzione ambientale.	73
Bibliografia.	77

INTRODUZIONE

Con l'avvento del nuovo millennio le tematiche ambientali hanno iniziato ad affacciarsi sempre con maggiore insistenza nel dibattito culturale europeo, al punto che, oggi, la tutela del nostro ecosistema è divenuta una delle sfide principali a cui gli Stati membri sono chiamati a rispondere.

Questi anni hanno visto l'Europa perseguire un lento ma costante mutamento di prospettiva, una ridefinizione dei suoi obiettivi, delle ragioni della sua stessa esistenza. Da Unione intesa come semplice mercato unico, infatti, si è assistito al passaggio verso l'idea di un'Europa che sia, in primo luogo, comunità di cittadini, attenta a perseguire non solo obiettivi economici, ma a garantire anche un'esistenza dignitosa a tutti i suoi abitanti presenti e futuri.

Il rapporto economia-ambiente ha così subito un radicale cambiamento, che inevitabilmente ha trovato un riflesso nella disciplina degli appalti pubblici, conducendo fino all'elaborazione del concetto di *green public procurement*, oggetto di questa disamina.

La positivizzazione della disciplina degli appalti verdi nelle direttive europee del 2004 e del 2014 – e il conseguente recepimento delle stesse nel nostro ordinamento – è stato accolto dagli interpreti con grande entusiasmo, nella convinzione che tali norme potessero determinare, finalmente, lo scoppio di una rivoluzione ambientale, capace di concretizzare gli ormai indifferibili obiettivi di sviluppo sostenibile.

Questo elaborato si pone lo scopo di indagare, a distanza di oltre quattro anni dall'adozione delle innovative misure previste in materia dal d.lgs. n. 50 del 2016, come sia cambiato il modo di acquistare delle pubbliche amministrazioni, con il fine ultimo di comprendere quale sia il tessuto economico e sociale lasciato da così tanto acclamata rivoluzione.

Dal momento che la disciplina degli appalti verdi ha l'obiettivo di uniformare gli acquisiti della pubblica amministrazione al principio di sviluppo sostenibile, attraverso la diffusione di un sistema economico di tipo circolare, si è ritenuto opportuno dedicare un capitolo introduttivo proprio a queste fondamentali tematiche. Si crede, infatti, che solo indagando quali siano le radici culturali e socio-economiche che hanno dato vita al *green public procurement* sia possibile avere cognizione della reale adeguatezza

della normativa a tal scopo disposta, nonché degli sforzi ancora da compiere per raggiungere l'agognata meta della sostenibilità.

In seguito, la trattazione sarà dedicata a una specifica analisi degli strumenti di GPP presenti nel nostro ordinamento – dopo una doverosa ricostruzione dei passaggi salienti che hanno condotto alla loro introduzione – così da individuarne pregi e criticità nella realtà applicativa.

Un'attenzione particolare sarà, poi, riservata ai CAM, la cui elaborazione, nel nostro Paese, si è mostrata avveniristica rispetto al resto dell'Europa.

Si cercherà di giungere a dimostrare che la strada così intrapresa è solo il principio, una scintilla che potrà determinare mutamenti profondi, ma che, ad oggi, risulta ancora in una fase embrionale. La materia ambientale non può rispondere a logiche di breve periodo – diversamente dall'economia – e, pertanto, non è sufficiente l'inserimento di una normativa *ad hoc*, per quanto innovativa e perentoria possa essere, per fare la rivoluzione. Questa consapevolezza, si crede, potrà consentire agli operatori del settore e agli interpreti di non allentare l'attenzione su tali tematiche. Potrà fornire il coraggio di proseguire nell'obiettivo di radicare passo dopo passo – sia nell'amministrazione che negli operatori economici – quel cambiamento culturale che solo consentirà di innovare per sempre il modo dell'uomo di rapportarsi con l'ambiente.

CAPITOLO I

ANTICHI CONTRASTI E NUOVE SINERGIE TRA AMBIENTE E MERCATO

1. L'emersione del principio di sviluppo sostenibile e l'approdo verso la c.d. *blue economy*.

Il rapporto ambiente-economia negli ultimi decenni ha subito dei profondi mutamenti¹. Con l'avvento della rivoluzione industriale e fino alla seconda metà del secolo scorso, gli operatori economici non avevano alcun interesse a conciliare la propria attività produttiva con le esigenze di tutela dell'ambiente. Per questi anni di totale disinteresse verso il destino del pianeta è stato coniato il termine di *red economy*. Si trattava di un'economia che sfruttava le risorse esistenti senza alcuna attenzione per le generazioni future, in cui i rifiuti erano considerati alla stregua di *res derelictae*.

Il passaggio successivo vede il diffondersi di una nuova consapevolezza ecologica, che si manifesta con la necessità di controllare la crescita economica, al fine di ridurre la produzione di esternalità ambientali negative. Si apprende l'urgenza di conciliare le differenti esigenze di ambiente e mercato, introducendo limiti alle attività delle imprese, traducibili in un aggravio dei costi di produzione. Si è soliti nominare tale periodo come di *green economy*. L'ambiente, pur risultando un elemento che non può non essere preso in considerazione nelle politiche economiche, viene considerato un aggravio per il mercato.

In questi ultimi anni sta cominciando ad affermarsi l'idea per cui gli obiettivi di sviluppo sostenibile possano essere trasformati da gravame in vere e proprie opportunità di crescita economica per le imprese. È emerso, infatti, il concetto di

¹ Per un approfondimento sul tema si rimanda, tra i titoli più recenti, a; G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020; F. DE LEONARDIS, *Ambiente e Costituzione economica*, in www.ildirittodell'economia.it, 2019; AA. VV., *Le politiche di programmazione per la resilienza dei sistemi infrastrutturali: economia circolare, governo del territorio e sostenibilità energetica*, Torino, 2019.

economia circolare o *blue economy*², fondato sull'assunto che i modelli economici debbano seguire gli insegnamenti offerti dai biosistemi naturali, dove tutto si riutilizza. Il tradizionale modello di economia lineare, segnato dai passaggi di produzione, consumo e smaltimento, vuole essere sostituito da un modello circolare in cui le industrie possano cogliere l'opportunità di prolungare le vite dei prodotti, riutilizzando, rinnovando e riciclando i materiali esistenti³.

Si sta comprendendo che il principio dello sviluppo sostenibile funge da collegamento tra ambiente e mercato, dal momento che un'efficace tutela dell'ambiente può ottenersi soltanto indirizzando il mercato a lavorare per quest'ultimo⁴. Un simile approccio permette di concepire ambiente e mercato in termini sinergici e non più antitetici, in quanto le attività volte all'elaborazione di prodotti verdi, oltre a favorire la crescita economica, mirano a garantire un'armoniosa coesistenza tra uomo e natura⁵.

Per meglio analizzare l'attuale modo di concepire ambiente e mercato, si ritiene utile soffermarsi sul percorso che ha condotto all'emersione del principio di sviluppo sostenibile⁶, alla base di tale mutamento. Va premesso che l'economia circolare deve essere intesa come un mezzo attraverso il quale è possibile addivenire ad un sistema economico in linea con il principio di sviluppo sostenibile.

² Per un approfondimento dell'economia circolare in un'ottica giuridica si veda A. CASTELLI, *GPP e economia circolare: le dinamiche ambientali all'interno del codice dei contratti pubblici*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 1, 725; M. MELI, *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. Critica dir. priv.*, 2017, 63; R. MORABITO, *Dall'economia lineare all'economia circolare: una transizione necessaria*, Relazione presentata al Convegno del 5-5-2016 su "L'Italia verso l'economia circolare: gli strumenti operativi per una gestione efficiente delle risorse", consultabile in www.Enea.it; G. OTTAVIANI, *L'economia circolare: un tentativo per legare crescita, sviluppo e ambiente*, in www.paroledieconomia.wordpress.com, 2016; G. PAULI, *Blue economy – 10 anni, 100 innovazioni, 100 milioni di posti di lavoro*, Milano, 2010.

³ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, cit., 163.

⁴ Cfr. G. QUINTO, *Le variabili ambientali della disciplina degli appalti pubblici*. Storia di un difficile equilibrio tra tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo economico, in www.ambientediritto.it, 2020, 1.

⁵ Le attuali politiche europee fondamentali in materia ambientale, volte al perseguimento dello sviluppo sostenibile sono: l'Accordo di Parigi (2015) e il pacchetto "*clean energy for all Europeans*" (2019); la Strategia per l'economia circolare (2015) e il *Green Deal* europeo (2019). Per ogni approfondimento in merito si veda il sito ufficiale dell'Unione Europea www.europa.eu.

⁶ Per un primo approfondimento sul tema dello sviluppo sostenibile si rinvia a F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 182 ss.; R. FERRARA, *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del diritto*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014, 19 ss.; F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 559 ss; ID, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso⁷ inizia a diffondersi, a livello internazionale, una certa attenzione per le tematiche legate alla tutela dell'ambiente. A quel periodo, infatti, risalgono i primi studi volti a testimoniare l'incapacità del nostro pianeta di sostenere una crescita economica incontrollata, evidenziando la concreta possibilità di un rapido esaurimento delle risorse naturali esistenti⁸.

Strettamente ancorata all'emersione delle istanze ambientaliste è proprio l'elaborazione del principio di sviluppo sostenibile. Questo è stato considerato dagli studiosi come il cuore pulsante del diritto dell'ambiente, il fondamento di tutti gli altri principi, da intendersi come sue applicazioni e traduzioni⁹.

È noto il meccanismo con cui i principi ambientali sono entrati a far parte del nostro sistema di valori: questi si sono sviluppati prima, in forma di *soft law*, nel contesto internazionale, giungendo solo successivamente nell'ordinamento nazionale, attraverso il recepimento del diritto comunitario, da considerarsi quale passaggio intermedio.

Non discostandosi da tali modalità, la più risalente e celebre definizione di sviluppo sostenibile nasce nel contesto internazionale, come frutto dei lavori della c.d. Commissione Brundtland. Questa, nel 1987, ha identificato tale principio con una crescita economica capace di rispondere ai bisogni presenti senza compromettere la possibilità delle future generazioni di soddisfare i propri¹⁰.

⁷ Gli anni Settanta hanno visto una prima affermazione di istanze di tipo collettivistico, volte a tutelare interessi diffusi e collettivi, come risultato di un pervasivo miglioramento del tenore di vita della popolazione occidentale.

⁸ Su tutti si pensi al Rapporto sui limiti dello sviluppo (c.d. Rapporto Meadows) del 1972, commissionato al *Massachusetts Insitut of Technology* dal Club di Roma. Attraverso una simulazione al computer (World 3) delle conseguenze causate dalla crescita demografica sull'ecosistema veniva prospettato come uno sfruttamento incontrollato delle risorse naturali avrebbe condotto, in breve termine, al raggiungimento di uno scenario malthusiano. In questa situazione la produzione industriale si riduce drasticamente e la crescita della popolazione rallenta, conducendo ad uno stato stazionario in cui il tenore di vita cala, diffondendosi un generale stato di povertà e bisogno. Si tratta, a bene vedere, di una prima elaborazione del principio di sviluppo sostenibile. Cfr. AA. VV., *The Limits to Growth*, New York, 1972.

⁹ In questi termini si è espresso, tra gli altri, F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, 570 ss.

¹⁰ Si tratta di una Commissione internazionale (la *World Commission on Environment and Development*), così chiamata dal nome dell'allora Primo Ministro norvegese, istituita nel 1983 dalle Nazioni Unite. I suoi lavori terminarono con l'emanazione del Report *Our Common Future*, che definiva lo sviluppo sostenibile come «*development which meets the needs of the present generation whitout compromising the ability of the future generation to meet theirs*». Cfr. G.H. BRUNDTLAND, *Il futuro di tutti noi. Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, Milano, 1989.

Tale nozione subisce alcune modifiche e integrazioni a seguito della c.d. Conferenza di Rio de Janeiro del 1992, terminata con la Dichiarazione sull'ambiente e lo sviluppo. In quella sede viene precisato che, al fine di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile, le politiche di protezione dell'ambiente devono necessariamente costituire parte integrante dei processi di crescita economica¹¹. Emerge, con questa nuova formulazione, la consapevolezza che le esternalità ambientali negative non possono essere viste come degli inevitabili prodotti dello sviluppo.

Successivamente e con un certo ritardo, la sensibilità ambientalista approda nel contesto comunitario che, recependo gli insegnamenti di stampo internazionale, introduce riferimenti al principio in esame, in primo luogo, nel testo del Trattato sull'Unione Europea, grazie alle modifiche a questo apportate dal Trattato di Amsterdam del 1997¹². La sua attuale formulazione, così come determinata dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, al suo art. 3 stabilisce che l'Unione «si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di miglioramento della qualità dell'ambiente».

In secondo luogo, rilevante risulta la formulazione dell'art. 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹³ che afferma la necessità di integrare la protezione

¹¹ Più precisamente, il principio 4 di tale dichiarazione sancisce che «*in order to achieve sustainable development, environmental protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it*». Il Trattato di Amsterdam è stato considerato il punto di svolta nel cammino europeo verso l'accoglimento di una politica ambientalista, introducendo il fondamentale principio di integrazione. Questo impone di considerare la materia ambientale in qualsiasi attività dell'Unione Europea. Cfr. G. FIDONE, *Gli appalti verdi: all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in Riv. It. Dir. Pub., 2012, 819, per cui «tale previsione è particolarmente importante perché afferma il principio che tutte le politiche comunitarie producono effetti, diretti o mediati, sull'ambiente, con la conseguenza che la protezione ambientale non può più essere perseguita isolatamente, ma necessita di essere opportunamente integrata in tutte le altre politiche comunitarie. La tutela dell'ambiente assume, dunque, un carattere trasversale che orienta il perseguimento di tutte le altre politiche comunitarie ed è in essa integrata».

¹² Si fa riferimento al suo art. 2, che parla di «sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche», mentre all'art. 6 viene introdotto il principio di integrazione delle esigenze ambientali nella definizione delle politiche comunitarie. Il documento è consultabile su www.eur-lex.europa.eu.

¹³ Nel 1999, il Consiglio europeo ha ritenuto che fosse opportuno riunire in una Carta i diritti fondamentali riconosciuti a livello dell'UE, per dare loro maggiore visibilità. Questa è stata proclamata ufficialmente a Nizza nel dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione. È diventata giuridicamente vincolante nell'UE con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, a dicembre 2009, ed ora ha lo stesso effetto giuridico dei trattati dell'Unione. Il documento è consultabile su www.eur-lex.europa.eu.

dell'ambiente nelle politiche europee, in modo che queste risultino conformi al principio di sviluppo sostenibile¹⁴.

Nel nostro ordinamento lo sviluppo sostenibile viene positivizzato nel Codice dell'ambiente¹⁵ all'art. 3 *quater*¹⁶, introdotto a seguito delle modifiche a questo apportate dal d.lgs. n. 4 del 2008¹⁷. Vale la pena, in questa sede, spendere alcuni brevi cenni per delinearne il contenuto.

Il primo comma dell'art. 3 *quater* riprende letteralmente la definizione di sviluppo sostenibile così come emersa nel contesto internazionale, attraverso un richiamo all'etica e all'equità intergenerazionale¹⁸. Al suo secondo comma il legislatore concentra l'attenzione sull'attività amministrativa che, ove richieda l'esercizio di discrezionalità¹⁹, impone alla p.a. di attribuire una considerazione prioritaria alle

¹⁴ «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile».

¹⁵ D.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, recante «Norme in materia ambientale», pubblicato nella G.U. n. 88 del 14 aprile 2006.

¹⁶ L'articolo è attualmente così formulato: «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

Anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione.

Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro.

La risoluzione delle questioni che coinvolgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

¹⁷ In dottrina è stata evidenziata l'illogicità della scelta di introdurre i principi del Codice dell'ambiente – guida dell'intera disciplina in materia – solo in un secondo momento. Sul punto, F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 183, afferma che «si tratta di un'inversione logica nella realizzazione di una codificazione generale che non può non suscitare dubbi, sveltendo la funzione dei principi che, come evidenziato anche dall'etimologia della parola, indicano un punto di partenza e di origine, piuttosto che di arrivo, della normativa».

¹⁸ Sullo sviluppo sostenibile inteso come equità intergenerazionale si rimanda a L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014, 128 ss.

¹⁹ È stato sottolineato in dottrina come tale discrezionalità sia da identificarsi con quella c.d. pura e non anche con la discrezionalità c.d. tecnica. Cfr. F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo*

istanze concernenti la tutela dell'ambiente e la protezione dei beni culturali. Tale disposizione consente di porre lo sviluppo sostenibile tra gli interessi da comparare non solo con riferimento alle scelte ambientali, ma, più in generale, per tutta l'attività amministrativa connotata da discrezionalità. Nel terzo comma viene ulteriormente esplicitata l'essenza del principio in esame, correlandolo alle dinamiche produttive e di consumo, allo scopo di garantire una adeguata qualità della vita anche alle generazioni future. L'attenzione è focalizzata, dunque, sul principio di solidarietà. Infine, l'ultimo comma riguarda le modalità di indagine degli effetti dell'agire umano sul sistema ambientale e la risoluzione delle relative questioni problematiche.

Ancora, di interesse per la comprensione di questa materia risultano gli approdi della dottrina in relazione alla qualificazione giuridica da attribuirsi alla tutela dell'ambiente e, di conseguenza allo sviluppo sostenibile²⁰. Superata l'iniziale concezione dell'ambiente come diritto soggettivo²¹, ne è stata indagata l'opposta matrice di doverosità. Secondo tale condivisibile lettura, ambiente e sviluppo sostenibile sono da osservare come necessari vincoli all'attività umana, finalizzati a garantire la stessa sopravvivenza della nostra specie²².

In Italia, tale analisi è stata favorita dall'interpretazione data al combinato disposto degli artt. 2 e 3 della Costituzione. I doveri di solidarietà economica, politica e sociale di cui all'art. 2, contraltare dei diritti inviolabili riconosciuti e garantiti ad ogni uomo dalla nostra Repubblica, vengono letti in relazione all'ambizione dello Stato, espressa dal secondo comma dell'art. 3, di essere la sede ideale ove a ogni persona è garantito

sostenibile, cit., 601. L'Autore osserva che per tale ragione è escluso il campo di applicazione della norma alle autorità indipendenti, in quanto a queste sono tipicamente riservate valutazioni tecniche.

²⁰ Si rimanda, *ex multis*, a F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, cit., 184 ss. e C.E. GALLO, *L'ambiente e le situazioni giuridiche soggettive*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, cit., 399 ss.

²¹ F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, cit., 572 ss. L'autore così argomenta l'insoddisfazione verso la qualificazione dell'ambiente come diritto: «muovendo dall'idea secondo cui il diritto soggettivo, inteso in senso proprio, comporta la piena tutela di un interesse, la cui soddisfazione sia garantita dall'ordinamento rendendolo immune da poteri e interferenze esterne, risulta difficile opinare nel senso che l'uomo possa pretendere di vivere in un certo ambiente (e, cioè, di norma, in un ambiente che risulti salubre) quando l'ambiente, almeno in certe situazioni limite, segue regole sue proprie» e ancora «la tesi dell'ambiente (salubre) come oggetto di un diritto non spiega la ragione per cui debbono essere protette anche le specie pericolose». Infine, si argomenta che «accanto ai diritti, inoltre, la scienza giuridica ha sottolineato la presenza di altre situazioni attive (interessi diffusi e collettivi) sempre correlate all'ambiente che non si saprebbe dove collocare delimitando la materia in ragione del criterio del diritto».

²² Cfr. S. GRASSI, *Costituzione e tutela dell'ambiente*, in S. SCAMUZZI (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, 1994, 414; G. MORBIDELLI, *Il regime speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1977, II, 1121 ss.

il pieno sviluppo. Rapportando simili considerazioni alla materia ambientale, emerge come sullo Stato e su ciascun individuo incomba la responsabilità di tenere in considerazione in ogni politica e attività il principio di sviluppo sostenibile. Solo questo, infatti, può consentire la realizzazione dei doveri di solidarietà e degli obiettivi di sviluppo della persona, perché, banalmente, il presupposto minimo per il raggiungimento di qualsivoglia risultato è la sopravvivenza della specie umana.

È nota, inoltre, la comune interpretazione che, per risolvere problematiche legate alla legittimazione processuale attiva nelle controversie che investono il diritto dell'ambiente, vede in questo un peculiare interesse legittimo di tipo diffuso²³.

Invero, la più recente dottrina mette in guardia l'interprete dall'individuazione di un'unitaria situazione giuridica soggettiva in capo all'ambiente: gli sforzi classificatori in relazione alla sua qualificazione erano determinati dalla necessità di garantire una tutela giuridica a un interesse dai confini incerti, che si stava affermando nella realtà giuridica. Ad oggi, il suo completo riconoscimento, anche a livello costituzionale, e la conseguente previsione di ampi strumenti giuridici volti alla sua protezione fa comprendere il carattere semplificatorio di simili sforzi ermeneutici, che non risultano più necessari²⁴.

2. Garanzie pubblicistiche e strumenti di mercato a tutela dell'ambiente.

Si è già ricordato come, a seguito della nascita di una sensibilità ambientalista, il nostro legislatore abbia provveduto a introdurre differenti misure indirizzate alla sua tutela. L'obiettivo della sostenibilità, come osservato da accorta dottrina²⁵, può, infatti, essere avvicinato solo tramite un ripensamento del sistema di regolamentazione giuridico-

²³ Com'è noto, la protezione degli interessi "diffusi", ossia adespoti, non consentita in via teorica a causa della mancata sussistenza del requisito della differenziazione che tradizionalmente qualifica la posizione giuridica di interesse legittimo, è stata sin dagli anni '70 assicurata attraverso il riconoscimento dell'esistenza di un interesse legittimo di natura collettiva imputabile ad un ente che, in forza del possesso di alcuni requisiti individuati dalla giurisprudenza, quali: l'effettiva rappresentatività, la finalità statutaria, la stabilità e non occasionalità e, in taluni casi, il collegamento con il territorio, diviene idoneo ad assumerne la titolarità. Cfr., tra i primi apporti giurisprudenziali, Cons. Stato, Sez. V, 9 marzo 1973, n. 25; Cons. Stato, Ad. Plen., 19 novembre 1979, n. 24 e, in ultimo, Cons. St., Ad. Plen., 20 febbraio 2020, n. 6.

²⁴ Cfr. G. Rossi, *Situazioni giuridiche soggettive, danni e tutele*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 100 ss.

²⁵ Tra i lavori più recenti si ricorda R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020, 259.

economica, attento a individuare un punto di equilibrio tra attività antropiche e ambiente.

In accordo con il modello di c.d. *green economy*, i primi strumenti giuridici pensati per ridurre l'impatto dello sviluppo sull'ecosistema sono stati definiti di *command and control*²⁶. Questi, attraverso decisioni collettive, vincolano o vietano attività giudicate potenzialmente dannose, prevedendo per i trasgressori un fitto apparato sanzionatorio²⁷.

Si è osservato come simili meccanismi, seppur necessari, presentino una serie di criticità che li rendono poco idonei a raggiungere – se non associati a differenti sistemi – gli ambiziosi traguardi prospettati²⁸. In primo luogo, questi necessitano di una vasta gamma di informazioni, che difficilmente il legislatore e le amministrazioni detengono o sono in grado di reperire²⁹. Ogni decisione che sia squilibrata per eccesso o per difetto, infatti, è destinata a determinare, in un caso, livelli di inquinamento troppo elevati, nell'altro, ingiustificate perdite di benessere³⁰. In secondo luogo, gli strumenti di *command and control* sono stati reputati scarsamente conciliabili con i criteri di

²⁶ Per un'analisi di questi strumenti si rimanda, per esempio, a F. SALVIA, *Gli strumenti giuridici della tutela ambientale*, in Riv. giur. amb, 1993, 209; M. BRESSO, *Economia ecologica*, Milano, 1997, 24 ss.; M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 496 ss.;

²⁷ Esempio significativo di questo modello è costituito dalle norme penali poste a tutela dell'ambiente.

²⁸ Tra i contributi più risalenti si pensi alla Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento Europeo, *Consigliare bisogni e responsabilità – L'integrazione delle questioni ambientali nella politica economica*, Bruxelles, 20 settembre 2000, COM (2000) 576 def., in www.eur-lex.europa.eu, in cui viene affermato come gli strumenti economici utilizzino il mercato per combattere l'inquinamento.

²⁹ M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007.

³⁰ M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 499. Osservano gli Autori che «un'appropriata elaborazione di obblighi e standard, che sappia tenere conto della varietà delle condizioni ambientali locali e della diversità dei costi di abbattimento dell'inquinamento, sostenuti dai differenti operatori economici, implica dotazioni informative e capacità valutative delle quali raramente gli apparati pubblici sono muniti. Oltretutto, accade di norma che dati completi, necessari a decisioni ponderate, si dimostrino in concreto inaccessibili, perché posseduti proprio dai soggetti sottoposti all'azione regolativa, razionalmente propensi all'opportunistico sfruttamento di tale vantaggio conoscitivo» e, inoltre, che «l'opzione per standard uniformi agevola il controllo, ma rende complessivamente più oneroso l'adempimento e meno funzionale il sistema regolatorio, a causa dell'insensibilità delle scelte pubbliche alle peculiarità delle condizioni locali, mentre la preferenza per limiti diversificati, teoricamente più efficiente, presuppone capacità di giudizio e conoscenze che spesso difettano, nella prassi, acuisce l'incertezza giuridica dei destinatari e complica le attività di verifica».

gestione adattiva dei processi ecosistemici³¹. Più specificamente, viene segnalato il rischio di un nocivo appiattimento dell'interesse degli operatori economici nell'individuazione di soluzioni innovative e migliorative per ridurre gli effetti negativi della produzione sull'ambiente, in ragione della predeterminazione, da parte degli ordinamenti, degli obiettivi da raggiungere e delle modalità concrete da adottare³². Infine, è stata definita “una velleitaria illusione” la convinzione del legislatore e della p.a. di poter dirigere i processi ambientali solamente per il tramite di una calcolata e programmatica amministrazione delle singole risorse³³.

Più vicini alla nuova concezione di *blue economy* si collocano gli strumenti di mercato, meccanismi volti a internalizzare le esternalità ambientali negative in capo ai loro produttori³⁴. Tali misure, secondo la dottrina, sarebbero in grado di superare le criticità degli strumenti tradizionali, incentivando gli operatori economici alla predisposizione di sistemi idonei a prevenire lo svilupparsi di conseguenze dannose per l'ecosistema. In questo modo le imprese sono indirettamente orientate verso la meta della sostenibilità³⁵.

All'interno di questa macrocategoria è possibile individuare tre diverse tipologie di intervento, che si differenziano per la maggiore o minore vicinanza con i tradizionali strumenti autoritativi³⁶.

³¹ Ancora, M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, cit., 398.

³² M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 235.

³³ Cfr. M. CAFAGNO, F. FONDERICO, *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa a tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 517.

³⁴ In questo modo, infatti, è possibile conciliare le opposte esigenze di ambiente e mercato, spingendo il mercato a considerare le sfide ecologiche anche come opportunità di generare profitto.

La Commissione europea ha più volte manifestato l'utilità di attribuire maggiore valore agli strumenti di mercato. Si segnala, in proposito, il libro verde del 28 marzo 2007, COM (2007) 140 «sugli strumenti di mercato utilizzati ai fini della politica ambientale e ad altri fini connessi», successivo alla comunicazione della Commissione «Una politica energetica per l'Europa» del 10 gennaio 2007, COM (2007) 1. I documenti sono consultabili su www.eur-lex.europa.eu.

³⁵ Di estremo interesse risultano le considerazioni svolte da D.C. ESTY, *Rapporto annuale del Worldwatch Institute, State of the World 2008 – Innovazioni per un'economia sostenibile* (traduzione a cura di G. BOLOGNA), Milano, 2008, 27 ss., secondo cui «un processo di sviluppo tecnologico che dipenda da qualche migliaio di funzionari statali e governativi che stabiliscono gli standard e definiscono “le migliori tecnologie disponibili” non potrà presumibilmente approfondire, né tanto meno immaginare, tutte le soluzioni che sarà necessario escogitare e mettere alla prova. Molto più saggio passare il testimone dell'azione alla comunità imprenditoriale, facendo sì che le imprese ricevano incentivi in cambio di un impegno di vasta portata per il progresso».

³⁶ Si veda, sul punto, il Libro verde sugli strumenti di mercato.

Si distinguono, in proposito, le c.d. manovre sulla quantità, tra le quali rientrano i certificati verdi e bianchi, nonché i permessi finalizzati a moderare le emissioni inquinanti.

Ancora, le c.d. manovre sul prezzo, anche identificate come strumenti misti³⁷, tra cui troviamo, ad esempio, gli appalti verdi, le tasse ambientali e la responsabilità civile per danno ecologico.

Ultimo strumento di mercato è rappresentato dalla c.d. disseminazione di informazioni.

Partendo da quest' ultima categoria, il limitato intervento dell'amministrazione si sostanzia nel riconoscimento di specifiche certificazioni agli operatori economici – la cui attendibilità è garantita dalle istituzioni – finalizzate ad incrementare il flusso di informazioni a disposizione della clientela sull'azienda. In questo modo è possibile ridurre le asimmetrie informative e aumentare i requisiti reputazionali degli operatori economici³⁸.

Passando alle manovre sul prezzo, che presentano un grado di ingerenza maggiore, si osserva che l'intervento dello Stato si concentra sulla modifica autoritativa dei costi di accesso al mercato ambientale, attraverso una diretta o indiretta attribuzione di un prezzo alle risorse naturali impiegate³⁹.

Riservando alle prossime pagine la specifica disamina sugli appalti verdi, appare utile soffermarsi brevemente sulle imposte correttive e sui sussidi ambientali.

Le imposte correttive sono delle tasse applicate alle emissioni inquinanti, capaci di comportare una loro riduzione quando l'incremento degli investimenti a tutela dell'ambiente garantisce una spesa inferiore rispetto all'esborso determinato dal pagamento della tassa. Tale meccanismo consente di premiare l'efficienza, evitando gli sprechi determinati da vincoli indifferenziati, tipici dei sistemi di *command and*

³⁷ R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, cit., 263.

³⁸ Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, 402 ss. Un esempio di questo tipo nel nostro ordinamento è costituito dal marchio Ecolabel, applicato ai prodotti che si dimostrano conformi a requisiti ecologici ben più stringenti rispetto a quelli minimi richiesti dalla legge, così da meritare un giudizio di eccellenza ambientale. Per un recente approfondimento sulla disciplina delle etichettature si rinvia a R. LEONARDI, *Etichettature*, in SANDULLI A.M., DE NICTOLIS R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019.

³⁹ Cfr. M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, cit., 406 ss.

control. I sussidi, invece, sono strumenti speculari alle tasse, capaci di ridurre i livelli di inquinamento attraverso l'erogazione di incentivi economici⁴⁰.

Attraverso gli strumenti di manovra sulla quantità, infine, si manifesta il massimo livello di intervento pubblico. Un esempio applicativo di queste misure è dato dalla creazione di veri e propri mercati artificiali ove gli operatori economici scambiano tra loro "permessi di inquinamento". Il primo passaggio per la loro concretizzazione è costituito da una scelta autoritativa, in cui viene precisata la quantità complessiva consumabile di determinate risorse o di emissioni autorizzate. In seguito, tale massimale viene suddiviso in singole quote, che vengono assegnate alle imprese tramite una specifica procedura amministrativa. Gli imprenditori, poi, sono lasciati liberi di negoziare tra loro i titoli. Come è noto, su questo modello è stato costruito il Protocollo di Kyoto⁴¹.

Accanto a questo sistema troviamo, come ricordato, i certificati bianchi e verdi. I primi, concepiti per aumentare il grado di efficienza nell'uso dell'energia, pongono a carico dei distributori di elettricità e gas l'onere di promuovere determinati livelli di risparmio. Tali obiettivi vengono inclusi in specifici progetti, cui corrisponde l'emissione di titoli, detti appunto certificati bianchi, negoziabili sul mercato.

I certificati verdi, invece, sono stati pensati per incrementare l'ausilio di fonti rinnovabili nella produzione di energia elettrica. La normativa impone agli operatori del settore energetico di assicurare, oltre una determinata soglia di produzione, che l'energia provenga da fonti alternative. A tale obbligo è possibile adempiere anche attraverso l'acquisto dei certificati ottenuti da altre aziende specializzate⁴².

⁴⁰ «Si è però notato che il meccanismo dell'incentivo presenta maggiori inefficienze dell'imposta, poiché l'aiuto, gravando sui contribuenti, aumenta i costi collettivi dell'attività incentivata, creando le premesse per nuove esternalità e, dunque, ancora una volta, per un eccesso di attività inquinante». IVI, 607.

⁴¹ Il Protocollo di Kyoto, adottato il 10 dicembre 1997, ha impegnato i Paesi aderenti a ridurre le emissioni di gas serra entro il 2012, con obiettivi differenti da Stato a Stato. Questo si fonda sul *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), trattato sottoscritto a Rio de Janeiro nel 1992 durante il c.d. Summit della Terra, la cui attuazione è stata rimessa proprio all'accordo di Kyoto. Con l'accordo di Doha la sua efficacia è stata estesa fino al 2020, introducendo ulteriori obiettivi di taglio delle emissioni. L'Italia ha provveduto alla ratifica del Trattato con l. n. 120 del 1° gennaio 2002.

⁴² In questo modo alcune aziende potranno specializzarsi nella produzione di energia da fonti rinnovabili, che verrà poi acquistata, per mezzo dei certificati verdi, da imprenditori tradizionali, comunque obbligati a immettere una determinata quantità di energia "pulita". Per approfondire la tematica si rimanda, a titolo esemplificativo, a A. QUARANTA, *Le nuove regole sui certificati bianchi: novità chiarificatrici ma non sufficienti*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2013, 551; R. BIANCHI, *La «rivoluzione energetica» dell'Unione Europea e il «compromesso storico» sulle fonti rinnovabili*, in

È stato osservato come il passaggio dal *command and control* agli strumenti di mercato, riducendo la portata del principio di tipicità dei provvedimenti, abbia avuto l'ulteriore merito di accrescere le forme di partecipazione e di confronto, che permettono l'emersione dei diversi interessi in gioco e una migliore ponderazione delle scelte⁴³.

A conclusione di questa breve analisi degli strumenti di mercato non si può non evidenziare come siano state riscontrate anche in tali sistemi numerose criticità: pur risultando meccanismi imprescindibili per poter spingere il Paese verso dinamiche di sviluppo sostenibile, occorre fare attenzione a non estremizzare simili approdi.

La cura dell'ambiente e l'attenzione per le generazioni future non possono essere garantite dal libero gioco del mercato, ove le imprese inevitabilmente perseguono obiettivi di massimizzazione del profitto. La delicatezza della materia, le logiche di lungo periodo su cui si innesta, richiedono una presenza pubblica molto forte e attenta, capace di definire una cornice di regole chiare e precise, all'interno delle quali il mercato può operare efficacemente⁴⁴. Si è parlato, in proposito, della necessità di una sovraordinazione del diritto sull'economia e del ripristino della sovranità politica⁴⁵.

Recentemente si è cominciato a mettere in evidenza come si sia mostrata illusoria la convinzione di poter far coincidere la politica industriale con la semplice regolazione economica. L'urgenza della transizione verde ha mostrato la necessità di avviare una reale politica industriale, che abbia lo scopo di guidare il mercato verso

Ambiente e Sviluppo, 2007, 509; G. GOLINI, *I Certificati verdi: prime valutazioni e tendenze*, in *Ambiente e sviluppo*, 2003, 1147; A. BATTAGLIA, *Nasce il mercato dei certificati verdi – commento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 455.

⁴³ «Si sono sviluppati, in questo modo, strumenti e procedimenti mediante i quali si è favorita un'ampia partecipazione delle imprese al processo di cogestione della tutela ambientale, in un'ottica di responsabilità sociale di impresa, individuando, da parte delle imprese, le migliori soluzioni aziendali compatibili sul piano ambientale, che in una certa misura, riconducono alle migliori tecnologie possibili a cui devono fare ricorso le amministrazioni ambientali nella loro tradizionale e ordinaria azione amministrativa, sempre ispirata ai principi europei a tutela dell'ambiente». R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, cit. 266.

⁴⁴ L'economia ecologica, in particolare, spinge per una equilibrata mescolanza degli strumenti, con la consapevolezza dei loro limiti. «Poiché l'economia si ingrandisce trasferendo entropia alla biosfera, non è sufficiente che le risorse siano allocate all'interno del sistema economico così da massimizzare l'appagamento delle preferenze di consumatori e produttori; occorre la pregiudiziale definizione di un limite esterno alla crescita, limite che il mercato non è in grado di darsi spontaneamente, tanto più alla luce dei problemi di incertezza e di imprevedibilità alimentati dalla complessità. L'individuazione di questo tetto e le determinazioni conseguenti, a garanzia della sostenibilità ambientale, non possono perciò emanciparsi interamente da meccanismi di scelta collettiva». M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, cit., 439-440.

⁴⁵ Cfr. F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, cit., 599.

l'interiorizzazione delle sfide ambientaliste. I pubblici poteri, pertanto, sarebbero chiamati a compiere «scelte coraggiose e non necessariamente neutrali» in campo economico, fornendo alle imprese segnali univoci e non contraddittori sulla direzione intrapresa dal Paese⁴⁶.

Gli appalti verdi rappresentano un campo di prova di estremo rilievo per la comprensione sia del ruolo dell'amministrazione nel perseguimento di una strategia industriale verde sia degli ostacoli attualmente esistenti per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità.

3. L'uso strategico dei contratti pubblici e la nascita del *Green Public Procurement*.

È proprio nel quadro dell'individuazione delle migliori strategie di cooperazione tra ambiente e mercato che si inserisce la tematica degli appalti verdi, oggetto di questo elaborato⁴⁷. Il *Green Public Procurement* (GPP), come anticipato, è un importante strumento di mercato introdotto allo scopo di favorire il raggiungimento degli obiettivi ecologici da parte delle pubbliche amministrazioni⁴⁸.

Va premesso che l'espressione "appalti verdi" è da considerarsi non una semplice definizione bensì un sistema che individua una serie di strumenti eterogeni finalizzati a conciliare l'interesse principale, oggetto dell'appalto, con quello alla tutela dell'ambiente⁴⁹.

⁴⁶ A. MOLITERNI, *La transazione alla "green economy" e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 51 ss.

⁴⁷ È stato significativamente affermato che gli appalti verdi costituiscono un segmento dell'economia circolare. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, in SANDULLI A.M., DE NICTOLIS R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, II, Milano, 2019, 193.

⁴⁸ In dottrina è stato correttamente osservato che gli appalti verdi, talvolta, costituiscono strumenti di *command and control*, ove il loro inserimento nei bandi di gara sia reso obbligatorio dalla legge. Cfr. F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I Contratti pubblici come strumento di sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI, M. Monteduro, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020.

⁴⁹ O. HAGI KASSIM, *I criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli appalti pubblici. L'emersione dell'istituto degli "appalti verdi" nel panorama europeo e nazionale*, in www.Italiaappalti.it, 14-2-2017. La definizione ufficiale di GPP cui fa riferimento la Commissione Europea è «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».

È pacificamente riconosciuto che i contratti pubblici rivestono un ruolo fondamentale nella strategia dell'Unione Europea finalizzata allo sviluppo sostenibile, da attuare mediante la transizione verso un'economia circolare⁵⁰. Gli enti pubblici in Europa, infatti, costituiscono la più ampia categoria di consumatori, in grado di sostenere una spesa che oscilla tra il 16 e il 17% del PIL⁵¹. In considerazione del loro rilevante potere d'acquisto, le pp.aa. sono chiamate a svolgere un ruolo esemplare nel processo di riorientamento dei consumi: un aumento della loro domanda di prodotti ecocompatibili comporta un incentivo per le imprese a convertire la loro produzione secondo scelte ecologiche⁵². Questi fungono, così, da stimolo per le imprese a investire sull'innovazione e sulla sensibilizzazione dei clienti verso prodotti e servizi ecocompatibili⁵³.

Il principio dello sviluppo sostenibile ha trovato gradualmente collocazione nelle politiche dell'Unione Europea, affermandosi nel settore della contrattualistica pubblica.

È stato osservato come, in questa materia, si sia passati da una visione unipolare, ove l'obiettivo era la tutela dell'interesse dell'amministrazione, a una visione bipolare, che affiancava al precedente lo scopo della tutela della libera circolazione e della concorrenza, per giungere, infine, a una visione multipolare. In questa moderna prospettiva emergono interessi di carattere sociale, quali l'efficienza contrattuale, la

⁵⁰ Si veda la Comunicazione della Commissione Europea "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione Europea per l'economia circolare" 2 dicembre 2015, COM (2015). Dal 4 luglio 2018 sono entrate in vigore le nuove direttive del "pacchetto economia circolare" basate su tale piano d'azione. Per un approfondimento si veda T. RONCHETTI, M. MEDUGNO, *Pacchetto economia circolare: al via il recepimento*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, 4, 279; T. RONCHETTI, *Legge di delegazione europea: recepimento al via per il pacchetto economia circolare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 11, 823; A. MURATORI, *La riformata direttiva quadro sui rifiuti, a beneficio dell'economia circolar, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2018, 8-9, 519.

⁵¹ Cfr. B. FENNI, *Il Green Public Procurement come strumento di sviluppo sostenibile*, in *www.AmbienteDiritto.it*, 26-11-2014.

⁵² Cfr. A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *www.ildirittodell'economia.it*, 2018, 1, 164; M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rassegna di diritto civile*, 3, 2014, 758. G. FIDONE, *L'integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, 124 afferma che «le scelte pubbliche verdi hanno l'attitudine a produrre effetti ulteriori e a cascata sugli operatori economici del mercato, in termini di incentivazione a trovare soluzioni produttive eco-efficienti, anche attraverso l'innovazione, oltretutto di orientare le preferenze dei consumatori, sempre in senso ecologico».

⁵³ F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, cit., 80.

tutela dell'ambiente e dei lavoratori⁵⁴. Scopo dell'Unione Europea non è più soltanto quello di realizzare un mercato unico basato su fattori economici e produttivi, ma di costruire una comunità di cittadini, secondo il c.d. "modello sociale europeo"⁵⁵. È proprio nel contesto di una visione della contrattualistica pubblica multipolare che nasce il tema dell'uso strategico dei contratti pubblici⁵⁶.

Fin dalla prima metà degli anni Novanta si discuteva sull'opportunità di inserire clausole ambientali negli appalti, in accordo con la positivizzazione degli obiettivi di tutela dell'ambiente operata dai Trattati istitutivi della Comunità europea, come già ricordato⁵⁷. Le specifiche direttive in materia di evidenza pubblica 92/50/CEE, 93/36/CEE e 93/37/CEE, tuttavia, non contenevano ancora alcuna allusione alle variabili ambientali⁵⁸. Tale omissione trovava giustificazione nella preoccupazione del legislatore comunitario che l'inserimento di canoni ambientali potesse determinare violazioni della libertà di concorrenza e del *favor participationis*, manifestandosi in un aumento dei costi per gli operatori economici e in una conseguente penalizzazione per le piccole e medie imprese⁵⁹.

Invero, grazie all'attività interpretativa della Commissione europea e al fondamentale ruolo della giurisprudenza della Corte di Giustizia, già in quegli anni iniziava a prepararsi il terreno per l'integrazione delle istanze ambientaliste negli appalti,

⁵⁴ Cfr. G.A. BENACCHIO, *Verso le direttive di quarta generazione*, in G.A. BENACCHIO, M. COZZIO (a cura di), *Gli appalti pubblici tra regole europee e nazionali*, Milano, 2012, 3 ss.

⁵⁵ Significativa risulta la lettura di alcuni passi del programma presentato da Ursula von der Leyen per la sua candidatura alla carica di presidente della Commissione europea, consultabili in www.europa.ue.

⁵⁶ Si veda A. FARÌ, *L'uso strategico dei contratti pubblici*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016. L'A. offre un'interessante analisi del mutamento di obiettivi nell'uso dei contratti pubblici in Italia, a partire dall'allegato F. della l. n. 2248 del 1865.

⁵⁷ Per un approfondimento sul sistema delineato dal legislatore comunitario in quegli anni si rinvia, ad esempio, a G. MORBIDELLI, M. ZOPPOLATO, *Appalti pubblici*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1998, 213 e a A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in www.ildiritto dell'economia.it, 2018.

⁵⁸ Le citate direttive si riferiscono, rispettivamente: all'aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi; all'aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e all'aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici. Sono consultabili in www.eur-lex.europa.ue.

⁵⁹ Cfr. G. QUINTO, *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici. Storia di un difficile equilibrio tra tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo economico*, in www.ambientediritto.it, 2020.

divenendo maggioritaria la tesi secondo cui fosse possibile inserire clausole ambientali negli appalti pubblici⁶⁰.

In proposito, significativa appare la pubblicazione, nel 1998, della Comunicazione «Gli appalti pubblici nell'Unione Europea», ove si dà atto della capacità del settore di contribuire alla conversione dell'economia verso dinamiche di sviluppo sostenibile⁶¹. Tali considerazioni, aventi carattere meramente interpretativo, sono però dotate di un importante valenza programmatica, anticipando in modo chiaro gli approdi cui giungerà la disciplina degli appalti pubblici.

Al 2001 risale, invece, il «Sesto Programma d'Azione per l'Ambiente», elaborato allo scopo di garantire una migliore efficienza nella gestione delle risorse attraverso il passaggio a modelli di consumo sostenibili⁶². In questo contesto viene espressamente contemplato il GPP, orientando le amministrazioni verso la scelta di prodotti capaci di generare un quantitativo ridotto di rifiuti,

⁶⁰ Per ulteriori approfondimenti sul contributo della Corte di Giustizia si rinvia, per esempio, a C. VIVIANI, *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, in *Urb. App.*, 2016, 8-9, 993.

⁶¹ Si fa riferimento alla Comunicazione della Commissione, 11 marzo 1998, COM 98 (143), le cui considerazioni appare opportuno riportare integralmente, per la loro portata avveniristica. «La Commissione ribadisce che il diritto comunitario ed, in particolare, le direttive sugli appalti pubblici offrono numerose possibilità di prendere in considerazione la protezione ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione. In linea generale, ogni amministrazione che lo desideri, può, in sede di definizione dei prodotti o dei servizi che intende acquistare, scegliere prodotti e servizi che rispondano alle sue preoccupazioni in materia di tutela dell'ambiente. Le misure adottate devono, beninteso, rispettare le disposizioni ed i principi del Trattato, in particolare il principio di non discriminazione. Le regole delle direttive relative agli appalti pubblici permettono, in determinate condizioni, di escludere i candidati che infrangono la normativa ambientale nazionale. Le amministrazioni acquirenti possono elaborare specifiche tecniche, relative alle caratteristiche delle opere, delle forniture o dei servizi oggetto degli appalti, che prendano in considerazione i valori ambientali. Gli enti acquirenti possono sin d'ora incoraggiare lo sviluppo di un atteggiamento attivo delle imprese nei confronti dell'ambiente, accettando nei loro appalti prodotti che corrispondano alle esigenze definite nei capitolati d'oneri. Le direttive permettono di integrare la tutela dell'ambiente nei criteri di selezione dei candidati agli appalti, a condizione che tali criteri siano volti a verificare le capacità economiche, finanziarie e tecniche dei candidati. Per quanto riguarda l'aggiudicazione degli appalti, degli aspetti ambientali possono servire ad identificare l'«offerta economicamente più vantaggiosa», quando il riferimento a questi elementi implichi un vantaggio economico attinente alla prestazione oggetto dell'appalto, di cui benefici direttamente l'ente acquirente. Un'amministrazione acquirente può, per esempio, tener conto, in sede di valutazione delle offerte, dei costi di manutenzione, di trattamento dei rifiuti o di riciclaggio. Un'amministrazione aggiudicatrice può chiedere al fornitore, la cui offerta sia stata scelta, di realizzare la prestazione oggetto del contratto rispettando determinate esigenze volte a proteggere l'ambiente. Dette condizioni di realizzazione devono essere rese note in anticipo a tutti gli offerenti». Il documento è consultabile in www.eur-lex.europa.eu

⁶² Comunicazione della Commissione, 24 gennaio 2001, COM (2001) 31 consultabile in www.eur-lex.europa.eu.

Nello stesso anno si colloca il Libro verde «Sulla politica integrata relativa ai prodotti», in cui vengono invitati gli Stati membri ad incentivare l'utilizzo di strumenti di mercato nelle politiche di tutela dell'ambiente, accanto agli ordinari meccanismi di *command and control*, rivelatisi poco efficaci⁶³.

Ancora, la Comunicazione su «Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici», abbozza una prima regolamentazione del GPP⁶⁴, ove si riconosce ulteriormente la possibilità di costruire un dialogo positivo tra ambiente e mercato. In tale occasione vengono delineate con maggiore chiarezza le fasi della procedura di gara in cui inserire considerazioni ambientali. Secondo gli interpreti tale documento deve ritenersi di estremo rilievo per l'evoluzione successiva degli appalti verdi⁶⁵.

Con riferimento, invece, agli approdi della Corte di Giustizia in materia⁶⁶, giova ricordare la celebre sentenza *Concordia Bus Finland* del 17 settembre 2002, che ha ammesso la possibilità di introdurre considerazioni ambientali – non aventi carattere strettamente economico – quali criteri di aggiudicazione di un appalto. La vicenda esaminata dalla Corte di Giustizia riguardava un appalto di trasporto urbano di linea, da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prendendo in considerazione, tra gli elementi premianti, determinati requisiti ambientali⁶⁷.

⁶³ Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti, del 7 febbraio 2001, presentato dalla Commissione, COM(2001) 68 def., consultabile in www.eur-lex.europa.eu. Al 2001 risale, inoltre, La Comunicazione «Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile».

⁶⁴ Comunicazione interpretativa della Commissione europea, COM (2001) 274, consultabile in www.eur-lex.europa.eu.

⁶⁵ G. FIDONE, *Gli appalti verdi: all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, cit.

⁶⁶ È stato messo in evidenza che già dalla fine degli anni Ottanta la Corte di Giustizia si è mostrata sensibile all'integrazione delle tematiche ambientali e sociali nella contrattualistica pubblica. Per un rapido approfondimento si rimanda a G. QUINTO, *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici*, cit.

⁶⁷ Cfr. Corte Giust. CE, 17 settembre 2002, causa C-513/1999, *Concordia Bus Finland*, così come annotata, per esempio, da M. LOTTINI, *Appalti comunitari: sulla ammissibilità di criteri di aggiudicazione non prettamente economici*, in *Foro amm.-CDS*, 2002, 1936. La Corte di Giustizia aveva però precisato i criteri ambientali erano ammessi solamente laddove fossero stati pertinenti all'oggetto dell'appalto, previamente pubblicati, adeguatamente pubblicizzati e rispettosi dei principi fondamentali del diritto comunitario.

Il vero riconoscimento normativo del *Green Public Procurement* (GPP) si ha, però, solo con le direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE⁶⁸, che hanno esplicitamente previsto la possibilità per le stazioni appaltanti di considerare fattori di ordine ambientale nella selezione degli operatori economici⁶⁹. Tale possibilità è contenuta entro precisi limiti ed è oggetto di attento bilanciamento rispetto agli interessi economici. Più specificamente, i criteri ambientali devono essere pertinenti all'oggetto dell'appalto, previamente indicati nel bando di gara e rispettosi dei principi fondamentali del diritto comunitario, quali la libera circolazione delle merci, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi, la parità di trattamento, il principio di non discriminazione, i principi di trasparenza e proporzionalità.

Invero, è stato sottolineato come a fronte di tali conquiste sul piano normativo, non sia seguita una parallela estensione del GPP sul lato pratico, lasciando inesprese le sue potenzialità⁷⁰.

L'uso strategico dei contratti pubblici per scopi ambientali viene confermato nel 2010 dalla Commissione, che adotta la Comunicazione «Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»⁷¹, finalizzata al superamento della crisi economica attraverso la trasformazione dell'economia europea in un'ottica sostenibile, in grado di rispondere alle sfide della globalizzazione.

Nel 2011 viene elaborato il Libro verde «Sulla modernizzazione della politica dell'EU in materia di appalti pubblici. Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti», ove si sottolinea, ancora una volta, il ruolo fondamentale degli appalti

⁶⁸ Relative, rispettivamente: al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture e al coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua, energia e servizi di trasporto e postali. Sono consultabili in www.eur-lex.europa.eu.

⁶⁹ Come osservato da attenta dottrina l'inserimento di nuovi obiettivi di carattere sociale e ambientale non va inteso come una riduzione dell'attenzione verso i principi di economicità e concorrenza, ma come il «definitivo riconoscimento della necessità di coniugare tali istanze non economiche con i m

⁷⁰ Veniva evidenziata una scarsa propensione da parte delle stazioni appaltanti a ricorrervi, in ragione, soprattutto, della mera facoltatività del loro inserimento negli atti di gara. Cfr. O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, cit., 441.

⁷¹ COM (2010) 2020, consultabile in www.eur-lex.europa.eu. Le tre priorità individuate dalla Commissione, più precisamente, sono: una crescita intelligente, volta a sviluppare un'economia basata su conoscenza e innovazione; una crescita sostenibile, per promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva; una crescita inclusiva, per promuovere un'economia con alti tassi di occupazione, che favorisca l'inclusione sociale e territoriale.

pubblici nella strategia Europa 2020, manifestando la necessità di ammodernarne la disciplina⁷².

A soli dieci anni di distanza dalle precedenti direttive disciplinanti i contratti pubblici, ne sono state emanate delle nuove: le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE⁷³. Tali interventi esprimono un'accresciuta consapevolezza del ruolo della contrattualistica pubblica ai fini del raggiungimento di un'economia circolare.

Si è parlato di “mini rivoluzione del settore”⁷⁴ e di avvio di una nuova fase: l'intero sistema dei contratti pubblici diviene strumentale non solo alla ricerca del fornitore economicamente più vantaggioso, ma al perseguimento di ulteriori finalità strategiche, quali la realizzazione di obiettivi e politiche in tema di innovazione, inclusione sociale, crescita economica e tutela ambientale⁷⁵.

Nella direttiva “appalti” viene esplicitata un'importante novità: il superamento dell'equivalenza tra i criteri del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa⁷⁶. Quest'ultimo criterio diviene di applicazione generale, lasciando a quello del prezzo più basso un ambito operativo residuale. In tal modo negli appalti pubblici le valutazioni economiche risultano subordinate a valutazioni più ampie, tra cui quelle di natura ambientale.

⁷² Il Libro verde indica due aree su cui incidere per migliorare il GPP: come acquistare e cosa acquistare. In particolare, si segnala la necessità di imporre requisiti obbligatori alle pubbliche amministrazioni aggiudicatrici; prevedere incentivi capaci di orientare le loro decisioni in merito al tipo di beni e servizi da appaltare; istituire un sistema di incentivi consistenti in vantaggi finanziari a favore delle amministrazioni che avessero indetto appalti per forniture di beni e servizi ecosostenibili. Dello stesso anno si veda anche la Comunicazione del 13 aprile 2011 «Atto per il mercato unico: dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia». Queste disposizioni non sono state recepite completamente dalle successive direttive del 2014, che si sono dimostrate meno avveniristiche. Cfr. G. FIDONE, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019, 30 ss.

⁷³ Le citate direttive si riferiscono rispettivamente: all'aggiudicazione dei contratti di concessione; agli appalti pubblici e alle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Sono consultabili su www.eur-lex.europa.eu.

⁷⁴ R. CARANTA, D.C. DRAGOS, *La minirivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*, in *Urb. App.*, 2014, 493.

⁷⁵ M. COZZIO, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2019, 1, 53.

⁷⁶ Quest'ultimo consiste nell'individuazione dell'offerta recante il miglior rapporto qualità prezzo, ovvero secondo un criterio costo/efficacia come, ad esempio, il costo del ciclo di vita del bene. Il costo del ciclo di vita, definito agli artt. 67 e 68 della direttiva 2014/24/UE, comprende sia i costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice sia quelli legati a esternalità ambientali.

Va evidenziato che nella delineata disciplina europea gli appalti verdi si distinguono per la loro facoltatività, potendo le stazioni appaltanti stabilire di non adottare alcun criterio ambientale nella scelta del contraente⁷⁷.

In ultimo, è necessario rilevare come l'Unione Europea sia costantemente impegnata a vigilare sull'effettiva attuazione delle citate direttive, onde evitare che lo sforzo riformatore possa rimanere disatteso⁷⁸.

Nel nostro Paese l'urgenza di dare una risposta alle istanze ambientali si è manifestata in ritardo rispetto al dibattito sviluppatosi in sede europea⁷⁹.

L'accoglimento della tematica degli appalti verdi si ha con il recepimento delle direttive del 2004 per mezzo del d.lgs. n. 163 del 2006 (c.d. Codice dei contratti pubblici)⁸⁰, che attribuiva alle amministrazioni la possibilità di prendere in considerazione le esigenze ambientali nella scelta del contraente. Tuttavia, in ragione della loro facoltatività, tali strumenti rimasero un fenomeno del tutto marginale.

Prima di questo momento, un flebile tentativo in questa direzione era stato compiuto dal d.m. n. 203 del 2003, la c.d. norma "Ri-prodotti", che prevedeva l'obbligo per gli uffici pubblici, le società a prevalente capitale pubblico e quelle di gestione di servizi di utilizzare prodotti da materiale riciclato per rispondere al 30% del fabbisogno annuale di manufatti e beni. Tali soggetti avrebbero dovuto inserire, in sede di definizione della legge di gara, criteri tali da ottemperare alle quote previste.

In particolare, secondo le previsioni di questo decreto, le Regioni si sarebbero dovute fare parte attiva nell'adottare tutte le disposizioni destinate agli uffici e agli enti che avrebbero dovuto utilizzare beni e manufatti in materiale riciclato, nonché ad aggiornare l'elenco dei soggetti destinatari di tali obblighi. Per facilitare gli acquisti era prevista l'istituzione di un Repertorio del riciclaggio, una specie di catalogo

⁷⁷ M. PENNASILICO, *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, cit., 758.

⁷⁸ L'importanza delle politiche ambientali dell'Unione Europea è stata enfatizzata da attenta dottrina, che ha messo in evidenza come la mancanza dell'onere del riscontro di un consenso immediato e quindi la possibilità di non sopportare costi politici da parte degli organi europei consente a questi di assumere decisioni in modo più agevole rispetto agli Stati nazionali. Cfr. G. ROSSI, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, cit.

⁷⁹ O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, cit., 443.

⁸⁰ Si tratta del d.lgs. n. 163 del 12 aprile, "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", pubblicato in G.U. Serie Generale n. 100 del 2 febbraio 2006 - Suppl. Ordinario n. 107.

contenente l'elenco dei beni riciclati presenti sul mercato, la loro disponibilità e il relativo prezzo⁸¹.

Fondamentale è apparsa l'adozione del decreto interministeriale n. 135 del 2008⁸², conosciuto come "Piano d'Azione Nazionale GPP" (PAN GPP), che ha avuto il merito di fornire un quadro generale sul *Green Public Procurement* e di definire gli obiettivi nazionali in materia. Il decreto ha, inoltre, provveduto a identificare le categorie di intervento prioritarie per gli impatti ambientali, per le quali è prevista l'adozione da parte del Ministero dell'Ambiente di criteri ambientali minimi, i c.d. "CAM", finalizzati a rendere verdi gli acquisti delle amministrazioni. Si segnala che il legislatore nazionale, poco prima di procedere al recepimento delle direttive del 2014, introdusse nel Codice del 2006 l'art. 68 bis, il quale rendeva parzialmente obbligatoria per le pp.aa. l'osservanza dei CAM⁸³. Infatti, tale articolo imponeva alle stazioni appaltanti di inserire almeno le specifiche tecniche di base e le clausole contrattuali dei criteri ambientali minimi nei capitolati di tutte le gare, sopra e sotto soglia, solo per limitate categorie⁸⁴. Per altre tipologie di appalti, invece, l'obbligatoria indicazione dei CAM nella *lex specialis* era prevista per almeno il 50% dell'importo posto a base di gara⁸⁵.

Le direttive del 2014 sono state recepite nell'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 50 del 2016⁸⁶, l'attuale Codice dei contratti pubblici, che ha determinato un cambiamento

⁸¹ Cfr. M. CAPPELLINI, *L'utilizzo del materiale riciclato come nuova strada per lo sviluppo delle imprese: il settore edile*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2006, 1, 60.

⁸² D.i.m. n. 135 dell'11 aprile 2008, "Approvazione del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione".

⁸³ Tale intervento è stato attuato per mezzo della l. n. 221 del 28 dicembre 2015, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", c.d. "collegato ambientale". Si veda R. RIFICI, A. MASCIOLI, *Appalti verdi, obbligatoria applicazione dei CAM*, in *Ecoscienza*, 2015, 6, 50.

⁸⁴ Più precisamente per le seguenti categorie: acquisto di lampade a scarica ad alta intensità, di alimentatori elettronici e di moduli a LED per illuminazione pubblica, acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica; acquisto di attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici; servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici.

⁸⁵ A questa seconda categoria di prodotti appartenevano: affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani; forniture di cartucce toner e cartucce a getto di inchiostro, affidamento del servizio integrato di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro; affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per acquisto di ammendanti, di piante ornamentali, di impianti di irrigazione; carta per copia e carta grafica; ristorazione collettiva e derrate alimentari; affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene; prodotti tessili; arredi per ufficio.

⁸⁶ D.lgs n. 50 del 18 aprile 2016, "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino

epocale sulla strada della tutela dell'ambiente⁸⁷. La principale novità in materia di GPP, come meglio si approfondirà nei prossimi capitoli, è l'introduzione dell'obbligatorietà dei CAM, prevista dall'art. 34 del Codice dei contratti pubblici, con la conseguente necessità per le amministrazioni di acquistare verde.⁸⁸ Tutte le stazioni appaltanti hanno così il dovere di collaborare al perseguimento degli obiettivi ambientali individuati nel PAN GPP. In questo modo il nostro ordinamento si è mostrato all'avanguardia rispetto al contesto europeo, che ne prevede la sola facoltatività. Peraltro, la validità dell'approdo italiano in tema di obbligatorietà dei CAM sembra essere stata riconosciuta nel contesto europeo. Recentemente, infatti, la Commissione europea ha espresso il proprio favore per l'introduzione di una normativa sul GPP dal carattere vincolante per tutta l'Unione Europea. In tal modo si crede possano essere raggiunti con maggiore celerità gli obiettivi di sviluppo sostenibile ed economica circolare sottesi a tale politica⁸⁹.

Alla luce di simili novità è stato osservato come il nostro Paese si sia finalmente mostrato capace di comprendere le enormi potenzialità del settore della contrattualistica pubblica – legate al suo grande peso economico – quale traino per il sostegno delle politiche ambientali.

della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”, pubblicato in G.U. n. 91 del 19 aprile 2016.

⁸⁷ Cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, cit., 167.

⁸⁸ Ad opera del correttivo al Codice, d.lgs. n. 56 del 19 aprile 2017.

⁸⁹ Si rimanda al documento della Commissione europea “Sustainable Europe Investment Plan - European Green Deal Investment Plan” del 14 gennaio 2020 e “New policy developments – GPP and the European Green Deal” del 12 marzo 2020, consultabili in www.ec.europa.eu. Il primo dei documenti citati enuncia, al punto 4.2, che «the Commission will propose minimum mandatory green criteria or targets for public procurements in sectorial initiatives, EU funding or product-specific legislation. Such minimum criteria will ‘de facto’ set a common definition of what a ‘green purchase’ is, allowing collection of comparable data from public buyers, and setting the basis for assessing the impact of green public procurements. Public authorities across Europe will be encouraged to integrate green criteria and use labels in their procurements. The Commission will support these efforts with guidance, training activities and the dissemination of good practices. At the same time, life-cycle-costing methodologies should be applied by public buyers whenever possible. The Commission calls on all players, including industry, to develop such reliable methodologies».

CAPITOLO II

GLI APPALTI VERDI NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. Gli appalti verdi nel Codice dei contratti pubblici del 2016.

Le nuove direttive europee, recepite nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 50 del 2016, hanno modificato la disciplina previgente agendo lungo due differenti indirizzi⁹⁰.

Da un lato l'Unione si è prefissata l'obiettivo di ricercare strumenti che potessero garantire una maggiore flessibilità delle procedure con un conseguente ampliamento degli spazi di discrezionalità concessi alle amministrazioni. Dall'altro, ha cercato di introdurre una disciplina capace di rispondere ai diversi interessi che, come abbiamo visto, sono emersi negli ultimi anni in Europa accanto ai primari obiettivi di tutela della concorrenza nonché di economicità ed efficienza nella gestione delle risorse pubbliche. Si è dato rilievo, cioè, all'uso strategico dei contratti pubblici.

Seguendo questa seconda direttrice, il Codice ha consacrato nel nostro ordinamento la volontà del legislatore europeo di interiorizzare il principio di sviluppo sostenibile, attuando un profondo mutamento del modo della pubblica amministrazione di fare acquisti, reso sempre più vicino a dinamiche di economia circolare.

È stato sottolineato come l'inserimento di considerazioni ambientali e sociali nel già articolato settore della contrattualistica pubblica abbia determinato un aumento della sua complessità, incrementando le variabili da valutare in sede di aggiudicazione delle gare⁹¹.

Inoltre, si è evidenziato come l'asimmetria informativa tra operatore economico e p.a. abbia subito una dilatazione, dal momento che una produzione *green* coinvolge anche il settore della ricerca e dell'innovazione tecnologica, appannaggio esclusivo delle

⁹⁰ Cfr. G. FIDONE, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, cit. 31 ss.

⁹¹ *Ex multis*, F. CINTIOLI, *Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica*, Soveria Mannelli, 2020, 92.

imprese. Queste riflessioni impongono alle due linee guida citate di dialogare tra loro, considerando che per garantire un efficace uso strategico degli appalti si rivelano indispensabili procedure flessibili e maggiori spazi di discrezionalità in capo alla p.a., tali da ridurre il gap informativo rispetto al contraente privato⁹². In dottrina è emerso, in proposito, il concetto di “libera amministrazione”, con il quale si manifesta la fiducia verso la p.a. nella realizzazione del nuovo modello di politica economica delineato nelle direttive, in contrasto con una visione puramente logistica e di lotta alla corruzione⁹³.

Una simile analisi permette di far emergere, fin d’ora, le difficoltà che il nostro Paese ha registrato nel seguire completamente i dettami del legislatore europeo. È noto, infatti, come la contrattualistica pubblica, in Italia, si sia fortemente legata alla disciplina dell’anticorruzione, determinando una profonda diffidenza verso procedure discrezionali e flessibili, considerate possibili spiragli per l’inserimento del mondo dell’illegalità in un settore chiave per l’economia⁹⁴.

Il legislatore nazionale non sembra aver tenuto adeguatamente in considerazione i principi cardine delle direttive, elaborando una serie vastissima di eccezioni rispetto al diritto europeo, modellando le nuove norme sulle specifiche esigenze del Paese, così come risultanti dall’esperienza applicativa del precedente Codice dei contratti. Attenta dottrina ha parlato del Codice del 2016, senza nascondere una critica all’approccio nazionale, come di una “norma domestica”⁹⁵.

Tuttavia, come già anticipato, in relazione alla tematica degli appalti verdi il Codice ha inserito – almeno formalmente – tutti gli strumenti previsti a livello comunitario, mostrandosi, in talune occasioni, addirittura più rigoroso del legislatore europeo.

Analizzando le norme in materia ambientale presenti nel Codice, è possibile distinguere tra norme generali, relative a generiche previsioni di tutela, e norme dal contenuto più specifico, che dettano precise clausole di stampo ecologico. Il d.lgs. n. 50 del 2016, infatti, si occupa di appalti verdi secondo modalità non riconducibili a un

⁹² Cfr. IBIDEM.

⁹³ M.P. CHITI, *Principi*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, I, Milano, 2019, 294 ss. In particolare, l’A. individua due direzioni in cui la libera amministrazione si esplicita: l’autonomia nell’organizzazione delle prestazioni di servizi secondo dinamiche di autoproduzione, esternalizzazione o cooperazione con altri soggetti pubblici; l’autonomia di modellare le procedure a seconda delle esigenze presenti nel caso concreto, così da dialogare efficacemente con le imprese.

⁹⁴ IBIDEM, 300.

⁹⁵ IBIDEM, 294.

unico schema operativo. Di interesse appare la suddivisione svolta in dottrina tra norme ecologiche fisse e flessibili, a seconda del livello di discrezionalità ammesso dal legislatore.⁹⁶

Le principali novità apportate in materia di appalti verdi dal nuovo Codice dei contratti pubblici – che verranno approfondite in questo capitolo – sono le seguenti: la previsione della natura vincolante dei CAM; l'introduzione della nuova nozione di “costo del ciclo di vita”; il superamento dell'equivalenza tra il criterio del prezzo più basso e quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in favore del secondo.

Giova, in questa sede, richiamare gli articoli all'uopo dedicati per poi passare, nei prossimi paragrafi, all'approfondimento delle previsioni maggiormente significative.

Procedendo per ordine, si segnala l'art. 4 del Codice, rubricato «principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi», che nel delineare i principi irrinunciabili per procedere all'aggiudicazione di appalti non assoggettati alla disciplina pubblicistica del d.lgs. n. 50 del 2016, inserisce la tutela dell'ambiente e dell'efficienza energetica, accanto agli storici principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità. Ciò a dimostrazione del valore primario che ha assunto l'ambiente per l'economia, in ossequio al principio europeistico di integrazione⁹⁷. Similmente, l'art. 30, rubricato «principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni», introduce, come meglio si vedrà, la c.d. “clausola di cedevolezza”. Questa ammette la subordinazione del principio di economicità rispetto alle esigenze ambientali e di sviluppo sostenibile. Inoltre, il suo comma 3 inserisce il vincolo del rispetto degli obblighi ambientali anche nella fase di esecuzione dei contratti⁹⁸.

Tale ultima previsione è stata considerata particolarmente innovativa rispetto al testo del 2006. Il Codice previgente, infatti, al suo art. 69, si limitava a prevedere la possibilità per le stazioni appaltanti di esigere condizioni particolari per l'esecuzione

⁹⁶ S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, in Riv. Giur. Ed., 2017, 101 ss.

⁹⁷ Più precisamente la tutela dell'ambiente e l'efficientamento energetico assumono un valore primario per l'intera attività contrattuale, trovando applicazione agli affidamenti: dei contratti attivi; dei contratti esclusi in tutto o in parte dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici; dei contratti inclusi. Cfr. M. RIZZO, *Appalti pubblici e sostenibilità ambientale: si inizia a fare sul serio*, in F. GARELLA, M. MARIANI, L. SPAGNOLETTI, E. TOMA (a cura di), *I nodi del Codice dei contratti pubblici*, Bari, 2018, 81 ss.

⁹⁸ A differenza dei contratti esclusi, per cui il rispetto dei principi si esaurisce con l'affidamento.

del contratto, quali clausole ambientali e sociali. Tali ulteriori oneri dovevano essere espressamente autorizzati dall'Autorità competente⁹⁹.

La centralità delle istanze ecologiche è confermata per la fase di progettazione che, ex art. 23, comma 1, lettera c) deve risultare, tra l'altro, conforme alle norme ambientali, urbanistiche e di tutela dei beni culturali e paesaggistici, mentre alla lettera f) è indicato come ulteriore obiettivo il risparmio, l'efficientamento e il recupero energetico nella realizzazione e nella successiva vita dell'opera, facendo altresì riferimento ai concetti di ciclo di vita e di manutenibilità,

L'art. 34, rubricato «criteri di sostenibilità energetica e ambientale» rappresenta, indubbiamente, una delle novità più eclatanti rispetto alla precedente normativa. I CAM, fondamentale segmento della disciplina del GPP, in accordo con questa disposizione, devono essere inseriti nei bandi e nei capitolati di gara aventi ad oggetto determinate categorie di beni.

Ancora, all'art. 80, comma 5, trova ingresso tra i motivi di esclusione dalla partecipazione alla procedura d'appalto per un operatore economico «la presenza di gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'art. 30, comma 3 del presente Codice». L'esclusione può essere comminata in qualunque fase della procedura, ma è subordinata alla dimostrazione dell'effettiva violazione delle norme in materia ambientale. L'operatore economico può rifuggire gli effetti negativi determinati dall'applicazione della suddetta norma provando il proprio ravvedimento e, più precisamente: di aver risarcito o di essersi impegnato a risarcire i danni causati dalla sua attività illegittima; aver adottato standard organizzativi idonei a prevenire il compimento di ulteriori illeciti della specie di quelli commessi. Si segnala, infine, che tali motivi di esclusione sono da estendersi anche ai subappaltatori, così come espressamente sancito dal comma 14 della disposizione in esame.

Giova rammentare che la disciplina previgente richiedeva ai concorrenti solamente di indicare di aver tenuto conto, in sede di preparazione dell'offerta, degli obblighi sociali e ambientali. La nuova disciplina, pertanto, implementa l'attenzione verso la tutela ambientale, introducendo un controllo da compiersi direttamente in fase di aggiudicazione¹⁰⁰.

⁹⁹ G. QUINTO, *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici*, cit., 16.

¹⁰⁰ L. CARBONARA, *Le nuove direttive sui contratti pubblici e a tutela dell'ambiente. I criteri di aggiudicazione.*, in *Giustamm*, 2, 2016.

L'art. 95, recante «criteri di aggiudicazione dell'appalto», stabilisce che l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, viene valutata secondo criteri oggettivi, tra cui gli aspetti qualitativi, ambientali e sociali, procedendo con un'elencazione delle considerazioni esaminabili. L'art. 96, rubricato «costi del ciclo di vita», introduce un concetto altamente innovativo, che permette di ricomprendere nel prezzo di un bene, servizio o lavoro anche tutti quegli esborsi imputabili a esternalità ambientali, come i costi delle emissioni di gas serra, purché questi siano monetariamente valutabili.

Infine, l'art. 144, dedicato ai servizi di ristorazione, espressamente menziona il rispetto delle disposizioni ambientali in materia di *green economy* e dei criteri ambientali minimi pertinenti, di cui all'art. 34 del presente Codice, quale elemento di valutazione dell'offerta tecnica¹⁰¹.

Attraverso una normativa densa e dettagliata il nostro legislatore ha attribuito alle considerazioni ambientali un'importanza decisiva in tutte le fasi della procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici.

Non va dimenticato, tuttavia, come la normativa cui si è fatto brevemente cenno si innesti in un Codice già molto complesso, in una disciplina farragিনosa, in una materia in crisi da diversi anni. Attenta dottrina ha affermato come il Codice sembri presentare una valenza programmatica, di petizione di principio, piuttosto che fornire concrete risposte alle istanze di sviluppo sostenibile. Questa problematica è stata significativamente definita come un modello esemplare di una certa tendenza dell'attuale modo di legiferare a unire politica, riforma e utopia, con una scarsa attenzione per le realistiche possibilità e necessità dell'amministrazione¹⁰².

¹⁰¹ Questi appalti vengono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. Ulteriori elementi tenuti in considerazione per la valutazione dell'offerta sono: gli aspetti relativi a fattori quali la qualità dei generi alimentari con particolare riferimento a quella di prodotti biologici, tipici e tradizionali, di quelli a denominazione protetta e di quelli provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale; la qualità della formazione degli operatori.

¹⁰² «Quando il legislatore conia leggi “perfette” perché volte a tutelare tutti gli interessi meritevoli possibili, esaurisce il suo compito senza porsi il problema di chi amministra. E forse svincola anche dal più nobile dei compiti che alla politica spetta: di fare sintesi degli interessi contrastanti. Quindi, lascia il peso della mediazione solo a chi fa amministrazione. E questa deve provvedervi, oltretutto, in una stagione nella quale le risorse economiche sono scarse, anzi scarsissime. Questa situazione genera un forte distacco tra legge (ciò che vorremmo) e amministrazione (ciò che è possibile nel concreto), e contribuisce ad acuire la crisi». Così F. CINTIOLI, *Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica*, cit, 92.

2. La rilettura del principio di economicità.

L'economicità rappresenta uno dei principi cardine dell'attività amministrativa, consacrato all'art. 1 della l. n. 241 del 1990, accanto a efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

Tale principio costituisce una manifestazione della c.d. "amministrazione di risultato", cioè di una p.a. vicina a una dimensione aziendalistica¹⁰³, in cui il rispetto della legalità formale non è più una primaria garanzia del suo buon andamento¹⁰⁴.

Questa viene definita come la capacità, considerata in un'ottica di lungo periodo, di utilizzare in modo efficiente le risorse a disposizione, così da realizzare in modo efficace gli obiettivi prefissati: è considerata una sintesi dei principi di efficienza ed efficacia¹⁰⁵.

L'economicità costituisce un cardine della contrattualistica pubblica, richiamato dai già citati artt. 3 e 30 del Codice. In questo contesto si potrebbe essere portati a giungere a una sua semplicistica identificazione con le strategie di acquisto più idonee a salvaguardare le casse dello Stato. In realtà, attenta dottrina ha evidenziato come sia capace di racchiudere differenti e più ampi contenuti, finendo con il subire le influenze date dalla trasformazione della disciplina degli appalti pubblici nel corso degli anni¹⁰⁶. Con l'emergere delle prime disposizioni in materia, l'economicità poteva certo esaurirsi con l'individuazione di tecniche procedurali volte al contenimento e alla razionalizzazione della spesa pubblica. L'allegato F alla l. n. 2248 del 1865, ad esempio, era finalizzato al perseguimento dell'unificazione amministrativa della neonata Italia assumendo una prospettiva contabilistica, raggiungibile attraverso meccanismi di accentramento burocratico e procedimentalizzazione uniforme dell'azione pubblica.

¹⁰³ Per favorire l'efficienza dell'amministrazione è stato elaborato, con il d.lgs. n. 150 del 2009, il c.d. "ciclo delle performance", composto dalle seguenti fasi: la definizione degli obiettivi; l'allocazione delle risorse; il monitoraggio in corso di esercizio; la misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e dei singoli dipendenti; l'utilizzo di sistemi premianti.

¹⁰⁴ Buon andamento e imparzialità sono i due principi in cui l'art. 97, comma 2, della Costituzione sintetizza il *modus operandi* dei pubblici uffici.

¹⁰⁵ Il principio di efficienza si esplicita nell'uso ottimale delle risorse, attraverso una comparazione tra quantità impiegata e risultati raggiunti. Un'amministrazione può dirsi efficiente quando sceglie l'alternativa che permette di utilizzare il minor numero di risorse, ottenendo il miglior risultato possibile. L'efficacia, invece, analizza i risultati effettivamente raggiunti in relazione a obiettivi predeterminati.

¹⁰⁶ Cfr. M. CAFAGNO, A. FARÌ, *I principi e il complesso ruolo dell'amministrazione*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, cit., 214 ss.

Negli ultimi anni, l'evolversi della disciplina, come già evidenziato, ha visto, però, l'affermazione di nuovi interessi meritevoli di tutela per l'ordinamento, come le esigenze di stampo sociale e ambientale. Queste hanno indotto il legislatore a predisporre una normativa in grado di rendere preminenti i nuovi valori, potendoli far prevalere rispetto a esigenze strettamente economiche.

In proposito, è stato osservato che parlare di subordinazione dell'economicità rispetto ai nuovi valori non sarebbe corretto: più propriamente si dovrebbe parlare di una estensione della portata della nozione di economicità. Infatti – prendendo in esame le esigenze di tutela dell'ambiente – ampliando la prospettiva di analisi, si può osservare come scelte ecosostenibili oculate e lungimiranti possano determinare il raggiungimento degli obiettivi della pubblica amministrazione in modo efficace ed efficiente. Il principio di economicità, cioè, non appare sacrificato in ragione di nuovi e più pressanti interessi, ma risulta trasformato, facendovi ingresso logiche i cui effetti positivi possono realmente riscontrarsi solo nel lungo periodo.

Questa condivisibile interpretazione sembra attribuire una nuova veste “blu” al principio di economicità. Si tratta di una esemplare traduzione della nuova visione del mercato, che lavora per l'ambiente e da questo è capace di individuare nuove fonti di sviluppo e ricchezza¹⁰⁷.

È in questa cornice che si inserisce l'art. 30 del Codice dei contratti pubblici, che introduce la “clausola di cedevolezza” dell'economicità rispetto a criteri ispirati a esigenze sociali, di tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

Invero, un simile temperamento era già presente nel Codice del 2006 e, precisamente, al suo art. 2, comma 2. In dottrina, tuttavia, è stato evidenziato come tale norma fosse frutto di un mero recepimento delle direttive europee, senza che fosse svolta, sul tema, una reale riflessione. Atteggiamento che inevitabilmente, ha decretato la sua mancata applicazione nella pratica¹⁰⁸.

Si è sottolineato, inoltre, come la nuova disposizione, si sia mostrata innovativa, effettuando una migliore scelta sistematica¹⁰⁹. Infatti, il citato art. 30 delimita chiaramente il suo campo operativo, consentendo la subordinazione del principio di

¹⁰⁷ Si potrebbe altresì parlare di “economicità ambientale”, così come è stato coniato il già citato concetto di “concorrenza ambientale”.

¹⁰⁸ G. FIDONE, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, cit., 33.

¹⁰⁹ Si rimanda, ancora una volta, a M. CAFAGNO, A. FARÌ, cit., 215.

economicità solo se: sussista una norma che autorizzi la p.a. a far prevalere le considerazioni ambientali, la stazione appaltante abbia espressamente indicato nel bando la volontà di avvalersi di detta clausola e, infine, sia stata effettuata una attenta ponderazione dei diversi interessi in gioco, rispettosa dei principi di proporzionalità e ragionevolezza¹¹⁰.

Ancora, va precisato che la possibile prevalenza della materia ambientale opera solo con riferimento al principio di economicità e non con i differenti valori altresì elencati dall'art. 30¹¹¹.

In ultimo, in dottrina è stato affermato come l'interpretazione dell'art. 30 dovrebbe essere svolta alla luce dell'art. 34, così come modificato dal d.lgs. n. 56 del 2017, la cui disciplina verrà approfondita nel prossimo paragrafo. In particolare, la previsione dell'obbligatorietà per i CAM, dovrebbe comportare il superamento dell'ottica della facoltatività della clausola di cedevolezza, determinando la completa supremazia delle clausole di protezione ambientale, con riferimento a quegli appalti di beni, servizi o forniture per cui il legislatore ha elaborato specifici criteri ambientali minimi¹¹².

Quanto finora esposto dimostra il recepimento – per lo meno dal punto di vista formale – dei nuovi meccanismi di *blue economy*, nella convinzione che ogni attività economica possa ritenersi apprezzabile solo se contribuisce a offrire un miglioramento delle condizioni ambientali, attraverso un uso parsimonioso delle risorse¹¹³.

¹¹⁰ Più precisamente, l'art. 30, comma 1, prevede che «l'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni, ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice. Il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico».

¹¹¹ Cfr. S. COLOMBARI, *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazioni delle concessioni e degli appalti pubblici*, in Urb e App., 2019, 1, 5 e M. RIZZO, *Appalti pubblici e sostenibilità ambientale: si inizia a fare sul serio*, cit., 88.

¹¹² Così F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, cit., 168.

¹¹³ G. FIDONE, F. MATALUNI, *Gli appalti verdi nel Codice dei contratti pubblici*, Riv. Quad. Dir. Amb, 3, 2016, 60 ss.

3. I criteri ambientali minimi¹¹⁴.

Come già ricordato, tra le più rilevanti innovazioni in materia ambientale introdotte dal Codice del 2016, così come risultante dalle modifiche apportate dal d.lgs. 56 del 2017, vi è la previsione dell'obbligatorietà dei CAM. Questi costituiscono il più importante frammento del sistema del *Green Public Procurement*, determinati a introdurre negli acquisti pubblici dinamiche di economia circolare, così da rendere pienamente operante il principio di sviluppo sostenibile.

La previsione di cui all'art. 34¹¹⁵ del Codice rappresenta l'ultimo atto di un percorso avviato più di dieci anni fa dalla legge finanziaria del 2007. Tralasciando in questa sede una disamina approfondita dell'evoluzione storica della disciplina in esame, ci si soffermerà sulla sua attuale configurazione.

Innanzitutto, i CAM possono essere definiti come l'insieme delle caratteristiche tecniche che un prodotto o un servizio devono presentare per poter essere considerati *green*. Questi contengono indicazioni per una razionalizzazione degli acquisti in chiave ambientalista, collegate alle diverse fasi della procedura di gara: definizione dell'oggetto e delle specifiche tecniche; selezione dei candidati; previsione dei criteri premianti; indicazione delle condizioni di esecuzione. Si tratta, cioè, di prescrizioni

¹¹⁴ In questo capitolo ci si è limitati a un'introduzione generale dei CAM, con un focus sul loro iter formativo. Per un approfondimento su profili applicativi e criticità, si rimanda al capitolo III.

¹¹⁵ Si indica, di seguito, l'attuale formulazione dell'art. 34 del Codice. «Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto nell'articolo 144.

I criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1, in particolare i criteri premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6. Nel caso dei contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi di cui al comma 1, sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

L'obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione».

ecologiche capaci di incidere trasversalmente su tutto il processo di approvvigionamento della p.a.¹¹⁶

L'iter procedurale che ha portato alla loro elaborazione è stato piuttosto complesso e ha operato su più livelli. In primo luogo, è stato compito del legislatore indicare le categorie di beni che avrebbero dovuto presentare caratteristiche ecocompatibili. In secondo luogo, è intervenuta l'amministrazione centrale, prima, attraverso l'emanazione di un atto amministrativo generale e, infine, adottando i singoli atti contenenti le precise indicazioni relative a ogni categoria merceologica. Questi ultimi costituiscono i veri e propri CAM.

Più specificamente, la legge che ha provveduto a indicare le categorie di beni su cui fondare una nuova politica di acquisti verdi è stata la già citata l. n. 296 del 2006, che al suo comma 1126 aveva richiesto la definizione a livello amministrativo di specifiche tecniche relative a vari beni e servizi, in modo da offrire alle amministrazioni parametri da inserire nei bandi di gara.

Il secondo passaggio, invece, è stato compiuto dal fondamentale PAN GPP¹¹⁷, delineato dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Il Piano, aggiornato con il d.m. n. 10 del 2013, ha individuato gli obiettivi nazionali e identificato le categorie di beni, servizi e lavori di intervento prioritarie per gli impatti ambientali, nonché i volumi di spesa sui quali elaborare i CAM¹¹⁸.

Le categorie merceologiche oggetto di intervento sono, al momento, diciassette. Per ognuna di esse sono stati adottati, con decreto ministeriale, uno o più CAM. Quelli elaborati fino ad ora sono diciotto¹¹⁹. Sia le categorie merceologiche sia i singoli decreti costituiscono un elenco aperto a nuove future integrazioni.

¹¹⁶ Cfr. M. RIZZO, *Appalti pubblici e sostenibilità ambientale: si inizia a fare sul serio*, cit.

¹¹⁷ Per i richiami bibliografici si rimanda al paragrafo 3. del capitolo I, ove tale Piano è richiamato per la prima volta.

¹¹⁸ Gli obiettivi del PAN GPP sono molto ambiziosi. Il paragrafo 3.3 del Piano li riassume in: efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia e conseguente riduzione delle emissioni di CO₂; riduzione dell'uso di sostanze pericolose; riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti. Al paragrafo 4.2, più specificamente, viene delineato l'obiettivo nazionale, che era quello di portare, entro il 2009, il livello degli acquisti sostenibili in linea con i più elevati livelli europei.

¹¹⁹ Più precisamente, le categorie merceologiche di riferimento sono: arredi per interni; arredo urbano; ausili per l'incontinenza; calzature da lavoro e accessori in pelle; carta; cartucce; edilizia; illuminazione pubblica (fornitura e progettazione); illuminazione pubblica (servizio); illuminazione, riscaldamento/raffreddamento edifici; pulizia per edifici; rifiuti urbani; ristorazione collettiva;

L'effetto dell'obbligatorietà decretata dall'attuale formulazione dell'art. 34 non solo è quello di non poter qualificare come verde l'appalto che non li preveda, ma di renderlo illegittimo, perché disposto in violazione di legge.

Invero, la più recente giurisprudenza ha sancito che la norma sui CAM, in quanto imperativa e cogente, opera indipendentemente da una sua esplicita previsione negli atti di gara, in forza del meccanismo di eterointegrazione di cui all'art. 1374 cc.¹²⁰.

Questa importante presa di posizione si è resa necessaria in quanto, nella vigenza del Codice del 2006, l'utilizzo dei criteri ambientali era apparso del tutto sporadico. Le stazioni appaltanti, infatti, operanti in una disciplina già estremamente complessa, non si erano mostrate ben disposte a incrementarne ulteriormente il livello di difficoltà¹²¹. Come osservato nel capitolo precedente, la cogenza dell'art. 34, comma 1 ha reso gli appalti verdi vicini ai meccanismi di *command and control*, superando la loro originaria e certa collocazione tra gli strumenti di mercato¹²². Le amministrazioni, infatti, non hanno più alcuna possibilità di scelta sull'applicare o meno i CAM nelle categorie merceologiche per i quali sono previsti e gli operatori economici che non dovessero conformarsi a questi, verrebbero inevitabilmente esclusi.

In dottrina sono stati legittimamente sollevati dei dubbi in merito alla idoneità di CAM elaborati in una fase in cui la loro applicazione era lasciata alla discrezionalità delle stazioni appaltanti a divenire di adozione obbligatoria¹²³.

Invero, solo il primo comma dell'articolo in esame impone l'obbligatoria applicazione dei CAM con riferimento alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali contenute nei relativi decreti del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare¹²⁴.

sanificazione; stampanti; tessili; veicoli; verde pubblico. Per l'elenco completo dei decreti attualmente in vigore si rimanda a www.minambiente.it.

¹²⁰ Cfr. Tar Veneto, Sez. I, 18 marzo 2019, n. 329, in www.giustizia-amministrativa.it. I riscontri della giurisprudenza sui CAM verranno debitamente approfonditi nel capitolo III, paragrafo 4.

¹²¹ Va peraltro segnalato che la previsione dell'obbligatorietà per i CAM ha riscontrato pareri contrastanti all'alba del suo accoglimento. In particolare, si ricorda l'opinione negativa espressa dalla Conferenza delle Regioni secondo cui «tale scelta di politica legislativa comporterebbe la paralisi di tutte le opere pubbliche con conseguenze di tutta evidenza sullo sviluppo e l'economia nazionale». Ritenendo più prudente il mantenimento della loro facoltatività. Cfr. F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, cit., 181 ss.

¹²² Invero, si potrebbe parlare di uno strumento ibrido in ragione, specialmente, del diverso grado di cogenza previsto dai commi dell'articolo e per gli spazi di discrezionalità che permangono in relazione ai criteri premianti.

¹²³ M. CAFAGNO, F. FARÌ, *I principi e il complesso ruolo dell'amministrazione*, cit., 219.

¹²⁴ Con riferimento agli acquisti nel settore della ristorazione collettiva, devono essere rispettate anche le previsioni di cui all'art. 144 del Codice, rubricato «servizi di ristorazione».

Il comma secondo dell'art. 34, infatti, fa riferimento ai c.d. criteri premianti, per i quali non è sancita l'obbligatorietà, ma la possibilità di un loro inserimento nella documentazione di gara affinché vengano poi valutati ai fini dell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Unica deroga alla cogenza di cui all'art. 34, comma 1, è riferita agli appalti di ristrutturazione, per i quali i CAM vengo applicati solamente «per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare»¹²⁵

Si segnala che l'originaria formulazione dell'articolo in esame¹²⁶ prevedeva un complesso sistema di applicazione dei CAM in ragione del valore dell'appalto e del suo oggetto, superato dal correttivo del 2017, essendone state comprese le importanti difficoltà applicative¹²⁷. Più precisamente, l'obbligatorietà dei CAM era prevista

¹²⁵ La portata di questa deroga è fatta dipendere da criteri definiti dal Ministero dell'ambiente, che, al momento, non sono stati ancora adottati.

¹²⁶ Si riporta l'originaria formulazione dei commi 2 e 3 dell'art. 34: «I criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1 sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6. Nel caso dei contratti relativi ai servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale, scolastica e sociale di cui all'articolo 95, comma 3, lettera a), e dei contratti relativi ai servizi di ristorazione di cui all'articolo 144, il suddetto decreto può stabilire che l'obbligo di cui al comma 1 si applichi anche per una quota inferiore al 50 per cento del valore a base d'asta. Negli altri casi il medesimo obbligo si applica per gli affidamenti di qualunque importo, per almeno il 50 per cento del valore a base d'asta, relativamente alle categorie di forniture e affidamenti non connesse agli usi finali di energia e oggetto dei criteri ambientali minimi, mentre si applica per l'intero valore delle gare, relativamente alle categorie di appalto con le quali si può conseguire l'efficienza energetica negli usi finali quali:

a) acquisto di lampade a scarica ad alta intensità, di alimentatori elettronici e di moduli a LED per illuminazione pubblica, acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica;
b) attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici;
c) servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici;
d) affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici e per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione.

Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può essere previsto, altresì, l'aumento progressivo della percentuale del 50 per cento del valore a base d'asta indicato al comma 2».

¹²⁷ In dottrina, in particolare, si segnalava che i principali problemi sorgevano nelle ipotesi in cui l'obbligo dei CAM era limitato al 50%. In questi casi, infatti, l'amministrazione «avrebbe dovuto suddividere l'importo a base d'asta, specificando anche le modalità con le quali vi aveva provveduto, distinguendo espressamente la parte del contratto sottoposta all'obbligo dei CAM da quella che, invece, ne risultava esclusa». Le difficoltà sarebbero state maggiormente significative in caso di appalto di lavori e servizi. G. QUINTO, *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici*, cit., 17.

interamente solo per determinate categorie di appalti, considerate idonee al conseguimento dell'efficienza energetica negli usi finali. Negli altri casi i criteri ambientali dovevano essere rispettati per almeno il 50% del valore a base d'asta, percentuale che si sarebbe dovuta portare al 100% entro il 2020.

Il terzo comma, anch'esso frutto del citato intervento correttivo, prevede l'applicabilità dei CAM sia per i contratti sopra soglia sia per quelli sotto soglia comunitaria.

Come osservato, i CAM ineriscono a diverse fasi della procedura di approvvigionamento. Tuttavia, il segmento in cui assumono maggiore pregnanza è quello della definizione delle specifiche tecniche¹²⁸. In questa fase le stazioni appaltanti devono valutare una pluralità di fattori, in accordo con gli obiettivi strategici che il legislatore ha attribuito agli appalti. L'art. 68, al suo comma 5, prevede che le specifiche tecniche possano essere elaborate in termini di prestazioni o requisiti funzionali, tra cui sono ricomprese le caratteristiche ambientali¹²⁹. In proposito, la novità del Codice del 2016 è data dalla possibilità che queste siano riferite a un dato processo o metodo di produzione, nonché a un'altra determinata fase del ciclo di vita¹³⁰.

Giova segnalare che il c.d. "Decreto Semplificazioni"¹³¹, pur introducendo importanti novità in materia di appalti pubblici, volte alla semplificazione e accelerazione dei procedimenti, per far fronte alla crisi economica determinata dalla pandemia da COVID-19, non ha intaccato l'obbligatorietà dei CAM. Si tratta di un'importante presa di posizione del legislatore nazionale, che pure in una situazione di estrema emergenza, ha ritenuto che gli obiettivi a lungo termine perseguiti dalla normativa in materia di appalti verdi non fossero in alcun modo derogabili.

¹²⁸ Si parla, con riferimento agli elementi ambientali nelle specifiche tecniche, di clausole ecologiche fisse, non lasciando margini di discrezionalità all'amministrazione. Cfr. S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, cit., 101.

¹²⁹ Prosegue l'articolo 68, comma 5, stabilendo che l'inserimento di tali specifiche tecniche è effettuato «a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto». Per un approfondimento sul tema si rimanda a P. FONTANA, *Bandi e avvisi (artt. 66-76)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019.

¹³⁰ G. QUINTO, *Le variabili ambientali della disciplina degli appalti pubblici*, cit.

¹³¹ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modifiche in Legge 11 settembre 2020, n. 120, recante: «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale». Per un approfondimento sulle novità introdotte da tale decreto si rinvia a A. RUFFINI, *Decreto Semplificazioni: come cambiano le procedure di affidamento*, in *Urb. e app.*, 2020, 5, 597 e C. CONTESSA, *Le novità del "Decreto Semplificazioni", ovvero: nel settore dei contratti pubblici esiste ancor un "Codice"?*, in *Urb. e app.*, 2020, 6, 757.

Si ritiene opportuno, infine, spendere alcune parole sul contributo degli enti territoriali nella definizione dei CAM.

Nonostante l'iter procedurale che porta alla elaborazione dei CAM sia fortemente centralizzato, con un ruolo preminente attribuito al Ministero dell'ambiente, le regioni, come espresso dallo stesso PAN GPP, sono tenute a inserire la disciplina degli appalti verdi nella normativa di loro produzione. Questo recepimento regionale, pur non presentando una reale necessità pratica, dal momento che la normativa nazionale in materia deve comunque essere applicata dagli enti territoriali, ha un indubbio valore simbolico¹³².

Sulla base di questa indicazione diverse regioni hanno provveduto all'elaborazione di specifici piani di azione¹³³.

Similmente, è stato elaborato nel 2017 un «Protocollo d'intesa per l'attuazione del Green Public Procurement» tra i rappresentanti delle principali Città Metropolitane, nell'ambito del Forum Compraverde¹³⁴.

¹³² L'inserimento della normativa nazionale in tema di GPP nella produzione normativa e amministrativa locale «ha un importante significato politico e di presa di consapevolezza della necessità di adeguarsi». F. DE LEONARDIS, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, cit., 187.

¹³³ Così, per esempio, la Basilicata, con il «Piano di Azione della Regione Basilicata per gli acquisti pubblici economici» (PARB) (dgr. n. 368 del 2017), consultabile in www.ricerca.basilicatanet.it; la Calabria, con l'adozione della «Politica GPP» e del «Piano di Azione Triennale Green Public Procurement (GPP)», con dgr. n. 434 e 645 del 2016, consultabili in www.arpacal.it; in Emilia-Romagna, con l'«Introduzione dei criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione», l. n. 28 del 2009 e con il «Piano di azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici in Regione Emilia-Romagna», in ultimo per il triennio 2019-2021, adottato con dgr. n. 1366 del 2019, presente in www.ambiente.regione-romagna.it; in Friuli Venezia Giulia si segnala il «Piano d'azione della Regione Friuli Venezia Giulia per gli acquisti verdi per il triennio 2018-2020», dgr. n. 367 del 2018; nel Lazio, il «Piano d'azione della Regione Lazio per l'attuazione del Green Public Procurement (PAR GPP)-2017, dgr. n. 310 del 2017, in www.regione.lazio.it; la Liguria, prima attraverso l'adozione della l. n. 31 del 2007, recante «Organizzazione della Regione per la trasparenza e la qualità degli appalti e delle concessioni» e, poi, con la dgr. n. 672 del 2011, «Promozione del Green Public Procurement – GPP – Acquisti Verdi nelle Pubbliche Amministrazioni», con cui è stata richiesta l'adozione di un Piano triennale per lo sviluppo degli acquisti verdi ai comuni con più di 2000 abitanti, consultabili in www.ambienteinliguria.it; il Piemonte, con il «Progetto Acquisti Pubblici Ecologici», avviato già nel 2003; in Puglia è stato adottato il «Piano d'Azione regionale per gli acquisti verdi (PARAV), con dgr. n. 1526 del 2014, in www.gppsalento.it; in Sardegna, il «Piano per gli Acquisti Pubblici Ecologici della Regione Sardegna», dgr. n. 37 del 2009, in regione.sardegna.it; la Toscana, con dcr. N. 29 del 2004, il «Piano regionale di azione ambientale»; il Veneto, con dgr. n. 1866 del 2015, ha adottato il «Piano d'Azione per l'attuazione del Green Public Procurement», consultabile in regione.veneto.it.

¹³⁴ Il protocollo è consultabile in www.minambiente.it. Così recita l'art. 1: «Oggetto del presente Protocollo è la collaborazione, il raccordo e il confronto tra le Città metropolitane aderenti, per una migliore attuazione del GPP all'interno degli Enti, oltre che per una efficace promozione degli acquisti pubblici ecologici sui territori di competenza. Il Protocollo d'Intesa, in particolare, si concentrerà sulla realizzazione di attività congiunte, finalizzate ad applicare efficacemente il GPP, ma anche sullo

Sul piano della collaborazione Stato-regioni per il GPP, si segnala il Protocollo Stato-Conferenza delle regioni, siglato il 21 settembre 2017, finalizzato a garantire maggiore uniformità nei livelli di esperienza e competenza, presenti nelle diverse realtà locali. Obiettivo raggiungibile, principalmente, attraverso il confronto su tematiche ambientali e la raccolta e condivisione di informazioni¹³⁵.

Infine, anche province e comuni sono sollecitati dallo stesso PAN GPP a conformarsi ai suoi contenuti, attraverso la promozione di interventi di efficientamento energetico nell'edilizia scolastica e l'integrazione dei CAM nelle procedure di acquisto.

La breve descrizione dei CAM fin qui svolta mostra con evidenza l'impegno del nostro ordinamento nell'accoglimento di una politica industriale finalizzata a rendere gli appalti un fondamentale segmento dell'economia circolare.

4. L'offerta economicamente più vantaggiosa e il costo del ciclo di vita.

La "mini rivoluzione" del settore appalti cui si è fatto cenno nei paragrafi precedenti ha determinato un profondo mutamento nella elaborazione dei criteri di

sviluppo di azioni di diffusione del GPP a livello territoriale, nell'ambito del contesto nazionale tracciato dal PAN GPP e dal Codice degli Appalti vigente. La Rete di Città metropolitane costituita, esprimendo una pluralità di esperienze, accomunate dalla tipicità della tipologia di Enti, potrà anche diventare valido interlocutore del livello governativo».

¹³⁵ Così al suo comma 1: «In particolare, costituiranno oggetto di collaborazione lo svolgimento di attività di:

- confronto su tematiche inerenti il *Green Public Procurement* con particolare riguardo, tra l'altro, alle tematiche inerenti il ciclo dei rifiuti, le emissioni, l'economia circolare, lo sviluppo sostenibile, l'uso efficiente delle risorse;
- raccolta e condivisione delle informazioni utili per la realizzazione di sistemi di monitoraggio sul GPP, in forma integrata con quelle già trasmesse tramite i sistemi informatizzati regionali di cui all'art. 29, comma 4 del D.lgs. 50/2016;
- confronto e analisi sullo stato di attuazione dei CAM e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione degli stessi;
- diffusione e sensibilizzazione presso le pubbliche amministrazioni di temi relativi agli acquisti e realizzazione di opere pubbliche sostenibili, in particolare, per ciò che concerne l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) definiti dal Ministero dell'Ambiente;
- confronto e analisi in tema di acquisti e realizzazione di opere pubbliche sostenibili nell'ottica dell'eventuale definizione congiunta di piani di formazione finalizzati, tra l'altro, all'ottimale utilizzo degli strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti;
- collaborazione per la realizzazione di campagne informative rivolte alle associazioni di categoria, presenti sul territorio, interessate ai diversi CAM.
- diffusione della conoscenza e dell'utilizzo dei principi dell'LCA (Life Cycle Assessment), del LCC (Life Cycle Costing) e delle certificazioni ambientali, non solo limitato ai prodotti ed ai servizi ma anche all'interno di processi di progettazione».

aggiudicazione. Nella normativa europea del 2004, infatti, a questi non erano dedicate ampie riflessioni. L'art. 53 della direttiva 2004/18/CE si limitava a far riferimento alle due possibili, tassative ed equivalenti alternative del prezzo più basso e dell'offerta economicamente più vantaggiosa; mentre, dal punto di vista procedurale, veniva onerata l'amministrazione di indicare, nella documentazione di gara, la ponderazione da attribuire ai criteri scelti per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa. Giova rammentare che con la locuzione prezzo più basso si intende quel criterio di aggiudicazione per cui il dato economico diviene oggetto di valutazione esclusiva. Elemento apprezzabile di un simile approccio è il ridotto livello di discrezionalità in capo all'amministrazione, che dovrebbe renderla immune da fenomeni corruttivi. Al contempo, tuttavia, il suo utilizzo potrebbe comportare risvolti negativi sulla qualità degli acquisti.

L'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, costituisce un criterio più complesso e caratterizzato da ampi margini di discrezionalità. Questo è fondato su un insieme di variabili sia tecniche sia economiche, capaci di valorizzare l'aspetto qualitativo della prestazione.

Con le nuove direttive del 2014 la disciplina dei criteri di aggiudicazione acquista un nuovo e fondamentale valore, inerente al ruolo strategico acquisito dagli appalti pubblici nel raggiungimento di prioritari obiettivi ambientali e sociali¹³⁶. È in questa nuova ambientazione che si realizza uno dei più rilevanti mutamenti rispetto alla disciplina previgente: l'attribuzione del carattere di criterio generale e prioritario all'offerta economicamente più vantaggiosa¹³⁷. Il criterio del prezzo più basso, di conseguenza, pur non risultando espunto dal testo normativo, diventa di utilizzo recessivo¹³⁸.

¹³⁶ Ne è manifestazione l'ampio spazio a questi riservato dalla direttiva 2014/24/UE, che gli dedica ben dieci articoli, dall'89 al 99.

¹³⁷ Tale mutamento è descritto all'art. 67 della direttiva 2014/24/UE, per cui «fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di taluni servizi, le amministrazioni aggiudicatrici procedono all'aggiudicazione degli appalti sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice è individuata sulla base del prezzo o del costo, seguendo un approccio costo/efficacia, quale il costo del ciclo di vita conformemente all'articolo 68, e può includere il miglior rapporto qualità/prezzo, valutato sulla base di criteri, quali gli aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto pubblico in questione. [...]».

¹³⁸ In questo modo, attraverso la leva della domanda pubblica, si vuole contrastare l'invasione di prodotti di bassa qualità, che, pur presentando in principio un prezzo minore, finiscono con determinare, sul lungo termine, esborsi maggiori in capo alle amministrazioni. Cfr. L. CARBONARA, *Le nuove direttive sui contratti pubblici e la tutela dell'ambiente. I criteri di aggiudicazione*, cit.

Invero, ai sensi dell'art. 89 della direttiva 2014/24/UE, il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa assume un significato diverso e più ampio rispetto a quanto previsto dal legislatore del 2004¹³⁹. Ai sensi dell'art. 67 della citata direttiva l'offerta economicamente più vantaggiosa, infatti, può suddividersi in un elemento economico e in un elemento quantitativo, valutabili sulla base di un approccio costo-efficacia o, in subordine, in base al solo prezzo¹⁴⁰.

Il nostro Codice dedica espressamente ai criteri di aggiudicazione l'art. 95, recepimento del richiamato art. 67 della direttiva del 2014. Questo stabilisce che le stazioni appaltanti debbano procedere agli affidamenti secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa tramite due differenti modalità: sulla base del miglior rapporto qualità-prezzo ovvero secondo il criterio costo-efficacia.

Il primo metodo si colloca in una posizione di continuità rispetto alla disciplina previgente, ma risulta innovativo nel momento in cui individua gli specifici criteri ambientali e sociali oggetto di valutazione¹⁴¹. L'art. 95, comma 6 effettua un'elencazione degli elementi valutabili. Con riferimento alla materia di nostro interesse si segnalano:

- gli elementi ambientali, il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, che contribuiscono a determinare la qualità di un bene;
- il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto stesso;

¹³⁹ F. CARDARELLI, *Criteri di aggiudicazione*, in A.M. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019, III, 531 ss.

¹⁴⁰ Il riferimento al criterio del prezzo – adoperabile su scelta discrezionale dell'amministrazione – è contenuto all'ultimo comma dell'art. 67, per cui «l'amministrazione aggiudicatrice precisa nei documenti di gara la ponderazione relativa che attribuisce a ciascuno dei criteri scelti per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa, tranne i casi in cui questa sia individuata unicamente in base al prezzo. [...]».

¹⁴¹ Per completezza, giova riportare gli ulteriori criteri individuati dal comma 6 dell'art. 95: la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni; l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto; il servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica; le condizioni di consegna quali la data di consegna, il processo di consegna e il termine di consegna o di esecuzione.

- il costo di utilizzazione e manutenzione, avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione;
- la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda¹⁴².

Il secondo, invece, ha un carattere innovativo. Un tipico esempio di criterio di comparazione costo/efficacia è costituito dal “costo del ciclo di vita”¹⁴³, disciplinato dall'art. 96 del Codice. Questo rivoluzionario concetto¹⁴⁴ – perfetta declinazione del principio di sviluppo sostenibile – permette di ricomprendere nel prezzo del prodotto, servizio o lavoro tutte le spese necessarie a partire dall'acquisizione delle materie prime, fino ad arrivare agli oneri relativi al suo smaltimento. Adoperando una metodologia di analisi che riguarda la stima di tipo monetario di tutti i costi da sostenersi nelle diverse fasi di vita, vengono applicate agli acquisti della p.a. logiche di lungo termine.

Più precisamente l'art. 96 del Codice, al suo comma 1, inserisce un'elencazione dei costi che la stazione appaltante può prendere in considerazione, suddivisi tra costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice e costi imputati a esternalità ambientali. Nel primo raggruppamento sono inseriti i seguenti costi: relativi all'acquisizione; connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse; di manutenzione; relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e riciclaggio. Nel secondo, invece, sono ricompresi i costi delle emissioni di gas serra e altre sostanze inquinanti, nonché gli altri costi legati a possibili cambiamenti climatici, purché valutabili, in modo chiaro e verificabile da un punto di vista monetario.

¹⁴² Calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni.

¹⁴³ Per il costo del ciclo di vita si parla di clausole ecologiche flessibili, perché lasciano spazi di discrezionalità in capo alla p.a. S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, cit. Per un approfondimento sul tema si rimanda, *ex multis*, a F. CARDARELLI, *Criteri di aggiudicazione*, cit., 539 ss.; Cfr. D. IARIA, I. MARRONE, *Aggiudicazione dei settori ordinari (artt. 94-99)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, cit.

¹⁴⁴ Nella direttiva 2014/24/UE il concetto di costo del ciclo di vita è inserito ripetutamente, segnale della sua centralità per la nuova disciplina.

Si osserva che l'inserimento delle esternalità ambientali come componente del costo di un bene costituisce un utilizzo accorto degli appalti verdi come strumento di mercato, capace di internalizzare gli effetti negativi che la produzione industriale ha sull'ambiente e che ricadrebbero sull'intera collettività. Tale significativa innovazione è stata considerata coerente e integrata, in particolare, con le politiche ambientali incentrate sul principio del «chi inquina paga»¹⁴⁵.

Con uno specifico riferimento ai CAM, risulta utile richiamare l'art. 34, comma 2 che, attraverso un rimando all'art. 95, comma 6, consente la valutazione di criteri ambientali premianti nell'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il comma successivo chiarisce che è onere delle stazioni appaltanti indicare nei documenti di gara i dati che gli offerenti devono fornire e la metodologia che verrà adottata per la valutazione dei costi del ciclo di vita.

Per effettuare quest'ultima operazione l'articolo in esame chiarisce che, in via generale, il metodo da adottarsi deve rispettare precise indicazioni, volte, principalmente, a evitare che dalla sua applicazione possano derivare lesioni della *par condicio* tra gli offerenti¹⁴⁶. Questo, infatti, deve rispondere a canoni di oggettività, accessibilità, proporzionalità e non discriminazione.

Di grande complessità risulta la conversione in valore monetario delle esternalità ambientali, che rischia di caricare la p.a. e gli offerenti di un eccessivo peso organizzativo¹⁴⁷.

In questa ipotesi, ove presenti, le amministrazioni devono fare riferimento ai metodi comuni approvati dall'Unione Europea e indicati all'allegato XVIII al Codice.

¹⁴⁵ C. VIVIANI, *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, cit.

¹⁴⁶ Si riporta, di seguito, il comma 2 dell'art. 96 del Codice: «quando valutano i costi utilizzando un sistema di costi del ciclo di vita, le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che la stazione appaltante impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati. Per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali, il metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

a) essere basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. Se il metodo non è stato previsto per un'applicazione ripetuta o continua, lo stesso non deve favorire nè svantaggiare indebitamente taluni operatori economici;

b) essere accessibile a tutte le parti interessate;

c) i dati richiesti devono poter essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di altri Stati membri, di paesi terzi parti dell'AAP o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare o ratificati dall'Italia».

¹⁴⁷ S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, cit.

Attualmente l'unica metodologia definita è relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico per il trasporto su strada, che permette di monetizzare i costi del consumo energetico, delle emissioni di CO₂ e degli altri inquinanti, prevista all'art. 6 della direttiva 2009/33/CE¹⁴⁸.

Le descritte modalità di individuazione della migliore offerta dovrebbero combinarsi tra loro, benché il legislatore, all'art. 95, comma 7, abbia lasciato la possibilità di basare l'aggiudicazione solo su criteri che prescindono dal costo e ciò indicando un prezzo fisso e lasciando che gli offerenti concorrano tra loro solo in base ai criteri qualitativi¹⁴⁹. Tale tecnica risulta particolarmente congeniale per determinate categorie di appalti, come, ad esempio, quelli ad alta intensità di manodopera, al fine di evitare ribassi che finirebbero con l'incidere solo sul costo del lavoro¹⁵⁰.

Passando, ora, al residuale criterio del prezzo più basso, va precisato che il legislatore nazionale per questo ha stabilito possa essere adoperato solo nelle specifiche ipotesi predeterminate all'art. 95, comma 4 e cioè – a seguito degli interventi correttivi al Codice – per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o con condizioni definite dal mercato, fatta eccezione per i servizi ad alta intensità di manodopera¹⁵¹. Tale previsione è stata ritenuta, da parte della dottrina, in contrasto con la direttiva europea, che avrebbe voluto lasciare alla discrezionalità della stazione appaltante la scelta del criterio di aggiudicazione¹⁵². All'ipotesi citata va aggiunta la previsione di cui all'art. 36, comma 9 *bis*, introdotta dalla l. n. 55 del 2019, che per tutti i contratti sotto soglia ammette l'aggiudicazione sulla base del criterio del minor prezzo¹⁵³.

¹⁴⁸ La Commissione europea, in considerazione della complessità del calcolo del costo del ciclo di vita, ha messo a disposizione delle stazioni appaltanti una serie di strumenti di ausilio. Questi sono reperibili in www.ec.europa.eu.

¹⁴⁹ Nel caso degli appalti verdi per la sua applicazione occorrerà un'attenzione e competenza ancora maggiore. S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2006. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, cit.

¹⁵⁰ A tal proposito di rimanda alle linee guida Anac in materia di offerta economicamente più vantaggiosa.

¹⁵¹ Il comma in esame è il risultato di interventi successivi sul testo originario e, in particolare, del decreto Sblocca Cantieri del 2019, avente lo scopo di semplificare la disciplina.

¹⁵² È stato altresì osservato che la specificazione della casistica in cui è permesso adoperare tale criterio, riducendo gli spazi di discrezionalità dell'amministrazione, dovrebbe garantire una riduzione del contenzioso dinanzi ai T.A.R. Cfr. G. QUINTO, *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici*, cit.

¹⁵³ Sono però stabilite delle eccezioni a tale regola, ai sensi dell'art. 95, comma 3, e in particolare per: i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti all'articolo 50, comma 1, fatti salvi gli affidamenti ai sensi dell'articolo 36, comma 2, lettera a); i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000

A conclusione di questa breve disamina sulle norme ecologiche del Codice appalti, può affermarsi che tale multiforme disciplina ha il pregio di concretizzare, finalmente, le riflessioni e gli approdi, di origine internazionale, in materia di sviluppo sostenibile, i cui obiettivi possono essere raggiunti attraverso la trasformazione dell'economia tradizionale in un'economia circolare.

Al capitolo seguente verranno riservate le osservazioni sulle criticità riscontrate nell'applicazione della descritta normativa, con lo scopo di indagare se, nella pratica, l'ampio apparato legislativo sia riuscito ad ottenere quegli effetti rivoluzionari immaginati dal legislatore comunitario, idonei a trasformare l'ambiente in un fattore di sviluppo per la nostra società.

5. Gli attori istituzionali coinvolti nell'applicazione del GPP.

Al fine di ultimare il quadro dell'attuale disciplina in materia di appalti verdi, si ritiene utile dedicare alcuni cenni agli attori istituzionali coinvolti nell'applicazione degli strumenti giuridici individuati nei precedenti paragrafi, soffermandosi brevemente sul ruolo di ANAC e del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Come è noto, ANAC – acronimo di Autorità Nazionale Anti Corruzione – rappresenta l'Autorità preposta alla lotta alla corruzione in tutti i settori dell'attività amministrativa¹⁵⁴. Nell'ambito degli appalti pubblici, in particolare, costituisce il soggetto preposto alla vigilanza e garanzia della qualità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Con la “rivoluzione ambientale” dettata dal d.lgs. n. 50 del 2016, a questa Autorità sono stati attribuiti specifici compiti in materia di appalti verdi. Più precisamente, ANAC, con il supporto della sezione centrale dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, è tenuta, ai sensi dell'art. 213, comma 9 del Codice appalti, a monitorare l'applicazione dei CAM e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione.

euro; i contratti di servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro caratterizzati da notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

¹⁵⁴ ANAC è stata istituita con la l. n. 101 del 2013, ereditando le funzioni in materia di lotta alla corruzione precedentemente attribuite alla CIVIT. Il suo attuale assetto e le sue funzioni derivano dal d.l. n. 90 del 2014, che ha provveduto a sopprimere l'Autorità di Vigilanza dei contratti pubblici e ad attribuire le sue competenze ad ANAC.

Inoltre, i poteri generali attribuiti all'Autorità potrebbero incidere anche sulla concreta attuazione del GPP. ANAC, infatti, ha il potere di indirizzare pareri motivati alle stazioni appaltanti, nel caso di provvedimenti affetti da gravi violazioni di legge, nonché di impugnare gli stessi dinanzi al giudice amministrativo, in caso di mancata conformazione nel termine indicato.

A questa, ancora, è attribuita una speciale legittimazione processuale che le consente di impugnare bandi e provvedimenti relativi ai contratti di “rilevante impatto ambientale”, adottati in violazione della normativa del Codice degli appalti¹⁵⁵.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, come già ricordato, è tenuto all'attuazione del PAN GPP e approva i decreti ministeriali CAM nelle categorie da questo individuate.

Si rammenta, inoltre, che il MAATM esercita specifiche funzioni in materia di certificazione ambientale Ecolabel ed Emas¹⁵⁶.

ANAC e MAAT, nel marzo 2018, hanno siglato un Protocollo d'intesa finalizzato a garantire il rispetto delle norme del Codice degli appalti in materia ambientale¹⁵⁷. In particolare, questi due attori si impegnano a collaborare nei seguenti ambiti:

- monitoraggio e vigilanza sull'applicazione dei criteri ambientali minimi;
- attività regolatoria e di indirizzo;
- attività di formazione¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Per un approfondimento sul ruolo di ANAC nel settore della contrattualistica pubblica si rinvia, *ex multis*, a B. BOSCHETTI, *La governance*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, cit., 137 ss.

¹⁵⁶ Ecolabel è un marchio di qualità ecologica a partecipazione volontaria istituito dalla commissione europea con regolamento CEE n. 880/1992, sostituito dal regolamento CEE n. 1980/2000 CE e infine dal regolamento CE n. 66/2010. Tale marchio è stato concepito per promuovere prodotti con minor impatto sull'ambiente durante l'intero ciclo di vita per offrire ai consumatori informazioni accurate, non ingannevoli e scientificamente fondate sull'impatto ambientale dei prodotti.

Emas, acronimo di Eco-Management and Audit Scheme, è uno strumento volontario creato dalla Comunità europea al quale è possibile aderire volontariamente per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e fornire al pubblico e ad altri soggetti interessati informazioni sulla propria gestione ambientale. Per un approfondimento su queste certificazioni si rimanda, ad esempio, a P. CINQUINA, *Cam ed ecolabel: progettazione, costruzioni, ristrutturazioni e manutenzione di edifici pubblici*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, 5, 323; G. VITTORIO, *Emas II: diffusione attuale e prospettive*, in *Ambiente e sviluppo*, 2002, 12, 1193.

¹⁵⁷ Si tratta del Protocollo d'intesa del 18 marzo 2018, consultabile in www.anticorruzione.it.

¹⁵⁸ Più precisamente, l'art. 2 del citato protocollo, rubricato “ambiti di collaborazione” stabilisce che «Le Parti si impegnano a collaborare, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, al fine di garantire il rispetto delle norme del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 in materia ambientale.

La collaborazione riguarderà, in particolare, i seguenti ambiti:

a) monitoraggio e vigilanza sull'applicazione dei criteri ambientali minimi: definizione delle eventuali informazioni necessarie al monitoraggio sia nella fase di aggiudicazione che di esecuzione dei contratti

Preme osservare che, ad oggi, non sono state rese pubbliche evidenze relative al ruolo di ANAC in materia di monitoraggio sull'applicazione degli appalti verdi, né alcun risultato concreto sembra sia emerso dal Protocollo d'intesa siglato con il MAATM ormai più di tre anni fa. Una delle ragioni dell'apparente fallimento delle previsioni sopra richiamate potrebbe essere rinvenuto nel carico eccessivo di compiti – spesso non del tutto coerenti – attribuito ad ANAC.

pubblici; definizione di indicatori di criticità nella fase esecutiva dei contratti e di criteri di sostenibilità ambientale anche al fine dell'individuazione di casi specifici da inserire nei piani di vigilanza ANAC;
b) attività regolatoria e di indirizzo: condivisione di atti di indirizzo, linee guida, clausole-tipo per bandi e capitolati e simili atti, che verranno ritenuti necessari ai fini di una ottimale attuazione delle norme in materia di sostenibilità ambientale degli acquisti pubblici, al fine di fornire ausilio alle stazioni appaltanti, garantendo altresì uniformità di indirizzi;
c) attività di formazione: collaborazione alla realizzazione di iniziative formative per funzionari della Pubblica Amministrazione.

Le modalità della collaborazione di cui ai punti precedenti potranno essere stabilite dalle Parti in successivi atti attuativi ai sensi dell'articolo 6».

CAPITOLO III

PROFILI APPLICATIVI DEL *GREEN PUBLIC PROCUREMENT*

1. Le risultanze dei primi monitoraggi.

Da quando il tema degli appalti verdi ha trovato una sua collocazione nella legislazione europea e nazionale hanno iniziato a diffondersi diversi studi relativi alla sua concreta applicazione da parte delle pubbliche amministrazioni. Preme segnalare sin d'ora che l'attività di monitoraggio degli strumenti di GPP costituisce un onere indispensabile in capo ai diversi Stati, per comprendere le criticità esistenti e tentare di porvi un rimedio.

Negli anni Dieci del Duemila, in particolare, è stata riscontrata la sua scarsa diffusione e conoscenza, frutto in gran parte della sua recente comparsa nel panorama legislativo europeo¹⁵⁹.

Si ritiene interessante indicare le barriere all'affermarsi del GPP che sono emerse da queste prime analisi, così da effettuare una comparazione con la situazione attuale e indagare quale sia il percorso migliore per rendere definitivo il passaggio a dinamiche di acquisto ecologiche.

Uno dei primi e più completi studi elaborati a livello nazionale è stato realizzato nel 2006 dallo stesso Ministero dell'ambiente, allo scopo di iniziare a diffondere le politiche verdi nelle amministrazioni¹⁶⁰. Da questa prima ricerca era emersa, innanzitutto, la scarsissima conoscenza e diffusione degli appalti verdi e delle politiche di sviluppo sostenibile. A livello applicativo queste risultavano quasi del tutto assenti nei piccoli e medi comuni, mentre nei comuni con più di 50.000 abitanti era stata

¹⁵⁹ Cfr. O. HAGI KASSIM, *Gli appalti verdi*, cit., 441.

¹⁶⁰ Lo studio del settembre 2006 è intitolato «Acquisti verdi per la Pubblica Amministrazione: stato dell'arte, evoluzione normativa e indicazioni metodologiche» ed è consultabile in www.minambiente.it. «Il presente rapporto rappresenta da un lato la continuazione di un lavoro di informazione e formazione sul tema GPP iniziato nel 2003 con la produzione di un CD informativo sulle buone pratiche per gli acquisti verdi (inviato a tutte le regioni, le province e a circa 2500 comuni unitamente ad un breve questionario), e, dall'altro ha l'ambizione di rappresentare un nuovo punto di partenza per il proseguimento di questa attività da parte di tutte le amministrazioni interessate, contenendo un'analisi completa della normativa più recente, una esauriente panoramica delle principali esperienze, una serie di indicazioni operative e le relative considerazioni complessive».

riscontrata una conoscenza applicativa di circa il 27%. Migliore appariva la situazione nelle province, dove solo l'11% dichiarava di essere del tutto all'oscuro del tema.

Le principali difficoltà per l'attuazione di strategie di GPP all'interno di un ente erano individuate in sei punti: decentralizzazione e frammentazione delle scelte di acquisto; la mancanza di informazioni sui prodotti verdi e sui criteri ecologici; la mancanza di disponibilità di offerta di prodotti ecologici; l'insicurezza sui regolamenti e sulla legislazione in vigore sugli appalti pubblici; la mancanza di sostegno politico; i pregiudizi sul prezzo e sulla qualità di prodotti e servizi ecologici.

In particolare, con la prima criticità veniva lamentata principalmente la decentralizzazione funzionale, cioè la separazione tra funzionari addetti alle procedure di gara e funzionari dediti ai temi dello sviluppo sostenibile e dell'ambiente. Si evidenziava, infatti, come il personale acquisti risultava difficile da sensibilizzare alle tematiche *green*, osservando obiettivi prioritari differenti e operando secondo modalità consolidate negli anni. Ancora, dal punto di vista operativo, l'applicazione dei criteri ecologici uniformi risultava ostacolata dal fatto che in ogni amministrazione fossero presenti molteplici uffici acquisti, ognuno relativo ad uno specifico settore e con autonomia di spesa.

In relazione alla mancanza di informazioni, veniva suggerita come soluzione l'introduzione di siti internet e linee guida nazionali, capaci di fornire dati di facile comprensione e accesso.

Per la mancanza di offerta di prodotti ecologici, invece, si consigliava di coinvolgere i fornitori di fiducia nei gruppi di lavoro sul GPP, così da offrire un'informazione preventiva sul mutamento dei criteri di approvvigionamento che consentisse a questi di modificare la loro produzione, secondo modelli rispondenti alle nuove esigenze delle pp.aa.

Per superare l'insicurezza percepita a livello legislativo, la soluzione era incentrata sull'implementazione dell'attività di formazione del personale degli uffici acquisti¹⁶¹.

¹⁶¹ Più precisamente, «il personale addetto agli acquisti deve possedere le necessarie competenze di carattere legale, per poter decidere come e a che livello inserire requisiti ambientali all'interno dei capitolati e delle procedure di aggiudicazione degli ordini, e di carattere ambientale, per poter individuare i requisiti ambientali che rispettino il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. A questo proposito è molto importante prevedere momenti di formazione che vedano coinvolti sia gli addetti agli acquisti che il personale del settore ambiente e stabilire collaborazioni all'interno dell'ente tra questi settori». Si veda "Acquisti verdi per la Pubblica Amministrazione: stato dell'arte, evoluzione normativa e indicazioni metodologiche", in www.minambient.it.

Con riferimento ai pregiudizi sul prezzo, è interessante osservare il riferimento alla necessità di valutare il costo sulla base dell'intero ciclo di vita del prodotto, criterio già allora indicato come capace di determinare la maggiore convenienza, sul lungo termine, degli acquisti *green*.

Ad oggi le più recenti analisi della situazione del GPP in Italia rilevano ancora la debolezza del mercato verde, caratterizzato da una costante, ma troppo debole crescita. Concentrandoci, per ora, sulle ricerche nazionali, si segnaleranno, di seguito, alcune delle più significative.

A due anni dalle profonde modifiche apportate al Codice dei contratti pubblici, è stato pubblicato un rapporto – sulla base di un'indagine promossa da Unioncamere e dal Ministero dell'ambiente – volto a illustrare lo stato del mercato verde in Italia¹⁶².

I risultati conclusivi riportano un quadro poco incoraggiante. Più precisamente, è stato osservato come gli appalti verdi non vengano ancora percepiti come uno strumento di orientamento del mercato alla sostenibilità.

È stato evidenziato che la spinta delle aziende a garantire una produzione attenta a ridurre le esternalità ambientali non sembrerebbe provenire dagli strumenti di GPP, ma dalla più generale necessità di introdurre meccanismi di gestione dei rischi connessi all'inquinamento, così da conformarsi alla normativa in materia di emissioni ed evitare sanzioni pecuniarie. Sembrerebbe cioè che l'uso strategico degli appalti verdi, finalizzato a spingere gli operatori economici a modificare la propria politica industriale verso meccanismi di economia circolare non si sia ancora mostrato del tutto efficace. Invero, tale rapporto ha potuto mettere in evidenza alcuni elementi positivi, meritevoli di ulteriore valorizzazione.

Da tale indagine sono emersi alcuni dati di rilievo: le imprese industriali del settore manifatturiero stanno prestando una maggiore attenzione alla ricerca e allo sviluppo per individuare prodotti innovativi dal punto di vista dell'ecosostenibilità, senza però aver integrato appieno la variabile ambientale nelle proprie strategie di business; le imprese della ristorazione collettiva e dell'edilizia sembrano essersi adeguate ai nuovi requisiti ambientali, pur manifestando ancora talune difficoltà a rispondere ad alcuni criteri previsti; la maggioranza delle imprese pubbliche ha assunto precisi impegni in materia ambientale, anche se queste non applicano ancora sistematicamente i CAM.

¹⁶² L'indagine «La sostenibilità delle imprese e la nuova frontiera degli acquisti verdi», pubblicata il 4 febbraio 2019, è consultabile su www.unioncamere.gov.

Infine, sono stati forniti alcuni suggerimenti volti a rendere il GPP funzionale a introdurre reali modifiche nel tessuto industriale del nostro Paese e più specificamente:

- azioni di supporto per una diffusione delle competenze in materia di applicazione dei CAM da parte delle Stazioni appaltanti sia sulla corretta applicazione degli aspetti ambientali nelle procedure di gara che sulle corrette modalità di gestione del contratto di appalto;
- tavoli di confronto tra la pubblica amministrazione locale, le associazioni di categoria e gli enti di certificazione al fine di individuare criticità derivanti dall'applicazione dei CAM ed eventuali semplificazioni sia in fase di revisione dei CAM che in fase di regolamentazione di nuovi servizi/prodotti;
- migliorare, con adeguati percorsi formativi, strumenti informativi e attività di networking l'informazione delle PMI in materia di GPP e sugli strumenti di qualificazione ambientale per uno sviluppo diffuso delle competenze a tutti gli operatori economici;
- affiancare, allo strumento del GPP, altre forme di incentivazione – anche non economica – ai percorsi di miglioramento ambientale dei processi produttivi, dei prodotti, dell'organizzazione e del reporting, utilizzando, al meglio, le novità introdotte dalla nuova norma ISO 14001, che riguardano sia la leadership sia la “prospettiva del ciclo di vita”;
- facilitare, attraverso un processo che deve veder coinvolte le associazioni di categoria, la consultazione e la partecipazione delle aziende interessate per l'identificazione degli impatti legati ai requisiti ambientali previsti dai CAM e per favorire la sensibilizzazione e la formazione del personale delle aziende coinvolte negli appalti pubblici verdi;
- migliorare la capacità delle aziende pubbliche – anche attraverso specifiche azioni di informazione, formazione e sostegno – affinché inseriscano la qualificazione ambientale e sociale delle proprie catene di fornitura tra le azioni prioritarie.

Un'importante attività di monitoraggio civico sul GPP è svolta dal 2018 dall'Osservatorio Appalti Verdi che, annualmente, presenta una relazione sulla sua diffusione.

Nel corso della XIV edizione del Forum Compraverde Buygreen¹⁶³ è stato presentato il Rapporto 2020 «I numeri del *Green Public Procurement* in Italia», che approfondisce il grado di adozione di CAM da parte dei Comuni capoluogo, degli Enti Gestori delle Aree Protette e un campione di Comuni Ricicloni¹⁶⁴.

Soffermando l'attenzione sui dati relativi ai Comuni capoluogo, il più forte ostacolo alla diffusione del GPP sembra provenire dall'incapacità delle stazioni appaltanti di trasformare le previsioni legislative e, più propriamente, i decreti CAM, in appalti verdi. A seguire, le principali difficoltà riscontrate sono legate alla mancanza di formazione e alla scarsità di imprese dotate dei requisiti previsti dai CAM.

Sono state indagate, inoltre, le strategie adottate dai Comuni per far fronte a tali difficoltà.

È emerso come nel 2020 sia aumentato l'impegno rivolto all'attività di formazione del personale sui temi del GPP. Solo il 38,9% degli intervistati ha dichiarato, infatti, di non aver adottato alcun piano per incrementare la conoscenza delle tematiche verdi negli uffici appalti.

Ancora, è emersa la preoccupante assenza di un'attività di monitoraggio all'interno delle amministrazioni comunali, finalizzata a rilevare il numero dei bandi adottati osservando gli strumenti *green* presenti nel Codice appalti. Questa, infatti, si attesta solamente intorno al 15,6 %.

L'Osservatorio Appalti Verdi, a seguito dei dati raccolti, ha provveduto a elencare alcune proposte volte al potenziamento degli acquisti verdi delle amministrazioni, tra cui:

- inserire tra le priorità del Piano nazionale per l'utilizzo delle risorse previste da Next Generation Eu¹⁶⁵ l'applicazione dei criteri del *green public procurement* a tutte le procedure di acquisto di beni e servizi e nei lavori pubblici;
- rafforzare la capacità istituzionale, innanzitutto degli Enti Locali e dei responsabili di acquisto e delle Stazioni Appaltanti per diffondere il *Green Public Procurement* e

¹⁶³ Si tratta di una manifestazione internazionale dedicata a politiche, progetti e azioni di *Green Procurement*, pubblico e privato, promosso dalla Fondazione Ecosistemi, in *partnership* con il Ministero dell'ambiente, Regione Lazio, il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, Legambiente, Unioncamere, Confindustria, Autonomie Locali Italiane e Fairtrade Italia. La XIV edizione si è tenuta a Roma l'8 e il 9 novembre 2020.

¹⁶⁴ Il Rapporto è consultabile in www.appaltiverdi.net.

¹⁶⁵ Si tratta di un piano per la ripresa dai nefasti effetti del COVID-19 sull'economia e, in generale, sulla società, definito dalla Commissione europea come «*un'occasione irripetibile per riemergere dalla pandemia più forti, trasformare le nostre economie e creare opportunità e posti di lavoro per vivere nell'Europa che desideriamo*». Per ulteriori approfondimenti si rimanda a www.ec.europa.eu.

garantire l'adozione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) negli appalti pubblici, sia nell'acquisto di beni e servizi che nella realizzazione delle opere;

- diffondere le attività formative, a partire da quelle previste dal Ministero dell'Ambiente nell'ambito del progetto CreiamoPA¹⁶⁶, con il coinvolgimento di tutti gli attori del sistema Green public procurement;
- sviluppare, anche attraverso l'ANAC, come previsto dalla normativa vigente, l'attività di monitoraggio sull'applicazione dei CAM;
- incentivare l'utilizzo dei CAM garantendo priorità, nell'accesso agli investimenti previsti per il nostro paese dal Next Generation Eu, dalla legge di Bilancio e dalla programmazione Comunitaria 2021-2027, alle amministrazioni pubbliche che applicano sempre i Criteri ambientali minimi nelle loro gare d'appalto.

Anche nell'ambito del citato progetto Creiamo PA sono state svolte attività di analisi dell'andamento del GPP in Italia. La sua più recente relazione risale al 2019. Le principali criticità da questi riscontrate sono: carenza di formazione del personale addetto agli acquisti; scarso accompagnamento alla redazione dei bandi; inadeguata capacità di verifica del possesso dei requisiti ambientali in fase di valutazione della gara; assenza di monitoraggio dei risultati raggiunti e degli ostacoli da superare; mancanza di dialogo con le imprese, le associazioni di categoria e gli ordini professionali¹⁶⁷.

Un importante aspetto evidenziato in tale occasione è la scarsa presenza del tema degli acquisti verdi nel dibattito politico¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Il Ministero dell'Ambiente ha sviluppato nel 2014-2020 una strategia unitaria per il miglioramento delle condizioni ambientali del nostro Paese. La strategia vede il tema ambiente centrale nell'attuazione delle politiche pubbliche e individua meccanismi e modalità di gestione per eliminare la frammentazione e dispersione di risorse, riconoscendo la titolarità delle competenze in capo alle Regioni. Parte di questa strategia è il Progetto Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA (CREIAMO PA) finanziato nell'ambito dell'Asse 1 del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. Per un approfondimento veda il sito www.creaimopa.minambiente.it

¹⁶⁷ L'interpretazione dei dati raccolti attraverso l'attività di monitoraggio è contenuta nel documento «Il percorso tecnico specialistico per l'attuazione del *Green Public Procurement* nelle Pubbliche Amministrazioni. Sintesi dei risultati ottenuti», sempre consultabile in www.creiamopa.minambiente.it.

¹⁶⁸ «Si è parlato negli anni, del riciclaggio e della prevenzione dei rifiuti, dell'economia circolare, della decarbonizzazione dell'economia, dello sviluppo di prodotti eco-efficienti, del rispetto dei diritti sociali per evitare la delocalizzazione delle filiere produttive verso paesi che praticano il *dumping* sociale, delle mense biologiche o a chilometri zero e anche del *plastic free*, ma non dello strumento – il GPP – che rende raggiungibili questi obiettivi. Si è ridotto il GPP a una questione meramente tecnica che ha a che vedere con le norme, i regolamenti, le burocrazie e il personale delle stazioni appaltanti, ma non con la politica».

È interessante notare l'entusiasmo mostrato per l'introduzione della figura del c.d. Responsabile Tecnico del GPP, cui si vorrebbero attribuire compiti di coordinamento e controllo sull'attuazione delle politiche di acquisti verdi, da nominarsi in ogni amministrazione¹⁶⁹. Si tratta di una figura che dovrebbe, dunque, andare a risolvere molte delle criticità fino ad ora riscontrate dalle stazioni appaltanti.

Giova segnalare, ancora, una recentissima relazione sullo stato dell'economia circolare, resa pubblica nel corso degli Stati Generali della *Green Economy* del novembre 2020¹⁷⁰, che appare rilevante principalmente per la sua indagine sugli effetti della pandemia da Covid-19 sulle politiche ambientali. In particolare, viene sostenuta la tesi per cui il *Green Deal* può essere un eccezionale strumento per superare la grave recessione in cui siamo immersi. La crisi economica viene vista come l'occasione da non perdere per accelerare il processo di conversione della produzione industriale secondo i dettami dello sviluppo sostenibile. Per far ciò risulta indispensabile un'attenta programmazione dell'utilizzo delle risorse straordinarie erogate dall'Unione Europea, rientranti nel piano Next Generation EU. La relazione in esame raccoglie, in particolare, una serie di proposte per il piano italiano di rilancio, operanti in cinque macroaree: energia e clima; economia circolare; *green city*, mobilità urbana; sistema agroalimentare¹⁷¹.

¹⁶⁹ Si tratta di una figura invocata già da ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) nelle «Linee guida Green Public Procurement del sistema agenziale» elaborate nel 2017 e consultabili in www.ispraambiente.gov.it. Più precisamente i compiti pensati per il responsabile tecnico GPP sarebbero i seguenti:

- coordinare il gruppo di lavoro interno per il perseguimento delle finalità contenute nei documenti di indirizzo dell'amministrazione;
- gestire l'interfaccia con tutti i portatori di interesse, sia a livello regionale che a livello nazionale, per la tematica di riferimento;
- rendicontare periodicamente la percentuale di GPP al fine di verificare l'effettivo stato di attuazione della politica degli acquisti sostenibili e valutare gli eventuali scostamenti e assumere relative azioni correttive.

¹⁷⁰ Stati Generali della Green Economy sono un'iniziativa promossa dal Consiglio Nazionale della Green Economy – composto da 66 organizzazioni di imprese – in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente. Questi hanno l'obiettivo di elaborare proposte e raccomandazioni rivolte ai decisori pubblici per affermare un nuovo trend dell'economia italiana verso obiettivi di green economy. Si tratta di un processo partecipativo multi-stakeholder, fondato su un approccio di consultazione bottom-up dei principali attori della green economy italiana che prevede un ampio coinvolgimento di imprese e organizzazioni di imprese. L'intero processo vede la sua conclusione, ogni anno, in un evento pubblico della durata di due giorni a Ecomondo. I lavori preparatori si svolgono nel corso dell'intero anno attraverso l'attività di consultazione delle organizzazioni del Consiglio nazionale, di esperti e stakeholder, iniziative pubbliche di consultazione e attività di interlocuzione istituzionale. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a www.fondazionevilupposostenibile.org.

¹⁷¹ Per quanto riguarda l'economia circolare, le proposte avanzate «mirano ad aumentare i finanziamenti del Piano transizione 4.0 – prorogando per un quinquennio le misure di sostegno agli investimenti delle imprese e raddoppiando sia la misura degli incentivi sia il limite degli investimenti

Passando a una breve osservazione dell'impegno dell'Unione sul fronte dell'analisi dell'applicazione concreta delle politiche di GPP, va immediatamente osservato come si sia mostrata costante la sua attività per garantire il pieno recepimento degli innovativi strumenti da questa elaborati.

In generale, si evidenzia, infatti, che, a seguito della “mini rivoluzione” avviata dalle direttive del 2016, l'Unione si è mostrata particolarmente attiva nel monitorare il loro effettivo accoglimento negli ordinamenti nazionali.

In primo luogo, sono orientate in tale direzione gli strumenti di *soft law*¹⁷² adottati a partire dal 2017 con la Comunicazione «Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa»¹⁷³, elaborati al fine di evitare che le innovazioni in materia contrattuale restassero lettera morta¹⁷⁴.

Ponendo l'attenzione sugli obiettivi e le misure individuate espressamente per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, i documenti e gli studi elaborati dagli organi europei sono numerosi. Tra i più recenti e rilevanti si segnalano il *Reflection paper «Towards a sustainable Europe by 2030*¹⁷⁵», elaborato dalla Commissione europea nel gennaio 2019 e lo studio del Parlamento europeo «*Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward*¹⁷⁶», pubblicato nel febbraio 2019.

In particolare, il secondo degli studi citati si poneva i seguenti obiettivi: presentare un dettagliato resoconto di come gli Stati membri avessero integrato l'Agenda 2030 nei singoli contesti nazionali e quale ruolo giocassero i parlamentari europei in proposito;

agevolabili – per sostenere, attraverso il credito d'imposta, investimenti destinati a misure per l'economia circolare quali, ad esempio, la progettazione di prodotti che durino più a lungo e siano concepiti per essere riutilizzati, riparati o aggiornati per il recupero delle proprie funzioni o sottoposti a procedimenti di riciclo. Puntano, inoltre, a incentivare gli investimenti per lo sviluppo della bioeconomia circolare, per l'utilizzo della biomassa locale e nazionale, per migliorare gli impianti e le tecnologie per l'utilizzo dei sottoprodotti, il riciclo dei rifiuti in plastica, del settore edile, nonché quelli organici e dei fanghi per ottenere materiali, digestato, compost ed energia rinnovabile».

¹⁷² È stato osservato come gli strumenti di *soft law* abbiano il merito di favorire l'elaborazione di soluzioni di armonizzazione condivisa, diretti a stimolare una spontanea evoluzione degli ordinamenti nazionali verso gli obiettivi unionali. Cfr. M. Cozzio, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, cit.

¹⁷³ Si fa riferimento a COM(2017)572 del 3 ottobre 2017. La strategia in essa individuata si articola in sei aree di intervento: facilitare l'utilizzo degli appalti strategici; professionalizzazione delle stazioni appaltanti; migliorare l'accesso delle PMI al mercato; aumentare la trasparenza, l'integrità e la qualità dei dati; completare la trasformazione digitale degli appalti; cooperare negli appalti.

¹⁷⁴ La nuova strategia è completata da: la Comunicazione per le procedure di valutazione ex ante (COM/2017/573); la Raccomandazione per gli orientamenti in materia di professionalizzazione (C/2017/6654); il repertorio delle buone pratiche (SWD/2017/327).

¹⁷⁵ COM(2019)22 del 3 gennaio 2019, è consultabile in www.ec.europa.eu

¹⁷⁶ PE 603.473 del febbraio 2019, consultabile in www.ep.europa.eu

identificare gli approcci migliori per supportare la diffusione massiva degli obiettivi di sviluppo sostenibile in Europa; identificare le possibili azioni del Parlamento europeo nell'incrementare tali obiettivi e le modalità di collaborazione con i singoli Stati.

La Commissione europea, per meglio comprendere la situazione dello sviluppo sostenibile nei vari Paesi, ha provveduto ad esaminare le azioni fino ad ora messe in campo e le buone pratiche da imitare, suddividendo la ricerca a cinque settori: l'impegno, la strategia e l'attività di monitoraggio; la leadership e il coordinamento orizzontale; il coinvolgimento degli stakeholders; le conoscenze; la strategia a lungo termine. Per ogni area è stato attribuito a ciascun Paese un punteggio compreso tra zero e quattro, in cui zero significa che non è stata adottata alcuna politica specifica e quattro sta a indicare la presenza di diversi e validi strumenti per meglio raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Lasciando alla lettura del documento stesso l'approfondimento dei risultati conseguiti nei diversi Stati membri, giova qui brevemente soffermarsi sul dato italiano. In particolare, l'Italia è stata presa a Paese modello con riferimento al settore delle conoscenze e, più precisamente, nell'area dell'integrazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile nei processi politici di destinazione delle risorse economiche¹⁷⁷. Completamente carente, invece, è risultata nell'area della programmazione a lungo termine. Con riferimento a impegno, strategia e monitoraggio, le sono stati attribuiti due punti per l'attività di monitoraggio e tre punti per l'impegno e le strategie adottate¹⁷⁸. Per leadership e coordinamento

¹⁷⁷ «Italy is an interesting example. It linked the SDGs to an existing ambitious initiative: in May 2017, National Institute of Statistics published 100 SDGs indicators, among them 38 National Institute of Statistics Indicators for Equitable and Sustainable Welfare (BES). The project behind these indicators started in 2011. The 'Equitable and Sustainable Well-being Project' (BES indicators) aims to move beyond economic indicators and towards a more holistic vision of policy objectives, very much like the SDGs. A law was adopted in 2016 related to the integration of BES indicators into economic and financial reporting. In 2017 four BES indicators were included in the budget ('Economic and Finance document' - annual document that reports the quality and trends of public expenditures). In 2018, twelve BES indicators were included in the budget document by the Ministry of Economy and Finance. This is a way to measure how Italian policies impact well-being, inequality, CO2 emissions etc., and a way to list in the same document concrete actions and tools to achieve these and other national sustainable development targets. The Italian Ministry of Finance will be tasked to create strong synergies between the NSDS implementation and the formal economic policies Italy also made active use of academia in the preparation of its context analysis and strategy. Academia and research were involved in context analysis as stakeholders and had a special role: the draft analysis was sent to research institutes to give a feedback and this step was useful to review and update the analysis and revise the strategic objectives».

¹⁷⁸ In questo caso i due punti all'attività di monitoraggio vengono così interpretati: «regular progress reports», mentre i tre punti all'impegno e alla strategia: overarching strategy or action plan with some visible operationalisation (measures, actions...)».

orizzontale ha ottenuto tre punti¹⁷⁹, così come per la presenza di meccanismi di partecipazione degli stakeholders¹⁸⁰.

Ancora, numerosi i contributi europei aventi un focus specifico sull'economia circolare e gli appalti verdi, incentrati per lo più sull'analisi delle buone pratiche affermatesi tra gli Stati membri¹⁸¹.

Preme segnalare, in ultimo, le conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea «Investimenti pubblici mediante appalti pubblici: ripresa sostenibile e rilancio di un'economia circolare» del novembre 2020. Questo documento, sviluppato nel pieno della seconda ondata di Covid-19, mette in evidenza il ruolo fondamentale attribuito agli appalti pubblici per garantire la ripresa economica dell'Europa, sostenendo, al contempo, le priorità verdi e digitali. Il Consiglio, in particolare, ritiene che «sia essenziale sapere come realizzare appalti sostenibili e innovativi al fine di sfruttare i vantaggi del potere di acquisto pubblico e, pertanto, invita gli Stati membri e le altre istituzioni dell'Unione europea a massimizzare il potere di trasformazione degli appalti pubblici, sviluppando competenze e capacità fondamentali per far fronte alle sfide attuali, e la Commissione a sostenere gli Stati membri nella creazione di una rete europea di poli di consulenza sulle migliori pratiche per lo sviluppo di appalti sostenibili e innovativi. Invita gli stati membri a promuovere campagne di istruzione, formazione e informazione per gli acquirenti pubblici». Viene così confermato ed ulteriormente enfatizzato il ruolo delle pubbliche amministrazioni nel favorire, tramite le proprie politiche di acquisto, la transizione verso un'economia circolare.

Infine, osservando la letteratura internazionale in materia di GPP¹⁸², si può notare come le problematiche che hanno caratterizzato le strategie di acquisti ecocompatibili delle amministrazioni italiane fin dagli albori siano comuni a diversi contesti nazionali. Le principali barriere riscontrate allo sviluppo del GPP, infatti, sono:

¹⁷⁹ Traducibili in «visible coordination mechanism with clear engagement across all departments and ministries (often with leadership at the center of government)».

¹⁸⁰ Cioè «institution or mechanism for multiple stakeholders (e.g. SD council), also linked with government».

¹⁸¹ Si segnalano, tra gli altri, i seguenti documenti: «Appalti verdi circolari, buona pratica», elaborato da Spp Regions, regional network for sustainable procurement nell'aprile 2017, in www.sppregions.eu e «Appalti pubblici per un'economia circolare. Buone prassi e orientamenti», elaborato nel 2018 dalla Commissione europea e consultabile in www.ec.europa.eu.

¹⁸² Per lo sviluppo di queste considerazioni si è preso in esame l'articolo AA. VV., *Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review*, in *Journal of Cleaner Production*, 2017, che effettua un'analisi della letteratura internazionale in materia di GPP prodotta tra il 200 e il 2016.

- finanziarie, poiché i prodotti verdi sono stati erroneamente ritenuti più costosi e, quindi, meno convenienti, specialmente in periodi di crisi economica, senza che fosse tenuto in debita considerazione il parametro del costo del ciclo di vita. Viene rilevato, sul punto, che mancano studi adeguati in merito ai benefici concreti sull'economia, ottenuti dall'applicazione del GPP;
- legate alla mancanza di conoscenze e competenze specifiche in materia tra il personale degli uffici appalti. Appare ampiamente riconosciuto anche nel contesto internazionale che il GPP, se adoperato da personale esperto, qualificato e motivato può garantire non solo il raggiungimento degli obiettivi di tutela dell'ambiente, ma può favorire la crescita economica;
- correlate alle carenze organizzative e strutturali nelle piccole amministrazioni, mancando la possibilità di introdurre personale specializzato dedicato all'implementazione del GPP;
- implementate dall'assenza di analisi specifiche in termini di performance ambientali e risultati raggiunti, Viene, in particolare, evidenziato che l'attività di monitoraggio è fondamentale per un potenziamento degli acquisti verdi.

Alla luce del quadro illustrato in questo paragrafo, possono immediatamente trarsi alcune interessanti conclusioni. In primo luogo – raffrontando le criticità emerse oltre un decennio fa e quelle attualmente presenti – sembrerebbe che gli antichi problemi che causavano una scarsa diffusione del mercato verde in Italia non siano stati ancora del tutto risolti. I principali freni alla crescita del GPP si confermano essere il basso livello di conoscenza degli strumenti adottati dal legislatore sia da parte delle stazioni appaltanti sia da parte degli operatori economici; la mancata attuazione di un'attività di monitoraggio istituzionalizzata, massiva e obbligatoria; l'assenza, sul piano politico, di un univoco e chiaro piano di indirizzo dell'economia verso il mercato verde; la bassa capacità delle pubbliche amministrazioni di riorientare il mercato verso scelte ecologiche, determinato dall'assenza di seri incentivi economici per le imprese. In secondo luogo – passando all'analisi del contesto europeo e internazionale – sembrerebbe che le barriere alla diffusione del GPP rilevate in Italia siano comuni ai differenti contesti nazionali. Emerge, pertanto, come la rivoluzione in chiave ambientale dell'economia, pur invocata ormai da decenni, si stia mostrando lenta e difficoltosa in tutto il mondo.

Si crede che simili difficoltà debbano trovare ragione, principalmente, in una dimensione culturale: ancora la *blue economy* sembra essere vista non come un

mutamento non più rinviabile, ma forse più come uno slogan, cui gli operatori economici e le amministrazioni si avvicinano senza troppa convinzione e si impegnano a rispondervi solo quando obbligate da previsioni perentorie e sanzioni.

Infine, si è iniziato ad osservare come il drammatico periodo storico che stiamo attraversando sia visto da più parti come un'imperdibile occasione per catalizzare l'attenzione sulle tematiche dello sviluppo sostenibile e accelerare così quel mutamento del modo di concepire l'economia, che tanti studiosi invocano da decenni.

2. Difficoltà applicative del Codice degli appalti: i CAM alla prova.

Dopo aver individuato, in un'ottica macroscopica, le barriere alla diffusione di un mercato verde, si vuole passare in questo paragrafo all'analisi delle criticità applicative dei singoli strumenti di GPP introdotti con il nuovo Codice degli appalti, ponendo particolare attenzione ai CAM. Nel capitolo precedente si sono illustrati gli articoli del Codice dedicati agli appalti verdi, in questa sede, date per assodate tali premesse, si accennerà solo agli aspetti che sono stati oggetto delle principali critiche da parte degli operatori del settore e della dottrina.

Con riferimento al combinato disposto degli articoli 80, commi 5 e 6, e 30, comma 3, del d.lgs. n. 50 del 2016, il quale sanziona con l'esclusione dalla gara l'operatore economico resosi colpevole di violazioni ambientali, ne è stata criticata la natura discrezionale. Si è osservato, infatti, come la decisione sull'esclusione dipenda dall'amministrazione, cui spetta esprimere un giudizio sull'adeguatezza delle eventuali misure intraprese per porre rimedio all'illecito perpetrato. La non vincolatività del potere della p.a. e l'assenza di indicazioni da parte del legislatore volte a guidarne la scelta hanno fatto temere l'insorgere di un serrato contenzioso dinnanzi ai Tribunali Amministrativi Regionali¹⁸³.

Ulteriore nodo problematico è dato dall'art. 96 del Codice, recante la disciplina sui costi del ciclo di vita. Come si è già avuto modo di accennare, infatti, la portata innovativa di tale disposizione risulta fortemente ridotta in considerazione dell'assenza di parametri volti a permettere alle pp.aa. una sua concreta valutazione¹⁸⁴. Pertanto, l'analisi del costo del ciclo di vita, di fondamentale importanza per il raggiungimento

¹⁸³ M. Rizzo, *Appalti pubblici e sostenibilità ambientale*, cit., 98.

¹⁸⁴ Come si ricorderà, infatti, l'unico parametro riconosciuto dall'Unione Europea è relativo ai veicoli adibiti a trasporto su strada.

di un'economia circolare, in quanto permetterebbe di considerare nella valutazione del prezzo di un bene le sue diverse fasi che vanno dalla produzione allo smaltimento, presenta il carattere di una disposizione meramente programmatica. Se si pensa che di costo del ciclo di vita si discuteva già nei primi anni Duemila¹⁸⁵, emerge con evidenza la difficoltà implicita in questa materia di passare dalla teoria alla pratica, in altre parole, il gap tra ambizioni e risultati.

In ultimo, occorre soffermarsi sulla disciplina dettata per i CAM, di cui all'art. 34 del Codice degli appalti. Questa, come ricordato, risulta scarsamente applicata nonostante il nuovo Codice ne abbia decretato la perentorietà per diverse categorie merceologiche. A concorrere alla ancora piuttosto limitato accoglimento dei criteri ambientali, oltre agli elementi strutturali già evidenziati, legati essenzialmente alla carenza di competenze specifiche e alla complessità della disciplina, concorrono diversi ulteriori fattori. In particolare, è stata posta l'attenzione sul lento aggiornamento dei decreti CAM, che rischia di obbligare l'amministrazione a richiedere specifiche tecniche ormai obsolete. Più in generale, va menzionato il difficile dialogo tra scienza e amministrazione, che, in un campo altamente innovativo e in costante evoluzione come il nostro, non può che avere effetti negativi sul raggiungimento delle finalità di sviluppo sostenibile. Ulteriore fattore problematico sembra essere determinato dalla mancata considerazione delle variabili territoriali, che necessiterebbero di adeguata ponderazione, dal momento che l'eccessiva omologazione può essere la causa di uno sviamento dagli obiettivi prefissati.

Per meglio comprendere i difetti del sistema dei CAM si ritiene utile analizzare la loro applicazione pratica. A questo scopo si è deciso di prendere in esame i dati emersi dall'ultimo report del già citato Osservatorio Appalti Verdi, soffermandosi sulle risposte fornite dai Comuni capoluogo.

Più nel dettaglio, i CAM stampanti¹⁸⁶ vengono sempre applicati nel 67,1% dei casi e mai utilizzati nel 27,1%. I CAM cartucce e toner¹⁸⁷ sono adottati dal 58,6% dei Comuni e completamente ignorati dal 33,3%. I CAM prodotti elettronici presentano percentuali di poco più basse: vengono applicati dal 40,5% dei Comuni capoluogo e mai introdotti nei bandi gara dal 54,8%.

¹⁸⁵ Come è emersa dal citato studio del Ministero dell'ambiente del 2006.

¹⁸⁶ Il d.m. 17 ottobre 2019, pubblicato in G.U. n. 261 del 7 novembre 2019, ha abrogato l'allegato 2 del d.m. 13 dicembre 2013. I dati raccolti dall'Osservatorio Appalti Verdi fanno, chiaramente, riferimento ai CAM precedentemente in vigore.

¹⁸⁷ Anch'esso approvato con d.m. 17 ottobre 2019, che abroga il d.m. 13 febbraio 2014.

Nel settore degli apparecchi elettronici sono così evidenziate difficoltà di recepimento anche per CAM ormai operativi da diversi anni. È stato osservato come in quest'area i CAM necessiterebbero di un costante aggiornamento, per evitare che l'evoluzione tecnologica li renda, in concreto, inutili orpelli dei bandi di gara. Si rileva, inoltre, come spesso il mercato si sia mostrato anticipatore rispetto a quanto previsto dai decreti ministeriali, rendendo di fatto superfluo quel ruolo di guida nel processo di innovazione degli operatori economici, auspicato dal legislatore europeo per le amministrazioni.

Passando al CAM relativo agli arredi per interni¹⁸⁸, il questionario in esame ha mostrato una sua applicazione costante per il 49,4% dei Comuni, mentre il 39,8 di questi rileva di non averlo mai tenuto in considerazione nella stesura dei bandi di gara. Si può osservare per questo decreto ministeriale un rilevante incremento rispetto all'anno precedente, corrispondente al 10%.

Il CAM più diffuso tra i Comuni è certamente quello relativo alla carta in risme¹⁸⁹, rispettato dal 70,8% degli intervistati. Un tale successo è stato attribuito al fatto che la carta ecologica ha da sempre rappresentato il primo simbolo del cambiamento dell'amministrazione verso obiettivi di riduzione degli impatti ambientali. Un po' meno diffuso risulta il CAM della carta per copia e grafica, fermo al 54,3%. L'Osservatorio rileva che tale risultato sia da attribuirsi alla scarsa fiducia dei Comuni verso prodotti ecologici, quando la carta è destinata a una stampa di alta qualità.

Ulteriore dato da analizzare è riferito ai CAM per i servizi di pulizia¹⁹⁰. Questo decreto è ritenuto un vero e proprio caso di scuola, utilizzato per migliorare la qualità complessiva delle imprese, cercando di allontanare dal mercato pubblico quelle aziende che avevano ottenuto successi tramite pratiche di *dumping* sociale e ambientale. Dichiarano di applicarlo con regolarità il 62,6% dei Comuni, con una crescita del 10% rispetto all'anno precedente.

Passando al CAM servizi energetici si osserva come solo il 29,3% dei Comuni lo applichi sempre alle proprie gare. Tale insuccesso sembra possa essere attribuito alla complessità della disciplina e, di conseguenza, all'alto grado di competenze richiesto per la sua applicazione. L'Osservatorio prende questo settore ad esempio per

¹⁸⁸ Il d.m. di riferimento è stato approvato l'11 gennaio 2017 e pubblicato in G.U. n. 23 del 28 gennaio 2017. L'ultimo decreto correttivo è il d.m. 3 luglio 2019. Questi sostituiscono il d.m. del 22 febbraio 2011.

¹⁸⁹ D.m. 4 aprile 2013, in G.U. n. 102 del 3 maggio 2013.

¹⁹⁰ D.m. 24 maggio 2012, in G.U. n. 142 del 20 giugno 2012.

dimostrare che un incremento della professionalità del personale addetto agli appalti potrebbe determinare una rilevante limitazione delle esternalità ambientali, abbinato a un forte risparmio economico per l'amministrazione.

Una situazione simile viene constatata per i CAM edilizia¹⁹¹, anch'essi molto complessi e scarsamente applicati, ma con un potenziale enorme dal punto di vista del miglioramento delle condizioni ambientali e dell'economicità dei Comuni. Se si pensa che solo il 17,9% dei Comuni capoluogo adotta con costanza questi criteri ambientali, mentre il 75% dichiara di non adoperarli mai, risulta evidente la necessità di un impegno della pubblica amministrazione verso la sua implementazione. In proposito è stato evidenziato che l'effettivo impiego del decreto in esame impone un cambiamento culturale e l'acquisizione di nuove competenze da parte di stazioni appaltanti e operatori economici¹⁹².

Ancora, i CAM illuminazione pubblica non vengono presi in considerazione nel 53,8% dei casi. Anche in quest'ipotesi i compilatori del Rapporto tendono ad attribuire la ragione del loro scarso impiego alla complessità della documentazione tecnico-progettuale necessaria. È interessante osservare come tale risultato faccia sorgere preoccupazioni dal punto di vista dello spreco di denaro pubblico che una simile scelta implica¹⁹³: risulta così superato l'antagonismo tra tutela dell'ambiente ed economicità, in accordo con gli innovativi dettami della *blue economy*.

Il CAM riferito alla gestione del verde pubblico¹⁹⁴ risulta applicato dal 27,7% dei Comuni intervistati. Si auspica, per la sua implementazione, l'introduzione di misure propedeutiche, capaci di rendere il settore più facilmente compatibile con i nuovi

¹⁹¹D.m. 27 settembre 2017, in G.U. n. 244 del 18 ottobre 2017.

¹⁹² «Queste scelte impongono alla pubblica amministrazione di dotarsi di professionalità con competenze che possiamo definire di green building audit, ossia di conoscenze metodologiche e strumentali per la valutazione della sostenibilità ambientale dei propri acquisti e affidamenti. L'alternativa è una mera applicazione delle disposizioni normative che percepisce la pubblica amministrazione con un ruolo passivo di semplice esecutore di attività burocratica che archivia certificati e dichiarazioni. La spinta innovativa deve partire dalla riforma delle stazioni appaltanti qualificate che con le loro attività di *governance* attuano strategie che possano stimolare quelle politiche che orientano i comportamenti organizzativi del mercato edilizio e degli operatori economici per un'innovazione culturale e tecnologica». C. OTTONE, *I CAM in edilizia*, in M.A. CABIDDU, M. RIZZO (a cura di), *Appalti pubblici. Resilienza dei territori*, cit., 35 ss.

¹⁹³ Più precisamente si legge che «è molto rilevante la percentuale di amministrazioni pubbliche comunali che non hanno mai adottato tali CAM, il 53,8%, provocando, di fatto un danno per le casse delle amministrazioni stesse» Cfr. *I numeri del Green Public Procurement in Italia – Rapporto Osservatorio Appalti Verdi 2020*, cit., 23.

¹⁹⁴ Il D.m. n. 63 del 10 marzo 2020, in G.U. n. 90 del 4 aprile 2020 ha aggiornato il precedente d.m. 13 dicembre 2013.

criteri ecologici. Più precisamente, l'Osservatorio manifesta la necessità di una mappatura delle alberature, adoperando a tal fine le moderne tecnologie e rendendo altresì partecipi le associazioni di cittadini operanti nel settore, insistendo per l'importanza della sussidiarietà orizzontale per un più rapido raggiungimento dei risultati sperati.

Molto bassa appare la percentuale di adozione del CAM arredo urbano, che si attesta intorno al 17,5%.

Poco diffuso è il CAM veicoli su strada, risalente al 2012¹⁹⁵, mai preso in considerazione nel 57,5% dei casi.

Passando alla ristorazione collettiva¹⁹⁶, i CAM inerenti sono sempre inseriti nei bandi di gara dal 45,5% dei Comuni, con un notevolissimo incremento rispetto al 2018, in cui il dato si fermava al 17,5%. Negli ultimi anni, a livello europeo, si è cercato di valorizzare molto questo settore, ritenuto uno strumento fondamentale per garantire un'alimentazione sempre più sostenibile¹⁹⁷.

Si segnalano i dati dell'applicazione dei CAM prodotti tessili, fermi al 28%. In questo caso il Rapporto rileva le difficoltà riscontrate nell'attività di verifica dei requisiti ambientali e nella scarsità di laboratori dotati degli strumenti atti a testare e validare alcune delle prestazioni richieste. Nello stesso ambito, il CAM calzature ottiene un'applicazione ancor più limitata, corrispondente al 22,2%.

Infine, gli ultimi dati riscontrati riguardano i CAM per la gestione dei rifiuti¹⁹⁸, adottati dal 32,1% dei Comuni, in netto miglioramento rispetto all'anno precedente, in cui erano applicati dal 19,3%. Sullo stato di utilizzo di questo decreto in dottrina è stato osservato che la semplicità dei suoi contenuti non rende di immediata comprensione la sua limitata diffusione¹⁹⁹. La causa può essere rinvenuta ragionevolmente nella mancanza – in molte regioni, soprattutto del centro e sud Italia – di un sistema di trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti accettabile. Inoltre, viene segnalato

¹⁹⁵ D.m. 8 maggio 2012, in G.U. n. 129 del 5 giugno 2012.

¹⁹⁶ D.m. n. 65 del 10 marzo 2020, che ha revisionato il d.m. 25 luglio 2011.

¹⁹⁷ L'alimentazione sostenibile è segnalata come una "pietra angolare" del Green Deal europeo. Rilevante, in tal senso, la Comunicazione della Commissione europea «Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», COM/2020/381, consultabile in www.eur-lex.europa.eu

¹⁹⁸ D.m. 13 febbraio 2014, in G.U. n. 58 dell'11 marzo 2014.

¹⁹⁹ «Per chi, da tecnico, legge il testo del decreto sui Cam per la gestione dei rifiuti urbani nell'anno 2018 la quasi totalità degli elementi di obbligatorietà inseriti sembra piuttosto scontata, quasi una routine nella redazione dei progetti di igiene urbana». P. PACETTI, *I Cam per la gestione dei rifiuti urbani*, in M.C. CABIDDU, M. RIZZO (a cura di), *Appalti pubblici. Resilienza dei territori*, cit., 121.

come in alcune realtà particolarmente efficienti, pur non risultando espressamente parte del bando di gara, i criteri ambientali vengono comunque in concreto rispettati e, anzi, risultano spesso anacronistici.

3. La lenta rivoluzione verso l'economia circolare: la necessità di una strategia di lungo periodo.

Giunti ormai verso la parte conclusiva di questa disamina sul *Green Public Procurement*, dopo averne delineato la struttura e le principali criticità applicative, risulta doveroso riagganciarne l'analisi con quanto esposto nel capitolo introduttivo. Si è già cercato di sottolineare il fondamentale legame esistente tra gli acquisti verdi e lo sviluppo sostenibile: la nostra materia altro non è che un'attuazione pratica del concetto di economia circolare, che è, a sua volta, strumento di concretizzazione di tale astratto principio.

Lo sviluppo sostenibile, per altro, è stato abilmente definito come un “mantra”, uno “slogan incantatore”, invocato facilmente nel dibattito pubblico, perché caratterizzato, da un lato, dal forte impatto mediatico, dall'altro, dall'intangibilità dei risultati di una politica attivamente volta verso questa direzione²⁰⁰. È probabilmente l'indeterminatezza della sua nozione, la sua straordinaria ampiezza ad averne garantito il generale accoglimento a livello internazionale, risultando, però, per queste stesse ragioni, di complessa attuazione.

Passando alle nozioni di economia circolare e di GPP, finisce inevitabilmente con il ridursi il livello di astrattezza e diviene concretamente afferrabile la loro portata operativa.

Appare interessante osservare come attenta dottrina²⁰¹, analizzando in via generale il rapporto tra economia e ambiente, avesse già evidenziato quelle medesime criticità che abbiamo potuto riscontrare attraverso lo studio degli acquisti verdi delle amministrazioni. La maggiore circoscrizione del GPP non sembra aver garantito il superamento di quei limiti individuati a livello macroscopico.

²⁰⁰ Cfr. L. PINESCHI, *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014, 121 ss.

²⁰¹ P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, 550 ss.

In particolare, come fondamentale ostacolo al dialogo tra ambiente e mercato è stata individuata l'assenza di strategie a lungo termine, cui si riconnetteva, a catena, la mancanza di un solido piano di monitoraggio e il lento processo di manutenzione normativa. Più precisamente, veniva segnalato come la disciplina in materia fosse introdotta dal legislatore nazionale solamente in maniera episodica, senza che vi fosse, alla base un'attenta riflessione sul percorso da seguire e sugli obiettivi da raggiungere. Questa, infatti, era chiamata a rispondere, di volta in volta, a finalità contingenti o a obblighi comunitari.

Si affermava, poi, che gli obiettivi di sviluppo sostenibile, da attuarsi attraverso la trasformazione dell'economia, dovessero essere percepiti come mete da raggiungere in tempi ragionevoli, trovando un compromesso tra le illusorie istanze del tutto subito e le fallimentari politiche del nulla mai. Considerando lo sviluppo sostenibile un percorso, ben lontano dall'idea di repentini e stravolgenti programmi di cambiamento, si prospettava come necessario un approccio frazionato e circoscritto a problematiche limitate.

Ancora, veniva evidenziato che l'incertezza sugli scenari ambientali futuri, legati principalmente allo sviluppo di nuove tecnologie e alla costante implementazione delle conoscenze, non poteva conciliarsi con la definizione di strategie fisse e immutabili. Si manifestava, invece, l'esigenza di introdurre meccanismi capaci di dare voce alla inevitabile mutevolezza dei risultati della scienza e, dunque, di un diritto amministrativo flessibile.

Dalle richiamate riflessioni si comprende che la strada per convertire l'economia tradizionale in una moderna economia circolare prevede, innanzitutto, la definizione di una strategia di lungo periodo, capace di individuare, con lungimiranza, i passi da percorrere per raggiungere, negli anni, gli obiettivi sperati. Non di rivoluzione ambientale dobbiamo parlare, pertanto, ma di lento e studiato percorso verso la realizzazione di un'economia circolare.

Allo stesso modo, il GPP, perché possa condurre a risultati soddisfacenti, necessita, primariamente, di un incremento dell'attività di programmazione e progettazione nelle sue politiche attuative, correlata a un'adequata – e istituzionalizzata – attività di monitoraggio relativamente agli obiettivi intermedi raggiunti. Ciò per evitare che l'introduzione di una normativa *ad hoc* esaurisca la spinta innovatrice verso i traguardi di sviluppo sostenibile, che, per la loro impalpabilità, finirebbero col restare grandi piani irrealizzati.

Accostare il concetto di rivoluzione – per sua definizione correlato a un repentino stravolgimento degli assetti fino a quel momento esistenti – a una lungimirante strategia di lungo periodo può risultare contraddittorio. Si ritiene però che, in questa materia, occorrerebbe appropriarsi degli aspetti migliori di entrambi: una profonda spinta innovatrice, un radicale cambiamento di prospettiva devono costituire il motore con cui avviare il processo di modifica degli acquisti della pubblica amministrazione, che necessiterà, per la sua concretizzazione, di un accorto piano da realizzarsi in un ragionevole arco di tempo.

3.1. Alla ricerca della discrezionalità perduta. Alcune riflessioni.

È noto che la legislazione italiana in materia di appalti pubblici è stata improntata, a partire soprattutto dagli anni Novanta del secolo scorso, verso la rimozione di tutti i possibili spazi alle attività corruttive durante le procedure di approvvigionamento delle amministrazioni. Così facendo, l'obiettivo di preservare la legalità e il conseguente irrigidimento della disciplina, ha determinato però profonde carenze in termini di efficienza.

Abbiamo già accennato all'apertura dell'Unione Europea verso un maggiore esercizio della discrezionalità amministrativa, da realizzarsi attraverso l'utilizzo di procedure di approvvigionamento flessibili, capaci di adattarsi alle specifiche esigenze del caso concreto. È stato osservato, infatti, che la crescente complessità della contrattualistica pubblica, determinata, in gran parte, dall'introduzione di sempre maggiori obiettivi cui questa è chiamata a rispondere, rende inadeguato l'utilizzo di una disciplina dal carattere fortemente vincolato, richiedendo, invece, ampi spazi di esercizio dell'attività di comparazione di interessi riservata all'amministrazione. La buona discrezionalità è considerata un valore, perché permette di costruire su misura una decisione per curare il caso concreto, così riuscendo a tutelare nel migliore dei modi l'interesse pubblico²⁰².

In Italia, nonostante si sia proceduto a un pedissequo allineamento della disciplina interna a quella eurounitaria, la tradizionale avversione verso meccanismi capaci di

²⁰² Cfr. M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2020, 159 e ss.

incentivare l'esercizio dei poteri discrezionali della p.a. ha determinato la sostanziale inattuazione di questa importante linea²⁰³.

Un esempio di adattamento "all'italiana" della normativa europea è stato individuato nella disciplina dell'offerta economicamente più vantaggiosa. L'interpretazione che di questa è offerta dall'ANAC, infatti, sembra abbia determinato un irrigidimento della discrezionalità, rendendo la valutazione spettante all'amministrazione, per così dire, blindata²⁰⁴.

In dottrina, la consapevolezza di questo *gap* interpretativo ha portato taluni interpreti a porre l'attenzione proprio sulla necessità di recuperare la discrezionalità amministrativa nell'espletamento delle procedure contrattuali, come antidoto all'inefficienza del sistema di approvvigionamento.

In proposito, è stato emblematicamente evidenziato che la modernità sfugge alla legge, dal momento che non è possibile – né opportuno – pretendere dal legislatore uno sforzo tale da garantire il costante aggiornamento dei testi normativi, in accordo con l'inarrestabile progredire della scienza²⁰⁵.

Negli appalti verdi, dove la disciplina dei contratti pubblici si fonde con quella ambientale, la mutevolezza dei risultati della scienza diviene un elemento di estremo rilievo, che non può essere ignorato. Occorre, pertanto, che siano individuati meccanismi capaci di incorporare questa mutevolezza²⁰⁶. Una delle "ricette" presentate dagli studiosi del settore è proprio quella di ripensare il ruolo dell'amministrazione come integratrice della legge, recuperando il già citato concetto di "amministrazione riflessiva".

In quest'ottica si ritiene possa avere rilievo porre l'attenzione sull'effettiva efficacia della vincolatività dei CAM, così come risultante dall'attuale configurazione legislativa.

Nel corso di questa trattazione abbiamo più volte evidenziato come l'inserimento da parte del legislatore nazionale dell'obbligo per le stazioni appaltanti di integrare i CAM nella legge di gara, ove debbano acquistare prodotti rientranti in uno dei d.m. fino ad ora adottati, sia da leggere come un risultato fondamentale nella via che porta

²⁰³ G. FIDONE, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, cit., 31 ss.

²⁰⁴ Cfr. F. CINTIOLI, *Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica*, cit., 77.

²⁰⁵ Cfr. IBIDEM.

²⁰⁶ Si veda F. FRACCHIA, *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., 596.

verso il raggiungimento di un'amministrazione compatibile con i dettami dello sviluppo sostenibile.

Tuttavia, se indubbia è la necessità di indurre le stazioni appaltanti a recepire le esigenze ambientali attraverso un sistema che non pone margini di scelta in capo alle amministrazioni, i risultati fino ad ora raggiunti – ancora non del tutto incoraggianti – e le criticità evidenziate nel capitolo precedente, impongono di svolgere qualche riflessione supplementare.

Si potrebbe sostenere che, se per appalti di dimensioni e complessità ridotte, nonché per le acquisizioni di lavori, servizi o forniture prive di un'elevata componente tecnologica, può risultare efficace il mero recepimento, nella *lex specialis*, dei singoli CAM affini con l'oggetto della gara, il discorso cambia quando si ha a che fare con appalti di rilevante impatto e complessità. In quest'ultima ipotesi, la vincolatività dei CAM potrebbe risultare un ostacolo al migliore raggiungimento dell'interesse pubblico, mentre l'esercizio della discrezionalità amministrativa potrebbe rivelarsi l'unico strumento di carattere generale capace di gestire le dinamicità degli interessi ambientali che il caso di specie richiede.

Si è già evidenziato, infatti, come, in taluni casi, i CAM rischiano di divenire inefficaci, perché, ad esempio, incapaci di adattarsi ai diversi contesti presenti sul territorio nazionale o perché anacronistici rispetto all'evolversi delle conoscenze scientifiche.

Significativa, in tale prospettiva, potrebbe rivelarsi la valorizzazione dei criteri ambientali premianti, la cui scelta è lasciata alla libera valutazione della stazione appaltante, così da individuare soluzioni *ad hoc* per le specifiche esigenze di casi concreti.

Invero, come ricordato, anche l'Unione Europea sembra essere pronta ad aderire alla linea italiana, inserendo nella disciplina degli appalti verdi l'obbligatorietà del ricorso ai CAM, riconoscendone, così, implicitamente, la migliore efficacia rispetto al mantenimento della discrezionalità in capo alle stazioni appaltanti.

Ci si domanda, tuttavia, se – in una prospettiva ideale, ponendoci temporalmente nel momento in cui l'importanza degli appalti verdi sarà completamente recepita sia dalle amministrazioni che dalle imprese interessate, che avranno mutato il loro modo di produrre così da rispondere agli insegnamenti dell'economia circolare – non potrà mostrarsi più efficace la previsione della discrezionalità dei CAM. In questo modo le pp.aa. potranno richiedere quei beni dotati delle specifiche caratteristiche ambientali maggiormente rispondenti alle peculiarità dei casi concreti.

Sul punto, un altro interessante argomento di riflessione consiste nella valutazione della possibilità di incrementare l'utilizzo delle procedure di approvvigionamento flessibili, quali il dialogo competitivo e il partenariato per l'innovazione, disciplinati agli artt. 64 e 65 del Codice, proprio per quelle gare a elevato livello di complessità tecnica in cui si manifesti l'esigenza di individuare forniture, servizi o lavori ecocompatibili²⁰⁷. Utilizzando tali moduli, sarebbe possibile favorire l'individuazione della migliore soluzione in termini di ridotto impatto ambientale, mediante un'accorta e produttiva collaborazione tra stazione appaltante e operatori economici.

3.2. È l'incompetenza l'origine di tutti i mali?

Fortemente connesso al tema della discrezionalità amministrativa è quello delle competenze dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Analizzando sia i contributi dottrinali sia i risultati delle indagini condotte in merito alla concreta applicazione degli appalti verdi emerge come una costante la problematica legata alle ridotte competenze degli impiegati delle stazioni appaltanti.

In particolare, viene affermato che la complessità della materia degli appalti verdi, caratterizzata da elevati livelli di tecnicismo e da un'innegabile instabilità normativa, comporta la necessità che questa venga messa in pratica da funzionari dotati di solide competenze, che siano oggetto di continuo aggiornamento e approfondimento²⁰⁸.

Invero, il tema dell'inadeguatezza del capitale umano delle pp.aa. costituisce uno dei nodi più problematici dell'intera struttura amministrativa, oggetto di riflessioni sin dagli albori del nostro Stato²⁰⁹.

Nella materia degli appalti, in particolare, è stata lamentata la carenza di competenze tecniche e scientifiche, risultando del tutto prevalente la formazione giuridica del personale²¹⁰.

²⁰⁷ Cfr. G. FIDONE, *Gli appalti verdi: all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, cit.

²⁰⁸ «Un basso livello di qualificazione difficilmente permette alle amministrazioni di conseguire obiettivi strategici, attuare la digitalizzazione, innovare le procedure, adottare scelte che possono favorire le MicroPMI, esercitare correttamente la discrezionalità negoziale». M. COZZIO, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, cit.

²⁰⁹ Come emerge in G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996.

²¹⁰ È stato osservato che nelle pubbliche amministrazioni solo il 10% dei dipendenti ha una formazione in discipline scientifiche. Si è parlato in proposito di "fuga dei tecnici". Si veda S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in Riv. Trim. Dir. Pub., 2020, 1, 141.

Questo dato, secondo gli interpreti, ha contribuito a rendere meno efficaci le procedure di approvvigionamento, poiché sarebbe posta una maggiore attenzione al mero rispetto delle forme, piuttosto che ai risultati da raggiungere. Si è parlato in proposito di una paradossale e pericolosa trasformazione dei mezzi in fine²¹¹.

Ulteriore elemento critico è notoriamente considerato l'età media dei dipendenti²¹², in grado di produrre effetti negativi soprattutto in termini di recepimento delle innovazioni tecnologiche. Tale problematica è stata aggravata dal blocco delle assunzioni verificatosi nell'ultimo decennio²¹³.

Sotto accusa, ancora, sono stati posti il sistema di reclutamento del personale, considerato poco selettivo, e quello delle promozioni, caratterizzato dall'applicazione di incentivi in modo indifferenziato²¹⁴.

Neanche la dirigenza pubblica passa indenne dal vaglio critico degli interpreti: questa, considerata sovrabbondante e fortemente ancorata ai vertici politici, non risulta sufficientemente imparziale e orientata al solo raggiungimento dell'interesse pubblico²¹⁵.

Più in generale, in dottrina si è parlato di un "difetto di consapevolezza" in capo alle amministrazioni. Queste, infatti, specialmente quelle locali, risultano così avvinte dagli stretti vincoli di bilancio e dalla necessità di perseguire fini politici a breve termine, da non riuscire ad afferrare l'importanza del perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile ed economia circolare²¹⁶.

²¹¹ Cfr. S. CASSESE, *Amministrazione pubblica e progresso civile*, cit.

²¹² Secondo i più recenti dati ISTAT la metà dei dipendenti ha più di 50 anni. Cfr. IBIDEM.

²¹³ Miglioramenti previsti in questi anni.

²¹⁴ «I dipendenti pubblici, risorsa fondamentale per poter esprimere una capacità amministrativa elevata, operano in un contesto con scarsi incentivi in termini economici, di prospettive di carriera e di prestigio. Il merito e la professionalità non vengono adeguatamente valorizzati per via di un modello di concorsi pubblici per le assunzioni e le progressioni inadatto a valutare le capacità e le potenzialità effettive. I dirigenti responsabili degli uffici hanno poi pochi strumenti efficaci di governo del personale che comunque non vengono azionati là dove prevalga un clima di lassismo». M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, cit.

²¹⁵ Cfr. B. CIMINO, *La dirigenza pubblica tra privatizzazione e politicizzazione*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2007.

²¹⁶ Secondo L. CARBONARA, *Le nuove direttive sui contratti pubblici e la tutela dell'ambiente. I criteri di aggiudicazione*, cit. «la dimensione dell'interesse ambientale è tale da far sorgere il dubbio che le singole stazioni appaltanti non siano pienamente in grado di farsene carico fino in fondo, a meno di non adottare forme di incentivazione economica che favoriscano il loro spontaneo adeguamento. Questo per almeno due motivi: da un lato, la ponderazione tra i criteri ecologici e gli altri elementi di valutazione è un'operazione articolata e non sempre agevole; dall'altro, il possibile "difetto di consapevolezza" delle amministrazioni, in specie quelle locali, strette tra rigidi vincoli di bilancio e perseguimento di finalità politiche di più immediato respiro».

Le criticità brevemente messe in evidenza ci consentono di esplicitare il collegamento tra carenza di professionalità e riduzione dei margini di discrezionalità. Per un efficace esercizio della discrezionalità amministrativa, infatti, indispensabile è un apparato burocratico capace di inserirsi negli spazi appositamente lasciati dal legislatore e che permettono di calibrare la singola regola al caso concreto. Tuttavia, l'inadeguatezza dell'apparato amministrativo è divenuta una delle ulteriori cause dell'irrigidimento delle norme, elaborate, il più delle volte, con carattere vincolante.

Da non dimenticare, ancora, la stessa poca propensione del personale delle pp.aa. a prendere decisioni, gravato, come è, dal peso della responsabilità amministrativa, erariale e penale che su questo incombe.

Anche l'Unione Europea ha posto la propria attenzione sulla formazione dei dipendenti delle stazioni appaltanti, individuando nella presenza di personale esperto, qualificato e motivato, una delle fondamentali chiavi per l'efficientamento degli appalti pubblici. La Commissione, con una Raccomandazione del 2017²¹⁷, in particolare, aveva fatto riferimento a tre aree necessarie di intervento: la definizione di abilità e competenze per la formazione di professionisti degli appalti, da ricondursi a un quadro comune europeo; la predisposizione di programmi di formazione iniziale e permanente da declinare a livello universitario e post universitario; l'individuazione di sistemi di gestione delle risorse, pianificazione delle carriere, soluzioni di certificazione delle competenze.

L'esigenza di operatori esperti va a scontrarsi, ancora una volta, con una previsione dettata in ragione della lotta alla corruzione: la rotazione del personale delle stazioni appaltanti, disposta dal Piano Nazionale Anticorruzione²¹⁸. Tale misura, avente il dichiarato scopo di scongiurare il rischio che la permanenza per lungo tempo di dipendenti in settori sensibili, come quello degli appalti pubblici, possa facilitare il consolidarsi di relazioni inappropriate, mal si concilia con gli obiettivi di specializzazione e pianificazione delle carriere²¹⁹.

²¹⁷ Si rimanda alla Raccomandazione della Commissione n. 1085, datata 3 ottobre 2017, «Costruire un'architettura per la professionalizzazione degli appalti pubblici» in www.op.europa.eu e al suo commento nel più volte citato M. COZZIO, *La nuova strategia europea in materia di appalti*, cit.

²¹⁸ Si veda, *ex multis*, S. MONZANI, *Partecipazione e responsabilità dei dipendenti pubblici nella funzione di prevenzione della corruzione*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2016, 1, 655 e E. D'AVINO, *L'imperfetta contrattualizzazione del lavoro pubblico nel prisma della disciplina anticorruzione*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2015, 2, 285.

²¹⁹ «Guardando all'oggi, sembra prevalere l'aspetto paradossale del sistema che, da un lato, è chiamato ad investire nella formazione e nella programmazione delle carriere delle persone che si occupano degli acquisti e, dall'altro, è costretto a soluzioni di mobilità che, all'atto pratico, poco si

È evidente che le problematiche fino a ora accennate potrebbero essere risolte solamente da una radicale riforma della pubblica amministrazione. Tuttavia, un tale risultato appare difficilmente raggiungibile: una profonda riforma del tessuto amministrativo richiederebbe, infatti, una stabilità e continuità politica ad oggi inimmaginabile²²⁰.

A conclusione di questo paragrafo non può essere omissa un riferimento al pensiero di chi ritiene che considerare l'incompetenza della p.a. quale causa principale dell'inefficienza del sistema appalti pubblici non è che una facile semplificazione, in grado di allontanare l'attenzione su problematiche più gravi e profonde. La complessità della normativa, infatti, non può che renderne ardua l'applicazione pratica anche al più esperto dei funzionari ed è proprio sulla riduzione del grado di complessità della disciplina degli appalti che il legislatore dovrebbe concentrare il proprio sforzo²²¹. Lasciamo così irrisolto il quesito posto a titolo di questo paragrafo: è l'incompetenza l'origine di tutti i mali?

4. I CAM al vaglio del giudice amministrativo.

Al termine di questo paragrafo dedicato ai profili di concreta applicazione dei CAM si ritiene opportuno inserire alcuni delle principali elaborazioni giurisprudenziali in materia, che dettano importanti linee guida per gli operatori del settore.

Con riferimento alle fonti normative, il Consiglio di Stato²²² ha chiarito che i CAM possono essere determinati solamente con d.m. del Ministero dell'ambiente, secondo il procedimento delineato nel capitolo precedente, escludendo che possano avere rilevanza, ai sensi dell'art. 34 del Codice degli appalti, altre fonti normative. Sul punto è stato specificato che gli atti interpretativi dei CAM emanati dal Ministero dell'Ambiente non sono vincolanti e, pertanto, non possono apportare modifiche alla disciplina dei relativi decreti ministeriali.

conciliano con tali esigenze e obiettivi». M. Cozzio, *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, cit.

²²⁰ È stato affermato che «le lotte politiche hanno tolto il tempo alle riforme amministrative» e «nessun Ministero è durato tanto da compiere ed attuare il suo programma». Cfr. F. DE SANCTIS, *L'Italia sarà quello che sarete voi. Discorsi e scritti politici (1848-1883)*, Sant'Angelo dei Lombardi, 2014, 92.

²²¹ F. CINTIOLI, *Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica*, cit.

²²² Cfr. Cons. St., Sez. VI, 27 marzo 2019, n. 2036, in www.giustizia-amministrativa.it.

Una problematica ripetutamente affrontata dalla giurisprudenza è legata all'individuazione del grado di libertà della stazione appaltante nell'inserimento, nella *lex specialis*, del requisito del rispetto dei decreti CAM. In particolare, è stato chiarito che le amministrazioni hanno la possibilità di applicare i CAM previsti per determinate categorie di lavori, servizi o forniture anche per categorie analoghe, contigue ma diverse rispetto a quello oggetto degli specifici decreti ministeriali. Tale possibilità, secondo il Consiglio di Stato, deve essere necessariamente valutata caso per caso²²³.

Sempre su questo punto, è stato evidenziato che non vi è discrezionalità in capo alla stazione appaltante nella scelta dei decreti CAM da applicare: questa, accertato l'oggetto dell'appalto, dovrà applicare il decreto ministeriale corrispondente²²⁴. In particolare, le amministrazioni sono tenute a formulare la documentazione di gara in modo coerente con i decreti CAM e sono a loro carico i relativi obblighi informativi, necessari per consentire un effettivo confronto concorrenziale e la presentazione di offerte complete e adeguate. Nel caso in cui la stazione appaltante omettesse di inserire i riferimenti al corretto decreto ministeriale, la gara dovrà essere annullata, in quanto affetta da vizio di violazione di legge, cioè dell'art. 34 del Codice appalti.

Su questa stessa linea si inserisce una fondamentale pronuncia del TAR Veneto²²⁵, cui si è già fatto cenno nei precedenti paragrafi. Con questa sentenza, oltre a ribadire l'obbligatorietà per le stazioni appaltanti di inserire i CAM nella *lex specialis*, il Collegio introduce un'importante novità: l'art. 34 del Codice, in quanto norma imperativa e cogente, opererebbe indipendentemente da una sua espressa previsione negli atti di gara. Pertanto, in forza del principio di eterointegrazione di cui all'art. 1374 c.c., in caso di mancata osservanza dei decreti CAM non sarà necessario

²²³ Cfr. Cons. St., Sez. V, 29 gennaio 2018, n. 604, in www.giustizia-amministrativa.it. TAR Toscana, Sez. II, 27 novembre 2018, n. 1531, in www.giustizia-amministrativa.it chiarisce che l'obbligatorietà dei CAM è prevista solamente per le categorie espressamente disciplinate dai relativi decreti ministeriali.

²²⁴ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 20 aprile 2020, n. 685, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it aveva ad oggetto una gara per l'affidamento del servizio di energia termica per immobili in un Comune. Il Collegio afferma che «nell'esercizio della potestas di individuazione e determinazione delle regole di gara, in parte qua, all'Autorità amministrativa non spetta la effettuazione di scelte, espressione di discrezionalità amministrativa, bensì:

- la certazione di presupposti di fatto contenuti nel DM 7 marzo 2012;
- la applicazione necessitata, nell'an come nel quid, della disciplina che –giusta le previsioni del DM– effettivamente discende dalla situazione fattuale siccome sussunta nel paradigma colà tratteggiato».

Tale visione è stata ribadita da Cons. St., Sez. V, 3 febbraio 2021, in www.giustizia-amministrativa.it.

²²⁵ Cfr. TAR Veneto, Sez. I, 18 marzo 2019, n. 329, in www.giustizia-amministrativa.it. Sul punto, si segnala che tale orientamento non pare abbia avuto seguito in giurisprudenza. Lo stesso TAR Veneto, in una recente pronuncia, sembra aver fatto un passo indietro, indicando la necessità per la stazione appaltante di richiamare nella legge di gara i decreti CAM. Cfr. TAR Veneto, Sez. I, 4 gennaio 2021, n. 11, in www.giustizia-amministrativa.it.

annullare la gara, ma dovrà essere dichiarata solamente l'illegittimità dell'aggiudicazione.

Ancora, il Consiglio di Stato ha precisato la differenza tra criteri ambientali minimi obbligatori e criteri ambientali premianti, di cui all'art. 34, comma 2 del Codice. Questi ultimi non hanno carattere vincolante per le stazioni appaltanti, che sono, tuttavia, invitate a inserirli nella legge di gara quando questa viene aggiudicata secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa²²⁶.

Con riferimento all'inserimento di criteri ambientali ulteriori rispetto a quelli, obbligatori e premianti, definiti dai decreti CAM, il supremo organo di giustizia amministrativa ha affermato la legittimità del loro inserimento nella documentazione di gara, in ragione del valore primario attribuito all'ambiente dal nostro ordinamento²²⁷. Un altro interessante punto chiarito dalla giurisprudenza riguarda l'esigenza per la stazione appaltante di prevedere una base d'asta adeguata a far fronte ai costi supplementari in capo agli operatori economici per presentare un'offerta conforme ai CAM. Non è legittimo, infatti, un bando che comporti la formulazione di offerte antieconomiche da parte dei concorrenti²²⁸.

Passando alla fase di comprova dei requisiti da parte degli operatori economici, si è formato un contrasto giurisprudenziale sulla possibilità di esperire il rimedio del soccorso istruttorio, di cui all'art. 83, comma 9 del d.lgs. n. 50 del 2016, nel caso in cui non sia stato presentato qualche documento relativo al rispetto dei CAM e richiesto nella documentazione di gara²²⁹. Tale contrasto è stato risolto dal Consiglio di Stato, con la sentenza n. 2146 del 2020, che, espressamente, ammette l'impiego del soccorso istruttorio, a due condizioni: che l'offerta presentata necessiti in modo evidente di un chiarimento o della correzione di errori materiali manifesti; che il soccorso istruttorio non determini la presentazione di una nuova offerta. Prosegue il Consiglio di Stato affermando che la valutazione sull'esperibilità del soccorso istruttorio dovrà essere

²²⁶ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 17 aprile 2018, n. 2317, in www.giustizia-amministrativa.it.

²²⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 11 marzo 2019, n. 1635, in www.giustizia-amministrativa.it.

²²⁸ Cfr., *ex multis*, TAR Lombardia, Brescia, Sez. II, 28 agosto 2019, n. 785; TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 12 febbraio 2018, n. 403; TAR Piemonte, Sez. I, 23 aprile 2018, n. 474, consultabili in www.giustizia-amministrativa.it.

²²⁹ Cfr. TAR Trento, 17 dicembre 2019, n. 168; TAR Sicilia, Catania, Sez. IV, 4 giugno 2018, n. 1137; TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 8 marzo 2019, n. 509; TAR Veneto, Sez. I, 18 marzo 2019, n. 329, consultabili in www.giustizia-amministrativa.it.

svolta caso per caso sulla base della chiarezza dei documenti di gara e sulla tipologia di mancanza²³⁰.

Sempre in materia di documentazione da fornire a comprova del possesso dei requisiti richiesti dai decreti CAM, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare l'applicabilità, in questo contesto, del principio comunitario di equivalenza, diretto a tutelare la libera concorrenza e la par condicio tra i partecipanti alle gare.

In base a tale principio, l'offerente può fornire con qualsiasi mezzo appropriato la prova che le soluzioni proposte rispettano i requisiti definiti dalle specifiche tecniche. La stazione appaltante, in ogni caso, deve essere messa nelle condizioni di svolgere una verifica effettiva e proficua della dichiarata equivalenza. È stato chiarito, inoltre, che il principio di equivalenza trova applicazione indipendentemente da espressi richiami negli atti di gara, in tutte le fasi della procedura di evidenza pubblica²³¹.

Questa breve disamina dei più interessanti arresti giurisprudenziali in materia di applicazione dei CAM pone in rilievo il fondamentale ruolo del giudice amministrativo nel fornire agganci interpretativi per il corretto impiego di una normativa nuova e complessa.

5. Riflessioni conclusive: per una rivoluzione ambientale.

Giunti ormai al paragrafo conclusivo di questo elaborato, è arrivato il momento di provare a fornire una risposta al quesito che ha rappresentato l'impulso di questa ricerca: il GPP ha realmente contribuito ad avviare una "rivoluzione ambientale" nel nostro Paese?

Il nostro ordinamento ha introdotto una normativa estremamente evoluta in materia di appalti verdi, che, tuttavia, fatica a trovare una diffusa applicazione da parte delle stazioni appaltanti. Le ragioni del profondo *gap* tra teoria e pratica, come sappiamo, sono diverse, ma possono racchiudersi in tre grandi macroaree: l'arretratezza della pubblica amministrazione; l'eccessiva complessità normativa; la carenza di una diffusa "cultura ambientale".

Affinché si possa realmente parlare di una rivoluzione ambientale occorrerà lavorare duramente per ottenere, nel lungo periodo, delle piccole rivoluzioni in ciascuno di

²³⁰ Cfr. Cons. St., Sez. V, 27 marzo 2020, n. 2146, in www.giustizia-amministrativa.it.

²³¹ Cfr. Cons. St., Sez. IV, 4 marzo 2021, n. 1863, in www.giustizia-amministrativa.it.

questi settori problematici. Una radicale riforma della pubblica amministrazione, che dovrà cominciare da un profondo cambiamento nelle modalità di reclutamento del suo personale. Una nuova revisione del “sistema appalti”, perché questo possa finalmente allontanarsi dall’esasperata attenzione rivolta alla disciplina anticorruzione – come prospettato dall’Europa – per accogliere con favore procedure flessibili e un ampio utilizzo della discrezionalità amministrativa. Una rivoluzione culturale – della quale, invero, vediamo già il principio – che faccia comprendere l’emergenza della situazione ambientale e faccia nascere in tutti i cittadini una nuova consapevolezza.

D’altronde, quando si affrontano le tematiche di tutela dell’ecosistema e sviluppo sostenibile, occorre possedere la consapevolezza che ottenere importanti risultati nel breve periodo non è possibile. Bisogna approcciare a questa disciplina rendendosi conto che gli effettivi benefici, che deriveranno dall’impegno globale per il raggiungimento di un’economia circolare, non potranno essere goduti da noi stessi, ma dalle future generazioni. Solamente un atteggiamento profondamente altruistico potrà consentire di proseguire nella giusta direzione.

Pur essendo consci – viste tali premesse – che occorrerà elaborare strategie di lungo periodo, è necessario fin d’ora, con certissima pazienza, mattone dopo mattone, porre le fondamenta di un sistema capace di affrontare le sfide ambientaliste in maniera efficace.

Per fare ciò, gli operatori del settore sono chiamati a pensare a misure pratiche, da attuare nell’immediato, grazie alle quali le pubbliche amministrazioni potranno adempiere al meglio il loro ruolo di guida della rivoluzione, attraverso l’efficientamento del GPP. Con estremo favore, per esempio, si vede la possibilità di istituire la figura di un “Responsabile per gli appalti verdi”, sulla falsariga del “Responsabile per la transizione digitale”, presente in ogni stazione appaltante allo scopo di vigilare sull’effettivo recepimento, in ogni gara che ne possieda i presupposti, della normativa dettata dal Codice degli appalti in materia ambientale.

Grazie all’attribuzione di questo incarico a soggetti appositamente formati in materia – dotati di ampie conoscenze sia giuridiche sia tecniche – sarà possibile svolgere adeguatamente l’attività di monitoraggio sull’effettiva applicazione del GPP e sostenere il personale addetto agli uffici appalti, già oberato dalle fatiche richieste dall’interpretazione e attuazione di una normativa complessa e farragিনosa, oltre che dall’esigenza di far fronte alle logiche di breve periodo dettate dalla politica.

Ancora, si ritiene potrà garantire il raggiungimento di importanti risultati, la formulazione di un “Codice etico ambientale”, da approvarsi in ogni stazione appaltante, che vincoli le stesse al rispetto della normativa sugli appalti verdi e ne ancori la violazione alla previsione di specifiche sanzioni. Sanzioni che siano al tempo stesso severe e credibili.

Va segnalato che la situazione emergenziale determinata dalla pandemia da COVID-19, che affligge il mondo intero da oltre un anno, sembra potrà costituire un acceleratore nel raggiungimento della nostra rivoluzione. Le risorse economiche stanziare dall’Unione Europea con il c.d. “Recovery Plan”, infatti, sono vincolate, tra l’altro, al perseguimento di una “rivoluzione verde e transizione ecologica”. In particolare, in Italia, sono stati stanziati 68,6 miliardi, con il fine di migliorare la sostenibilità e la resilienza del sistema economico, assicurando una transizione equa e inclusiva. Le azioni principali, in proposito, prevedono: investimenti e riforme per l’economia circolare e la gestione dei rifiuti; la promozione di impianti di energia rinnovabile; incentivi fiscali per incrementare l’efficienza energetica degli edifici e investimenti per ridurre i rischi del dissesto idrogeologico.

Tali fondi potranno essere adoperati, pertanto, anche al fine di implementare il sistema appalti verdi, anello fondamentale nella catena volta alla conversione della nostra economia verso la circolarità.

Si crede che questo momento storico così complesso potrà costituire l’inizio di un nuovo capitolo verde per la nostra pubblica amministrazione e, quindi, per l’intero Paese.

In conclusione, la normativa introdotta nel nostro ordinamento in materia di GPP non ha determinato una rivoluzione ambientale, non ha causato un repentino mutamento nel modo di acquistare delle pubbliche amministrazioni. Ha costituito, però, il primo vero passo verso la concreta attuazione di una strategia ambientalista nel settore degli appalti pubblici. Rappresenta il punto di partenza di un lungo percorso che ci permetterà di contribuire al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, che consentirà alle future generazioni di ottenere dal Pianeta le risorse necessarie per rispondere ai loro bisogni.

Analizzare la disciplina degli appalti verdi permette di comprendere quanto grande sia il potere di determinare un cambiamento in capo alle pubbliche amministrazioni, nella consapevolezza della vitale importanza degli obiettivi che con questi si intende raggiungere.

Non si è ancora realizzata l'agognata rivoluzione ambientale, ma è con grande ottimismo che stiamo assistendo al suo sviluppo, nell'attesa che la scintilla, ormai innescata, possa divampare e stravolgere per sempre il modo di acquistare della pubblica amministrazione.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Green Public Procurement, missing concepts and future trends – A critical review*, in *Journal of Cleaner Production*, 2017.

ANTONIOLO M., *Sviluppo Sostenibile e Giudice Amministrativo tra Tutela Ambientale e Governo del Territorio*, Riv. it. dir. pubbl. com., 2019, 2, 201.

ANTONIOLO M., *La sostenibilità dello sviluppo tra principi del diritto, proceduralizzazione, eticità e crescita economica*, in Riv. trim. dir. pubbl. com., 2017, 1, 17.

BACCELLI G., *Analisi economica del diritto dell'ambiente*, in G. DI PLINIO, P. FIMIANI (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008, 85.

BATTAGLIA A., *Nasce il mercato dei certificati verdi – commento*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2000, 455.

BATTINI S., *Il principio di separazione tra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2012, 39.

BELLOMO E., *Il green public procurement nell'ambito della green economy*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 163.

BELLOMO G., *Il Green Public Procurement nell'ordinamento multilivello ambientale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2008, 2, 940.

BENACCHIO G.A., COZZIO M. (a cura di), *Gli appalti pubblici tra regole europee e nazionali*, Milano, 2012,

BIANCHI R., *La «rivoluzione energetica» dell'Unione Europea e il «compromesso storico» sulle fonti rinnovabili*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2007, 509

BOMPAN E., BRAMBILLA I.N. (a cura di), *Che cos'è l'economia circolare*, Milano, 2016.

BOSCHETTI B., *La governance*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019.

BRESSO M., *Per un'economia ecologica*, Roma, 2002.

BROCCA M., *Criteri ecologici nell'aggiudicazione degli appalti*, in *Urb. app.*, 2003, 2, 173.

BRUNDTLAND G.H., *Il futuro di tutti noi. Rapporto della Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo*, Milano, 1989.

CABIDDU M.A. (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020.

CABIDDU M.A., COLOMBO M.C., M. RIZZO (a cura di), *Appalti pubblici e resilienza dei territori*, Milano, 2018.

CABIDDU M.A., COLOMBO M.C., *Appalti pubblici*, Milano, 2018.

CAFAGNO M., *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*, in *Dir. Amm.*, 1, 2020, 35.

CAFAGNO M., FARÌ A., *I principi e il complesso ruolo dell'amministrazione nella disciplina dei contratti per il perseguimento degli interessi pubblici*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019.

CAFAGNO M., D'ORSOGNA D., FRACCHIA F., *Nozione giuridica di ambiente e visione sistemica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2018, 3, 713.

CAFAGNO M., *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e "burocrazia difensiva"* in *Il Diritto dell'economia*, 2018, 3, 625.

CAFAGNO M., *Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, 192.

CAFAGNO M., *Ambiente: commons da trasmettere*, in F. LORENZOTTI, B. FENNI (a cura di), *I principi del diritto dell'ambiente e la loro applicazione*, Napoli, 2015, 11.

CAFAGNO M., *Gli strumenti volontari a protezione dell'ambiente*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, II, Milano, 2014, 336.

CAFAGNO M., FONDERICO F., *Riflessione economica e modelli di azione amministrativa e tutela dell'ambiente*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, I, 487.

CAFAGNO M., *Mercato e ambiente*, in M.P. CHITI, R. URSI (a cura di), *Studi sul Codice dell'Ambiente*, Torino, 2009, 67.

CAFAGNO M., *Commento all'art. 3 quater*, in V. ITALIA (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano, 2008, 90.

CAFAGNO M., *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007.

CAFAGNO M., *La cura dell'ambiente tra autorità e mercato*, in D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006, 191.

CAPPELLINI M., *L'utilizzo del materiale riciclato come nuova strada per lo sviluppo delle imprese: il settore edile*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2006, 1, 60.

CARANTA R., *Clausole sociali e ambientali e rispetto di concorrenza*, in C. MARZUOLI, S. TORRICELLI (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili*, Napoli, 2017, 128.

CARANTA R., DRAGOS D.C., *La minirivoluzione del diritto europeo dei contratti pubblici*, in *Urb. App.*, 2014, 493.

CARAVITA B., *Il bilanciamento tra costi economici e costi ambientali in una sentenza interpretativa della Corte costituzionale*, in *Cons. Stato*, 1990, II, 452, in *Le Regioni*, 1991, 536.

CARBONARA P., *Le nuove direttive sui contratti pubblici e la tutela dell'ambiente. I criteri di aggiudicazione*, in *www.giustamm.it*, 2016, 2.

CARDARELLI F., *Criteri di aggiudicazione*, in A.M SANDULLI, R. DE NICTOLIS (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019, III.

CARETTI P., BONINCELLI V., *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2009, 5179.

CASSESE S., *Amministrazione pubblica e progresso civile*, *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2020, 1, 141.

CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.

CASTELLI A., *GPP e economia circolare: le dinamiche ambientali all'interno del codice dei contratti pubblici*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 10, 725.

CATERINI E., *Sustainability and Civil Law*, in *ItaLJ*, 2018, 305.

CELLURA T., *L'applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici*, Rimini, 2016.

CHIARIELLO C., *La costituzionalizzazione della tutela ambientale*, in *www.giustamm.it*, 2017, 5.

CHIARIELLO C., *Il partenariato per l'innovazione*, in *www.giustamm.it*, 2016, 2.

CHITI M.P., *Principi*, in SANDULLI A.M., DE NICTOLIS R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019, I.

CICCHINELLI A., *L'esecuzione dei contratti e la tutela dell'ambiente*, in *www.giustamm.it*, 2016, 2.

CIMINO B., *La dirigenza pubblica tra privatizzazione e politicizzazione*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2007.

CINQUINA P., *Cam ed ecolabel: progettazione, costruzioni, ristrutturazioni e manutenzione di edifici pubblici*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, 5, 323.

CINTIOLI F., *Per qualche gara in più. Il labirinto degli appalti pubblici e la ripresa economica*, Soveria Mannelli, 2020.

CLARICH M., *Riforme amministrative e sviluppo economico*, *Riv. Trim. Dir. Pub.*, 2020, 1, 159.

CLARICH M. (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019.

CLARICH M., *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 235.

COCCONI M., *La regolazione dell'economia circolare sostenibilità e altri paradigmi di sviluppo*, Parma, 2020.

COLOMBARI S., *Le considerazioni ambientali nell'aggiudicazione delle concessioni e degli appalti pubblici*, in *Urb. App.*, 2019, 1, 5.

CORRADINO M., LICATA G.F., *Autorità Nazionale Anticorruzione*, in SANDULLI A.M., DE NICTOLIS R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019, I.

COZZIO M., *La nuova strategia europea in materia di appalti pubblici*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2019, 1, 53.

CROSETTI A., FERRARA R., FRACCHIA F., OLIVETTI RASON N., *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Bari, 2019.

D'AVINO E., *L'imperfetta contrattualizzazione del lavoro pubblico nel prisma della disciplina anticorruzione*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2015, 2, 285.

DE LEONARDIS F., *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici: verso uno Stato circolare?*, in *Dir. Amm.*, 2017, 1, 163.

DE LEONARDIS F., *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, in SANDULLI A.M., DE NICTOLIS R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, II, Milano, 2019.

DE LEONARDIS F., *Ambiente e Costituzione economica*, in www.ildirittodell'economia.it, 2019.

DE LEONARDIS F., *Semplificazioni e ambiente*, in AA.VV., *Rapporto 2015 di Italia decide. Semplificare è possibile: come le pubbliche amministrazioni potrebbero fare pace con le imprese*, Bologna, 2015, 432.

DE PAULI L., *I 'costi del ciclo di vita' nel nuovo codice degli appalti*, in *Urb. app.*, 2016, 993.

DE ROSE C., *Gli appalti 'verdi' nel diritto dell'Unione Europea: regole preesistenti e regole recentissime*, in *Cons. Stato*, 2004, 1825.

DE SANCTIS F., *L'Italia sarà quello che sarete voi. Discorsi e scritti politici (1848-1883)*, Sant'Angelo dei Lombardi, 2014, 92.

DELL'ANNO P., PICOZZA E. (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, 2012, 299.

DI GIOVANNI A., *Commento all'art. 34*, in G.M. ESPOSITO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Padova, 2017, I, 346.

DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in www.ildirittodell'economia.it, 2018, 1.

ESTY D.C., *Rapporto annuale del Worldwatch Institute, State of the World 2008 – Innovazioni per un'economia sostenibile* (traduzione a cura di G. Bologna), Milano, 2008,

FALCONE C., *I Cam: inquadramento generale*, in CABIDDU M.A., COLOMBO M.C., M. RIZZO (a cura di), *Appalti pubblici e resilienza dei territori*, Milano, 2018.

FARÌ A., *L'uso strategico dei contratti pubblici*, in M. CAFAGNO, F. MANGANARO (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia*, Firenze, 2016.

FARÌ A., *La sussidiarietà in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio delle funzioni pubbliche*, in www.rqda.eu.

FARÌ A., LOMBARDO F., *I criteri ambientali nel diritto comunitario degli appalti pubblici*, in *Dir. e prat. amm.*, 2013, 9.

FARÌ A., GUARNA ASSANTI E. (a cura di), *Il diritto amministrativo nella evoluzione della scienza giuridica, Saggi e scritti scelti di Giampaolo Rossi*, III, Torino, 2019.

FELIZIANI C., *Circular economy and the "new" green public procurement law. May the realization of a "smart, sustainable and inclusive growth" be closer?*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2019.

FELIZIANI C., *Gli appalti verdi: un istituto "estraneo" al T.U. dell'ambiente*, Relazione presentata al II Convegno annuale di AIDAMBIENTE su "Il Testo Unico dell'Ambiente a dieci anni della sua approvazione" del 10-11 giugno 2016, consultabile in www.aidaambiente.it.

FENNI B., *Il green public procurement come strumento di sviluppo sostenibile*, in www.AmbienteDiritto.it, 26-11-2014.

FERRARA R., *Lo Stato di diritto fa bene all'economia. Alcune note in margine alla cd. legge Madia in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2014, 4.

FERRARA R., *Etica, ambiente e diritto: il punto di vista del diritto*, in R. Ferrara, M.A. Sandulli (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014.

FIDONE G., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019.

FIDONE G., *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 5, 2012, 819.

FIDONE G., *L'integrazione degli interessi ambientali nella disciplina dei contratti pubblici*, in G.F. CARTEI (a cura di), *Cambiamento climatico e sviluppo sostenibile*, Torino, 2013, 124.

FIDONE G., *Le concessioni come contratti complessi: tra esigenze di flessibilità e moltiplicazione dei modelli*, in M. CAFAGNO, A. BOTTO, G. FIDONE, G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su Concessioni e Partenariati Pubblico Privati*, Milano, 2013, 279.

FIDONE G., MATALUNI F., *Gli appalti verdi nel Codice dei Contratti Pubblici*, in *Riv. Quad. Dir. Amb.*, 2016, 3.

FONTANA P., *Bandi e avvisi*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019.

FRACCHIA F., VERNILE S., *I Contratti pubblici come strumento di sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO, *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020

FRACCHIA F., Il principio dello sviluppo sostenibile, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Torino, 2017.

FRACCHIA F., *I contratti pubblici come strumento di accentramento*, *Riv. Ita. Dir. Pub. Com.*, 2015, 6, 1529.

FRACCHIA F., *Principi di diritto ambientale e sviluppo sostenibile*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012.

FRACCHIA F., *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

FREDIANI E., *Lo sviluppo sostenibile: da ossimoro a diritto umano*, in *Quad. cost.*, 2017, 626.

GOBBATO L., *Il nuovo codice degli appalti rilancia i CAM*, in *Ambiente & sviluppo*, 2016, 481.

GOLINI G., *I certificati verdi: prime valutazioni e tendenze*, in *Ambiente e sviluppo*, 2003, 1147

GRASSI S., *Costituzione e tutela dell'ambiente*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Costituzioni, razionalità, ambiente*, Torino, 1994

HAGI KASSIM O., *I criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli appalti pubblici. L'emersione dell'istituto degli "appalti verdi" nel panorama europeo e nazionale*, in www.Italiaappalti.it, 14-2-2017.

HAGI KASSIM O., *Gli appalti verdi*, in *Diritto dell'Ambiente*, G. ROSSI (a cura di), Torino, 2017.

IACOVELLI D., *Dagli appalti verdi agli appalti circolari*, in CABIDDU M.A., COLOMBO M.C., M. RIZZO (a cura di), *Appalti pubblici e resilienza dei territori*, Milano, 2018.

IARIA D., MARRONE I., *Aggiudicazione dei settori ordinari (artt. 94-99)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019.

INVERNIZZI R., *Specifiche tecniche*, in SANDULLI A.M., DE NICTOLIS R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019, III.

IARIA D., MARRONE I., *Aggiudicazione nei settori ordinari*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019.

LEONARDI R., *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, 2020.

LEONARDI R., *Etichettature*, in SANDULLI A.M., DE NICTOLIS R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019.

LIBERATI P., *Costi del ciclo di vita*, in F. CARINGELLA, M. PROTTO (a cura di), *Il Codice dei contratti pubblici dopo il correttivo*, Roma, 2017, 473.

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

LUCCA M., USAI S., *Gli appalti verdi nel collegato ambientale: 'focus' sul 'Green Public Procurement' nella pubblica amministrazione*, in *Appalti e contratti*, 2016, 4, 54-68.

LUCIDI G., *Le specifiche tecniche dei nuovi bandi*, in www.giustamm.it, 2, 2016.

LUGARESÌ N., *Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2020.

MABELLINI S., *La sostenibilità in campo ambientale e i 'diritti' delle generazioni future: un'ulteriore prova delle capacità palinogenetiche dell'art. 9, comma 2, Cost.*, in *Dir. Soc.*, 2018, 151.

MADDALENA P., *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di "materia", sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. Amb.*, 2010, 5, 685.

MASI L., *Appalti pubblici e risparmio energetico: un esempio di appalto verde*, in *Urb. e app.*, 2007, 4, 479.

MASTRODONATO G., *La prevalenza statale e il ruolo regionale nella giurisprudenza sulla tutela dell'ambiente*, in *Foro Amm. C.d.S.*, 2011, 6, 1817.

MELI M., *Oltre il principio chi inquina paga: verso un'economia circolare*, in *Riv. Critica dir. priv.*, 2017, 63.

MOLITERNI A., *La transazione alla "green economy" e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. ROSSI, M. MONTEDURO (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020.

MONTINI M., VOLPE F., *La necessità della regolazione per la sostenibilità*, in *Riv. giur. amb.*, 2016, 3-4, 420.

MORABITO R., *Dall'economia lineare all'economia circolare: una transizione necessaria*, Relazione presentata al Convegno del 5-5-2016 su "L'Italia verso l'economia circolare: gli strumenti operativi per una gestione efficiente delle risorse", in www.Enea.it.

MORBIDELLI G., ZOPPOLATO M., *Appalti pubblici*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1998

MORBIDELLI G., *Il regime speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di A. Predieri*, Milano, 1977, II, 1121.

MURATORI A., *La riformata direttiva quadro sui rifiuti, a beneficio dell'economia circolare, novità sui sottoprodotti e sulla perdita della qualifica di rifiuto*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2018, 8-9, 519.

OTTAVIANI G., *L'economia circolare: un tentativo per legare crescita, sviluppo e ambiente*, in paroledieconomia.wordpress.com, 2016.

OTTONE C., *I Cam in edilizia*, in CABIDDU M.A., COLOMBO M.C., M. RIZZO (a cura di), *Appalti pubblici e resilienza dei territori*, Milano, 2018.

PACETTI P., *I Cam per la gestione dei rifiuti urbani*, in CABIDDU M.A., COLOMBO M.C., M. RIZZO (a cura di), *Appalti pubblici e resilienza dei territori*, Milano, 2018.

PAGLIANTINI S., *Sul c.d. contratto ecologico*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2016, 2, 20337.

PAULI G., *Blue economy – 10 anni, 100 innovazioni, 100 milioni di posti di lavoro*, Milano, 2010.

PENNASILICO M., *Contratto, ambiente e giustizia dello scambio nell'officina dell'interprete*, in *Pol. dir.*, 2018, 30.

PENNASILICO M., *Recensione a E. Caterini, Sostenibilità e ordinamento civile. Per una riproposizione della questione sociale*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, 1511.

PENNASILICO M., *Sviluppo sostenibile e 'contratto ecologico', un altro modo di soddisfare i bisogni*, in M. PENNASILICO (a cura di), *Contratto e ambiente. L'analisi 'ecologica' del diritto contrattuale*, Napoli, 2016, 287 e in *Rass. dir. civ.*, 2016, 1301.

PENNASILICO M., *Contratto e uso responsabile delle risorse naturali*, in *Rassegna di diritto civile*, 3, 2014, 758.

PIACENTINI M., *I servizi energetici e gli strumenti giuridici di attuazione: il P.P.P. e l'in house nel settore dell'energia*, in *Foro amm.*, 2019, 2, 343.

PINESCHI L., *I principi del diritto internazionale dell'ambiente: dal divieto di inquinamento transfrontaliero alla tutela dell'ambiente come common concern*, in R. FERRARA, M.A. SANDULLI (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Milano, 2014

QUINTO G., *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici*, in *www.AmbienteDiritto.it*, 2020, 1.

RACCA G.M., *La contrattazione pubblica come strumento di politica industriale*, in C. MARZUOLI, S. TORRICELLI (a cura di), *La dimensione sociale della contrattazione pubblica. Disciplina dei contratti ed esternalizzazioni sostenibili*, Napoli, 2017, 182.

RIFICI R., MASCIOLI A., *Appalti verdi, obbligatoria applicazione dei CAM*, in *Ecoscienza*, 2015, 6, 50.

RIZZO M., FONTANA M., *Energia, clima ed economia circolare nella disciplina dell'attività edilizia (e pianificatoria)*, in M.A. CABIDDU (a cura di), *Diritto del governo del territorio*, Torino, 2020.

RIZZO M., *Le pubbliche amministrazioni e l'efficienza energetica*, in M.A. CABIDDU, M.C. COLOMBO, M. RIZZO (a cura di), *Appalti pubblici e resilienza dei territori*, Milano, 2018.

RIZZO M., *Appalti pubblici e sostenibilità ambientale: si inizia a fare sul serio*, in F. GARELLA, M. MARIANI, L. SPAGNOLETTI, E. TOMA (a cura di), *I nodi del Codice dei contratti pubblici*, Bari, 2018.

ROMANI F., *Strumenti di politica economica per la tutela dell'ambiente*, in G. ALPA, F. PULITINI, S. RODOTÀ, F. ROMANI (a cura di), *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Milano, 1982, 235.

RONCHETTI T., MEDUGNO M., *Pacchetto economia circolare: al via il recepimento*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2020, 4, 279.

RONCHETTI T., *Legge di delegazione europea: recepimento al via per il pacchetto economia circolare*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 11, 823.

- ROSSI G., MONTEDURO M., *L'ambiente per lo sviluppo*, Torino, 2020.
- ROSSI G., *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017.
- SALA A., *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in *www.federalismi.it*, 2020, 10.
- SALINATRO U., *I principi generali del Codice dell'ambiente*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 103.
- SALVIA F., *Gli strumenti giuridici della tutela ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1993, 209.
- SANDULLI A.M., DE NICTOLIS R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019.
- SANDULLI M.A., *Tutela dell'ambiente e sviluppo economico e infrastrutturale: un difficile ma necessario contemperamento*, in *Riv. giur. edil.*, 2000, II, 3.
- SCHIZZEROTTO F., *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, 6, 967.
- SEBASTIANI R., *Corporate Sustainability e competitività delle imprese. Lo sviluppo sostenibile come opportunità per un nuovo modo di fare impresa*, Milano, 2013.
- SZOVICS P., TESSARING M., WALMSLEY C., MCGRATH J., *Individuare il futuro fabbisogno di competenze per l'economia verde*, in *Dir. rel. industr.*, 2010, 4, 988.
- TAGLIAFERRI M., *Conflitto di attribuzioni Stato-Regione nella "materia valore" Ambiente (nota a Corte Cost. n. 285/2013)*, in *Ambiente e Sviluppo*, 2014, 5, 381.
- VENTIMIGLIA C., *La 'smaterializzazione' dell'ambiente: la 'prevalenza' statale offusca la leale collaborazione*, in *Urb. app.*, 2010, 1, 61.
- VILLAMENA S., *Appalti pubblici e clausole ecologiche. Nuove conquiste per la 'competitività non ha prezzo' anche alla luce della recente disciplina europea*, in *Dir. ec.*, 2015, 2, 255.
- VILLAMENA S., *Codice dei contratti pubblici 2016. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, in *Riv. giur. edil.*, 2017, 3, 101.
- VITTORIO G., *Emas II: diffusione attuale e prospettive*, in *Ambiente e sviluppo*, 2002, 12, 1193.
- VIVIANI C., *Appalti sostenibili, green public procurement e socially responsible public procurement*, in *Urb. App.*, 2016, 8-9, 993.
- ZOPPOLATO M., *Garanzie*, in SANDULLI A.M., DE NICTOLIS R. (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2019, III.