

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
1 / 2026

GENNAIO - MARZO

# Pa e ambiente, dal ruolo autorizzatorio e di controllo alla tutela ambientale by design con gli appalti verdi e l'introduzione dei criteri ambientali minimi

*Eugenio Piscino*

DOI: 10.13130/2723-9195/2026-1-103

*L'articolo analizza l'evoluzione della tutela ambientale nel diritto amministrativo italiano ed europeo, con particolare riferimento all'introduzione e all'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi negli appalti pubblici. Si evidenzia la transizione della pubblica amministrazione da un ruolo di mero controllore a promotore attivo di sostenibilità, attraverso strumenti vincolanti come il green public procurement e i CAM, inquadrati in un più ampio contesto normativo che comprende le recenti disposizioni del Codice dei contratti pubblici e le strategie del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Particolare attenzione viene dedicata al ruolo dell'articolo 3-quater del Testo Unico Ambientale quale norma che impone l'integrazione del principio di sviluppo sostenibile in ogni attività amministrativa, incluso il procedimento di affidamento. L'analisi giurisprudenziale mette in luce le controversie interpretative riguardanti l'impugnabilità immediata dei bandi di gara che omettono o indicano genericamente i CAM, evidenziando un orientamento rigoroso volto a garantire trasparenza, certezza e rispetto dei principi di competizione leale e tutela ambientale. L'approfondimento si conclude proponendo un modello di governance ambientale partecipata e integrata, che sancisca la sostenibilità quale principio trasversale inderogabile dei contratti pubblici, ponendo le basi per una piena attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile e innovazione ecocompatibile.*

***Public Procurement and the Environment: From Authorising and Control Functions to Environmental Protection by Design with Green Procurement***

***and Minimum Environmental Criteria***

*The article analyses the evolution of environmental protection in Italian and European administrative law, with particular reference to the introduction and application of Minimum Environmental Criteria in public procurement. It describes the transition of public administration from a mere supervisory role to an active promoter of sustainability through binding instruments such as green public procurement and the Minimum Environmental Criteria, framed within a broader normative context that includes recent provisions of the Public Contracts Code and the strategies of the National Recovery and Resilience Plan. Particular attention is given to the role of Article 3-quarter of the Environmental Code as a fundamental rule that requires the integration of the sustainable development principle in every administrative activity, including procurement procedures. The jurisprudential analysis highlights interpretive controversies concerning the immediate appealability of tender notices that omit or generically reference the Minimum Environmental Criteria, revealing a strict orientation aimed at ensuring transparency, certainty, and respect for the principles of fair competition and environmental protection. The study concludes by proposing a model of participatory and integrated environmental governance, which establishes sustainability as an overriding transversal principle of public contracts, laying the foundation for the full implementation of sustainable development goals and eco-compatible innovation.*

*Sommario: 1. La tutela dell'ambiente nel sistema giuridico.- 2. La Pubblica Amministrazione dal ruolo di controllore all'intervento proattivo con il GPP.- 2.1. Il Green public procurement – Gli appalti verdi.- 2.2. Il GPP nell'evoluzione del quadro normativo europeo.- 2.3. L'introduzione dei CAM nel quadro normativo italiano.- 2.4. La sostenibilità ambientale nel Codice dei contratti pubblici.- 2.5. Il green public procurement nel PNRR.- 3. I criteri ambientali minimi.- 3.1. Struttura e iter procedurale dei CAM.- 3.2. L'aggiornamento dei CAM – La programmazione Mase 2025 e le novità nel d.l. Infrastrutture.- 3.3. La giurisprudenza sull'applicazione dei criteri ambientali minimi.- 3.4. I principi del risultato e della fiducia.- 3.5. Monitoraggio e criticità.- 3.6. Conclusioni.*

**1. La tutela dell'ambiente nel sistema giuridico**

L'evoluzione della tutela ambientale all'interno del sistema giuridico

contemporaneo, e segnatamente nel diritto amministrativo, non si configura come una mera stratificazione normativa, ma come un profondo mutamento di paradigma di *governance* e di funzione amministrativa. Tale cambiamento sposta l'asse dalla logica reattiva del *command and control (ex post)*, tipica del modello autorizzatorio del secolo scorso, a un'impostazione di integrazione programmatica e anticipatoria (*by design*). Questa transizione è fondata sul riconoscimento dell'ambiente non più come interesse settoriale o come vincolo esogeno all'azione economica, bensì come bene giuridico trasversale e intergenerazionale, costituente un valore fondante dell'ordinamento e un limite intrinseco alla funzione amministrativa<sup>[1]</sup>. La genesi concettuale di questa trasformazione affonda le radici nella definizione universalmente riconosciuta di sviluppo sostenibile, formulata nel 1987 dal Rapporto Brundtland<sup>[2]</sup>, che riprendendo le fondamentali elaborazioni dell'economia ecologica – in particolare i lavori di Herman Daly sul modello di economia stazionaria e di Nicholas Georgescu-Roegen<sup>[3]</sup> sull'entropia – ha introdotto il concetto imprescindibile di responsabilità intergenerazionale, che postula l'ambiente come dimensione assiologica e strutturale dello sviluppo economico. Lo sviluppo sostenibile viene così definito come uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri. Tale principio ha assunto una valenza universale, venendo elevato a impegno globale dalla Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro (1992), che ha generato l'Agenda 21, un programma d'azione volto a promuovere l'armonizzazione tra crescita economica, salvaguardia ambientale e gestione responsabile delle risorse naturali. Nonostante l'Agenda 21 sia risultata priva di un'efficacia giuridica vincolante immediata, tanto che il vertice di Johannesburg<sup>[4]</sup> dieci anni dopo ne riconobbe i limiti, il principio è stato rilanciato con forza dall'Agenda 2030<sup>[5]</sup>, la quale, con i suoi 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) e 169 traguardi (*target*), ha conferito una rinnovata concretezza programmatica all'impegno degli Stati. L'adozione degli SDGs si traduce in una dichiarazione di intenti vincolante sul piano politico e morale con ricadute dirette sulle strategie di *policy-making* nazionale, orientando la valutazione di impatto normativo (VIN) e l'allocazione delle risorse pubbliche. L'azione europea si colloca in questo *framework* attraverso l'obiettivo programmatico del Green Deal europeo (Comunicazione COM (2019) 640

final), con la quale la Commissione non si limita a un elenco di misure, ma individua la sostenibilità, menzionata per ben 96 volte, come la nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'Unione in una società equa, che persegue la neutralità climatica entro il 2050 e la dissociazione della crescita economica dall'uso delle risorse. Questo piano ha richiesto l'adozione di misure giuridiche complesse e l'attivazione piena del principio di integrazione (*integration principle*), sancito dall'art. 11 TFUE<sup>[6]</sup>, il quale impone l'integrazione delle esigenze di tutela ambientale nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche e le azioni dell'Unione. Tale principio segna, sul piano dottrinale, il passaggio definitivo da una politica ambientale settoriale a una trasversale, che vincola l'azione amministrativa e normativa in ogni settore, dal mercato interno al ciclo degli appalti pubblici. I dati di monitoraggio dimostrano la possibilità di coniugare crescita economica e riduzione delle emissioni (riduzione del 37% rispetto al 1990 con una crescita del PIL del 68%), pur non esimando dalla necessità di ulteriori sforzi per centrare gli obiettivi intermedi (2030), come evidenziato dalla Commissione a fronte di eventi climatici estremi e dall'analisi dell'inadeguatezza di alcuni Piani Nazionali, come il Pniec italiano.

Nel diritto europeo, l'integrazione della tematica ambientale è stata il risultato di un'evoluzione incrementale. Inizialmente assente nel Trattato di Roma<sup>[7]</sup>, la politica ambientale è emersa negli anni Settanta con l'emanazione dei Programmi di Azione Ambientale (PAA)<sup>[8]</sup>, di cui il primo (1973-1977) ha sancito il principio del chi inquina paga (PIP – *polluters pay principle*). La dottrina ha interpretato questo principio come un meccanismo di internalizzazione delle esternalità negative, un approccio economico-giuridico che mira a rendere i costi ambientali parte del costo di produzione, sebbene inizialmente concepito come strumento correttivo *ex post*. La sua attuazione ha trovato la principale fonte applicativa nella direttiva 2004/35/CE<sup>[9]</sup> sulla responsabilità ambientale. L'istituzionalizzazione definitiva dei principi è avvenuta attraverso le revisioni dei Trattati: dall'Atto unico europeo (1986)<sup>[10]</sup>, che ha introdotto una base giuridica, al Trattato di Maastricht (1992)<sup>[11]</sup>, che ha riconosciuto la politica ambientale come competenza concorrente, fino al Trattato di Lisbona (2007), che ha consolidato l'impegno per lo sviluppo sostenibile. L'attuale architettura normativa è delineata nel Titolo XX del TFUE (artt. 191-193)<sup>[12]</sup>. L'art. 191, comma 2, stabilisce che la politica dell'Unione è fondata sui principi di

precauzione<sup>[13]</sup>, azione preventiva, correzione prioritaria alla fonte dei danni, oltre al già citato chi inquina paga. Il principio di precauzione (*precautionary principle*) assume un rilievo centrale nel diritto amministrativo, operando specificamente in contesti di incertezza scientifica imponendo alle amministrazioni di astenersi da pratiche potenzialmente dannose o di adottare misure cautelative (anche restrittive o sospensive) quando esiste il rischio potenziale, ancorché non pienamente provato scientificamente, di danni seri o irreversibili. La sua applicazione, delimitata dalla Comunicazione della Commissione del 2 febbraio 2000, esige una valutazione del rischio basata sulla proporzionalità tra le misure prese e il livello di protezione ricercato, sulla temporaneità e sulla necessità di revisioni periodiche<sup>[14]</sup>. Il principio dell'azione preventiva (*preventive action principle*), invece, si applica quando il rischio è noto o scientificamente accertato, richiedendo l'adozione di misure anticipate idonee a evitare il danno, estendendosi anche all'effetto deterrente delle sanzioni e della responsabilità civile (direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004)<sup>[15]</sup> <sup>[16]</sup>. Infine, il principio di correzione alla fonte opera sul piano della gestione del ciclo di vita dei prodotti e dei processi, imponendo che i soggetti responsabili adottino misure appropriate per il ripristino dello *status quo ante*, pianificando un risanamento che intervenga sul punto di origine dell'impatto ambientale.

Nel quadro normativo italiano, l'evoluzione è stata lenta, partendo da una tutela estetica del paesaggio (Legge n. 1497/1939)<sup>[17]</sup> per arrivare, solo negli anni Ottanta, a una produzione normativa organica. La Legge n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, ha introdotto i concetti di danno ambientale e il recepimento dei principi europei, codificando istituti e situazioni giuridiche soggettive cruciali, quali il diritto di accesso alle informazioni ambientali (regolato oggi dal d.lgs. n. 195/2005), che garantisce l'accesso a chiunque senza dover dichiarare il proprio interesse<sup>[18]</sup>, e il diritto di partecipazione al procedimento di VIA.

Nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione<sup>[19]</sup>, la tutela dell'ambiente fa il suo ingresso nella Carta costituzionale, nell'ambito della ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni disciplinata dall'art. 117<sup>[20]</sup>. Viene stabilito che la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali è di competenza esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni

ambientali e culturali rientra nelle materie di legislazione concorrente Stato-Regioni. È però solo con la legge costituzionale n. 1/2022<sup>[21]</sup>, riformatrice degli artt. 9<sup>[22]</sup> e 41 della Carta<sup>[23]</sup>, che l'ambiente viene annoverato in maniera esplicita tra i diritti costituzionali, sulla scia di quanto già osservato anni prima dalla Corte costituzionale con le sentenze nn. 407 e 536 del 2002<sup>[24]</sup>, in cui si precisava che la tutela dell'ambiente non può ritenersi *strictu sensu* una materia ma assurge al rango di valore costituzionalmente protetto. L'art 1 della legge costituzionale introduce un nuovo comma all'art. 9, aggiungendo ai doveri della Repubblica la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche negli interessi delle future generazioni e prevedendo, inoltre, che la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali<sup>[25]</sup>. Con l'art. 2 si interviene, invece, sull'art. 41 Cost, ampliando i limiti opponibili alla libertà di iniziativa economica privata e stabilendo che essa non può svolgersi in modo da recare danno alla salute o all'ambiente<sup>[26]</sup>. L'attuale disciplina organica si concentra nel Testo Unico Ambientale (TUA), d.lgs. n. 152/2006<sup>[27]</sup>, un *corpus* normativo complesso e spesso frammentato, costantemente soggetto a modifiche e integrazioni (dalle norme sanzionatorie del 2015 all'introduzione dell'interpello ambientale del 2021)<sup>42</sup>. Nonostante la sua complessità, l'approvazione del TUA ha innalzato lo *status* delle questioni ambientali, alimentando un'intensa e incisiva attività interpretativa da parte della magistratura, sia ordinaria che amministrativa<sup>43</sup>. Nel corso del tempo si sono registrate alcune integrazioni e modifiche normative. Nel 2008 il d.lgs n. 4 ha aggiunto nella parte I gli articoli da 3-bis a 3 sexies<sup>[28]</sup>, poi sono state aggiornate le parti II, IV e V, e sono state aggiunte altre due parti, la V bis e la VI bis, dedicate, rispettivamente, alle disposizioni per particolari installazioni e alla disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale<sup>[29]</sup>. Quest'ultima è stata introdotta dalla l. n. 68 del 2015<sup>[30]</sup>, nata per contrastare con maggiore efficacia le attività illecite commesse contro l'ambiente. Più di recente, con d.l. 31 maggio 2021 n. 77, è stato inserito nella parte I l'art. 3 septies che ha istituito una procedura di interpello in materia ambientale, prevedendo la possibilità di richiedere chiarimenti interpretativi al Ministero della Transizione ecologica e fissando in 90 giorni dalla data di presentazione il termine per la risposta alle istanze. Al di là della necessità di modifiche e integrazioni, resta comunque innegabile che con l'approvazione del TUA le questioni ambientali abbiano acquisito uno status più elevato

nell'ordinamento giuridico nazionale, spianando la strada a un'attività interpretativa sempre più intensa e incisiva da parte della magistratura, sia ordinaria che amministrativa.

## **2. La Pubblica Amministrazione dal ruolo di controllore all'intervento proattivo con il GPP**

### **2.1. Il *Green public procurement* – Gli appalti verdi**

Storicamente, la tutela ambientale nel procedimento amministrativo ha trovato espressione nel modello di controllo e autorizzazione (*command and control*). Tale approccio si è concretizzato in istituti di valutazione e licenza, spesso gestiti attraverso la conferenza di servizi, i quali richiedono una complessa istruttoria e una stringente correlazione tra discrezionalità amministrativa e discrezionalità tecnica. Il diritto chiama fisiologicamente in gioco scienza e tecnica nella definizione dei poteri autorizzatori e di controllo. Tra gli istituti autorizzatori di matrice europea figurano la Valutazione Strategica Ambientale (VAS) (Direttiva 2001/42/CE), obbligatoria per piani e programmi; la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), per singoli progetti con impatti significativi e negativi; e l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) (Direttiva 96/61/CE), per gli impianti ad alto potenziale inquinante. Si aggiunge l'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) (d.P.R. n. 59/2013), introdotta per razionalizzare gli oneri burocratici per le PMI<sup>[31]</sup>. Solo in tempi recenti, si è assistito a una transizione dottrinale e normativa verso un'impostazione proattiva e programmatica.

La PA non è più solo il *regolatore* che pone vincoli e sanzioni, ma diviene promotore di sostenibilità e attore economico che orienta il mercato. Tale transizione si manifesta in modo eminente attraverso l'adozione degli appalti verdi (Green Public Procurement - GPP) e l'introduzione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM), che non sono meri requisiti tecnici, ma assurgono a strumenti di *soft law* a efficacia vincolante, che integrano la tutela ambientale *by design* nell'attività contrattuale. La sostenibilità, in questa prospettiva, non è più un vincolo esterno da bilanciare con l'interesse economico, ma assurge a metaprinzipio permanente e trasversale del diritto amministrativo, un vincolo cruciale di legalità, efficienza e innovazione, essenziale per la qualità della spesa

pubblica e per accompagnare la transizione ecologica.

Il passaggio della PA dal modello autoritativo al modello partecipativo ha fatto sentire i suoi effetti sulle politiche ambientali, sostituendo a un approccio basato sul *non si deve* una nuova strategia fondata sulla logica *agiamo insieme*, in cui le realtà industriali e, in generale, produttive non sono viste soltanto come una parte – importante – del problema ambientale ma anche come attori per possibili soluzioni. Si promuovono strumenti volontari per la gestione ambientale, che possono fare riferimento all'organizzazione (come i Sistemi di Gestione Ambientale) oppure al prodotto (a esempio le certificazioni ambientali di prodotto). La cosiddetta politica integrata di prodotto (IPP) costituisce un nuovo approccio alle politiche ambientali che mira alla continua ricerca di miglioramenti delle prestazioni ambientali dei prodotti e dei servizi lungo l'intero ciclo di vita di quest'ultimi, vale a dire sin dall'estrazione delle materie prime e poi nelle fasi di produzione, uso e smaltimento<sup>[32]</sup>. Tale politica implica più direttrici di intervento: agire sul meccanismo dei prezzi, attraverso incentivi e agevolazioni; promuovere la produzione compatibile, con un'etichettatura ecologica che tenga conto dell'impatto ambientale di un prodotto o di un servizio lungo il suo intero ciclo di vita<sup>[33]</sup>; stimolare la domanda ecologica, sensibilizzando i consumatori e adottando, nella pubblica amministrazione, il GPP che per l'affidamento di determinati servizi, forniture o lavori richiede alcuni requisiti di sostenibilità ambientale e ne prevede di ulteriori come criterio preferenziale<sup>[34]</sup>. Questo nuovo istituto, con cui la tutela ambientale entra a pieno titolo nella contrattualistica pubblica, si basa su presupposti di volontarietà: i privati possono continuare a produrre senza tenere conto di taluni parametri di sostenibilità, ma ciò preclude la partecipazione ai bandi verdi o, comunque, la possibilità di vedersi riconosciuto un punteggio premiale.

Secondo la definizione della Commissione europea, l'appalto verde può essere definito come «*un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa*»<sup>[35]</sup>. Il GPP favorisce la crescita di un mercato verde attraverso vari meccanismi: l'inserimento di criteri di preferibilità ambientale nelle procedure di acquisto della PA; la possibilità di considerare i sistemi di etichettatura ambientale (ECOBEL) come mezzi di prova per la verifica

di requisiti ambientali richiesti; la possibilità di considerare le certificazioni dei sistemi di gestione ambientale come mezzi di prova per la verifica delle capacità tecniche dei fornitori per la corretta esecuzione dell'appalto pubblico. Oggi l'art. 57, comma, 2 del Codice prevede che «*le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*»; l'appalto è definito *verde* quando sono introdotte nella documentazione progettuale e di gara tutte le specifiche tecniche e le clausole contrattuali dei criteri ambientali minimi e l'aggiudicazione è prevista, con l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo conto dei criteri premianti previsti dai CAM. Ma a venire in rilievo non è solo la fase di aggiudicazione: il GPP deve essere integrato in ogni fase, dalla pianificazione all'esecuzione degli acquisti, al fine di garantire la sostenibilità ambientale.

## **2.2. Il GPP nell'evoluzione del quadro normativo europeo**

Le norme europee in materia di appalti pubblici sono state a lungo indifferenti alle questioni dello sviluppo sostenibile, concentrandosi piuttosto su principi quali la concorrenza e il libero mercato. Nel 2001, però, la comunicazione 274 della Commissione europea ha aperto all'ingresso di considerazioni di valenza ambientale nelle procedure di appalto, affrontando anche il tema di un coordinamento di tali previsioni con le valutazioni di carattere economico e con il principio generale del *favor participationis*<sup>[36]</sup>. Nel raccomandare che l'inserimento di criteri ambientali non comportasse una distorsione della concorrenza, la comunicazione osservava che le considerazioni economiche ben possono comprendere anche aspetti inerenti alla protezione dell'ambiente, applicando una logica *win-win*, che sarebbe stata poi sviluppata nelle direttive del 2004 e del 2014, in cui risultati ambientali e risultati economici, lungi dal confliggere, sono contestualmente perseguiti.

La giurisprudenza europea non ha fatto mancare il suo contributo e la legittimità dell'introduzione di criteri ambientali nelle gare di appalti è stata sottolineata dalla Corte di giustizia europea già nel 2002<sup>[37]</sup>. Il procedimento riguardava un appalto di servizi per la fornitura di autobus con basse emissioni inquinanti

destinati al trasporto urbano della città di Helsinki. Uno dei partecipanti aveva promosso ricorso sostenendo la non ammissibilità dei criteri ambientali inseriti, ma la Corte, interpretando l'art. 36, n.1, lett. a) della direttiva 92/50<sup>[38]</sup>, ha affermato che *«l'amministrazione giudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto»*, riconoscendo che anche i fattori *«meramente non economici possono incidere sul valore di un'offerta per l'amministrazione aggiudicatrice»*. Il limite del nesso con l'oggetto dell'appalto lo si ritrova anche nelle direttive 2004/17/CE<sup>[39]</sup> e 2004/18/CE<sup>[40]</sup>. In entrambe, il considerando 1 premette: *«La presente direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare sulla giurisprudenza relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce le possibilità per gli enti aggiudicatori di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano agli enti aggiudicatori [o amministrazioni aggiudicatrici] una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino i principi fondamentali»*. Tali principi sono precisati, rispettivamente, nei considerando 2 e 9 e fanno riferimento alla libera circolazione delle merci, alla parità di trattamento, a proporzionalità e trasparenza. È il considerando 29 della 2004/18/CE a fare, inoltre, esplicito riferimento alla libera concorrenza, precisando le modalità con cui i committenti pubblici possono richiedere determinate caratteristiche ambientali (a esempio, con ecoetichettature) e chiarendo che tali specifiche tecniche non devono essere tali da costituire ostacolo alla concorrenza<sup>[41]</sup>.

Per superare le lacune lasciate dalle direttive del 2004 e favorire la diffusione del Green Public Procurement è intervenuta nel 2008 la Comunicazione della Commissione Europea COM(2008)400<sup>[42]</sup> che fissa l'obiettivo di utilizzare gli appalti pubblici come leva per promuovere pratiche economiche e consumi maggiormente sostenibili sotto il profilo ambientale, delineando una strategia chiara per l'implementazione di criteri ambientali nelle procedure di gara.

La disciplina relativa ai Criteri Ambientali Minimi trova il suo fondamento eurounitario non in una previsione isolata, bensì in un complesso di Considerando della Direttiva 2014/24/UE<sup>[43]</sup> sugli appalti pubblici, che ne definiscono la *ratio legis* e la collocano nel più ampio contesto della sostenibilità

trasversale e dell'integrazione ambientale. Il mandato a favore di un Green Public Procurement non è accidentale, ma è ancorato a obiettivi strategici di politica economica e ambientale dell'Unione. Il Considerando (2) stabilisce la cornice programmatica, inquadrando l'aggiornamento normativo nell'ambito della strategia Europa 2020, riconoscendo esplicitamente che gli appalti pubblici debbano trascendere la logica del mero contenimento dei costi per diventare un volano a sostegno del conseguimento di obiettivi condivisi, tra cui spicca la crescita sostenibile e inclusiva. Questo inquadramento conferisce al sistema degli acquisti un ruolo di politica attiva, trasformandolo in uno strumento di indirizzo del mercato verso modelli produttivi più responsabili.

Il principio fondamentale e inderogabile è cristallizzato nel Considerando (91), il quale opera un richiamo diretto all'articolo 11 del TFUE, imponendo alle istituzioni e alle amministrazioni nazionali l'obbligo di integrare le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle loro politiche e azioni, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. La Direttiva, attraverso questo Considerando, stabilisce un vincolo gerarchico: le stazioni appaltanti, nel perseguire il miglior rapporto qualità/prezzo (*best value for money*), devono necessariamente contemplare la componente ecologica e sostenibile, elevandola da facoltà discrezionale a principio guida dell'agire amministrativo. La *ratio legis* viene tradotta in dispositivi procedurali che autorizzano l'introduzione di criteri stringenti, legittimando di fatto l'obbligatorietà dei CAM. Un ruolo cruciale in questa traduzione è svolto dal Considerando (37), che disciplina le Specifiche Tecniche (ST), che pur preservando il principio di non discriminazione e di parità di accesso (evitando la creazione di ostacoli ingiustificati alla concorrenza), consente che le ST possano riferirsi a specifici metodi di produzione o processo di produzione se tali fattori sono rilevanti per il contenuto delle prestazioni oggetto dell'appalto. Questo permette di superare la visione restrittiva che limitava la valutazione al solo prodotto finale, consentendo di inglobare i requisiti ambientali (come l'uso di materie prime riciclate, il contenimento delle emissioni o la gestione dei rifiuti) nel cuore stesso della prestazione richiesta, in linea con l'approccio del ciclo di vita del prodotto. Tale disposizione è l'essenza stessa della legittimità dei CAM, che spesso prescrivono proprio determinate modalità esecutive e processi produttivi ecologici. In termini di verifica della capacità tecnica e qualità, il

Considerando (88) consente alle amministrazioni di esigere misure o l'applicazione di sistemi di gestione ambientale certificati ('EMAS o Ecolabel) come prova della competenza degli operatori economici nell'eseguire l'appalto in conformità alle specifiche ambientali richieste. Questa disposizione fornisce il quadro per l'utilizzo di standard ambientali come criteri di selezione qualitativa e, implicitamente, come base per la definizione di specifici requisiti prestazionali che costituiscono l'essenza dei CAM.

L'attenzione della Direttiva si concentra anche sulla compliance lungo l'intera filiera. Il Considerando (40) evidenzia l'importanza di vigilare sull'osservanza delle disposizioni imperative in materia di diritto ambientale (oltre che sociale e del lavoro) in tutte le fasi pertinenti della procedura, dall'esclusione degli operatori inadempienti all'applicazione dei criteri di aggiudicazione. Questo meccanismo di controllo preventivo e selettivo rafforza il principio di responsabilità d'impresa in chiave ecologica. Infine, il Considerando (105) estende l'efficacia del mandato di sostenibilità anche alla catena di subappalto, stabilendo che gli obblighi ambientali debbano essere rispettati non solo dal contraente principale, ma anche da tutti i soggetti esecutori. Tale estensione è cruciale per prevenire l'elusione dei requisiti ambientali a valle del contratto, garantendo che l'impatto ecologico dell'opera o del servizio sia gestito in modo coerente e responsabile lungo tutta la *supply chain*. In sintesi, i Considerando della Direttiva 2014/24/UE creano un sofisticato sistema normativo integrato che inquadra la sostenibilità non come un costo aggiuntivo, ma come un requisito di qualità intrinseco e procedurale (attraverso il C. 37), indispensabile per il conseguimento degli obiettivi europei di crescita e di tutela ambientale. Tale impianto funge da matrice giuridica per l'obbligatorietà dei Criteri Ambientali Minimi nel diritto nazionale.

In merito alla tutela ambientale, il Considerando (91) rimanda, come visto al principio di integrazione disciplinato dall'articolo 11 del TFUE il quale impone che *«le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»*. E ancora, l'art. 18, comma 2, della direttiva 2014/24/UE e l'articolo 36 della direttiva 2014/25/UE dispongono: *«gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi*

*applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato»<sup>[44]</sup>. Per dare attuazione nel concreto agli obiettivi posti da comunicazioni e direttive, l'Unione europea ha introdotto strumenti volti alla diffusione del GPP. Già nel 2003 la comunicazione della Commissione Europea n. 302<sup>[45]</sup> sulla Politica Integrata dei Prodotti invitava gli stati membri a «dotarsi di piani d'azione accessibili al pubblico per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici».*

### **2.3. L'introduzione dei CAM nel quadro normativo italiano**

Nella normativa italiana il primo intervento organico volto ad attuare la comunicazione della Commissione Europea n. 302 del 2003 e a orientare la contrattualistica pubblica verso finalità di sostenibilità ambientale lo si deve alla legge finanziaria 2007<sup>[46]</sup>, che ha previsto «l'attuazione e il monitoraggio di un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico». La stesura era demandata alla competenza ministeriale, ma la norma legislativa ne disegnava la cornice individuando cinque criteri a cui attenersi per l'integrazione delle esigenze ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi: a) riduzione dell'uso delle risorse naturali; b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili; c) riduzione della produzione di rifiuti; d) riduzione delle emissioni inquinanti; e) riduzione dei rischi ambientali<sup>[47]</sup>. La legge individuava anche 11 categorie merceologiche sulle quali il Piano sarebbe dovuto intervenire, per le quali l'impatto ambientale era stato evidentemente ritenuto più elevato rispetto ad altri settori<sup>[48]</sup>, e prevedeva una fase di verifica sul raggiungimento degli obiettivi, affidando il monitoraggio a un comitato costituito ad hoc<sup>[49]</sup>.

A tale norma è stata data attuazione dal decreto del ministro dell'Ambiente 11 aprile 2008, con il quale si approvava il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, PAN GPP<sup>[50]</sup> e si demandava a successivi decreti la definizione degli specifici criteri di

sostenibilità per ognuna delle categorie merceologiche individuate dalla legge<sup>[51]</sup>, introducendo i CAM. Una prima revisione del PAN GPP si è avuta nel 2013<sup>[52]</sup>, con modifiche di carattere operativo finalizzate a un maggiore coinvolgimento, nella predisposizione dei CAM, di tutti i soggetti interessati direttamente o indirettamente agli appalti pubblici<sup>[53]</sup>. Poi, in netto ritardo rispetto alle previsioni di aggiornamento triennale, è intervenuto il d.m. del 3 agosto 2023, di approvazione del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (edizione 2023), che tenendo conto dell'evoluzione del contesto normativo di riferimento, sia in Italia che a livello europeo, si propone di «*estendere il campo di applicazione dei requisiti ambientali a tutti gli investimenti che, in qualche modo, possano essere influenzati dalle autorità pubbliche*» e presta attenzione, nella definizione dei CAM anche «*ad altri aspetti ambientali che, pur non essendo direttamente connessi agli obiettivi ambientali principali, debbono essere tenuti in considerazione per la salvaguardia dell'ambiente e della salute umana (es. inquinamento acustico, inquinamento luminoso, ecc.)*». Il Piano si concentra su quattro priorità strategiche, emerse dalla Comunicazione della Commissione n. 572<sup>[54]</sup>, le quali includono una più ampia diffusione degli appalti strategici, la professionalizzazione degli acquirenti pubblici, il miglioramento dell'accesso al mercato degli appalti alle piccole e medie imprese e il potenziamento della trasparenza e dell'integrità e qualità dei dati<sup>[55]</sup>. Attualmente i CAM in vigore sono 21, ma con decreto direttoriale del 6 febbraio 2025 il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE)<sup>[56]</sup> ha approvato la programmazione delle attività per l'aggiornamento di alcuni di essi e la definizione di nuovi criteri ambientali minimi in alcuni settori merceologici<sup>[57]</sup>. È con l'evoluzione della normativa sui contratti pubblici, che ha reso sempre più stringente l'obbligo di previsione dei CAM nelle procedure di affidamento, che il *green public procurement* ha trovato piena realizzazione. Sul codice dei contratti vigente al momento dell'approvazione del Piano di azione del 2008<sup>[58]</sup> si è intervenuti nel 2015<sup>[59]</sup>, inserendo nell'impianto codicistico l'art. 68-bis<sup>[60]</sup> e introducendo nella disposizione relativa ai bandi di gara l'inciso che i bandi tipo contengono indicazioni per l'integrazione nel bando dei criteri ambientali minimi<sup>[61]</sup> e garantendo un regime di favore alle imprese in possesso di certificazioni ambientali<sup>[62]</sup>. La disciplina in materia ha assunto una maggiore

organicità con il d.lgs n. 50/2016<sup>[63]</sup>, che nella sua formulazione originaria ha ripreso le diversificazioni contenute nell'art. 68-bis del Codice 2006, disponendo (art. 34) che i criteri ambientali avessero un'incidenza differenziata a seconda della tipologia di affidamento. In particolare, i CAM si applicavano per l'intero valore della gara negli appalti da cui poteva conseguire un risparmio energetico mentre nelle categorie non connesse agli usi finali di energia, sebbene soggette ai CAM, era sufficiente che tali criteri riguardassero il cinquanta per cento del valore a base di gara, differenziazione venuta meno con la revisione operata dal decreto correttivo<sup>[64]</sup>, che intervenendo tra l'altro sull'art. 34, citato, ha uniformato la disciplina dei CAM e ha precisato che i relativi obblighi si applicano 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 Piano d'azione. Si delinea inoltre con maggiore chiarezza il doppio canale di intervento previsto in favore della sostenibilità ambientale: da un lato è disposto l'inserimento, nella documentazione di gara, dei requisiti minimi specificati dai decreti ministeriali in materia; dall'altro si fa leva su un meccanismo premiante, che richiede di tenere conto dei parametri ambientali per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>[65]</sup>. Su quest'ultimo aspetto non è secondario prendere in esame gli articoli 95 e 96 della previgente normativa. Il primo (Criteri di aggiudicazione dell'appalto) precisa che l'offerta economicamente più vantaggiosa è individuata «*sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96*»; quest'ultimo annovera tra i costi legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro, anche costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio e i costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato aggiungendo che tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici<sup>[66]</sup>.

Per la comprova dei requisiti ambientali, l'impianto normativo ricorre a etichettature e certificazioni, che tuttora sono parte delle specifiche contenute nei CAM. L'art. 69, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 recepisce l'art. 43 della direttiva

2014/24/UE, prevedendo che le «*amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono imporre nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, un'etichettatura specifica come mezzo di prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondono alle caratteristiche richieste*». L'art. 87, in attuazione dell'art. 62 della Direttiva 2014/24/UE, dispone che le amministrazioni aggiudicatrici «*qualora richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare che l'operatore economico soddisfa determinate norme di garanzia della qualità, si riferiscono ai sistemi di garanzia della qualità basati sulle serie di norme europee in materia, certificati da organismi accreditati*». Per il rispetto di determinati sistemi o di norme di gestione ambientale si fa riferimento al sistema di ecogestione e audit della UE (EMAS)<sup>[67]</sup> o al sistema ISO 14001<sup>[68]</sup>.

#### **2.4. La sostenibilità ambientale nel Codice dei contratti pubblici**

La legge delega n. 78/2022<sup>[69]</sup>, che ha dato origine al d.lgs. n. 36/2023 di approvazione del Codice dei contratti pubblici, fa esplicito riferimento a obiettivi di sostenibilità ambientale. Tra i principi e criteri direttivi a cui dovranno attenersi i decreti delegati (art. 1, comma 2) si ritrovano «*la semplificazione delle procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, in innovazione e ricerca nonché in innovazione sociale, anche al fine di conseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, e la previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi, da rispettare obbligatoriamente, differenziati per tipologie ed importi di appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento, e l'introduzione di sistemi di rendicontazione degli obiettivi energetico-ambientali*». Tuttavia l'impianto normativo del Codice<sup>[70] [71]</sup> non si è di molto distaccato, in materia di GPP, da quello del Codice previgente. L'art. 57, nel fare riferimento ai CAM, riprende in sostanza la norma precedente, sebbene con alcune modifiche che, in qualche caso, hanno generato dubbi interpretativi. Dal tenore della norma è chiaro

l'obbligo, per le stazioni appaltanti, di applicare i criteri ambientali minimi e il comma 2 aggiunge che tali criteri, definiti con decreto del MASE, possono essere differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, introducendo qui un primo elemento innovativo rispetto all'originario art. 34. Ma è su un altro punto che sono sorte alcune perplessità applicative, in particolare riguardo l'inciso, contenuto nel terzo comma dell'art. 34 ma scomparso nell'art. 57, in cui si precisava che gli obblighi relativi ai CAM si applicavano per gli affidamenti di qualunque importo. La mancata riproposizione di tale inciso ha ingenerato, in alcuni, il dubbio che tali obblighi potessero non essere cogenti per gli affidamenti di valore al di sotto della soglia comunitaria. Tale interpretazione è da ritenersi erronea, innanzitutto perché l'art. 57, comma 2, prevede un generale obbligo per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi<sup>[72]</sup>. Non solo tale obbligo non viene esplicitamente escluso nel caso di affidamenti sotto soglia, ma va evidenziato come esso sia collocato nella Parte II del Libro II del Codice, dedicata agli istituti e alle clausole comuni, che trovano applicazione agli affidamenti di qualunque importo. Difatti, l'art. 48 dispone espressamente, al terzo comma, che *«ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano, se non derogate, le disposizioni del codice»*<sup>[73]</sup>. In linea con quanto già previsto dalla norma previgente è il riferimento all'introduzione di criteri ambientali premianti per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa<sup>[74]</sup>, mentre è di nuovo conio la previsione che segue subito dopo, secondo cui *«le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi»*, espressione con cui sembra volersi rafforzare il peso delle valutazioni ambientali nella procedura di gara. In questa direzione vanno anche altre norme codicistiche, che tuttavia riproducono nella sostanza quanto era già previsto nella previgente normativa. In particolare si ricordano: la facoltà, per la stazione appaltante, di non aggiudicare l'appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa se ha accertato che tale offerta non soddisfa gli obblighi in materia ambientale (art. 107, comma 2); gli artt. 79, 80 e 105, che rimandano agli allegati in materia di specifiche tecniche,

etichettature, certificazioni di qualità e mezzi di prova; l'art. 95, che tra le cause di esclusione non automatica individua la sussistenza gravi infrazioni agli obblighi in materia ambientale. Un elemento di novità è contenuto nell'art. 106, comma 8 il quale sancisce che *«l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto fino ad un importo massimo del 20 per cento, cumulabile con le riduzioni di cui al primo e secondo periodo, quando l'operatore economico possieda uno o più delle certificazioni o marchi individuati, tra quelli previsti dall'allegato II.13, nei documenti di gara iniziali che fissano anche l'importo della riduzione, entro il limite massimo predetto»*. Tale previsione lascia alle stazioni appaltanti una maggiore discrezionalità rispetto all'articolo previgente, in cui le percentuali di riduzione erano espressamente indicate per ogni certificazione o marchio.

Nonostante le enunciate norme di dettaglio, ciò che manca al Codice è una norma che sancisca esplicitamente il principio di sostenibilità ambientale come finalità generale e inderogabile che deve orientare l'attività discrezionale delle amministrazioni pubbliche in materia contrattuale<sup>[75]</sup>. Pur essendo nettamente migliorata la relativa disciplina di dettaglio e resa particolarmente vincolante, con l'introduzione sistematica dei CAM (v. artt. 57 e 83)<sup>[76]</sup>, il Codice manca tuttora di un quadro normativo che formalizzi la transizione verso un modello ordinamentale ispirato allo sviluppo sostenibile, capace di imprimere alla discrezionalità pubblica un indirizzo coerente e trasversale nei diversi settori di attività.

Al riguardo, è necessario richiamare con attenzione l'art. 3-quater del TUA<sup>[77]</sup>, che, pur non essendo parte integrante del Codice dei contratti, costituisce la principale disposizione di principio in materia ambientale, affermando che ogni attività umana giuridicamente rilevante, inclusa quella amministrativa, deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, il quale include la tutela dell'ambiente come valore fondamentale, nonché la responsabilità intergenerazionale e la qualità della vita. In particolare, l'articolo stabilisce che gli enti pubblici devono assicurare che i loro atti e provvedimenti, anche di carattere discrezionale, si orientino al rispetto dei criteri di prevenzione, precauzione, e correzione alla fonte dei danni ambientali, promuovendo la conservazione delle risorse naturali, la biodiversità e l'equilibrio degli ecosistemi. Tale articolo, inoltre, collega la sostenibilità al quadro costituzionale e ai principali obblighi comunitari, rappresentando dunque il fondamento normativo imprescindibile

per la configurazione di ogni attività pubblica, inclusa quella contrattuale.

La mancata esplicitazione di un principio di sostenibilità nel Codice rappresenta quindi un vuoto rilevante, attorno al quale si giustifica una attendibile interpretazione sistematica che legittimi il richiamo e la valorizzazione dell'art. 3-quater come norma di riferimento traduttrice degli obiettivi ambientali in vincoli e indirizzi che attraversano tutta la disciplina dei contratti pubblici<sup>[78]</sup>.

L'integrazione di questa norma di principio consente di superare la visione tecnicistica e settoriale limitata ai vincoli dettagliati e di rafforzare la natura giuridica del Codice come strumento di politica ambientale e sviluppo sostenibile complessivo, con implicazioni dirette sulla discrezionalità, vincolando gli operatori della pubblica amministrazione e assicurando una più efficace tutela degli interessi pubblici ambientali. Alla luce di quanto sopra, è indispensabile un nuovo impianto interpretativo e applicativo che riconosca all'art. 3-quater un ruolo di fondamento sul quale ancorare e giustificare la valenza degli strumenti specifici come i CAM, promuovendo una lettura sistematica e coerente nella quale la sostenibilità cessi di essere mera norma tecnica e diventi principio costitutivo trasversale dell'attività amministrativa contrattuale.

## **2.5. Il green public procurement nel PNRR**

La Commissione Europea ha subordinato al rispetto del principio del *do no significant harm* (DNSH)<sup>[79]</sup>, vale a dire del non arrecare nessun danno significativo all'ambiente, tutte le linee di intervento previste nell'ambito del Piano di Ripresa e Resilienza e finanziate con i fondi comunitari<sup>[80]</sup>. L'art. 18 del dispositivo per la ripresa e la resilienza (Regolamento 2021/241/UE) è chiaro nel disporre che tutte le misure dei Piani nazionali debbano fare riferimento a parametri di salvaguardia ambientale<sup>[81]</sup>. Le attività economiche finanziate con fondi PNRR<sup>[82]</sup> devono contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici, favorire un uso sostenibile delle risorse, agevolare la transizione verso un modello di economia circolare (con riferimento anche alla riduzione e al riciclo dei rifiuti), nonché contribuire alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento e alla protezione e al ripristino della biodiversità e della salute degli ecosistemi, perseguendo così gli obiettivi ambientali posti dall'art. 9 del Regolamento 2020/852/UE, come integrato dal Regolamento 2023/2486/UE<sup>[83]</sup>.

Ciò comporta che siano introdotti, nel caso di interventi che prevedano l'esecuzione di determinate attività economiche suscettibili di arrecare danni significativi all'ambiente, specifici requisiti ambientali più o meno sfidanti, rispettivamente per ascrivere l'attività nell'ambito del Regime 1: Contribuire sostanzialmente alla mitigazione dei cambiamenti climatici o nell'ambito del Regime 2: Mero rispetto del *do no significant harm*. Inoltre, il Consiglio dell'Unione Europea ha definito per ogni singola misura eventuali attività da escludere nella realizzazione degli interventi finanziati con risorse del PNRR (le c.d. liste di esclusione, da citare obbligatoriamente in tutti i documenti di progetto e in tutti gli atti amministrativi attuativi) al fine di garantire una piena aderenza degli stessi con il principio del *do no significant harm* e tale vincolo si traduce in una valutazione di conformità degli interventi al principio e all'ambiente, con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili di cui all'articolo 17 del Regolamento 2020/852/UE, con la valutazione fatta sia *ex ante* che nel corso dell'attuazione dell'intervento e, infine, *ex post* in fase di verifica. In fase di predisposizione dell'intervento, l'amministrazione titolare della misura effettua una autovalutazione, che determina la previsione di caratteristiche tese a contenere a un livello sostenibile il potenziale effetto degli interventi sugli obiettivi ambientali. Al fine di assistere le amministrazioni il Mef ha elaborato una guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente<sup>[84]</sup> che fornisce indicazioni sui requisiti tassonomici, sulla normativa corrispondente e sugli elementi utili per documentare il rispetto di tali requisiti<sup>[85]</sup>.

### **3. I criteri ambientali minimi**

#### **3.1. Struttura e iter procedurale dei CAM**

I Criteri ambientali minimi sono specifici per tipologia merceologica, ma l'impianto di base è analogo ed è sempre più orientato alla promozione dell'economia circolare, come sottolinea l'edizione 2023 del Pan<sup>[86]</sup> al paragrafo 2.1, precisando che «*i criteri ambientali contenuti nei CAM sono sempre più orientati alla promozione della circolarità e allo sviluppo dell'economia circolare a livello locale ed approcciano, ove tecnicamente possibile, anche gli impatti derivanti*

*dalla logistica, in modo tale da ridurre la dimensione dell'ambito territoriale nel quale recuperare e valorizzare la materia».*

I CAM devono essere dotati di 3 caratteristiche: *scientificità*, fondamentale per garantire che le decisioni siano basate su dati e conoscenze scientifiche attendibili; *verificabilità* da parte dell'ente aggiudicatore; *praticabilità*, intesa come realizzabilità da parte degli operatori economici offerenti. Ogni CAM si articola in quattro parti, relative, rispettivamente, a selezione dei candidati, specifiche tecniche, clausole contrattuali e criteri premianti. Nella parte dedicata alla selezione dei candidati sono previsti una serie di requisiti volontari di qualificazione soggettiva, che provano la capacità tecnica dell'offerente a eseguire l'appalto in modo da recare meno danni possibili all'ambiente. Le specifiche tecniche, definite dall'Allegato II.5 del Codice, indicano le caratteristiche ambientali obbligatorie che il prodotto o il servizio deve possedere per essere il meno dannoso per l'ambiente rispetto a un prodotto equivalente che non sia ecosostenibile. I criteri premianti sono precisati nei documenti di gara e sono volti a selezionare prodotti o servizi con prestazioni ambientali migliori di quelle garantite dalle specifiche tecniche, attribuendo a tali prestazioni un punteggio premiante in fase di valutazione delle offerte. Infine, le clausole contrattuali, anch'esse ai sensi dell'art. 57, comma 2<sup>[87]</sup> e rappresentano i criteri di sostenibilità ambientale che l'appaltatore si impegna nell'esecuzione all'affidamento o della fornitura. Tali clausole possono riguardare la garanzia legale del prodotto, la tracciabilità della catena di fornitura, la gestione dei rifiuti, il diritto di proprietà industriale e altri aspetti legali e contrattuali. Ciascun criterio ambientale riporta infine una sezione dedicata alle verifiche, che individua i mezzi di prova atti a dimostrare la conformità del prodotto o servizio al requisito ambientale dichiarato.

L'applicazione dei CAM è obbligatoria solo per i settori previsti dai decreti ministeriali in materia, che ne costituiscono anche l'unica fonte, come ha chiarito il Consiglio di Stato precisando che atti diversi dal decreto del Ministero dell'Ambiente non sono idonei a modificarne o integrarne le disposizioni<sup>[88]</sup>. A tale decreto si arriva tuttavia all'esito di un processo di concertazione, che riunisce in un tavolo tecnico Ministeri, associazioni di categoria, associazioni sindacali, ambientaliste e dei consumatori ed esperti della materia. Il MASE individua i soggetti da invitare al tavolo tecnico, presentando una bozza dei CAM, che dopo

la discussione diviene definitiva ed è trasmessa al Comitato di Gestione del PAN GPP<sup>[89]</sup>. In questa sede i CAM vengono di nuovo discussi e se necessario modificati, prima di essere trasmessi al Ministero delle Imprese e del Made in Italy (MIMIT) e al Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per acquisire eventuali osservazioni. Solo al termine di questo iter il documento definitivo viene adottato con decreto dal MASE e pubblicato in Gazzetta Ufficiale. I CAM entrano in vigore dopo 120 giorni dalla pubblicazione, per consentire alle pubbliche amministrazioni che devono applicarli di acquisire le relative competenze e inserirli nella documentazione di gara, integrando disciplinare e capitolato con requisiti, specifiche tecniche, criteri premianti e la previsione di clausole contrattuali. Nei documenti di gara vanno anche precisati i mezzi di prova - e le relative procedure di verifica - di quanto richiesto in attuazione del CAM di riferimento. Tra questi figurano certificazioni, marchi di qualità ecologica<sup>[90]</sup> o analisi di laboratorio, ma va ricordato che le verifiche non si esauriscono nel momento dell'aggiudicazione, estendendosi alla fase dell'esecuzione.

Per contrastare le pratiche di comunicazione ingannevole da parte delle aziende è stata emanata la direttiva 2024/825/UE, cd. direttiva sul *greenwashing*<sup>[91]</sup>, che tra le sanzioni per violazione delle disposizioni sulle certificazioni ambientali prevede l'esclusione temporanea per un periodo massimo di 12 mesi dalle procedure di appalto pubblico e dall'accesso ai finanziamenti pubblici. È inoltre previsto che le stazioni appaltanti monitorino nel tempo, e rendicontino, i benefici ambientali collegati all'affidamento.

### **3.2. L'aggiornamento dei CAM – La programmazione Mase 2025 e le novità nel d.l. Infrastrutture**

I CAM sono aggiornati periodicamente in funzione dell'evoluzione del mercato e dei progressi scientifici e tecnologici, nonché delle modifiche del contesto normativo. Nel 2025 sono già stati aggiornati i criteri per la gestione dei rifiuti<sup>[92]</sup>, per i servizi di ristoro e la distribuzione di acqua potabile<sup>[93]</sup> e per costruzione e adeguamento infrastrutture stradali<sup>[94]</sup>, ma altre novità, con un'ulteriore estensione del campo di applicazione dei CAM, arriveranno dall'attuazione del decreto direttoriale del 6 febbraio 2025, con cui il MASE ha approvato la

programmazione delle attività per la definizione e l'aggiornamento per l'anno 2025. Il provvedimento traccia la *roadmap* nazionale per gli appalti verdi, in linea con gli obiettivi di transizione ecologica e sostenibilità ambientale richiesti alle stazioni appaltanti. Nel decreto si conferma la prosecuzione delle attività di aggiornamento di alcuni CAM già vigenti, si annuncia l'avvio di ulteriori iter di modifica per altre categorie merceologiche e, soprattutto, si indicano i settori, finora privi di CAM, per i quali si dovrà provvedere a stilarli, rendendone quindi obbligatoria l'applicazione da parte delle stazioni appaltanti.

A entrare *ex novo* nel novero dei contratti soggetti a CAM saranno innanzitutto quelli di fornitura e noleggio di computer, tablet e telefoni cellulari e quelli relativi ai servizi di trasporto pubblico locale su gomma, trasporto scolastico e ai servizi complementari al trasporto pubblico locale (per i quali l'istruttoria è già in corso). Poi toccherà ai servizi di disinfestazione e derattizzazione, per i quali il decreto direttoriale prevede di avviare entro l'anno l'iter istruttorio. Sempre nel 2025 si avvia il procedimento per aggiornare alcuni CAM già vigenti, risalenti al biennio 2018-2019: per la fornitura di calzature e accessori in pelle; per i servizi di noleggio, acquisto e leasing di stampanti e di apparecchiature multifunzione per ufficio; per la fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro nuove e rigenerate (integrata al servizio di ritiro di quelle esauste); la fornitura di sorgenti luminose e di apparecchi per illuminazione pubblica e il servizio di illuminazione pubblica. Infine, dovrebbero giungere a compimento i percorsi di aggiornamento per altri tre CAM, relativi ad altrettanti servizi: progettazione ed esecuzione lavori per interventi edilizi (CAM Edilizia); progettazione ed esecuzione dei lavori di costruzione, manutenzione e adeguamento delle infrastrutture stradali (CAM Strade)<sup>[95]</sup>; gestione del verde pubblico e fornitura di prodotti per la cura del verde (CAM verde pubblico). Dei primi due (CAM Edilizia e CAM Strade) sono stati innovati già nello scorso anno<sup>[96]</sup>, ma il Ministero ha ritenuto di continuare nelle procedure di adeguamento periodico, anche in considerazione del programma di investimenti che coinvolge i comparti e degli obiettivi di sostenibilità indicati dal PNRR.

Sull'edilizia si è inoltre soffermato il d.l. n. 73/2025 (decreto Infrastrutture)<sup>[97]</sup>, che in sede di conversione alla Camera ha modificato, proprio in relazione ai CAM, l'art. 57 del Codice. La nuova formulazione rende immediatamente cogenti per le ristrutturazioni edilizie gli obblighi di osservanza dei criteri

ambientali minimi relativi alle nuove costruzioni<sup>[98]</sup>. Nel prevedere che i criteri sulla base dei quali determinare i CAM da inserire in tali affidamenti (compresi quelle che comportano demolizioni e ricostruzioni), la novella normativa supera l'impasse generata dalla precedente formulazione, che in questo campo ancorava l'applicazione alla definizione degli stessi con specifici decreti del MASE.

In virtù della modifica legislativa, la nuova formulazione di parte<sup>[99]</sup> dell'art. 57, comporta che l'applicazione dei CAM nei lavori di ristrutturazione non sarà più subordinata all'adozione dei decreti ministeriali da parte del MASE, ma dovrà avvenire sulla base di quanto già stabilito nei criteri ambientali fissati per gli interventi edilizi. Al momento, il riferimento sono dunque i CAM Edilizia risultanti dal decreto correttivo 5 agosto 2024, come precisati dal Ministero nel testo coordinato<sup>[100]</sup>, che verranno poi innovati dall'aggiornamento previsto nel citato decreto direttoriale.

### **3.3. La giurisprudenza sull'applicazione dei criteri ambientali minimi**

Il Consiglio di Stato ha chiarito che i criteri ambientali minimi, lungi dal risolversi in mere norme programmatiche, costituiscono in realtà obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti<sup>[101]</sup>. È pertanto annullabile una procedura di affidamento, relativa a settori soggetti a CAM, in cui tali criteri non siano stati applicati. Se il mancato riferimento ai criteri è certamente causa di annullamento della procedura, non sono però chiare le conseguenze giuridiche nei casi in cui la documentazione di gara ne richiami l'applicazione ma senza specificarne i contenuti. Su questo tema la giurisprudenza ha sviluppato due orientamenti opposti, che divergono in merito all'applicabilità al caso di specie dell'eterointegrazione prevista dagli artt. 1339<sup>[102]</sup> e 1374<sup>[103]</sup> del codice civile.

Un primo orientamento, sostenuto dal TAR Venezia<sup>[104]</sup> e Napoli<sup>[105]</sup>, consente l'eterointegrazione dei CAM nella *lex specialis*. In particolare, il TAR Napoli ha ritenuto legittimo un bando che conteneva un puntuale riferimento al rispetto dei CAM previsti dai decreti ministeriali anche se tali prescrizioni non erano state integralmente riportate nel disciplinare. I giudici – richiamando, tra l'altro, il principio del risultato sancito dal Codice dei contratti<sup>[106]</sup> – hanno ritenuto che tale lacuna potesse essere colmata attraverso il meccanismo di integrazione

automatica, in base alla normativa vigente in materia, preservando così la procedura di gara. Il secondo orientamento, invece, esclude la possibilità di eterointegrazione della legge di gara con i decreti che regolano i CAM, ritenendola insufficiente a garantire il rispetto delle norme ambientali in mancanza di una declinazione effettiva dei criteri nella documentazione di gara. Tale ultimo orientamento è stato confermato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 4701/2024<sup>[107]</sup>, che ha riformato la citata sentenza n. 377/2024 del TAR Napoli. Per Palazzo Spada, un mero richiamo generico ai CAM applicabili nel settore oggetto di affidamento non è sufficiente a ritenere assolti gli obblighi imposti dal Codice<sup>[108]</sup> e la tesi della eterointegrazione, stante la genericità sul punto di disciplinare e capitolato e la conseguente necessità di integrarne *ab extrinseco* la disciplina, ha l'effetto di spostare nella fase di esecuzione del contratto ogni questione relativa alla conformità della prestazione ai criteri ambientali, fallendo nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili e così contraddicendo la logica del risultato, che mira piuttosto a una sollecita definizione, in termini di certezza e stabilità del rapporto negoziale, dei reciproci diritti e obblighi. Si ritiene, infatti, contraria al principio di risultato una legge di gara che genericamente richiami una disciplina non declinata nelle specifiche tecniche, in vista di una successiva integrazione tale da incrementare il tasso di incertezza del contenuto degli obblighi negoziali; su questa scia il TAR Roma<sup>[109]</sup><sup>[110]</sup>, mentre successivamente il TAR Napoli torna a sostenere la legittimità di un bando di gara che si limiti a un generico riferimento ai CAM di settore<sup>[111]</sup>, invocando stavolta non il principio del risultato ma quello della fiducia<sup>[112]</sup> e valorizzando il dato che, sebbene la *lex specialis* non avesse specificato i CAM applicabili, l'operatore economico ricorrente aveva comunque formulato un'offerta conforme ai CAM di riferimento. Nell'ottica della buona fede e della sua declinazione costituita dal principio della fiducia – si legge nella sentenza – l'applicazione di quest'ultimo soccorre nell'interpretazione della legge di gara, militando nella prospettiva di escludere a posteriori i supposti vizi della procedura e della formulazione degli atti, qualora emerga con ampio grado di attendibilità che il concorrente abbia formulato un'offerta consapevole in pieno – per quanto qui di interesse – dei criteri ambientali minimi applicabili, esaustivamente esplicitandoli, lamentandone solo ora la mancata declinazione. La peculiarità del caso concreto (ditta ricorrente che applica i CAM richiamati nel

bando) pone l'obbligo di valutare come il principio della fiducia potrebbe essere applicato in altre casistiche. Qualora né l'operatore aggiudicatario né il ricorrente abbiano presentato offerte conformi ai CAM, non sembrano rinvenirsi alternative all'annullamento della procedura di gara. Se invece a essere conforme ai criteri è l'offerta dell'aggiudicatario, allora si può ritenere che procedura e contratto di affidamento vadano salvaguardati, in considerazione sia del principio del risultato che del principio della fiducia.

Il contrasto giurisprudenziale sottolinea la tensione tra un formalismo garantista, teso a preservare in modo rigoroso l'integrità del procedimento e i diritti degli operatori, e una visione maggiormente pragmatica e teleologica che privilegia l'efficacia della selezione pubblica e la continuità procedimentale, evitando sterili contenziosi che potrebbero paralizzare l'azione amministrativa e rallentare, così, il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità. Sul tema, una sentenza recente del Consiglio di Stato<sup>[113]</sup> segna un punto fondamentale nel delineare un equilibrio tra principi costituzionali e di diritto amministrativo, richiamando innanzitutto la necessità che la *lex specialis* contenga un riferimento esplicito e puntuale ai CAM. Questo requisito non è mero formalismo, ma garantisce la trasparenza, la *par condicio* e la certezza del procedimento per tutti gli operatori chiamati a partecipare alla gara, evitando discrezionalità e trattamenti differenziati incompatibili con i principi comunitari di concorrenza e trasparenza. Tuttavia, la pronuncia si discosta da un'interpretazione rigidamente formalistica, richiamando il principio del risultato, per cui è determinante valutare se l'omissione inciderebbe concretamente sull'esito della gara, sulla corretta partecipazione degli offerenti o sul valore sostanziale della sostenibilità ambientale perseguita dall'amministrazione.

In tale quadro, anche il precedente intervento del Consiglio di Stato<sup>[114]</sup> può essere interpretato come un tentativo di mediazione fra le istanze contrapposte: se da un lato ribadisce la doverosità di un richiamo chiaro e puntuale ai CAM come presupposto di legittimità, dall'altro invita a considerare il principio del risultato e della fiducia nel contemperare le conseguenze giuridiche della violazione. La scelta del giudice appare orientata a garantire un bilanciamento equilibrato tra la tutela degli interessi diffusi legati alla sostenibilità ambientale, da un lato, e la protezione degli operatori economici e della stabilità procedimentale dall'altro.

Nella citata sentenza dell'ottobre 2025<sup>[115]</sup> il principio del risultato orienta l'analisi

giuridica verso una valutazione proporzionale e di merito degli effetti della violazione, rispettando il principio di effettività e di ragionevolezza amministrativa. Analogamente, il principio di tutela della buona fede e della legittima aspettativa degli operatori economici entra in gioco a bilanciare le posizioni, riconoscendo il diritto degli stessi a confidare nella correttezza degli atti amministrativi e nella possibilità di formulare offerte in conformità a regole chiare e coerenti.

Il parere di precontenzioso ANAC<sup>[116]</sup>, che ha imposto a un comune l'annullamento in autotutela del bando per il servizio di trasporto scolastico, segna un'ulteriore tappa di particolare significato nell'evoluzione applicativa dei CAM e nell'interpretazione delle regole a presidio della sostenibilità ambientale negli appalti pubblici. L'intervento dell'Autorità non si limita a ribadire la natura obbligatoria dei criteri ambientali minimi per tutte le procedure aventi ad oggetto servizi ricompresi dal relativo d.m.<sup>[117]</sup>, ma chiarisce che non vi è discrezionalità residua in capo alle stazioni appaltanti in ordine alla loro declinazione tecnica: devono recepire nella documentazione di gara, senza eccezioni o adattamenti locali, ogni specifica tecnica e clausola contrattuale imposta dal CAM di settore. ANAC stigmatizza, in particolare, la mancata inclusione integrale dei CAM per il trasporto su strada e smentisce la narrativa giustificativa della deroga sulle criticità di mercato: eventuali difficoltà nell'approvvigionamento di mezzi conformi andrebbero verificate ex ante e non semplicemente presupposte sulla base di dati risalenti e non attuali. L'Autorità sottolinea inoltre che la pretesa di limitarsi a richiedere veicoli Euro 6 non può surrogare i più rigorosi requisiti ambientali del DM 2021, tutelando sia la qualità ambientale che la parità di condizioni competitive tra gli operatori.

Questo caso si inserisce in un quadro normativo e giurisprudenziale sempre più rigoroso. Il Codice rafforza l'obbligatorietà dei CAM e la giurisprudenza configura il mancato richiamo o la sola menzione generica come vizio sostanziale che corrompe l'intera procedura: non basta citare genericamente il riferimento ai CAM, ma occorre trasporre concretamente requisiti e clausole nelle regole di gara e nei capitolati. La citata sentenza Consiglio di Stato n. 4701/2024 e le successive si pongono, come visto, sulla linea di esclusione della cosiddetta eterointegrazione della *lex specialis* su questo punto, enfatizzando la necessità di formalizzare ogni standard e clausola già nella fase della procedura, a tutela della certezza e

trasparenza del confronto concorrenziale. Al tempo stesso, la disciplina valorizza anche i principi del risultato e della fiducia: la selezione deve concretamente favorire la migliore soluzione ambientalmente sostenibile tenendo conto del quadro aggiornato dell'offerta, mentre la tutela procedimentale degli operatori impone chiarezza e completezza negli atti di gara, così da non frustrarne l'interesse partecipativo e la parità di condizioni.

Il parere ANAC offre anche spunti sistematici: richiama la centralità del ciclo aggiornamento-monitoraggio CAM, l'uso di strumenti sanciti dal PAN GPP e il ruolo proattivo dell'ente pubblico come regista della transizione ecologica nei contratti. Viene confermata la funzione sanzionatoria e regolatoria che la disciplina dei CAM va ormai assumendo, non solo come adempimento formale ma come livello essenziale di legalità e sostenibilità a presidio della qualità della spesa pubblica.

Nell'ambito del corretto richiamo dei CAM nei bandi di gara si colloca il cuore di una questione processuale altrettanto rilevante: la determinazione del momento e delle condizioni della tempestiva impugnazione del bando. Una parte della giurisprudenza valuta, in base a ragioni di stabilità procedurale e tutela della fiducia, l'opportunità di non sanzionare con eccessiva severità violazioni formali che non ledono sostanzialmente la parità di condizione tra concorrenti o l'interesse pubblico alla sostenibilità. All'opposto, vi è un filone giurisprudenziale che difende una tutela anticipata e rigorosa, attribuendo ai bandi che non indicano correttamente o esaurientemente i CAM una nullità o annullabilità che deve essere impugnata senza ritardo. Tale posizione si fonda sulla *ratio* della trasparenza e sulla tutela stringente dell'interesse pubblico superindividuale<sup>[118]</sup>, secondo cui la mancata completa indicazione dei criteri ambientali costituisce un pregiudizio grave e irreparabile che compromette la stessa legittimità della procedura amministrativa.

Assume particolare rilievo, in questo ambito, la posizione già assunta dal Consiglio di Stato nel luglio del 2025<sup>[119]</sup> nel delineare i confini dell'immediata impugnabilità dei bandi che omettono o declinano genericamente i criteri ambientali minimi. La sentenza conferma alcune chiavi interpretative di grande interesse e indica limiti e condizioni del principio di impugnazione immediata. In tale pronuncia, il Collegio ha accolto il ricorso di un concorrente che aveva sottolineato l'insufficienza della *lex specialis*, lamentando il richiamo meramente

formale e non dettagliato ai CAM in più decreti ministeriali e l'omissione totale di altri decreti rilevanti per l'affidamento oggetto di gara. Nel confermare, dunque, che la semplice menzione dei CAM, senza una loro applicazione tecnica e mirata ai servizi da appaltare, configura una grave carenza degli atti di gara, il Consiglio di Stato ribadisce che tale carenza costituisce un vizio sostanziale che preclude la possibilità di formulare un'offerta consapevole e comparabile, determinando un obbligo di impugnazione del bando entro i termini decadenziali, così da evitare la sottrazione al sindacato giurisdizionale della valutazione della correttezza della procedura.

La decisione richiama e approfondisce il raccordo con la disciplina dell'art. 83, che impone alle stazioni appaltanti l'inserimento, nei documenti di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei CAM, i quali sono parte integrante e vincolante della *lex specialis*. Diversamente da una lettura più flessibile o garantista, la sentenza evidenzia un criterio di rigore applicativo, che protegge la stabilità e l'efficacia dei principi di legalità e trasparenza, riflettendo altresì un'importante interpretazione del principio di buona fede e fiducia reciproca tra amministrazione e operatori: non può il rinvio generico ai decreti ministeriali, né l'assenza totale di riferimenti tecnici concreti, essere sanata dall'offerta presentata dall'operatore economico, poiché ciò comprometterebbe il diritto di partecipazione e la concorrenza leale. Si tratta quindi di una pronuncia che, pur collocandosi nel solco delle precedenti decisioni della stessa sezione (incluse le sentenze nn. 972/2021 e 4701/2024), presenta una rigorosa applicazione della disciplina dei CAM quale presupposto ineludibile per la legittimità della procedura di gara e l'efficace tutela ambientale. Questa sentenza costituisce un riferimento imprescindibile per le stazioni appaltanti, chiamate a evitare genericità e omissioni, e per gli operatori, tenuti a vigilare tempestivamente sulla correttezza formale e sostanziale dei bandi, con piena consapevolezza dell'importanza strategica dei CAM nell'attuale contesto normativo e ambientale.

La questione rimane quindi aperta e in evoluzione, con la prospettiva che il legislatore possa intervenire in modo più esplicito e organico per chiarire la portata degli obblighi informativi sui CAM e la concreta disciplina dell'impugnabilità, contribuendo a ridurre controversie e incertezze applicative che caratterizzano il contenzioso amministrativo sulla materia. Tuttora, la

mancata indicazione dei CAM nei bandi di gara costituisce oggetto di un acceso dibattito giurisprudenziale ricco di implicazioni sostanziali e processuali. Le linee interpretative oscillano fra una tutela rigorosa e preventiva, rappresentata da pronunce che propugnano l'impugnabilità immediata, e approcci più equilibrati, che tengono conto del principio del risultato e della protezione della fiducia degli operatori, promuovendo interpretazioni più pragmatiche e coerenti con la difficile *governance* della sostenibilità negli appalti pubblici.

Altro tema su cui la giurisprudenza si è divisa è quello che attiene all'introduzione, nei bandi di gara, di meccanismi premiali che valorizzino le offerte più consone al conseguimento degli obiettivi ambientali. Anche queste premialità, al pari delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali, sono previste dall'art. 57 del Codice e specificate dai CAM, ma sul loro peso si sono sviluppati orientamenti differenti. Secondo una prima tesi<sup>[120]</sup> è possibile attribuire ai criteri anche un valore minimo ai fini dell'aggiudicazione, rientrando nella discrezionalità dell'ente la scelta sul peso da dare al conseguimento del migliore risultato ambientale. L'orientamento opposto (che al momento risulta prevalente) ritiene invece che *«dalla norma primaria deriva comunque l'obbligo, per la stazione appaltante, pur nell'esercizio della discrezionalità che il Codice dei contratti le assegna, di non attribuire ai criteri ambientali un peso eccessivamente ridotto, fino a divenire irrisorio, pena la frustrazione della ratio legis della norma primaria, che mira a garantire che l'aspetto ambientale sia rilevante nel procedimento selettivo (e non solo nella fase di esecuzione del contratto) ed anche nella fase di valutazione qualitativa delle offerte tecniche»*<sup>[121]</sup>.

### **3.4. I principi del risultato e della fiducia**

Il principio del risultato, quale elaborazione del principio generale del buon andamento amministrativo, costituisce un pilastro fondamentale nell'interpretazione e applicazione dei CAM nell'ambito dei contratti pubblici. Come affermato dalla dottrina amministrativistica (De Leonardis 2024)<sup>[122]</sup>, il principio impone alla stazione appaltante non solo di promuovere efficacemente gli obiettivi ambientali attraverso la mera inclusione dei CAM nella *lex specialis*, ma di assicurare l'effettiva realizzazione del risultato ambientale richiesto, secondo un paradigma teleologico e sostanziale che coniuga l'efficienza

economica con la sostenibilità ambientale. La giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>[123]</sup> ha chiarito che la genericità della previsione dei CAM è insufficiente, richiedendo una puntuale definizione tecnica che consenta di valutare correttamente in fase di gara il contenuto delle offerte e di evitare derive procedurali come il rischio di integrazioni successive che compromettano la certezza delle regole e la par condicio tra partecipanti.

Tale principio del risultato si integra inevitabilmente con una visione sistemica, che valorizza il ruolo della pianificazione ambientale e dei codici di comportamento che orientano la programmazione e la fase di progettazione della gara, rendendo i CAM non una sovrastruttura formale, bensì uno strumento cogente di indirizzo e controllo interno alla procedura. Questa tendenza è espressione di un più ampio riassetto del diritto amministrativo contemporaneo che, come rileva Alogna (2016)<sup>[124]</sup>, sposta il baricentro dall'input normativo alla concretizzazione degli effetti e impatti, dando rilievo al diritto alla sostenibilità quale nuovo diritto fondamentale trasversale. In quest'ottica, l'inclusione dei CAM si configura come elemento imprescindibile di *compliance* ambientale, monitoraggio *ex ante* e controllo *ex post*, con rilevanti implicazioni sanzionatorie in caso di violazione, sotto il profilo sia della legittimità procedimentale sia della responsabilità amministrativa.

Parallelamente, il principio della fiducia, che nella giurisprudenza amministrativa rappresenta una garanzia di correttezza e trasparenza nelle relazioni tra pubblica amministrazione e operatori economici, assume un rilievo peculiare nelle gare con CAM. Secondo la consolidata giurisprudenza del TAR Campania (sent. n. 427/2025) e del Consiglio di Stato<sup>[125]</sup>, la fiducia si configura non come un mezzo di blindatura dell'azione amministrativa, bensì come un delicato equilibrio tra tutela degli operatori e salvaguardia degli interessi pubblici superiori, in particolare quelli ambientali. La dottrina (Bevilacqua e Chiti 2024)<sup>[126]</sup> concorda nel sottolineare che la fiducia riconosciuta all'operatore economico si sostanzia nell'aspettativa legittima che l'amministrazione operi secondo trasparenza e regolarità, specie quando l'operatore abbia improntato la propria offerta al rispetto consapevole e documentato dei CAM indicati nei documenti di gara.

La giurisprudenza di riferimento distingue inoltre tra la fiducia offertistica – riferita all'offerta presentata e alle condizioni della gara – e la fiducia successiva alla stipula del contratto, con effetti e tutele diverse. In particolare, la tutela

dell'affidamento nell'ambito della fase precontrattuale e contrattuale si traduce in un controllo rigoroso ma non estensivo circa la conformità ambientale dell'offerta, garantendo però che l'ammissibilità della proposta non venga vanificata da irregolarità formali di scarsa rilevanza sostanziale. Tale impostazione risponde al principio di proporzionalità e alla necessità di contemperare efficacia procedimentale e rispetto della legalità sostanziale, evitando al contempo effetti distorsivi sul mercato e sul processo competitivo.

Dal punto di vista sistematico, il nesso tra principio del risultato e principio della fiducia nei CAM esprime il paradigma di una *governance* ambientale partecipata e orientata all'innovazione, che richiede alle stazioni appaltanti capacità tecniche avanzate e ai privati economicità responsabile e innovazione sostenibile (Mirrione 2023)<sup>[127]</sup>. La complessità<sup>[128]</sup> e la specificità dei CAM impongono un vero e proprio patto fiduciario tra pubblico e privato, fondato su un dialogo continuo e trasparente, elementi fondamentali per il successo della transizione ecologica che investe la contrattualistica pubblica. Ciò non esonera però le amministrazioni dall'onere di garantire la conformità normativa e l'effettiva realizzazione degli obiettivi ambientali, mediante meccanismi di controllo e revisione, strumenti sanzionatori e sistemi premiali coerenti con la legislazione europea, in particolare con la direttiva 2014/24/UE e il Green Deal.

Infine, la dottrina<sup>[129]</sup> e la giurisprudenza<sup>[130]</sup> hanno evidenziato come la manifesta violazione dei CAM, e quindi l'inosservanza del principio del risultato, determini non solo l'illegittimità dell'aggiudicazione e del bando di gara, ma anche una lesione diretta dell'interesse pubblico generale alla tutela ambientale, potendo configurare responsabilità erariale connessa a inefficienza gestionale e spreco di risorse pubbliche. In questo senso, la centralità del principio della fiducia si articola in una forma bilanciata che esclude la tutela quando emergano evidenti carenze sostanziali nel rispetto dei CAM, promuovendo così un sistema che premia la trasparenza senza compromettere la tutela del risultato ambientale.

### **3.5. Monitoraggio e criticità**

Il perseguimento degli obiettivi ambientali fissati dall'Agenda 2030<sup>[131]</sup> implica che lo stato di avanzamento del GPP sia monitorato<sup>[132]</sup> e che altrettanto verificati siano i benefici apportati dall'applicazione dei CAM. Il Pan 2023 ha previsto che

la fase sperimentale del monitoraggio si svolga su base campionaria, con il coinvolgimento del Consiglio Nazionale delle Ricerche, per verificare sia il livello di attuazione degli obblighi previsti dal Codice dei contratti che l'effetto leva che tale attuazione sta esercitando nei mercati di riferimento.

Il CNR fornisce al Ministero dell'Ambiente un supporto tecnico scientifico per la definizione della strategia nazionale in tema di economia circolare, per le fasi negoziali nei principali consessi europei e internazionali sul tema e per l'attuazione degli impegni che ne derivano. L'accordo di collaborazione triennale in corso tra l'Istituto sull'Inquinamento Atmosferico del CNR (CNR-IIA) e la ex Direzione per l'Economia circolare del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE-EC) si inserisce nel solco del Piano d'Azione per l'Economia Circolare dell'Unione Europea (strategia finalizzata ad accelerare la transizione verso un utilizzo più razionale e responsabile delle risorse) e si compone di due moduli. Il primo si concentra sulle soluzioni tecnologiche volte alla prevenzione e alla valorizzazione di determinati flussi di rifiuto e materia (tra cui plastica, tessile, Raee, veicoli fuori uso, amianto); il secondo modulo prevede un approfondimento tecnico-scientifico per la definizione e l'attuazione dei criteri ambientali minimi e delle azioni discendenti dal Piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale nel settore della pubblica amministrazione. Parte sostanziale di questo secondo modulo è l'indagine finalizzata a valutare l'efficacia dei CAM come strumento di politica ambientale economica e industriale e a monitorare il livello di applicazione in alcune categorie di appalti. Il progetto, avviato nel 2023 e tuttora in corso, mira alla valutazione dell'impatto socioeconomico generato dai CAM nell'ambito degli appalti pubblici verdi, sia *ex ante* (a supporto dell'adozione di nuovi CAM o della revisione di quelli esistenti), che *ex post* (mediante la somministrazione di questionari all'interno di settori prioritari).

A tale lavoro si affiancano le indagini di Università, Organizzazioni imprenditoriali e Osservatori specializzati. Nel complesso, si rileva che il mercato dei prodotti sostenibili, sebbene in crescita, continua a espandersi con un ritmo lento e non ancora convincente. Il 15 maggio del 2025 è stato presentato a Roma, al Forum Compraverde<sup>[133]</sup> il rapporto 2025 di Legambiente e Fondazione Ecosistemi sui numeri del GPP<sup>[134]</sup>, basato sul monitoraggio civico svolto nello scorso anno dall'Osservatorio Appalti verdi e a cui ha fatto seguito<sup>[135]</sup> una

seconda parte di report concentrata sulle Amministrazioni comunali, frutto di un monitoraggio del GPP in 585 Comuni. Si evidenzia un aumento della percentuale di stazioni appaltanti impegnate negli appalti verdi (dal 62% del rapporto 2024 al 71% del rapporto 2025)<sup>[136]</sup> ma resta il gap dei Comuni, che si fermavano al 53% nel report dello scorso anno e in quello 2025 non vanno oltre il 56%. Le performance migliori le segnano le centrali di committenza regionali (90% di media) mentre Asl ed enti gestori di aree protette sono in coda (entrambi al 57%).

Dal rapporto emergono anche le criticità che frenano una più estesa ed efficace applicazione degli appalti verdi: il 50% degli enti segnala la mancanza di una formazione adeguata sul GPP, mentre il 48,5% indica la difficoltà nella stesura dei bandi come uno degli ostacoli principali all'applicazione efficace del green procurement. L'istituzione del referente per gli acquisti verdi – che Legambiente individua come figura chiave per spingere sul GPP e assicurare un'applicazione coerente e sistematica dei CAM - è prevista solo dal 16,5% dei soggetti aggregatori del campione. E anche il monitoraggio degli acquisti sostenibili risulta ancora limitato, essendo attuato solo dal 32% delle amministrazioni coinvolte dalla prima parte del monitoraggio. Carenze che, insieme all'insufficienza della formazione del personale, rendono ancora ampio il divario tra le potenzialità della normativa in materia e la loro concreta applicazione.

### **3.6. Conclusioni**

L'analisi svolta nello studio ha messo in luce come i CAM siano divenuti un cardine imprescindibile nella disciplina degli appalti pubblici italiani, segnando una profonda trasformazione del modello amministrativo che dalla mera osservanza formale si evolve verso una concreta integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale nello svolgimento dell'attività contrattuale pubblica. Il processo normativo, a partire dal Piano d'Azione Nazionale per il Green Public Procurement (PAN GPP) del 2008, e attraverso i successivi interventi legislativi culminati nel Codice, ha progressivamente innalzato l'obbligatorietà, la precisione e la pervasività dei CAM, imposti non solo come requisiti tecnici ma come vincoli sostanziali da adottare nei documenti di gara per ogni categoria merceologica soggetta a specifiche modalità di affidamento. L'approfondimento

del ruolo dell'articolo 3-quater del Testo Unico Ambientale evidenzia il carattere paradigmatico di questa norma, che esprime un principio di diritto amministrativo imperativo e trasversale, di portata costituzionale e comunitaria, che vincola ogni azione della pubblica amministrazione all'adozione del principio di sviluppo sostenibile e all'applicazione concreta dei criteri di prevenzione, precauzione e correzione alla fonte dei danni ambientali. Tale principio rappresenta la chiave interpretativa per la corretta percezione e applicazione dei CAM, facendo da collante tra i più ampi obiettivi di politica ambientale e lo specifico contesto normativo dei contratti pubblici. La sua centralità si rafforza ulteriormente se si considera sia il mutato scenario internazionale delle politiche ambientali, sia il quadro definito dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che assegna ai finanziamenti pubblici vincoli stringenti in ottica di tutela ambientale e transizione ecologica.

L'analisi condotta ha permesso di rilevare che a livello giurisprudenziale, la materia dei CAM ha trovato terreno fertile per confronti interpretativi e raffinamenti. Strumenti fondamentali come la sentenza del Consiglio di Stato n. 4701/2024 hanno sancito che un mero richiamo generico ai decreti ministeriali contenenti i CAM nella *lex specialis* di gara non è sufficiente a garantirne l'effettiva applicazione. È necessaria una esplicita e dettagliata indicazione dei criteri ambientali, pena la configurabilità di un vizio immediatamente lesivo della procedura e dunque soggetto a impugnazione immediata, ai sensi dell'art. 120, comma 2-bis del c.p.a. Questo orientamento rigido ma equilibrato da principi come il risultato e la buona fede amministrativa tende a preservare la correttezza sostanziale della gara ma allo stesso tempo a tutelare la trasparenza, la par condicio tra gli operatori economici e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi ambientali. L'impugnabilità immediata rappresenta, dunque, uno strumento di garanzia essenziale, che spinge le stazioni appaltanti a curare in maniera accurata e completa la redazione della documentazione di gara, evitando genericità o omissioni che potrebbero compromettere la legittimità dell'intera procedura. La dottrina e la giurisprudenza sono concordi nel sottolineare l'importanza di evitare l'eterointegrazione postuma dei CAM, che sposterebbe il problema alla fase esecutiva del contratto, minando la certezza e la stabilità del rapporto negoziale. Al contrario, la chiarezza nella *lex specialis*, corredata da specifiche tecniche, clausole contrattuali e criteri premianti, è indispensabile per garantire un'efficace

azione amministrativa e favorire una competizione realmente orientata alla sostenibilità<sup>[137]</sup>.

Nel percorso di ricerca condotto si è evidenziato che, sul piano operativo, il sistema dei CAM richiede alle amministrazioni di dotarsi di competenze tecniche specialistiche e di attivare procedure di monitoraggio continuo, con un ricorso crescente a strumenti digitali innovativi, quali il *Building Information Modeling* (BIM) e sistemi di auditing ambientale certificato (es. EMAS, ISO 14001)<sup>[138]</sup>. L'aggiornamento periodico dei criteri, come previsto con la programmazione ministeriale 2025, segnala una risposta dinamica alle innovazioni tecnologiche e alle evoluzioni del mercato verde, accompagnando la transizione verso modelli produttivi e consumi più sostenibili e circolari. La prospettiva di *governance* ambientale delineata dal quadro normativo e dalla giurisprudenza si basa su un sistema integrato di regole e controlli che deve coinvolgere tutte le fasi del ciclo di vita dell'appalto e tutti gli attori economici, dalla progettazione all'esecuzione fino al collaudo, estendendo così la responsabilità ambientale lungo tutta la filiera. La valorizzazione economica dei criteri ambientali premianti, introdotta dalle recenti disposizioni, rappresenta uno strumento strategico per incentivare comportamenti virtuosi e premiare le imprese che adottano protocolli di certificazione energetico-ambientale.

Il lavoro qui svolto sostiene che l'adozione e l'applicazione rigorosa dei CAM siano un elemento essenziale per garantire la qualità della spesa pubblica, la tutela dell'ambiente e il raggiungimento degli obiettivi climatici previsti dagli accordi internazionali e dall'Unione Europea. Al contempo, si ribadisce l'importanza di un generale ripensamento culturale e istituzionale che promuova la sostenibilità come metaprincipio fondante dell'attività amministrativa, superando visioni settoriali o occasionali. Infine, la sfida del futuro risiede nell'elaborazione di un modello avanzato di *governance* ambientale partecipata e multidimensionale, caratterizzato da responsabilità condivise, trasparenza rafforzata e strumenti innovativi di controllo e partecipazione. Solo un sistema così strutturato potrà favorire un'effettiva integrazione della sostenibilità nei processi decisionali pubblici, supportando la piena attuazione dell'Agenda 2030 e ponendo le basi per una politica amministrativa moderna, efficiente e coerente con le esigenze di tutela ambientale e sviluppo economico sostenibile.

1. Secondo A. Moliterni, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2020, pp. 41-42, la *green economy* risulta oramai inadeguata proprio perché, nell'attuale contesto, «*qualsiasi strategia di transizione ver-de del sistema economico ha [...] senso solo se e nella misura in cui sia capace di imprimere in maniera credibile una crescita selettiva fondata sul criterio ecologico, ove l'ambiente è concepito non soltanto come un limite esterno al libero svolgimento delle attività economiche, ma soprattutto come una variabile interna (e presupposta) alle stesse prospettive di sviluppo*».
2. Il rapporto *Our Common Future* pubblicato nel 1987 dalla Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente, noto anche come rapporto Brundtland dal nome della presidente della Commissione, Gro Harlem Brundtland.
3. Herman Daly, economista statunitense (1938-2022), che insieme a Nicholas Georgescu-Roegen e Kenneth Boulding è stato tra i fautori della cd. economia ecologica, teoria economica che supera la presunta antinomia tra crescita economica e sostenibilità ambientale pone invece l'accento su un forte legame tra equilibrio dell'ecosistema e benessere delle persone.
4. Vertice mondiale delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, tenutosi nel 2002 nella capitale del Sudafrica, a conclusione del quale sono stati adottati la Dichiarazione di Johannesburg e il piano di attuazione del Vertice mondiale per uno sviluppo sostenibile (Johannesburg Plan of Implementation, JPOI).
5. Agenda 2030 è un programma d'azione globale sottoscritto da 193 Paesi membri dell'Onu e approvato dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015. I 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (Sustainable Development Goals - SDGs) sono: Sconfiggere la povertà, Sconfiggere la fame, Salute e benessere, Istruzione di qualità, Parità di genere, Acqua pulita e servizi igienico-sanitari, Energia pulita e accessibile, Lavoro dignitoso e crescita economica, Imprese, innovazione e infrastrutture, Ridurre le disuguaglianze, Città e comunità sostenibili, Consumo e produzione responsabili, Lotta contro il cambiamento climatico, Vita sott'acqua, Vita sulla Terra, Pace, giustizia e istituzioni solide, Partnership per gli obiettivi.  
COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019.
6. Articolo 11 - (ex articolo 6 del TCE) - Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.
7. Il 25 marzo 1957 furono firmati due trattati: il trattato che istituì la Comunità economica europea (CEE) e il trattato che istituì la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom). Il Trattato istitutivo della CEE, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, ha creato un mercato comune tra i sei Paesi partecipanti (Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi). L'obiettivo era quello di promuovere legami più stretti e stimolare la crescita economica attraverso l'aumento degli scambi commerciali.
8. I PAA sono programmi di azione ambientale approvati dal Consiglio su proposta della Commissione e costituivano lo strumento per indirizzare l'attività legislativa e

## CERIDAP

regolamentare verso obiettivi di tutela dell'ambiente.

9. Direttiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale.
10. L'art. 25 dell'Atto unico europeo del 1986 introduce nella parte terza del trattato CEE il titolo VII, dedicato all'ambiente e composto dagli artt. 130 R, 130 S e 130 T. Si dispone, tra l'altro, che l'azione della Comunità in materia ambientale è fondata sui principi dell'azione preventiva della correzione anzitutto alla fonte dei danni causati all'ambiente nonché sul principio chi inquina paga e che la Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo possano essere meglio realizzati livello comunitario piuttosto che livello dei singoli Stati membri. L'Atto unico europeo costituisce il primo atto intervento organico di modifica dei trattati istitutivi della Comunità europea. È stato firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aia (Paesi Bassi), il 28 febbraio 1986 ed è entrato in vigore il 1° luglio 1987.
11. Il Trattato sull'Unione Europea (TUE) è stato firmato a Maastricht, nei Paesi Bassi, il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore il 1° novembre 1993.
12. Art. 191 - *«1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici. 2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga». In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione. 3. Nel predisporre la sua politica in materia ambientale l'Unione tiene conto: dei dati scientifici e tecnici disponibili, — delle condizioni dell'ambiente nelle varie regioni dell'Unione, dei vantaggi e degli oneri che possono derivare dall'azione o dall'assenza di azione, dello sviluppo socioeconomico dell'Unione nel suo insieme e dello sviluppo equilibrato delle sue singole regioni. Nell'ambito delle rispettive competenze, l'Unione e gli Stati membri collaborano con i paesi terzi e con le competenti organizzazioni internazionali. Le modalità della cooperazione dell'Unione possono formare oggetto di accordi tra questa e i terzi interessati. Il comma precedente non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali».*

Art. 192 - *«1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'articolo 191. 2. In deroga alla procedura decisionale di cui al*

*paragrafo 1 e fatto salvo l'articolo 114, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adotta: a) disposizioni aventi principalmente natura fiscale; b) misure aventi incidenza: sull'assetto territoriale, sulla gestione quantitativa delle risorse idriche o aventi rapporto diretto o indiretto con la disponibilità delle stesse, sulla destinazione dei suoli, ad eccezione della gestione dei residui; c) misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico del medesimo. Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, può rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria alle materie di cui al primo comma.*

*3. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano programmi generali d'azione che fissano gli obiettivi prioritari da raggiungere. Le misure necessarie all'attuazione di tali programmi sono adottate conformemente alle condizioni previste al paragrafo 1 o al paragrafo 2, a seconda dei casi.*

*4. Fatte salve talune misure adottate dall'Unione, gli Stati membri provvedono al finanziamento e all'esecuzione della politica in materia ambientale.*

*5. Fatto salvo il principio «chi inquina paga», qualora una misura basata sul paragrafo 1 implichi costi ritenuti sproporzionati per le pubbliche autorità di uno Stato membro, tale misura prevede disposizioni appropriate in forma di deroghe temporanee e/o sostegno finanziario del Fondo di coesione istituito in conformità dell'articolo 177».*

*Art. 193 - «I provvedimenti di protezione adottati in virtù dell'articolo 192 non impediscono ai singoli Stati membri di mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore. Tali provvedimenti devono essere compatibili con i trattati. Essi sono notificati alla Commissione».*

13. Il significato del principio di precauzione significato è rinvenibile nella Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, al Principio n.15: «*Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di Precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado*». Il testo enuncia espressamente solo la tutela ambientale, ma nel tempo il campo di applicazione si è allargato fino a includere politiche che tutelano i consumatori e la salute umana, animale e vegetale.
14. Nella sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, si riporta un elenco di obblighi che le autorità pubbliche devono rispettare per regolamentare le attività potenzialmente pericolose per la salute e per garantire adeguata informazione e partecipazione ai cittadini, la cui inosservanza fonda una pretesa risarcitoria del soggetto leso nei confronti dello Stato inadempiente.
15. Nella Direttiva si precisa che Il principio fondamentale della presente direttiva dovrebbe essere quindi che l'operatore la cui attività ha causato un danno ambientale o la minaccia

imminente di tale danno sarà considerato finanziariamente responsabile in modo da indurre gli operatori ad adottare misure e a sviluppare pratiche atte a ridurre al minimo i rischi di danno ambientale.

16. Per una trattazione esaustiva circa il modello di tutela ambientale affermatosi progressivamente nell'ambito dell'Unione europea, v. M. Onida, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 7, 2020; R. Giuffrida, F. Amabili (a cura di), *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, spec. pp. 21-53; P. Dell'Anno, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004, pp. 55-160.
17. L. 29 giugno 1939, n. 1497 Protezione delle bellezze naturali.
18. Art. 3, comma 1, d.lgs. n. 195/2005: «L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse». Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 195/2005: «L'autorità pubblica applica le disposizioni dei commi 1 e 2 in modo restrittivo, effettuando, in relazione a ciascuna richiesta di accesso, una valutazione ponderata fra l'interesse pubblico all'informazione ambientale e l'interesse tutelato dall'esclusione dall'accesso». Art. 5, comma 4, d.lgs. n. 195/2005: «Nei casi di cui al comma 2, lettere a), d), f), g) e h), la richiesta di accesso non può essere respinta qualora riguardi informazioni su emissioni nell'ambiente. Il citato comma 2 prevede che l'accesso all'informazione ambientale è negato quando la divulgazione dell'informazione reca pregiudizio: a) alla riservatezza delle deliberazioni interne delle autorità pubbliche, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia; (...) d) alla riservatezza delle informazioni commerciali o industriali, secondo quanto stabilito dalle disposizioni vigenti in materia, per la tutela di un legittimo interesse economico e pubblico, ivi compresa la riservatezza statistica e il segreto fiscale, nonché ai diritti di proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30; (...) f) alla riservatezza dei dati personali o riguardanti una persona fisica, nel caso in cui essa non abbia acconsentito alla divulgazione dell'informazione al pubblico, tenuto conto di quanto stabilito dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196; g) agli interessi o alla protezione di chiunque abbia fornito di sua volontà le informazioni richieste, in assenza di un obbligo di legge, a meno che la persona interessata abbia acconsentito alla divulgazione delle informazioni in questione».
19. L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione.
20. R. Leonardi, *La tutela dell'ambiente, il silenzio assenso e la costituzionalizzazione dell'interesse ambientale*, in AA.VV. *Scritti in onore di Maria Immordino*, Nuove Autonomie, 2022.
21. L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1 Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.
22. Per una trattazione più esaustiva delle modifiche che 'non' hanno interessato l'art. 9 Cost., si rinvia a F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in *Dir. econ.*, 1, 2022, pp. 15-30
23. F. De Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul*

- ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2021, p. 796. F. De Leonardis, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 cost.*, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, pp. 25-36.
24. Sentenza del 10 luglio 2002, n. 407, emessa a esito di giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 23 novembre 2001; sentenza del 18 dicembre 2002, n. 536, a esito di giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5. Il medesimo orientamento era già stato espresso con sentenze nn. 210 e 641 del 1987, in cui la Corte si era pronunciata sulla legittimità costituzionale di alcuni articoli della l. n. 349/1986, istitutiva del Ministero dell'Ambiente.
  25. Per effetto della modifica, l'art. 9 Costituzione così risulta: La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.
  26. Per effetto della modifica, l'art. 41 Cost. è il seguente: L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con la utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.
  27. D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale - GU n. 88 del 14-04-2006 - Suppl. Ordinario n. 96.
  28. D.lgs. 16 gennaio 2008, n. 4, Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale. L'art. 3 bis, introdotto nel Tua, chiarisce come i criteri fissati nel decreto costituiscano i principi generali in tema di tutela ambientale adottati in attuazione degli articoli 2, 3, 9, 32, 41, 42 e 44, 117 commi 1 e 3 della Costituzione e nel rispetto degli obblighi internazionali e del diritto comunitario. L'art. 3 ter riprende i principi indicati all'art. 174, comma 2, del Trattato CE, tra cui il principio di precauzione. L'art. 3 quater è interamente dedicato al principio dello sviluppo sostenibile e l'art 3 quinquies pone i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, per lo più rivolti al rapporto Stato-Regioni. Infine, l'art. 3 sexies regola il diritto di accesso alle informazioni ambientali ai sensi del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195.
  29. Cfr. A. Scarcella, *La c.d. questione ambientale nel nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, in G.F. Cartei (a cura di), *Responsabilità e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2008, p. 314. Fondamentale, a ogni modo, il celebre scritto di M.S. Giannini, *Ambiente: Saggio sui suoi diversi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1973, che considerava distintamente «1) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi al paesaggio; 2) l'ambiente a cui fanno riferimento la normativa e il movimento di idee relativi alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; 3) l'ambiente a cui si fa riferimento nella normativa e negli studi dell'urbanistica».
  30. L. 22 maggio 2015, n. 68, Disposizioni in materia di delitti contro l'ambiente. L'art. 1

introduce, nel libro secondo del codice penale, il Titolo VI-bis - Dei delitti contro l'ambiente.

31. Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli impatti di determinati piani e programmi sull'ambiente. Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n.L197/30 del 21/07/2001. La Valutazione d'Impatto Ambientale è nata negli Stati Uniti nel 1969 con il National Environment Policy Act (NEPA) anticipando il principio fondatore del concetto di Sviluppo Sostenibile. In Europa tale procedura è stata introdotta dalla Direttiva Comunitaria 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio del 27 giugno 1985, Valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati) quale strumento fondamentale di politica ambientale. Direttiva 96/61/CE del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento. Decreto del Presidente della Repubblica 13 Marzo 2013, n. 59 - Regolamento recante la disciplina dell'autorizzazione unica ambientale e la semplificazione di adempimenti amministrativi in materia ambientale gravanti sulle piccole e medie imprese e sugli impianti non soggetti ad autorizzazione integrata ambientale, a norma dell'art. 23 del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 aprile 2012, n. 35.
32. La comunicazione UE 302 del 18 giugno 2003, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Politica integrata dei prodotti - Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale", ha introdotto il principio del ciclo di vita di prodotto nelle politiche ambientali dell'Unione, con l'obiettivo di ridurre l'impatto ambientale complessivo del prodotto (dalla culla alla tomba), evitando che iniziative incentrate su singole fasi del ciclo di vita si limitino a trasferire il carico ambientale su altre fasi.
33. Si parla di *life cycle assessment*, spesso abbinata al *life cycle costing* che, prendendo anch'esso l'intero ciclo vita del servizio, si concentra sulla valutazione dei costi. La definizione di *life cycle assessment* (diffusa anche con l'acronimo LCA) è stata coniata nel 1990 dalla SETAC (Society Of Environmental Toxicology and Chemistry): Metodo per identificare i carichi ambientali associati a un prodotto, processo o attività, identificando e qualificando energia e materiali utilizzati ed emissioni rilasciate all'ambiente, per valutarne l'impatto, per identificare e valutare le opportunità di miglioramento. La valutazione comprende l'intero ciclo di vita del prodotto, processo o attività, passando dall'estrazione e trasformazione delle materie prime, fabbricazione del prodotto, trasporto e distribuzione, utilizzo, riuso, stoccaggio, riciclaggio, fino alla dismissione. Oggi il *life cycle assessment* è normato dalla ISO 14040, che definisce a livello internazionale i principi e il quadro di riferimento per la valutazione del ciclo di vita.
34. Sul tema degli *appalti verdi*: G. Fidone, *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, p. 819; M. Cafagno, *L'ambiente nei contratti pubblici: due angoli visuali e una morale ambientali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021; G. Gaverini, *Attività contrattuale della p.a. e protezione dell'ambiente: gli appalti verdi*, in *Riv. giur. edil.*, 2009, p. 153; M. Cafagno, A. Farì, *I principi e il complesso ruolo dell'amministrazione nella disciplina dei contratti per il*

*perseguimento degli interessi pubblici*, in M. Clarich, *Commentario al codice dei Contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 216 ss.; C. Colosimo, *L'oggetto del contratto, tra tutela della concorrenza e pubblico interesse*, in G.D. Comporti, *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011; C. De Rose, *Gli appalti verdi nel diritto dell'Unione Europea: regole preesistenti e regole recentissime*, in *Cons. Stato*, 2004, p. 1825; F. Schizzerotto, *I principali provvedimenti europei ed italiani in materia di Green Public Procurement*, in *Riv. giur. amb.*, 2004, p. 967; C. De Rose, *Gli appalti verdi nel diritto dell'Unione Europea: regole preesistenti e regole recentissime*, in *Cons. Stato*, 2004, p. 1825; F. Spagnuolo, *Il Green Public Procurement e la minimizzazione dell'impatto ambientale nelle politiche di acquisto della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 397 ss. Si confronti anche E. Picozza, P. Dell'Anno (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente* vol. III, Cedam, Padova, 2015 e in special modo i seguenti contributi: C. Guccione, L. Palatucci, *Profili ambientali nelle procedure ad evidenza pubblica*; R. Di Pace, *Profili ambientali nella procedura di realizzazione delle opere pubbliche*; R. Cori, C. Di Giorgiantonio, *Profili ambientali della finanza di progetto*; G. Fidone, *Ecoefficienza e sviluppo sostenibile nell'attività di diritto privato della pubblica amministrazione*.

35. Comunicazione COM(2008)400 Appalti pubblici per un ambiente migliore.
36. COM (2001) 274 del 4 luglio 2001, Il diritto comunitario e le possibilità di integrare le considerazioni ambientali negli appalti. La Comunicazione segue a un'altra di due mesi prima: COM (2001) 264 del 15 maggio 2001, Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile, in cui si osservava che dissociare il degrado ambientale e il consumo di risorse dallo sviluppo economico e sociale impone una notevole redistribuzione degli investimenti pubblici e privati verso nuove tecnologie compatibili con l'ambiente.
37. Corte giust., sentenza 17 settembre 2002, C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab, già Stagecoach Finland Oy Ab contro Helsingin kaupunki e HKL-Bussiliikenne*, ECLI:EU:C:2002:495.
38. Direttiva 1992/50/CEE del Consiglio del 18 giugno 1992, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi. L'art. 36, n.1, prevede che fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali riguardanti la remunerazione di particolari servizi, i criteri sui quali l'amministrazione si fonda per l'aggiudicazione degli appalti sono: a) qualora l'appalto sia aggiudicato all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico, vari criteri relativi all'appalto quali a esempio qualità, merito tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, assistenza tecnica e servizio post vendita, data della fornitura e termine di consegna o di esecuzione, prezzo; b) unicamente il prezzo più basso.
39. Direttiva del 31 marzo 2004 che coordina le procedure d'appalto degli enti erogatori dell'acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e postali.
40. Direttiva del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi. Abrogata a decorrere dal 18 aprile

2016.

41. Direttiva 2004/18/CE, considerando 29: *«Le specifiche tecniche fissate dai committenti pubblici dovrebbero permettere l'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. A questo scopo deve essere possibile la presentazione di offerte che riflettano la pluralità di soluzioni tecniche. Pertanto le specifiche tecniche devono poter essere fissate in termini di prestazioni e di requisiti funzionali e, in caso di riferimento alla norma europea, o, in mancanza di quest'ultima, alla norma nazionale, le amministrazioni aggiudicatrici devono prendere in considerazione offerte basate su altre soluzioni equivalenti che soddisfano i requisiti delle amministrazioni aggiudicatrici e sono equivalenti in termini di sicurezza. Per dimostrare l'equivalenza, gli offerenti dovrebbero poter utilizzare qualsiasi mezzo di prova. Le amministrazioni aggiudicatrici, laddove decidano che in un determinato caso l'equivalenza non sussiste, devono poter motivare tale decisione. Le amministrazioni aggiudicatrici che desiderano definire requisiti ambientali nelle specifiche tecniche di un determinato contratto possono prescrivere le caratteristiche ambientali, quali un metodo di produzione determinato, e/o gli effetti ambientali specifici di gruppi di prodotti o di servizi. Esse possono utilizzare, ma non vi sono obbligate, le specifiche adeguate definite dall'ecoetichettatura, come l'ecoetichettatura europea, l'ecoetichettatura (multi)nazionale o qualsiasi altra ecoetichettatura, purché i requisiti per l'etichettatura siano elaborati e adottati in base a informazioni scientifiche mediante un processo cui possano partecipare le parti interessate, quali gli organi governativi, i consumatori, i produttori, i distributori o le organizzazioni ambientali e purché l'etichettatura sia accessibile e disponibile per tutte le parti interessate. Ogni qualvolta ciò sia possibile, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero definire specifiche tecniche in modo da tener conto dei criteri di accessibilità per i portatori di handicap o di una progettazione adeguata per tutti gli utenti. Le specifiche tecniche dovrebbero essere chiaramente indicate, affinché tutti gli offerenti siano al corrente degli aspetti coperti dai requisiti fissati dall'amministrazione aggiudicatrice».*
42. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Appalti pubblici per un ambiente migliore {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126}, COM/2008/0400 def.
43. La Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; la Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la Direttiva 2004/18/CE; la Direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la Direttiva 2004/17/CE.
44. Il riferimento è all'allegato X della Direttiva 2014/24/UE e all'allegato XIV della Direttiva 2014/25/UE. Tra i documenti richiamati, la Convenzione di Stoccolma sugli inquinanti organici persistenti (adottata a Stoccolma nel 2001 nell'ambito del Programma Ambientale delle Nazioni Unite entrata in vigore nel 2004) e la Convenzione di Rotterdam sulla procedura di previo assenso informato per taluni prodotti chimici e pesticidi pericolosi nel

## CERIDAP

- commercio internazionale (UNEP/FAO, lettera convenzione PIC) firmata a Rotterdam il 10 settembre 1998, con i relativi tre protocolli regionali.
45. Vedi *supra*.
  46. L. 27 dicembre 2006 n. 296.
  47. Art. 1, comma 1126, l. n. 296/2006: «È autorizzata la spesa di 50.000 euro per finanziare l'attuazione e il monitoraggio di un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, predisposto dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e sottoposto alla approvazione dalla CONSIP Spa, costituita in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414. Il Piano prevede l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, sulla base dei seguenti criteri: a) riduzione dell'uso delle risorse naturali; b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili; c) riduzione della produzione di rifiuti; d) riduzione delle emissioni inquinanti; e) riduzione dei rischi ambientali».
  48. Art. 1, comma 1127, l. n. 296/2006: «Il piano di cui al comma 1126 indica gli obiettivi di sostenibilità ambientale da raggiungere per gli acquisti nelle seguenti categorie merceologiche: a) arredi; b) materiali da costruzione; c) manutenzione delle strade; d) gestione del verde pubblico; e) illuminazione e riscaldamento; j) elettronica; g) tessile; h) cancelleria; i) ristorazione; l) materiali per l'igiene; m) trasporti».
  49. Art. 1, comma 1128, l. n. 296/2006: «Per il monitoraggio degli obiettivi di cui al comma 1127 è istituito un apposito Comitato composto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dell'economia e delle finanze, dal Ministro dello sviluppo economico nonché dai presidenti delle regioni interessate».
  50. Piano d'azione nazionale per il Green Public Procurement. Accogliendo l'indicazione contenuta nella Comunicazione della Commissione europea Politica integrata dei prodotti, sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale (COM(2003) 302), e in ottemperanza del comma 1126, art. 1, della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), il Ministero, attraverso un ampio processo di consultazione con enti locali e parti interessate e con la collaborazione degli altri Ministeri Competenti e degli enti e strutture tecniche di supporto (CONSIP, ENEA, ISPRA, ARPA), aveva elaborato il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione (PAN GPP).
  51. D.m., art. 2 11 aprile 2008: «Con successivi decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti i Ministeri concertanti, saranno definiti, per le categorie merceologiche indicate all'art. 1, comma 1127, della l. n. 296/2006, gli specifici obiettivi di sostenibilità ambientale così come definiti al paragrafo 4.3 del citato Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, che rappresenteranno le misure previste dal comma 1126 della l. n. 296/2006».
  52. Con il D.m. 10 aprile 2013, riguardante il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione – revisione 2013.

53. Art. 3.1: «*Gli obiettivi principali a cui mira la presente revisione del Piano riguardano: il rafforzamento del ruolo delle associazioni di categoria degli operatori economici nel processo di diffusione e promozione dei CAM presso gli associati, oltre che nel processo di definizione dei CAM; il maggiore coinvolgimento delle Centrali di committenza nella predisposizione e nell'adozione dei CAM nelle proprie iniziative di gara; una migliore divulgazione dei CAM verso i grandi enti (es. Università, CNR, ENEA, ISPRA...) un maggiore supporto alle stazioni appaltanti per l'integrazione degli aspetti sociali, specie sulle categorie di appalto più soggette al rischio di lesione dei diritti dei lavoratori; l'aggiornamento e il perfezionamento delle attività di monitoraggio sinora svolte; la promozione dell'uso di strumenti di analisi e valutazione del costo dei prodotti lungo il ciclo di vita; il maggiore coinvolgimento degli operatori economici nazionali nel processo di definizione delle proposte europee dei criteri ambientali per gli appalti verdi del toolkit; la promozione della conoscenza dei sistemi di eco-etichettatura, in particolare dell'Ecolabel Europeo, presso i consumatori privati e pubblici*».
54. COM(2017) 572 fina, 3 ottobre 2017. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa.
55. Per le finalità del Piano, vedi art. 3.1 dell'Allegato al d.m. 3 agosto 2023.
56. A. Moliterni, *Il Ministero della transizione ecologica: una proiezione organizzativa del principio di integrazione?*, in *Gior. dir. amm.*, 4, 2021, p. 439 ss. Del resto, evidenzia l'Autore, già per M.S. Giannini, *Le incongruenze della normazione amministrativa e la scienza dell'amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1954, p. 286 ss. il processo di entificazione «*rappresenta [...] un passaggio fondamentale per conferire dignità e rilevanza giuridica a un certo interesse ritenuto meritevole di tutela per la collettività*». Tuttavia, a differenza di quanto avvenuto nell'ordinamento francese o, in parte minore, in quello spagnolo, nel caso del MASE non si è assistito «*alla formale integrazione organizzativa di tutte le principali politiche pubbliche impattanti sull'ambiente (trasporti, agricoltura, infrastrutture)*». Di conseguenza, per l'Italia si fa ancora più complessa la questione del coordinamento tra i diversi strumenti pianificatori. Cfr. Comunicazione della Commissione *Il Green Deal europeo*, 11 dicembre 2019, COM(2019)640 def.
57. Il decreto direttoriale del 6 febbraio 2025 si inserisce nella cornice del Piano approvato con d.m. 3 agosto 2023. Per i dettagli vedi *infra* par. 3.2.
58. D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.
59. L. 28 dicembre 2015, n. 221 Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.
60. Art. 18, co.1, l. n. 221/2015: «*Dopo l'articolo 68 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è inserito il seguente: «Art. 68-bis (Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi). - 1. Nell'ambito delle categorie per le quali il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e*

## CERIDAP

*del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, predisposto in attuazione dei commi 1126 e 1127 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede l'adozione dei criteri ambientali minimi di cui all'articolo 2 del citato decreto 11 aprile 2008, è fatto obbligo, per le pubbliche amministrazioni, ivi incluse le centrali di committenza, di contribuire al conseguimento dei relativi obiettivi ambientali, coerenti con gli obiettivi di riduzione dei gas che alterano il clima e relativi all'uso efficiente delle risorse indicati nella comunicazione della Commissione europea Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse [COM (2011) 571 definitivo], attraverso l'inserimento, nella documentazione di gara pertinente, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei sottoindicati decreti, relativi alle seguenti categorie di forniture e affidamenti: 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: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 23 dicembre 2013, pubblicato nel supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; b) attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 dicembre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; c) servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 7 marzo 2012, pubblicato nel supplemento ordinario n. 57 alla Gazzetta Ufficiale n. 74 del 28 marzo 2012, e successivi aggiornamenti.*

*2. L'obbligo di cui al comma 1 si applica per almeno il 50 per cento del valore delle gare d'appalto sia sopra che sotto la soglia di rilievo comunitario previste per le seguenti categorie di forniture e affidamenti oggetto dei decreti recanti criteri ambientali minimi sottoindicati: a) affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani: allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 58 dell'11 marzo 2014, e successivi aggiornamenti; b) 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: allegato 2 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 58 dell'11 marzo 2014, e successivi aggiornamenti; c) affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per acquisto di ammendanti, di piante ornamentali, di impianti di irrigazione: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 dicembre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; d) carta per copia e carta grafica: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 4 aprile 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 102 del 3 maggio 2013, e successivi aggiornamenti; e) ristorazione collettiva e derrate alimentari: allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della*

*tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2011, e successivi aggiornamenti; f) affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene: decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 maggio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 20 giugno 2012, e successivi aggiornamenti; g) prodotti tessili: allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 22 febbraio 2011, pubblicato nel supplemento ordinario n. 74 alla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19 marzo 2011, e successivi aggiornamenti; h) arredi per ufficio: allegato 2 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 22 febbraio 2011, pubblicato nel supplemento ordinario n. 74 alla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19 marzo 2011, e successivi aggiornamenti.*

*3. Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, prevede un incremento progressivo della percentuale di cui al comma 2, relativamente ai prodotti e servizi di cui all'allegato 1 al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2011, nell'arco di cinque anni, e aggiorna l'allegato medesimo, con la possibilità di prevedere ulteriori forme di certificazione ambientale, opportunamente regolamentate.*

*4. L'obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica anche alle forniture di beni e servizi e agli affidamenti di lavori oggetto di ulteriori decreti ministeriali di adozione dei relativi criteri ambientali minimi.*

*5. Ciascun soggetto obbligato all'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo è tenuto a pubblicare nel proprio sito internet istituzionale i bandi e i documenti di gara con le relative clausole contrattuali recanti i relativi criteri ambientali minimi, nonché l'indicazione dei soggetti aggiudicatari dell'appalto e i relativi capitolati contenenti il recepimento dei suddetti criteri ambientali minimi».*

61. Art. 19, comma 3: «All'articolo 64, comma 4-bis, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «I bandi-tipo contengono indicazioni per l'integrazione nel bando dei criteri ambientali minimi di cui ai decreti attuativi del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, adottati ai sensi del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successive modificazioni».
62. L'art 16 prevede una riduzione delle garanzie a corredo dell'offerta per gli operatori economici in possesso della registrazione EMAS o dotati di eco-etichettature e prevede la riduzione del 30% delle garanzie se in possesso di EMAS, del 20% se in possesso di ISO 14001, del 20% se in possesso di ECOBEL su almeno il 50% dei beni e servizi oggetto dell'appalto. Inoltre, tali riduzioni sono cumulabili.
63. T. Cellura, *L'applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici*, Maggioli, 2018.
64. D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

65. Art. 34 d.lgs. n. 50/2016: «1. 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. 2. 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. 3. 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».
66. È la metodologia del *Life Cycle Costing* (LCC), con la quale si valutano i costi lungo tutto il ciclo di vita di un prodotto/servizio. L'incentivo al suo utilizzo si deve alle direttive sugli appalti pubblici, 2014/24/UE e 2014/24/UE.
67. Regolamento 2009/1221/CE, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il Regolamento 2001/761/CE e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE.
68. La ISO 14001 è la norma internazionale di riferimento per la realizzazione, in azienda, un sistema di gestione ambientale. La norma è stata pubblicata da ISO (International Organization for Standardization), un ente internazionale che crea e distribuisce norme riconosciute a livello mondiale.
69. Legge delega del 24 giugno 2022, n. 78, recante Delega al Governo in materia di contratti pubblici.
70. Nell'ottica dell'utilizzo strategico degli appalti pubblici, la molteplicità degli interessi perseguiti si riscontra in particolare negli acquisti di beni e servizi innovativi, i quali non sono finalizzati unicamente alla soddisfazione delle necessità immediate delle stazioni appaltanti, ma anche alla realizzazione di interessi orizzontali quali la sostenibilità ambientale e la tutela del territorio. Le procedure innovative, come il partenariato per l'innovazione e gli appalti precommerciali, permettono di integrare tali obiettivi fin dalla fase di ricerca e sviluppo, rendendo possibile la creazione di prodotti e servizi *sustainable by default*, conformi intrinsecamente al principio dello sviluppo sostenibile. Rimodulando la parte centrale si rafforza il legame tra innovazione, acquisti pubblici e sostenibilità come

dimensioni sinergiche e non contrapposte, valorizzando l'impatto complessivo degli appalti innovativi sia sul piano tecnico che ambientale. Si v. su punto S. Rossa, *Sviluppo sostenibile e appalti pubblici. Sul ruolo degli appalti innovativi come strumento di sostenibilità*, in *CERIDAP*, 4, 2022, p. 61 ss, in part. 80.

71. M.A. Sandulli, M. Lipari, F. Cardarelli (a cura di), *Il correttivo al codice dei tratti pubblici. Guida alle modifiche introdotte dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56*, Giuffrè, Milano, 2017; A. Carullo, G. Iudica, *Commentario breve alla legislazione sugli appalti pubblici e privati*, CEDAM-Wolters Kluwer, 2018; M.A. Sandulli, R. De Nictolis (dir.), *Trattato sui contratti pubblici*, Voll. I-V, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019; F. Caringella (dir.), *Codice dei contratti pubblici*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022.
72. In senso conforme, MIT. Quesito del Servizio Supporto Giuridico Codice identificativo: 2622 Data emissione: 29/10/2024 Argomenti: CAM, Affidamento diretto Oggetto: CAM e affidamenti diretti. Quesito: «*Si chiede se sia possibile ritenere non applicabili i CAM agli affidamenti diretti per le seguenti ragioni: 1) stante il tenore letterale della norma la quale così recita: "le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale (...) attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara (...). Tali criteri, in particolare quelli 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'art. 108, co. 4 e 5"; 2) vista anche la definizione di il Codice dà di affidamento diretto quale "affidamento del contratto senza una procedura di gara, nel quale, anche nel caso di interpello di più operatori economici, la scelta è operata discrezionalmente dalla stazione appaltante"; 3) considerato quanto statuito da questo spettabile Ufficio con il parere n. 2083 del 27/06/2023 in materia di applicazione della clausola sociale negli affidamenti diretti; 4) considerato che nel nuovo Codice è stato espunto il riferimento presente nell'art. 34, co. 3 del d.lgs. n. 50/2016 in base al quale "L'obbligo di cui ai commi 1 e 2 (relativo all'applicazione dei CAM) si applica per gli affidamenti di qualunque importo". Risposta aggiornata La risposta è negativa. L'ambito oggettivo di applicazione dei CAM prescinde dall'importo dell'affidamento».*
73. Vedi in merito anche il Consiglio di Stato, nella relazione del 7 dicembre 2022 che ha accompagnato la trasmissione al Governo dello schema di codice dei contratti pubblici: La disciplina dei contratti sottosoglia si completa poi con le norme di portata generale, applicabili a tutti gli affidamenti posti in essere dalle stazioni appaltanti (pensiamo ai principi applicabili agli affidamenti di ogni importo) e con quelle contenute negli Allegati, cui le norme del codice fanno rinvio, come in materia di elenchi e indagini di mercato e di metodi per la determinazione della soglia di anomalia delle offerte.
74. Art. 57, comma 2, d.lgs. (...) Tali criteri, in particolare quelli 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 108, commi 4 e 5.
75. A. Maltoni, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio "mandatory-*

*rigido” ad uno di tipo “funzionale”?*, in *CERIDAP*, 3, 2023. L’Autore analizza il nuovo testo del Codice dei contratti pubblici con riferimento al principio dello sviluppo sostenibile e alla tutela dell’ambiente, che non risultano espressamente indicati dalle disposizioni dedicate ai principi. L’esame delle disposizioni del nuovo Codice costituisce occasione per ricostruire, sul piano interpretativo, il ruolo attribuito, dal legislatore nazionale e da quello europeo, alle stazioni appaltanti nell’utilizzo degli acquisti pubblici per il perseguimento di obiettivi orizzontali, come quello della sostenibilità ambientale e della neutralità climatica. L’approccio seguito nel nuovo Codice risulta in linea di continuità con quello precedente, di tipo *mandatory*-rigido. Ciò non toglie che, tenuto conto del principio della fiducia, possano essere adottati correttivi di tipo “funzionale”, volti ad assicurare l’effettiva finalizzazione degli acquisti pubblici al conseguimento di benefici per la collettività che minimizzano i danni all’ambiente e favoriscono l’innovazione.

76. Articolo 83 - Bandi e avvisi: contenuti e modalità di redazione. 2. I bandi, gli avvisi di preinformazione e gli avvisi relativi agli appalti aggiudicati contengono le informazioni rispettivamente indicate nell’allegato II.6. I bandi di gara indicano altresì la durata del procedimento di gara, nel rispetto dei termini massimi di cui all’articolo 17, comma 3, e i criteri ambientali minimi di cui all’articolo 57, comma 2.
77. D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale. Art. 3-quater - Principio dello sviluppo sostenibile. «1. 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. 2. 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. 3. 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. 4. La risoluzione delle questioni che involgono 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».
78. F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell’ambiente*, 2010. Lo sviluppo sostenibile, principio ora sancito espressamente dall’art. 3 quater, d.lgs. 152/2006, come modificato dal d.lgs. 4/20081, sembra destinato a diventare la “chiave di volta” del diritto ambientale, in quanto ne riflette il carattere essenziale e, cioè, la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle

generazioni attuali a garanzia di quelle future, che si configura come l'unico strumento realistico per garantire gli interessi della specie umana (in questo senso la tutela dell'ambiente deve tendere allo sviluppo sostenibile della specie umana); al contempo, esso si atteggia a fondamento degli altri principi ambientali, che danno sostanza al dovere di solidarietà; inoltre, il principio si risolve in un criterio di azione o, comunque, condensa un insieme di canoni la cui osservanza garantisce che la decisione pubblica individui il livello di sviluppo sostenibile nel caso concreto.

79. Per una trattazione esaustiva sull'argomento, si rinvia a R. Rota, *Riflessioni sul principio do no significant harm per le valutazioni di ecosostenibilità: prolegomeni per un nuovo diritto climatico ambientale*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2021, p. 13 ss.; G.M. Caruso, *Il principio do no significant harm: ambiguità, caratteri e implicazioni di un criterio positivizzato di sostenibilità ambientale*, in *La cittadinanza europea*, XIX, 2, 2022, pp. 135-183.
80. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (c.d. DNSH)*, edizione aggiornata allegata alla circolare RGS n. 22 del 14 maggio 2024, 18-19. I criteri ambientali minimi, effettivamente, sono «*un utile e necessario riferimento nell'ambito dell'attuazione del PNRR in quanto hanno lo scopo di selezionare i prodotti, i servizi o i lavori migliori sotto il profilo ambientale, tenuto conto della disponibilità in termini di offerta. La Comunicazione della Commissione EU 2021/C58/01 (e il successivo aggiornamento Comunicazione della Commissione EU C/2023/111) riporta, infatti, quale elemento di prova trasversale per la valutazione di fondo DNSH relativa agli investimenti pubblici, il fatto che la misura soddisfi i criteri degli appalti pubblici verdi*».
81. Art. 18, comma 4, Regolamento 2021/241/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza: «*...Il piano per la ripresa e la resilienza dev'essere debitamente motivato e giustificato. Esso deve presentare in particolare i seguenti elementi: (...) e) una spiegazione qualitativa del modo in cui le misure previste dal piano per la ripresa e la resilienza sono in grado di contribuire alla transizione verde, compresa la biodiversità, o ad affrontare le sfide che ne conseguono, e che indichi se tali misure rappresentano almeno il 37 % della dotazione totale del piano per la ripresa e la resilienza sulla base della metodologia di controllo del clima di cui all'allegato VI; la metodologia è utilizzata di conseguenza per le misure che non possono essere direttamente assegnate a un campo d'intervento elencato nell'allegato VI; i coefficienti di sostegno per gli obiettivi climatici possono essere aumentati fino a un totale del 3 % delle assegnazioni del piano per la ripresa e la resilienza per i singoli investimenti al fine di tenere conto delle misure di riforma correlate che ne aumentano credibilmente l'impatto sugli obiettivi climatici, come illustrato nel piano per la ripresa e la resilienza*».
82. Come ricorda S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2021, p. 203, «*il medesimo documento precisa le modalità di valutazione della componente verde dei piani, individuando due distinti profili: (i) una dimensione quantitativa relativa agli obiettivi climatici, da valutarsi nella misura pari ad almeno il 37% delle risorse, e (ii) una componente qualitativa, in relazione alla spiegazione*

- di come i piani contribuiscono effettivamente a raggiungere la transizione verde».*
83. Il Regolamento delegato 2023/2486/UE del 27 giugno 2023 integra il regolamento 2020/852/UE del Parlamento europeo e del Consiglio fissando i criteri di vaglio tecnico che consentono di determinare a quali condizioni si possa considerare che un'attività economica contribuisce in modo sostanziale all'uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine, alla transizione verso un'economia circolare, alla prevenzione e alla riduzione dell'inquinamento o alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi e se non arreca un danno significativo a nessun altro obiettivo ambientale.
  84. La guida operativa è allegata alla circolare n. 32 della Ragioneria Generale dello Stato, pubblicata il 30 dicembre 2021 e aggiornata con la successiva circolare n. 33 del 13 ottobre 2022. Alla circolare n. 32 della RGS è stato allegato anche un altro strumento utile: lo schema di sintesi di correlazione tra investimenti del PNRR e schede tecniche, o checklist, che costituiscono una parte essenziale della documentazione oggetto di controllo da parte dell'Amministrazione in fase di rendicontazione e controllo. La circolare n. 32 e i relativi allegati sono consultabili sul sito web istituzionale del Mef al seguente link [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2021/circolare\\_n\\_32\\_2021](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2021/circolare_n_32_2021).
  85. Nella domanda di partecipazione il concorrente deve dichiarare di impegnarsi a eseguire l'appalto in conformità alle clausole contrattuali contenute nel DNSH. In assenza di tale dichiarazione e qualora la documentazione richiesta ai fini della verifica non sia ritenuta conforme, non si procederà alla stipula del contratto. Pertanto, sarà richiesta, subito dopo l'aggiudicazione e prima della stipula del contratto, la presentazione della documentazione attestante le dichiarazioni rese, ai fini delle verifiche di cui al rispetto del principio DNSH, così C. Longo, *Il Sustainable Public Procurement. I contratti pubblici e l'Agenda 2030, tra criteri ambientali e criteri sociali*, Collana Scientifica dell'ANAC, Napoli, 2023, p. 133.
  86. Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (edizione 2023), pubblicato in Gazzetta Ufficiale Serie generale - n. 193 del 19 agosto 2023.
  87. Art. 57, comma 2, d.lgs n. 36/2023: *«Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti 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, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell'appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica 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 dall'articolo 130. Tali criteri, in particolare quelli 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 108, commi 4 e 5. (...)».*
  88. Cons. St., sez. VI, 27 marzo 2019, n. 2026.

## CERIDAP

89. Il Comitato di Gestione è stato istituito con d.m. del 18 ottobre 2007, con i compiti di programmare le attività di definizione dei CAM, approvare i CAM elaborati e proposti dagli specifici gruppi di lavoro, programmare e realizzare le attività di formazione e comunicazione, impostare le attività di monitoraggio per verificare l'efficacia del PAN GPP.
90. L'etichettatura ecologica è l'assegnazione di un marchio ecologico ai prodotti ecocompatibili. Vi sono tre diversi tipi di etichettature: 1) le etichette ecologiche, basate su un sistema che considera l'intero ciclo di vita del prodotto, sono frutto di una certificazione esterna da parte di un ente indipendente. Rientrano in questa tipologia la ECOLABEL e la ISO 14024. In Italia; 2) le etichette ecologiche non sono sottoposte ad alcun tipo di verifica all'esterno, rappresentano autodichiarazioni ambientali da parte di produttori, importatori o distributori di prodotti. Tra queste la ISO 14021. Tuttavia, i CAM richiedono una verifica da parte di terzi, anche se non è prevista dagli standard ISO. Tra questi strumenti di verifica a cui i CAM fanno riferimento, figurano la Plastica Seconda Vita (PSV) e il ReMde in Italy; le etichette ecologiche riportano dichiarazioni sugli impatti ambientali generati durante il processo produttivo e sono sottoposte a verifiche indipendenti. Tra queste, la EPD e la ISO 14025.
91. Direttiva 2024/825/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 febbraio 2024 che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione.
92. Il decreto 7 aprile 2025, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 aprile, definisce i nuovi CAM per l'affidamento dei servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, nonché per la pulizia e lo spazzamento stradale. Il provvedimento estende i nuovi criteri anche alla fornitura di veicoli, contenitori e sacchetti utilizzati nella gestione dei rifiuti. È entrato in vigore il 18 giugno 2025 e abroga il precedente decreto del 23 giugno 2022.
93. Il decreto 9 aprile 2025, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 26 aprile, aggiorna i CAM per i servizi di ristoro e per la distribuzione dell'acqua di rete a fini potabili. I nuovi criteri riguardano l'affidamento di servizi legati all'installazione e gestione di distributori automatici di bevande e snack, punti di ristoro e le ormai diffuse case dell'acqua. È entrato in vigore il 26 maggio 2025, andando a sostituire il d.m. 6 novembre 2023 e il relativo correttivo del 17 maggio 2024.
94. Decreto correttivo 11 settembre 2025, CAM infrastrutture stradali, pubblicato in GU Serie Generale n.221 del 23-09-2025.
95. Sul punto si veda, MIT, Quesito del Servizio Supporto Giuridico Codice identificativo: 3397 Data emissione: 03/06/2025 Argomenti: CAM Oggetto: Applicabilità CAM stradale Quesito: In riferimento al "CAM infrastrutture" approvato con Decreto 5 agosto 2024 ed entrato in vigore a partire dal 21/12/2024, si chiede se la progettazione, avviata prima dell'uscita del decreto di approvazione, e tutt'ora in corso, debba tener conto del sopraggiunto nuovo riferimento normativo anche in considerazione del fatto che in fase di conferimento dell'incarico al progettista esterno gli elaborati previsti dal CAM (relazione

CAM, piano di disassemblaggio...) non potevano essere considerati in fase di definizione del calcolo della parcella e pertanto non richiesti. Si chiede inoltre se, a definitivo approvato prima dell'entrata in vigore dei CAM strade, l'esecutivo debba comunque essere adeguato ai CAM. Risposta aggiornata. La risposta ai quesiti è affermativa, Dal momento che la progettazione è ancora in corso e non sono stati affidati i lavori, tutta la progettazione in itinere dovrà tenere in considerazione i nuovi riferimenti normativi (Cam infrastrutture).

96. Per i CAM Strade v. d.m. 5 agosto 2024, pubblicato in Gazzetta Ufficiale serie generale n. 197 del 23.8.2024 e in vigore dal 21 dicembre 2024. Per i CAM Edilizia, v. il decreto correttivo 5 agosto 2024, recante modificazioni al decreto n. 256 del 23 giugno 2022, e pubblicato in Gazzetta Ufficiale serie generale n. 196 del 22.8.2025.
97. D.l. 21 maggio 2025, n. 73, convertito con modificazioni dalla l. 18 luglio 2025, n. 105.
98. Art. 2, comma 1, lett a-bis): *«all'articolo 57, comma 2, quarto periodo, le parole: sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sono sostituite dalle seguenti: sulla base di quanto stabilito nei pertinenti criteri ambientali minimi relativi agli interventi edilizi».*
99. Art. 57, comma 2, quarto periodo: *«Nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di quanto stabilito nei pertinenti criteri ambientali minimi relativi agli interventi edilizi».*
100. Per il testo coordinato si veda <https://gpp.mase.gov.it/sites/default/files/2024-08/allegato-tecnico-CAM-edilizia-07-06-2022-rev-correttivo.pdf>.
101. Cfr. Cons. St., sentenza n. 8773 del 14 ottobre 2022, con la quale i giudici hanno ricordato che la *ratio* dell'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi va rinvenuta nell'esigenza di garantire che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili, circolari e nel diffondere l'occupazione verde (così, da ultimo, la sentenza n. 6934/2022). La previsione in parola, e l'istituto da essa disciplinato, contribuiscono dunque a connotare l'evoluzione del contratto d'appalto pubblico da mero strumento di acquisizione di beni e servizi a strumento di politica economica: in particolare, come affermato in dottrina, i cc.dd. green public procurements si connotano per essere un segmento dell'economia circolare.
102. Art. 1339 c.c.: Le clausole, i prezzi di beni o di servizi, imposti dalla legge (...) sono di diritto inseriti nel contratto, anche in sostituzione delle clausole difformi apposte dalle parti.
103. Art. 1374 c.c.: *«Il contratto obbliga le parti non solo a quanto è nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge(1), o, in mancanza, secondo gli usi e l'equità».*

104. T.A.R. Veneto (sezione I), sentenza del 9 gennaio 2024, n. 150.
105. T.A.R. Campania (sezione I), sentenza del 15 gennaio 2024, n. 377.
106. Art. 1: *«1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. 2. La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del presente decreto, di seguito denominato «codice» e ne assicura la piena verificabilità. 3. Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea. 4. Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per: a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva».*
107. Cons. St., 27 maggio 2024, n. 4701.
108. Art. 34 del d.lgs n. 50/2016 e art. 57, comma 2) del d.lgs. n. 36/2023.
109. T.A.R. Lazio (sezione II), sentenza del 23 ottobre 2025, n. 19910. Nella sentenza, tra l'altro, pur riconoscendosi la discrezionalità delle stazioni appaltanti pubbliche, si evidenzia che il peso dei criteri premianti dei CAM deve essere significativo, altrimenti si rischia di vanificare l'obiettivo di promuovere la sostenibilità negli appalti pubblici.
110. T.A.R. Lazio (sezione II), sentenza del 6 novembre 2024, n. 20198: Nel caso di specie, la disciplina di gara conteneva il rinvio per quanto applicabile, (a) quanto descritto all'interno del Decreto 23/06/2022 Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di progettazione ed esecuzione dei lavori di interventi edilizi. In particolare, rimanda(ndo) a quanto riportato nei paragrafi 2.5 e 3.1 contenuti nel suddetto Decreto (in tal senso, il § 6.6 del Capitolato tecnico). Ebbene ritiene il Collegio che un siffatto richiamo contenuto negli atti di gara - se pure assolve a uno scopo formale - non è idoneo a conformare la funzione del contratto, in punto di scelta della migliore offerta, agli obiettivi avuti di mira dalla norma.
111. T.A.R. Campania (sezione IV), sentenza del 17 gennaio 2025, n. 488.
112. Art. 2 *«1. L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici».*
113. Cons. St., 8 ottobre 2025, n. 7898.
114. Cons. St., 22 maggio 2025, n. 4385.
115. Cons. St., 8 ottobre 2025, n. 7898.
116. ANAC, Delibera dell'11 novembre 2025, n. 438. Oggetto: Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo

- 2023 n. 36, presentata da ... *omissis*- Procedura aperta per l'affidamento di n. 6 Accordi Quadro di durata di quadriennale relativi al servizio di trasporto scolastico riservato agli alunni delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado di pertinenza comunale in riferimento a n. 6 Lotti di gara - CIG B82D30F3CA (Lotto n. 1 più altri 5) - Importo euro: 10.064.000,00 - S.A.: Comune di Bari UPREC/PRE/0334/2025/S/PREC. Riferimenti normativi Art. 57, comma 2, d.lgs. 36/2023.
117. Sulla Gazzetta Ufficiale n. 157 del 2 luglio 2021 è stato pubblicato il decreto del Ministero della Transizione Ecologica 17 giugno 2021 recante CAM per acquisto, leasing, locazione e noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada, che abroga la norma che disciplinava precedentemente la materia (DM 8 maggio 2012). Nel campo di applicazione ricade anche l'acquisizione di veicoli e lubrificanti nei servizi di raccolta dei rifiuti.
118. Si tratta di interessi superindividuali la cui cura è affidata all'amministrazione, fra i quali quello della tutela ambientale assume un ruolo decisamente primario alla luce sia della richiamata Direttiva 2014/24/UE, che del riformato art. 9 della Costituzione.
119. Cons. St., 25 luglio 2025, n. 6651.
120. T.A.R. Campania (sezione I), sentenza del 15 gennaio 2025, n. 427.
121. Vedi, tra le altre, T.A.R. Lazio (sezione II), sentenza 11 novembre 2024, n. 19910.
122. F. De Leonardis, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra GPP e obbligatorietà dei CAM*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2020, p. 67. Attraverso gli appalti pubblici, osserva l'Autore, «*le amministrazioni si dotano di prodotti e servizi rispettosi dei limiti del pianeta, di prodotti a ridotto impatto ambientale, che costano poco dal punto di vista della CO2, che sono a chilometri zero, così contribuendo in modo importante alla realizzazione di un modello di sviluppo alternativo rispetto a quello consumistico che potrebbe contribuire a lasciare a chi verrà dopo di noi un mondo più bello e più pulito*».
123. Cons. St., 27 maggio 2025, n. 4701. Cons. St., 25 luglio 2025, n. 6651; Cons. St., 8 ottobre 2025, n. 7898.
124. I. Alogna, *La circolazione del modello di sviluppo sostenibile. Prospettive di diritto comparato per un percorso multi direzionale*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, L. Mezzetti, P.L. Petrillo, (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, 2016, pp. 145 ss., cesifin.it, [https://cesifin.it/wp-content/uploads/2016/12/AMBIENTE-ENERGIA-ALIMENTAZIONE\\_TOMO-I\\_2.pdf](https://cesifin.it/wp-content/uploads/2016/12/AMBIENTE-ENERGIA-ALIMENTAZIONE_TOMO-I_2.pdf).
125. Cons. St., 13 settembre 2024, n. 7571; Cons. St., 1 luglio 2024, n. 5789.
126. D. Bevilacqua, E. Chiti, *Green Deal, Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024.
127. Infatti, come rileva M. Mirrione, *La selezione delle offerte*, in S. Fantini, H. Simonetti (a cura di), *Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine*, in *Il Foro Italiano – Gli Speciali*, 1, 2023, col. 170, «*tramontata la stagione politico-economica che orientava gli appalti per sostenere determinate branche dell'attività produttiva o in funzione anticiclica, la domanda pubblica sembra conservare un ruolo ulteriore rispetto alla mera soddisfazione dei fabbisogni dell'apparato pubblico e degli amministrati*». Per rendere la domanda pubblica «*uno strumento di un governo strategico, capace di creare valore pubblico*

*e di promuovere sviluppo e innovazione»,* però, occorre sia un'azione politica e un piano generale che dia la direzione a tutte le committenze pubbliche, sia che le singole stazioni appaltanti si impegnino a declinare un programma, specifico e di dettaglio, con il quale si enucleino gli obiettivi collaterali che ci si propone di raggiungere, così S. Valaguzza, *Governare per contratto. Come creare valore attraverso i contratti pubblici*, Napoli, 2018, *passim*.

128. Sull'argomento, v. inoltre G. Fidone, *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2012, pp. 819 ss., che alla luce dell'asimmetria informativa che contraddistingue da sempre il rapporto tra amministrazioni aggiudicatrici e imprese nella gestione degli appalti verdi, suggerisce l'attribuzione di maggior discrezionalità alle prime, ancora meglio se unita a modelli contrattuali più flessibili.
129. G. Franchina, *Contratti pubblici e criteri ambientali minimi*, in *Ambiente Diritto*, 2, 2022. Il tema dei criteri ambientali minimi si lega, indissolubilmente, al principio di sostenibilità ambientale, che trova un positivo riconoscimento nell'ordinamento europeo. In Italia, i criteri ambientali minimi già previsti dal vecchio codice, con il nuovo codice dei contratti pubblici divengono una disciplina innovativa a tal punto da identificare il settore come strategico nel perseguimento della tutela dell'ambiente. I CAM sono disciplinati dall'art. 34 del codice dei contratti pubblici e dal Piano d'azione Nazionale, nel quale sono contenuti i requisiti minimi per le singole categorie merceologiche. I CAM sono oggetto di regolazione, anche, da parte dell'ANAC, da ultimo investita nell'ambito del *Green public Procurement*, da un ruolo di monitoraggio e vigilanza sull'applicazione dei CAM stessi.
130. Conformi: Cons. St., 25 luglio 2025, n. 6651; 22 maggio 2025, n. 4385; 24 aprile 2025, n. 3542 e 18 aprile 2025, n. 3411.
131. Si v. A. La Chimia, *Appalti e sviluppo sostenibile nell'Agenda 2030*, in L. Fiorentino, A. La Chimia (a cura di), *Il procurement delle pubbliche amministrazioni. Tra innovazione e sostenibilità*, Bologna, 2021, p. 73 ss.
132. Nella COM(2008)400 Appalti verdi per un ambiente migliore è richiamata l'importanza di monitorare l'applicazione degli appalti pubblici verdi per conoscere il grado di diffusione del GPP nei diversi Stati membri e per verificare il rispetto dell'obiettivo fissato dalla Commissione Europea di conseguire, entro il 2010, il 50% di gare di appalto verdi ovvero conformi ai criteri di base di GPP europei, da calcolare tanto per il numero di contratti quanto per il loro valore, rispetto al numero e al valore totali dei contratti conclusi nei settori nei quali sono stati individuati detti criteri.
133. Il Forum Compraverde è un evento di rilievo dedicato alle politiche, ai progetti e ai servizi di GPP, sia nel settore pubblico che privato. Istituito nel 2007, mira a diffondere la consapevolezza sugli acquisti ecologici, facilitare lo scambio di pratiche virtuose, incentivare la comunicazione e le connessioni tra enti pubblici, aziende e la società civile, e a creare un ponte tra la richiesta e la fornitura di prodotti e servizi eco-compatibili. È realizzato in partnership con Assosistema, Università degli Studi di Padova, AdLaw Avvocati Amministrativisti, il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino e

la Rete dei Comuni Sostenibili.

134. <https://www.appaltiverdi.net/i-primi-risultati-2025-del-monitoraggio-civico-dellosservatorio-appalti-verdi-2025/>.
135. <https://www.appaltiverdi.net/lapplicazione-del-gpp-nei-comuni-italiani/>.
136. Il dato tiene conto sia dell'applicazione dei CAM nei bandi di gara 2024 sia dell'adozione di politiche capaci di ampliare la portata e l'impatto del *green procurement*.
137. G. Briganti, *La sostenibilità ambientale nel nuovo codice dei contratti pubblici: un'occasione mancata per le società benefit*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2, 2025.
138. D.U. Galetta, *Digitalizzazione, Intelligenza artificiale e Pubbliche Amministrazioni: il nuovo Codice dei contratti pubblici e le sfide che ci attendono*, in *Federalismi.it*, 2023, 13. Il nuovo codice dei contratti pubblici è un codice di principi: la prima parte è infatti ad essi interamente dedicata. Il codice contiene inoltre 35 allegati che hanno l'obiettivo di renderlo *autoesecutivo*. In questo senso si discosta, dunque, certamente dalla recente (e cattiva) abitudine di norme che rinviano a Linee Guida e, più in generale, a strumenti di *soft law*. In calce al codice si trovano infatti vari allegati che avrebbero natura regolamentare. Si ritorna, dunque, a quanto pare, al vecchio e caro sistema delle fonti come lo abbiamo insegnato per decenni nelle aule delle nostre università: con fonti di carattere secondario (i regolamenti ex art. 17 della L. 400/800) a completare le norme di legge laddove vi siano aspetti di esecuzione o attuazione necessariamente da demandare ad una normazione di rango secondario. Quanto ai principi, campeggiano nei primi due articoli il principio del risultato e il principio della fiducia. Che sono strettamente connessi.