

Piano d'azione per la sostenibilita'

ambientale dei consumi nel settore della

Pubblica amministrazione

(edizione 2023)

---

Il presente documento sostituisce il Piano d'azione adottato con il  
decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e  
del mare, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e

del Ministro dello sviluppo economico 11 aprile 2008 così come

modificato dal decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del

territorio e del mare 4 aprile 2013.

---

Sommario

## 1 INTRODUZIONE: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

### 1.1 Considerazioni relative ad eventi con rilevante impatto

socio-economico

## 2 L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO POLITICO E NORMATIVO DI RIFERIMENTO E IL

### RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DEGLI APPALTI PUBBLICI VERDI

### 2.1 La normativa e gli indirizzi comunitari più recenti di

riferimento in materia di appalti verdi

### 3 IL PIANO D'AZIONE PER LA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE DEI CONSUMI

#### DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

##### 3.1 Le finalita' del piano

##### 3.2 Obiettivi ed effetti ambientali, sociali ed economici del Piano

###### 3.2.1 Migliorare l'efficienza nell'uso dei materiali e ridurre la

produzione di rifiuti per la promozione di modelli di economia

circolare

###### 3.2.2 Riduzione delle emissioni di gas climalteranti al fine della

mitigazione ai cambiamenti climatici e adattamento ai

cambiamenti climatici

###### 3.2.3 Ridurre l'utilizzo e l'emissione di sostanze pericolose per

prevenire e ridurre l'inquinamento

###### 3.2.4 Migliorare innovativita' e competitivita' delle imprese

nazionali

3.2.5 Tutelare gli aspetti etici e sociali anche lungo le filiere

produttive

3.2.6 Effetti economici del Piano

3.3 La definizione di appalto verde alla luce dell'evoluzione

normativa

3.4 I CAM: le fonti tecniche e le prospettive

3.5 Le categorie di prodotti, servizi e lavori oggetto dei CAM

3.6 Il Comitato di Gestione del Piano d'azione: compiti e struttura

3.7 Elementi guida per la procedura di definizione dei CAM

4 AZIONI PRIORITARIE PER L'IMPLEMENTAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI

VERDI

4.1 Azioni specifiche per le stazioni appaltanti

4.2 Azioni per i soggetti aggregatori gestori di mercati elettronici

5 LE AZIONI DI SUPPORTO ALL'ATTUAZIONE DEL PIANO D'AZIONE

5.1 Il ruolo delle Regioni, delle Province autonome, del Sistema

Nazionale Protezione Ambiente, delle città metropolitane e del

tavolo delle stazioni appaltanti.

5.2 Il ruolo delle associazioni di categoria e delle Camere di

commercio

5.3 Azioni di comunicazione e formazione

5.4 Il monitoraggio

5.5 Prospettive in merito alle verifiche di conformità ai CAM

## 1 INTRODUZIONE: QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

Gli appalti pubblici verdi sono stati definiti dalla Commissione

Europea come lo strumento di politica ambientale in base al quale "le

amministrazioni pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita".

Con la Comunicazione COM (2003) 302 recante Politica integrata dei prodotti - sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale, la Commissione europea, nell'ambito delle politiche che tendono a favorire gli acquisti verdi, ha invitato gli Stati membri ad elaborare e rendere accessibile al pubblico appositi "piani d'azione per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici" entro l'anno 2006 con obiettivi da conseguire entro tre anni e misure da adottare. Nella legge 27 dicembre 2006 n. 296 (finanziaria 2007),

all'articolo 1, comma 1126, veniva autorizzata la spesa di 50.000 euro per "finanziare l'attuazione e il monitoraggio di un Piano d'azione per la sostenibilita' ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, con il concerto dei Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, d'intesa con le regioni e province autonome di Trento e Bolzano, allo scopo di adottare misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilita' ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni competenti.

Con decreto dell'11 aprile 2008, il Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, ha approvato il Piano d'azione (nel seguito PAN), con la

previsione dell'adozione, con successivi decreti del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare, di specifiche misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale per alcune categorie merceologiche, i "Criteri Ambientali Minimi" (CAM).

Tale PAN ha fissato gli obiettivi ambientali strategici e gli obiettivi nazionali sugli appalti pubblici verdi, ha individuato una procedura per la definizione dei Criteri Ambientali Minimi ed un organismo di governance del piano stesso (il Comitato di Gestione), ha fornito alcune indicazioni metodologiche per gli enti pubblici per diffondere le pratiche di appalti pubblici verdi.

L'efficacia del Piano d'azione nazionale e dei Criteri Ambientali Minimi è stata rafforzata grazie all'art. 18 della legge 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, che ha reso parzialmente obbligatoria l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi modificando il codice dei contratti pubblici previgente (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163) nonché grazie all'art. 34 rubricato "Criteri di sostenibilità energetica ed ambientale" del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici", che ha mantenuto e reso più incisivo tale obbligo. Tale disposto normativo è stato ripreso, con modifiche, dall'art. 57, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Alla luce delle intervenute modifiche normative in materia di appalti pubblici verdi, delle indicazioni contenute nelle più recenti strategie di politica ambientale, industriale ed economica nonché delle esperienze e delle attività degli ultimi anni, è

stato predisposto il presente documento che sostituisce integralmente quello adottato con decreto 11 aprile 2008 del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, secondo quanto espressamente previsto all'art. 4 del citato decreto che, in tema di modifiche, prevede che "Il Piano d'Azione e' sottoposto a revisione almeno triennale. Gli obiettivi generali del Piano d'azione e le sue indicazioni potranno essere aggiornati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare sentiti i Ministri concertanti, a seguito di nuove indicazioni da parte della Commissione europea e alla luce di considerazioni emergenti dai risultati delle attivita' di monitoraggio del Piano stesso..." emendato dal decreto del Ministro dell'ambiente della tutela del territorio e del mare del 4 aprile 2013.

Il presente Piano d'azione, promuovendo gli appalti pubblici verdi,

anello di congiunzione tra la produzione e il consumo, per la propria  
trasversalita' settoriale e per l'efficacia su tutti gli obiettivi di  
tutela ambientale, e' strumento strategico per l'attuazione di quanto  
previsto nella Strategia sviluppo sostenibile e dall'agenda 2030  
dell'ONU in merito prioritariamente all'obiettivo 12 (produzione e  
consumo sostenibile), degli obiettivi della Strategia Nazionale per  
l'Economia Circolare adottata con D.M. 24 giugno 2022, nonche' dei  
piani e delle strategie che approcciano le politiche volte a  
promuovere obiettivi di sostenibilita' ambientale.

Il Piano d'azione e' inoltre strumento strategico per lo sviluppo  
dell'economia reale in quanto funzionale all'attuazione dei paradigmi  
della transizione verde e dell'economia circolare del sistema  
produttivo, nonche' al sostegno dell'innovazione in termini di  
prodotti, processi e modelli di business. In particolare, gli appalti

pubblici verdi possono rispondere contestualmente sia ai bisogni contingenti del sistema socio-economico, mantenendo la coesione sociale sia creare importanti fattori d'innescio di cicli virtuosi verso i nuovi paradigmi di sviluppo europei contenuti nei documenti strategici quali EU Green Deal COM (2019) 640 e Next Generation COM (2020) 442 ossia contribuire alla transizione digitale e verde delle imprese e della società in generale. Inoltre, gli appalti pubblici possono essere un'ulteriore leva per rafforzare la leadership delle imprese italiane a scala europea e mondiale, grandi e piccole e medie (PMI) in materia di tecnologie verdi e pratiche circolari.

Queste linee direttrici sono chiavi per affrontare e trasformare la ripresa post-pandemica in una triplice sfida della sostenibilità in questa fase: il superamento delle difficoltà, il rilancio del sistema Italia e la tutela degli ecosistemi. In questo contesto gli

investimenti pubblici previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Recovery Fund) si presenta come un'opportunità significativa e centrale per l'uso degli appalti verdi così come di formazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione in materia di sostenibilità.

Proprio in quest'ottica, infatti, la stessa Commissione Europea, subordina al rispetto del principio del "do no significant harm", 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. Le attività economiche finanziate, infatti, debbono contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici, all'adattamento ai cambiamenti climatici, favorire un uso sostenibile e la protezione delle risorse marine ed idriche, la transizione verso un modello di economia

circolare, con riferimento anche alla riduzione e al riciclo dei rifiuti, nonché la prevenzione e la riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo ed altresì debbono contribuire a proteggere e ripristinare la biodiversità e la salute degli ecosistemi, vale a dire agli obiettivi ambientali di cui all'art. 9 del Regolamento (UE) 2020/852 relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili che, come è evidente dalle indicazioni del presente Piano, sono sovrapponibili con gli obiettivi ambientali del presente Piano e dei Criteri ambientali minimi.

Per il rispetto di tale principio e per il conseguimento degli obiettivi ambientali sopra citati nell'ambito degli interventi finanziati con i fondi del Piano Nazionale per la ripresa e la resilienza, e' all'uopo previsto 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". Tali requisiti ambientali sono riportati in apposite schede tecniche.

Va inoltre evidenziato che, nella dimensione della sostenibilità, già ad oggi il citato Regolamento (UE) 2020/852 prevede anche il rispetto di garanzie minime di salvaguardia in relazione ad un determinato aspetto etico-sociale e che, a livello unionale, è in valutazione la definizione di una tassonomia sociale in modo tale da garantire, parallelamente al rispetto del principio del DNSH, anche

il rispetto di specifici obiettivi sociali ai fini della  
classificazione di sostenibilita' delle attivita' economiche. Essendo  
dunque prospetticamente attendibile che la dimensione sociale entri a  
pieno titolo anche per la gestione delle risorse finanziarie  
pubbliche europee, e' evidente l'opportunita' di confermare il  
medesimo approccio anche nell'ambito dei Criteri ambientali minimi.

#### 1.1 Considerazioni relative ad eventi con rilevante impatto

socio-economico

L'emergenza sanitaria causata dall'epidemia Covid-19, ha  
determinato conseguenze rilevanti sotto il profilo socio-economico,  
ma ha al contempo dimostrato, tra le altre cose, che di fronte ad un  
evento esogeno dirompente e ad un palese nesso causa-effetto, sono



possibili cambiamenti imponenti.

L'emergenza sanitaria ha determinato uno sconvolgimento dei sistemi economici e produttivi a livello globale e ne ha messo in luce delle fragilita'. Analogamente, il conflitto bellico russo-ucraino ha causato shock economici e finanziari di notevole entita', soprattutto nei mercati delle materie prime, ha determinato un'impennata dei prezzi del petrolio, del gas e del grano, un aumento dell'inflazione globale dei prezzi al consumo e una difficolta' di accesso a materie prime e componenti essenziali per il nostro sistema economico.

A questi eventi si unisce l'emergenza climatica e la piu' generale crisi ambientale relativa alla limitata disponibilita' delle risorse.

Emergenze e crisi gia' da tempo note che, pur non avendo l'impatto drammatico immediato e mediatico della pandemia causata dal COVID 19, ha impatti che a medio lungo termine avranno ripercussioni

ambientali, sociali ed economiche di gran lunga piu' rilevanti di quelle che stiamo vivendo.

Gli appalti pubblici verdi sono pertanto uno strumento irrinunciabile per dare impulso al sistema economico nel nostro Paese e nell'Unione Europea, e tener conto di tutti gli aspetti riguardanti, in modo interconnesso, l'ambiente, la salute e gli aspetti socio - economici.

Anche per tali motivi appare particolarmente utile procedere, proprio in questo momento storico, ad un rapido aggiornamento del "Piano d'azione per la sostenibilita' ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione" attualmente vigente, che puo' essere una base per comprendere come valorizzare i punti di forza e come superare le fragilita' del nostro sistema produttivo facendolo diventare piu' resiliente, nonche' per mettere in luce le fragilita'

di sistemi eccessivamente interconnessi, poco flessibili e poco regolamentati, cio' al fine di fronteggiare eventi che impattano sull'accessibilita' di materie prime, componenti e fonti energetiche, risorse idriche ed i relativi costi, ivi inclusi gli effetti del riscaldamento globale.

## 2 L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO POLITICO E NORMATIVO DI RIFERIMENTO E IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DEGLI APPALTI PUBBLICI VERDI

2.1 La normativa e gli indirizzi comunitari piu' recenti di riferimento in materia di appalti verdi

Le direttive sugli appalti pubblici e le concessioni e le iniziative

comunitarie in materia di appalti pubblici verdi

Il quadro di riferimento normativo comunitario e' costituito dalle  
Direttive 2014/25/UE, 2014/24/UE e 2014/23/UE, rispettivamente sugli  
appalti pubblici nei settori ordinari, speciali e sulle concessioni  
che hanno sostituito le Direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE con lo  
scopo, tra gli altri, di migliorare l'efficienza della spesa pubblica  
allocata tramite gli appalti pubblici, di facilitare l'accesso agli  
appalti pubblici delle piccole e medie imprese e di promuovere l'uso  
strategico degli appalti pubblici come strumento di politica  
economica e sociale per favorire l'innovazione tecnologica, la  
crescita sostenibile, la tutela dell'ambiente, la tutela dei  
lavoratori impiegati nell'esecuzione degli appalti pubblici e  
l'impiego di soggetti svantaggiati.

Per quanto riguarda, in particolare, la promozione di uno sviluppo

sostenibile e della tutela ambientale, sono state introdotte norme  
che rendono più efficienti le modalità con le quali attuare le  
pratiche di appalti verdi. Tra queste, gli artt. 67 e 68 della  
Direttiva 2014/24/UE che, consentendo l'aggiudicazione in base ai  
minori costi lungo il ciclo di vita, fanno sì che possano essere  
aggiudicati gli appalti anche alla luce dei risparmi e dei benefici  
per l'economia e la collettività nel suo complesso ottenibili a  
fronte di una migliore qualità ambientale lungo il ciclo di vita del  
prodotto, del servizio o del lavoro offerto e l'art. 43 della  
medesima Direttiva che, consentendo di imporre un'etichettatura  
specificata che risponda a determinate caratteristiche come mezzo di  
prova per dimostrare la conformità a specifici requisiti ambientali  
o sociali delle forniture, dei servizi e dei lavori, semplifica  
notevolmente l'attuazione delle pratiche degli appalti pubblici verdi

e permette di valorizzare al meglio gli operatori economici piu'

virtuosi nell'ambito della tutela ambientale e sociale.

Fatte salve alcune normative settoriali, quali quelle relative all'efficienza energetica (Direttiva 2012/27/UE), alla prestazione energetica in edilizia (Direttiva 2010/31/UE) e ai veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada (Direttiva 2009/33/UE), la normativa cogente comunitaria lascia a tutt'oggi alla discrezionalità dei singoli Stati membri e, per l'effetto, alle stazioni appaltanti, la scelta di introdurre dei requisiti ambientali vincolanti in altri settori e l'individuazione dei requisiti ambientali settoriali.

La Commissione europea, per diffondere pratiche di appalti verdi presso gli Stati membri, cura l'attività di definizione dei criteri comuni europei di green public procurement nell'ambito del toolkit di

formazione sugli acquisti verdi della pubblica amministrazione<sup>1</sup> su gruppi di prodotti e servizi "prioritari" selezionati principalmente sulla base delle possibilità di miglioramento ambientale, del volume di spesa pubblica, dell'esistenza di criteri ambientali di riferimento e della disponibilità di mercato di beni o di servizi con tali caratteristiche ambientali.

Tali criteri, che sono il riferimento degli obiettivi in materia di GPP indicati nella COM (2008) 400 "Appalti pubblici per un ambiente migliore", sono la principale fonte tecnica per la definizione dei CAM in linea con quanto indicato nella citata Comunicazione che ha espressamente invitato gli Stati membri ad includerli nelle proprie politiche nazionali in materia.

Va citata inoltre la Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al programma di azione UE in materia di ambiente fino al 2020 "Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta". Tale Decisione, oltre a richiamare i requisiti vincolanti in materia di appalti pubblici verdi per determinate categorie di prodotti già presenti nel quadro normativo esistente, sottolinea che "la Commissione valuterà la possibilità di proporre atti legislativi specifici per settore al fine di stabilire requisiti vincolanti in materia di appalti pubblici verdi per ulteriori categorie di prodotti, da monitorare", per trasformare l'Unione Europea in un'economia a basse emissioni di carbonio, efficiente nell'impiego delle risorse, verde e competitiva.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

Gli appalti pubblici verdi e l'economia circolare

Fra i più recenti atti di indirizzo comunitari è opportuno richiamare la COM(2015) 614 "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare", emanata nell'ambito di un pacchetto di misure costituito anche da proposte di direttive a valle della Comunicazione della Commissione Europea COM (2014) 398 "Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti", che evidenzia il ruolo degli appalti verdi per la diffusione di modelli di economia circolare.

La citata Comunicazione recita che "per sviluppare un'economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, utilizzi le risorse in modo efficiente e resti competitiva, è indispensabile una transizione verso un'economia più circolare, in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse sia mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti

sia ridotta al minimo".

L'obiettivo di tale piano d'azione europeo è quello di massimizzare la produttività delle risorse nei processi di produzione e di consumo, di recuperare e di reimpiegare la materia, mantenendo nel sistema economico i materiali e i prodotti, in modo tale da tener conto dei limiti fisici e biologici del sistema ecologico e non comprometterne l'equilibrio, sempre più fragile.

Una delle leve fondamentali per supportare i modelli di economia circolare sono gli appalti pubblici verdi, poiché promuovono lo sviluppo e la diffusione di tutte quelle soluzioni innovative nei materiali, nella progettazione dei prodotti e dei servizi che consentono la massima estensione della vita utile dei beni, il loro reinserimento nei cicli produttivi nella maniera più efficiente possibile, con minori sprechi e le minori esternalità, anche in relazione alla presenza e alle emissioni di sostanze pericolose e all'uso di energia. Lo strumento degli appalti pubblici verdi accompagna efficacemente la transizione verso un modello di economia circolare, sia a livello microeconomico, sia a livello macroeconomico, con appalti coerenti e sinergici. Ad esempio, i criteri ambientali per la raccolta e la gestione di rifiuti consentono di aumentare la qualità e la quantità della raccolta differenziata rendendo più economico il recupero di tale materia. Parallelamente, criteri ambientali su altre merceologie prescrivono un contenuto minimo di materia riciclata, valorizzando gli investimenti di un determinato tipo di raccolta e di gestione dei rifiuti.

In alcuni casi i criteri ambientali sono veri e propri requisiti di ecoprogettazione che mirano ad aumentare la vita utile dei beni, in modo tale da rendere possibile il recupero del prodotto o dei suoi componenti nell'ambito dello stesso ciclo produttivo o di cicli produttivi diversi che possono diventare complementari, supportando la simbiosi industriale. In altri casi, invece, prevedono approcci o criteri che favoriscono la de-materializzazione dell'economia.

Gli appalti pubblici verdi promuovono dunque l'economia circolare in ogni fase della catena del valore dalla progettazione, all'uso e allo smaltimento finale, sono in grado di dare contributi trasversali in vari settori. A conferma delle forti connessioni che intercorrono tra le policy in materia di acquisti verdi e quelle ambientali e industriali di promozione dell'economia economia circolare si parla anche nello specifico di circular procurement.

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.

Le priorit  europee in materia di appalti: appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa.

La Comunicazione della Commissione Europea COM(2017)572 "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa", richiamando la strategia per il mercato unico del 2015, ha evidenziato la necessit  di passare da un approccio puramente amministrativo a uno strategico che affronti le principali sfide, in particolare in materia di creazione di occupazione e di crescita sostenibile, che favorisca gli investimenti nell'economia reale e stimoli la domanda per aumentare la competitivita' basata sull'innovazione.

La prima priorit  strategica individuata e' quella di garantire una piu' ampia diffusione di appalti pubblici strategici, con l'integrazione di criteri innovativi, ecologici e sociali, un maggiore uso della consultazione preliminare di mercato, di valutazioni qualitative (offerta economicamente piu' vantaggiosa), di appalti per soluzioni innovative nella fase pre-commerciale. Tali pratiche richiedono non solo un elevato livello di competenza da parte dei committenti pubblici, ma soprattutto visione strategica e titolarita' politica. In tale Comunicazione vengono citati, come buone pratiche, gli esempi degli Stati che hanno reso obbligatorio nelle loro procedure di appalto l'aggiudicazione secondo il miglior rapporto qualita' prezzo ed i criteri ecologici poiche' "per ottenere risultati ottimali in materia di appalti pubblici e' necessaria l'applicazione sistematica di criteri strategici". In proposito vale la pena di ricordare che, nella COM (2018)28 "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", l'Italia e' citata come buon esempio poiche' ha reso obbligatoria l'applicazione dei criteri ambientali agli appalti pubblici.

La seconda priorit  strategica e' quella di professionalizzare gli acquirenti pubblici, migliorando le capacita' professionali, comprese le competenze informatiche, in tutte le fasi delle procedure di appalto. Per un cambiamento di cultura e un maggiore uso degli appalti pubblici strategici e' necessario un piu' ampio uso di pratiche flessibili, la conoscenza dei mercati e degli strumenti innovativi. La professionalizzazione dovra' essere tale da attirare, formare e sviluppare il talento e le competenze in tutto il panorama degli appalti pubblici<sup>2</sup>. Le strategie di professionalizzazione a lungo termine a livello nazionale sono fondamentali per disporre

delle persone con le competenze e gli strumenti adeguati al fine di ottenere i migliori risultati<sup>3</sup>.

La terza priorit  strategica   quella di migliorare l'accesso ai mercati degli appalti alle piccole e medie imprese che si aggiudicano il 45 % del valore aggregato dei contratti al di sopra delle soglie dell'UE, direttamente o come offerenti congiunti o subappaltatori. La Commissione ha anche avviato azioni specifiche volte ad agevolare l'accesso delle PMI agli appalti, quali i progetti finanziati dal programma COSME<sup>4</sup>. La Commissione intende altresì promuovere iniziative per aumentare la fiducia tra gli operatori del mercato e migliorare l'efficienza e la qualit  dei sistemi di ricorso. Tale priorit  deve pertanto permeare le decisioni assunte dai singoli stati in materia di procurement e di green public procurement.

La quarta priorit  strategica consiste nell'incrementare la trasparenza, nonch  l'integrit  e la qualit  dei dati in materia di appalti.

Il presente Piano d'azione traccia un percorso che contribuir  a realizzare le quattro priorit  strategiche sopra indicate.

Ulteriore elemento strategico   quello di utilizzare gli appalti pubblici per stimolare l'innovazione: "Le autorit  pubbliche dovrebbero utilizzare gli appalti pubblici strategicamente nel miglior modo possibile per stimolare l'innovazione. L'acquisto di prodotti, lavori e servizi innovativi svolge un ruolo fondamentale per migliorare l'efficienza e la qualit  dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale. Cio' contribuisce a ottenere un rapporto pi  vantaggioso qualit /prezzo nonch  maggiori benefici economici, ambientali e per la societ  attraverso la generazione di nuove idee e la loro traduzione in prodotti e servizi innovativi, promuovendo in tal modo una crescita economica sostenibile"<sup>5</sup>.

La Comunicazione COM (2019) 640 "Il Green Deal europeo", parte integrante della strategia della Commissione europea per attuare l'Agenda 2030, ribadisce la volont  di far s  che l'Europa continui ad essere un leader mondiale nelle misure per il clima e l'ambiente, la protezione dei consumatori e i diritti dei lavoratori. Tale atto definisce una tabella di marcia iniziale delle politiche e misure principali necessarie per realizzare il Green Deal europeo che sar  aggiornata in funzione delle necessit  che dovessero emergere e delle relative risposte strategiche per massimizzare i benefici per la salute, la qualit  della vita, la resilienza e la competitivita'.

I requisiti ecologici introdotti sistematicamente negli appalti pubblici si palesano essere una leva essenziale per avviare e dare

concretezza sia dal punto di vista tecnico sia di mercato a diverse linee di intervento e ai vari obiettivi menzionati nella citata Comunicazione (UE). I requisiti ambientali vincolanti possono, infatti, favorire la decarbonizzazione della nostra economia, l'economia circolare, un ambiente privo di sostanze tossiche, un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente e possono creare un mercato unico solido e integrato per le materie prime secondarie e i sottoprodotti, rafforzando la cooperazione tra le catene del valore ed anticipando in tal modo anche le iniziative giuridiche della Commissione Europea, che intende adottare requisiti giuridicamente vincolanti per dare impulso al mercato delle materie prime secondarie con contenuto riciclato obbligatorio (ad esempio, per gli imballaggi, i veicoli, i materiali da costruzione e le batterie).

E' per tale motivo che in tale atto e' previsto che "Le autorità pubbliche, comprese le istituzioni dell'UE, dovrebbero dare l'esempio, assicurandosi che i loro appalti si basino su criteri ecologici. La Commissione proporrà ulteriori atti legislativi e documenti orientativi in materia di acquisti pubblici verdi".

Nella più recente COM(2020) 21 "Piano di investimenti del Green Deal europeo" e' prevista la mobilitazione di almeno 1.000 miliardi di euro nel prossimo decennio, tra fondi erogati dal bilancio dell'UE e ulteriori investimenti pubblici e privati che il bilancio dell'UE può sbloccare, per sostenere l'economia circolare, l'efficientamento degli edifici, per trasformare le attività di gas ad effetto serra e perseguire una graduale cessazione delle attività connesse ai combustibili fossili e la decarbonizzazione di processi e prodotti ad alta intensità di gas a effetto serra, compresi i trasporti. Anche in questo atto e' indicato che la Commissione "proporrà criteri o obiettivi verdi obbligatori minimi per gli appalti pubblici nella normativa sulle iniziative settoriali, sui finanziamenti UE o su prodotti specifici. Questi criteri minimi stabiliranno di fatto una definizione comune degli "acquisti verdi", permettendo di raccogliere dati comparabili dagli acquirenti pubblici e ponendo le basi per valutare l'impatto degli appalti pubblici verdi. Si incoraggeranno le autorità pubbliche di tutta Europa a integrare i criteri verdi e a utilizzare i marchi in sede di appalto".

Infine, anche nella recente Comunicazione COM (2020) 98 "Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva", la Commissione ribadisce l'intento di proporre criteri e obiettivi minimi obbligatori in materia di appalti pubblici verdi (GPP) nella legislazione settoriale e di introdurre

gradualmente un obbligo di comunicazione per monitorare il ricorso agli appalti pubblici verdi, senza creare oneri amministrativi ingiustificati per gli acquirenti pubblici. Ancora in tale atto, la Commissione attesta l'impegno a continuare a favorire lo sviluppo di capacita' mediante orientamenti, attivita' di formazione e la diffusione di buone pratiche ed incoraggiando gli acquirenti pubblici a partecipare all'iniziativa "Acquirenti pubblici per il clima e l'ambiente", che agevolera' gli scambi tra gli acquirenti che intendono ricorrere agli appalti pubblici verdi.

Questi indirizzi comunitari rendono evidente quanto sia importante mantenere il ruolo di apripista in tema di appalti verdi ed estendere il campo di applicazione dei requisiti ambientali a tutti gli investimenti che, in qualche modo, possano essere influenzati dalle autorità pubbliche.

---

<sup>2</sup> Secondo lo studio di Bandiera, Prat, Valletti (2008) la mancanza di competenze professionali in materia di appalti e' un problema ancora piu' grave della corruzione: delle risorse sprecate negli acquisti pubblici, l'83 % e' dovuto alla mancanza di professionalizzazione e incentivi e solo il 17 % e' dovuto alla corruzione.

<sup>3</sup> La Commissione Europea si e' impegnata ad assistere gli Stati membri nei loro sforzi volti a ideare e ad attuare tali strategie attraverso una raccomandazione sulla professionalizzazione adottata insieme alla presente comunicazione, l'istituzione di un quadro europeo delle competenze, la creazione di un centro delle competenze informatiche per le conoscenze in tale ambito e la condivisione delle buone pratiche e mediante l'assistenza mirata per lo sviluppo di capacita' e la formazione offerta dagli strumenti di sostegno specifici per paese disponibili in vari programmi della Commissione.

<sup>4</sup> Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (UE) n. 1287/2013 dell'11 dicembre 2013 che istituisce un programma per la competitivita' delle imprese e le piccole e le medie imprese (COSME) (2014 - 2020) e abroga la Decisione n. 1639/2006/CE

<sup>5</sup> Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2014/24/UE del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE.

Le principali novita' nella normativa nazionale in materia di appalti pubblici verdi

Come gia' delineato in precedenza si puo' affermare che l'Italia, nel campo degli appalti pubblici verdi, vanta un quadro tecnico

giuridico all'avanguardia con il quale puo' gettare solide basi per favorire la transizione ecologica cosi' come delineata nel Green Deal Europeo e mettendo a disposizione, tramite gli appalti stessi, una importante leva economica utile a tale transizione.

Il percorso e' iniziato con la legge 28 dicembre 2015, n. 221 recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali" che ha introdotto infatti una nuova disciplina in materia di green public procurement che ha rappresentato una chiave di volta per gli appalti pubblici verdi, poiche' ha reso vincolante, nel codice dei contratti pubblici previgente, l'introduzione dei "Criteri ambientali Minimi" nella documentazione di gara, nell'ambito di determinate modalita'.

Successivamente, il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 di attuazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, all'art. 34 rubricato "Criteri di sostenibilita' energetica ed ambientale", cosi' come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo 19 aprile 2017 n. 56, ha stabilito l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali previsti nei CAM adottati con decreto del Ministro dell'Ambiente e, laddove l'offerta e' aggiudicata sulla base del miglior rapporto qualita' prezzo (art. 95, comma 6, del citato decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), di tenere in considerazione i criteri premianti indicati nei medesimi CAM<sup>6</sup>.

L'art. 34 del decreto legislativo n. 50/2016<sup>7</sup>, nella versione novellata dal decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, prevede che gli obblighi di integrare tutte le specifiche tecniche e le clausole contrattuali nonche' di tener conto dei criteri premianti dei CAM quando l'aggiudicazione non avvenga al minor prezzo, siano rispettati per l'intero valore della fornitura o dell'affidamento, senza alcuna distinzione fra le diverse categorie di beni, servizi o lavori oggetto dei CAM e, ai sensi del comma 3, per qualsivoglia procedura di affidamento a prescindere dal valore. Gli obblighi, infatti, si applicano per gli affidamenti di "qualunque importo", sia sopra che sotto la soglia comunitaria, ivi inclusi gli affidamenti diretti di importo inferiore a €. 40.000,00 per beni e servizi e a €. 150.000,00 per i lavori.

Si e' pertanto resa ancora piu' chiara la volonta' del legislatore

di rendere omogenee le caratteristiche ambientali minime delle commesse pubbliche e di assicurare un equivalente livello di protezione ambientale per tutti i destinatari di prodotti acquisiti tramite gli appalti verdi, a prescindere dal loro valore. Si e' inoltre superata l'ambiguita' in riferimento all'inclusione degli affidamenti diretti contemplati nell'obbligo, che avrebbe potuto pregiudicare l'efficacia dello strumento nelle filiere dei prodotti generalmente acquisiti all'interno di quelle soglie, tra i quali, per esempio, la carta, le attrezzature elettriche ed elettroniche per l'ufficio, le cartucce di toner e a getto di inchiostro, i detersivi, le derrate alimentari. L'unica eccezione oggettiva riguarda gli appalti per interventi di ristrutturazione, di demolizione e ricostruzione degli edifici, per le quali i CAM pertinenti si applicano in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, secondo i criteri stabiliti dal decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 23 giugno 2022 (G.U. 6 agosto 2022, n.183).

Con la previsione dell'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nella documentazione progettuale e di gara almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM, il presente Piano d'azione potra' dispiegare appieno le proprie potenzialita' economico-ambientali in quanto attraverso l'applicazione sistematica ed omogenea dei CAM si determinera' l'effetto leva sul mercato utile ad indurre gli operatori economici ad adeguarsi alle richieste della pubblica amministrazione, favorendo la diffusione delle tecnologie ambientali e di prodotti migliori sotto il profilo ambientale.

Altra significativa novita' normativa di derivazione comunitaria<sup>8</sup> e' l'aggiudicazione ai costi del ciclo di vita, che consente di tener conto di altri elementi di costo, oltre a quelli di acquisizione, come "i costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e di altre risorse; i costi di manutenzione; i costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio; i costi imputati a esternalita' ambientali, inclusi i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonche' altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici".

Si e' affermato nel diritto positivo la possibilita' di aggiudicare in base ai maggiori risparmi che l'offerta consente di ottenere negli esercizi futuri, anche a favore di altri centri di spesa pubblica e a favore dell'economia e della collettivita' nel suo complesso. Rientrano tra questi risparmi quelli provenienti dalla riduzione dei

costi degli impatti, anche indiretti, che si scaricano sulla collettività e sul tessuto industriale in termini di esternalità ambientali, quali ad esempio i costi di riciclaggio, i costi sanitari, i costi di disinquinamento. Un cambiamento di notevole portata se si considera che nel 1996 la Comunicazione interpretativa COM(96)583 "Libro verde: gli appalti pubblici nell'Unione Europea", par. 5.5.1, riportava che "nella fase di aggiudicazione degli appalti, gli elementi ambientali potrebbero svolgere un ruolo nell'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma soltanto nel caso in cui il riferimento a tali elementi permetta di misurare un vantaggio economico, specifico alla prestazione oggetto dell'appalto, a beneficio diretto dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore".

Definitivamente superato l'approccio contabilistico degli appalti pubblici, che legava al solo interesse pubblico di tipo finanziario il fine che la stazione appaltante era chiamata a perseguire nell'immediato, si afferma che lo stesso debba essere esteso anche ad altri interessi pubblici generali meritevoli di tutela, quali la tutela dell'ambiente e la salute umana. Peraltro, a fronte di un maggior esborso finanziario al momento dell'acquisto, la migliore qualità, anche ambientale, consente di ottenere risparmi in ottica di ciclo di vita. Tali risparmi risulterebbero assai più rilevanti, tanto più si fosse in grado di contabilizzare e ponderare adeguatamente tutti gli effetti sull'ambiente e sulla salute umana dei prodotti in funzione dei relativi diversi livelli di prestazioni ambientali.

L'aggiudicazione ai costi del ciclo di vita dimostra che il legislatore comunitario è sempre più orientato verso la valorizzazione dell'uso degli appalti a fini strategici, quali la tutela dell'ambiente, che costituisce peraltro una delle motivazioni alla base della revisione delle direttive sugli appalti pubblici del 2004.

A dimostrazione dell'importanza assunta dalla tutela ambientale nell'ordinamento giuridico che regola gli affidamenti di beni, servizi e lavori in qualunque forma essi siano acquisiti o resi, vanno altresì richiamati i riferimenti dettati anche dal nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. n. 36/2023, le cui disposizioni sono in vigore dal 1° aprile 2023 ma trovano efficacia dal 1° luglio 2023, che, nel dare attuazione al generale criterio di delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. f) della legge n. 78 del 2022, all'art. 57, comma 2, prevede che "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi

ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilita' 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 piu' vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 108, commi 4 e 5. Le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi. 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 adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica".

Il citato comma 2 dell'art. 57, dedicato ai criteri di sostenibilita' energetica e ambientale, insieme al comma 1 relativo alle clausole sociali, e' contenuto nel Libro II del nuovo Codice, "Dell'appalto", nella Parte II dedicata agli istituti e alle clausole comuni, che hanno quindi natura trasversale rispetto a ogni tipo di appalto, e si riferisce espressamente non solo agli appalti ma anche alle concessioni, disciplinate nel Libro V del medesimo Codice.

Inoltre, in continuita' con quanto disposto dall'art. 96 del D.lgs. n. 50/2016 e con la normativa eurounitaria sopra richiamata, il nuovo Codice disciplina nell'Allegato II.8 il tema dei costi del ciclo di vita di un prodotto, servizio o lavoro, prevedendo che le stazioni appaltanti, quando valutano le offerte sulla base di un criterio quale il costo del ciclo di vita, possono richiedere i dati connessi al consumo di energia o di altre risorse, i costi di raccolta, smaltimento e riciclaggio di rifiuti e i costi imputati a esternalita' ambientali, che possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonche' altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti



climatici.

---

<sup>6</sup> Altre disposizioni in materia di GPP, su istituti non previsti dalle direttive comunitarie, sono l'art. 93 "Garanzie fidejussorie" e l'art. 103 "Garanzia definitiva" che ha esteso la riduzione dell'importo delle garanzie a favore degli operatori in possesso di determinate certificazioni ambientali o etichette ambientali; l'art.72 relativo ai bandi di gara che debbono contenere i riferimenti ai Criteri ambientali minimi di cui all'art. 34, e alcune indicazioni contenute nell'art. 95 "Criteri di aggiudicazione dell'appalto", quali, per esempio, la possibilità di attribuire un maggior punteggio all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente inclusi i beni o prodotti da filiera corta o a chilometro zero.

<sup>7</sup> La prima stesura dell'art. 34 "Criteri di sostenibilità energetica ed ambientale" del d.lgs. 50/2016, stabiliva l'applicazione obbligatoria almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali dei Criteri Ambientali Minimi per l'intero valore a base d'asta nelle categorie di appalti con le quali è possibile conseguire l'efficienza energetica negli usi finali e per almeno il 50% del valore a base d'asta nelle altre categorie di appalto. L'obbligo riferito al 50% del valore della base d'asta aveva creato difficoltà applicative nel caso di appalti di servizi e lavori, poiché non era chiaro sulla base di quali elementi di costo riportare tale limite nonché, negli appalti di fornitura, comportava disparità di trattamento fra destinatari di prodotti più o meno validi sotto il profilo della tutela dell'ambiente e della salute umana.

<sup>8</sup> L'art. 96 d.lgs. n. 50/2016, recante "Costi del ciclo di vita", che ha recepito l'art. 68 delle direttive 2014/24/UE, 2014/25/UE e 2014/23/UE.

### 3 IL PIANO D'AZIONE PER LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DEI CONSUMI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

#### 3.1 Le finalità del piano

In sintonia con quanto indicato nella COM (2017) 572 "Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa", il presente Piano d'azione traccia un percorso volto al rafforzamento delle competenze e delle motivazioni delle professionalità coinvolte nelle procedure

d'appalto nonche' volto a facilitare lo scambio di informazioni fra soggetti chiave. L'obbligo normativo di applicare i CAM, insieme alle azioni e agli indirizzi delineati dal presente Piano, consentiranno al Piano medesimo di dispiegare pienamente le proprie potenzialita' economico-ambientali volte a promuovere un modello di sviluppo piu' evoluto e sostenibile.

Le finalita' del Piano pertanto sono quelle di indicare le azioni in corso, programmate e da attuare mirate a:

a) garantire una governance della strategia nazionale in materia di contratti pubblici verdi che coinvolga soggetti strategici, istituzionali e non, ed esperti, per mettere a fattor comune proattivamente competenze e funzioni politico-istituzionali utili a rendere i CAM e le azioni a corollario per la loro definizione ed attuazione, opportunita' per lo sviluppo di modelli di economia circolare e sostenibili, nonche' generare nuovi opportunita' di lavoro green rafforzando la coesione sociale e territoriale;

b) garantire che il Piano possa massimizzare il proprio potenziale, estendendo il campo di azione a nuovi settori e mirando al conseguimento anche di obiettivi etico-sociali, in linea con i paesi che approcciano le politiche in materia di appalti pubblici nell'ambito della caratteristica tridimensionale della sostenibilita';

c) garantire assistenza tecnica e scambio di informazioni capillare con un'ampia platea di soggetti interessati, tra cui funzionari pubblici, imprenditori, consumatori e categorie professionali, per facilitare l'applicazione dei CAM;

d) rendere piu' efficiente, piu' partecipato e piu' efficace il processo di definizione dei CAM;

e) erogare formazione diffusa ed efficace alle stazioni appaltanti, in coerenza con la strategia professionalizzante in tema di appalti pubblici, alle imprese, alle associazioni di categoria e agli ordini professionali, individuando percorsi formativi strutturati per le professionalita' che svolgono funzioni strategiche (ad esempio anche coloro che si occupano del programma per le acquisizioni degli appalti pubblici, i green manager, energy manager, resource manager), per consolidare e sistematizzare pratiche di affidamenti e forniture sostenibili nell'ottica del ciclo di vita, in relazione a tutte le fasi della procedura d'acquisto;

f) assicurare e facilitare lo scambio di buone pratiche in materia di appalti pubblici verdi e circolari, sia sulle categorie di appalto gia' oggetto di CAM, sia su altre categorie di appalto, in modo tale da indirizzare la definizione di nuovi CAM o la loro

revisione;

g) garantire l'attuazione di un efficace ed efficiente monitoraggio dell'applicazione dei CAM, per ottenere dati sull'impatto economico e per poter stimare i benefici ambientali, almeno avendo riguardo le forniture e gli impatti ambientali con benchmark di più agevole individuazione;

h) valutare l'istituzione di un'etichetta ambientale basata sui CAM, almeno nelle categorie di beni o servizi in cui detta esigenza si dovesse manifestare più evidente, quali i prodotti non oggetto del marchio di qualità ecologica comunitario Ecolabel UE;

i) adeguare i CAM vigenti all'evoluzione tecnologica e normativa, al regime di applicazione obbligatoria e all'obiettivo di favorire l'economia circolare;

j) monitorare anche i percorsi compiuti su scala territoriale, avendo riguardo agli effetti sul sistema produttivo oltre che sulla professionalizzazione delle stazioni appaltanti.

### 3.2 Obiettivi ed effetti ambientali, sociali ed economici del Piano

I principali obiettivi ambientali del presente Piano d'azione sono i seguenti:

a) la mitigazione dei cambiamenti climatici, riducendo le emissioni di gas climalteranti attraverso un aumento dell'efficienza energetica di prodotti e servizi, la riduzione dell'utilizzo di fonti energetiche non rinnovabili o emmissive, la promozione dei modelli di economia circolare e la razionalizzazione dei consumi e degli acquisti;

b) promuovere la transizione verso un modello di economia circolare, migliorando l'efficienza nell'uso dei materiali e riducendo i rifiuti prodotti, attraverso una migliore progettazione di prodotti e servizi, favorendo il riutilizzo dei materiali provenienti dal riciclo e la simbiosi industriale, estendendo la vita utile dei prodotti e riducendo gli acquisti di prodotti;

c) prevenzione e riduzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, riducendo l'utilizzo e le emissioni di sostanze pericolose.

Gli obiettivi sopra citati sono sovrapponibili con alcuni di quelli indicati nell'art. 9 del Regolamento (UE) 2020/852 relativo alla tassonomia. Dai Criteri ambientali minimi con i quali si conseguono i principali obiettivi ambientali sopra citati, possono determinarsi anche effetti positivi sugli ulteriori obiettivi indicati nel citato Regolamento, vale a dire:

- la protezione ed il ripristino della biodiversità e della salute degli ecosistemi;
- favorire un uso sostenibile e la protezione delle risorse marine ed idriche;
- diffondere misure di adattamento.

Gli effetti più o meno marcati su tali ulteriori obiettivi ambientali sono connessi alle peculiarità della categoria di appalto o di concessione approssiata dai Criteri ambientali minimi.

L'attuazione delle indicazioni del Piano e l'utilizzo dei Criteri Ambientali Minimi contribuiranno anche ad altri obiettivi socio-economici, in particolare:

- a) promuovere la diffusione di consumi sostenibili e rafforzare la domanda di prodotti, servizi, infrastrutture e processi verdi;
- b) accompagnare il processo di transizione verso modelli economici circolari, accelerando un'adesione consapevole e virtuosa del tessuto imprenditoriale, incluse le PMI, a tali modelli;
- c) promuovere e sostenere l'innovazione tecnologico-ambientale del sistema produttivo, anche nazionale, favorendo la competitività delle imprese e la nascita di nuove imprese in questo ambito;
- d) tutelare gli aspetti etici e sociali critici, inclusi quelli lungo le filiere produttive;
- e) rafforzare l'internalizzazione delle esternalità negative della attività economiche tradizionali

I principali obiettivi ambientali sopra richiamati, anche alla luce dei dati ambientali disponibili, sono motivati dalla necessità di introdurre urgentemente azioni concrete per conseguirli.

La rilevanza di tali obiettivi dovrebbe assumere un ruolo centrale nelle agende politico programmatiche, al pari degli obiettivi economico-finanziari (quali, ad esempio, il rapporto deficit/PIL). In proposito va ricordato che le spese sostenute per la salvaguardia ambientale riducono nel medio-lungo periodo i costi che devono essere affrontati per i danni ambientali, le spese sanitarie, le spese sociali causate dagli effetti dei cambiamenti climatici e dell'inquinamento e sono pertanto utili anche a conseguire e mantenere nel tempo gli impegni sugli obiettivi economico-finanziari<sup>9</sup>

Nella definizione dei CAM si presterà la necessaria attenzione 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.).

L'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi e l'attuazione delle

indicazioni riportate nel presente Piano d'azione, oltre a contribuire direttamente al raggiungimento degli obiettivi sopra richiamati, forniranno un concreto supporto al conseguimento delle finalita' contenute nelle principali normative, strategie e accordi nazionali, comunitari ed internazionali riguardanti le seguenti tematiche:

- la lotta ai cambiamenti climatici attraverso politiche di mitigazione e adattamento;
- la transizione da un'economia lineare ad un'economia circolare;
- la tutela della biodiversita'

Ad esempio, per quanto riguarda la biodiversita', si consideri che la tutela del capitale naturale e della biodiversita' deve avvenire anche su scala locale con azioni in grado preservare e mantenere sani gli ecosistemi, garantendone la funzionalita', la maggiore adattabilita' e la minore vulnerabilita' ai cambiamenti indotti dalle crescenti pressioni antropiche. E' necessario dunque creare le condizioni per favorire una migliore resilienza complessiva dei territori, anche nell'ottica della mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. A tale riguardo, con i CAM che supportano modelli di produzione agricola con minore uso di fitofarmaci ed altre sostanze pericolose, utili anche a non compromettere la fertilita' dei suoli o che salvaguardano gli stock ittici (CAM per la ristorazione collettiva), che promuovono pratiche di gestione forestale sostenibile (CAM per l'arredo urbano, gli arredi per interni, gli edifici, la carta), che contrastano il consumo di suolo e la frammentazione degli habitat (CAM strade, edifici, verde pubblico), che migliorano la vivibilita' dell'ambiente urbano (CAM verde pubblico, CAM illuminazione pubblica) e, in via generale, che minimizzano l'uso ed emissioni di sostanze pericolose ed il consumo di prodotti o materie prime ad alto rischio per la deforestazione, si contribuisce alla tutela della biodiversita' e del capitale naturale.

---

<sup>9</sup> Si veda in proposito lo studio "What are the health cost of environmental pollution?", Science for Environment Policy, European Commission, 2018.

### 3.2.1 Migliorare l'efficienza nell'uso dei materiali e ridurre la produzione di rifiuti per la promozione di modelli di economia circolare

Questo obiettivo, che sara' perseguito principalmente promuovendo una migliore progettazione dei prodotti e dei servizi, favorendo il riutilizzo dei materiali provenienti dal riciclo ed i sottoprodotti

derivanti da simbiosi industriale, promuovendo l'estensione della vita utile dei prodotti, costituisce il nocciolo delle più recenti strategie europee sull'"Economia Circolare"<sup>10</sup> ed è fondamentale per sostenere il progresso socioeconomico in un mondo in cui risorse e capacità degli ecosistemi sono limitati.

Tra il 1970 e il 2017 l'estrazione di materiali a livello mondiale è triplicata ed è in continua crescita, costituendo fonte di gravi rischi a livello globale<sup>11</sup>. Circa la metà delle emissioni totali di gas a effetto serra e più del 90% della perdita di biodiversità e dello stress idrico sono determinati dall'estrazione di risorse e dai processi di trasformazione di materiali, combustibili e alimenti.

A livello nazionale il consumo di materiale interno pro-capite è di 6,9 tonnellate annue<sup>12</sup>, i rifiuti urbani conferiti in discarica sono il 22% del totale; il 29% dei rifiuti solidi urbani è riciclato. In particolare, gli imballaggi in cellulosa sono riciclati al 81,1% mentre l'alluminio al 80,2% e la plastica al 44,5%<sup>13</sup>.

Per affrontare in modo efficace tale obiettivo è determinante un approccio "Life Cycle Thinking", in cui la fase di progettazione assume un ruolo predominante per lo sviluppo di prodotti che rispecchino il più possibile i principi dell'economia circolare. In tale fase è possibile tenere adeguatamente in considerazione tutti gli aspetti fondamentali per la circolarizzazione dei prodotti (durabilità, modularità, riparabilità, riciclabilità, ecc.), basata su analisi e valutazioni che tengono conto degli impatti generati lungo tutto l'intero ciclo di vita del prodotto.

Con tale approccio è possibile spingere l'innovazione tecnologica nell'intera catena del valore dei prodotti, aumentando il potenziale dei sottoprodotti e dei materiali riciclati, garantendo al contempo la conformità ai necessari requisiti prestazionali e funzionali.

Sia a livello europeo che nazionale<sup>14</sup>, al GPP viene ampiamente riconosciuto un ruolo fondamentale tra gli strumenti in grado di agire da leva rispetto al conseguimento degli obiettivi previsti per la transizione da un'economia lineare ad un'economia circolare.

Con l'adozione dei CAM, si mettono in atto misure che promuovono l'eco-design nella fase di progettazione del prodotto, valorizzando l'impiego dei sottoprodotti e promuovendo il riciclo dei materiali provenienti dalla raccolta differenziata, favorendo così un uso più efficiente delle risorse primarie, riducendo gli sprechi e la produzione dei rifiuti e rendendo più competitivo il mercato dei beni realizzati con materia prima seconda.

Il presente Piano, attraverso l'applicazione dei CAM, contribuirà dunque anche all'obiettivo a lungo termine (anno 2050), indicato

nella Comunicazione della Commissione europea COM (2011) 571, "Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse", che prevede un aumento dell'efficienza nell'uso delle risorse da 4 a 10 volte, con miglioramenti importanti che dovranno essere conseguiti già nel 2020.

Il Piano promuoverà anche la diffusione di materiali rinnovabili e, laddove tecnicamente opportuno, prodotti a base biologica in linea con la strategia nazionale in materia di bioeconomia, che hanno in via generale, migliori potenzialità di recupero di materia o, comunque, che, grazie alla biodegradabilità, sono in grado di degradare più facilmente con naturali processi biologici<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione europea COM (2014)398, Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti; Comunicazione della Commissione europea COM (2015)614, L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare; Comunicazione della Commissione europea COM (2020) 98, Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare Per un'Europa più pulita e più competitiva.

<sup>11</sup> Rapporto sulle prospettive in materia di risorse a livello mondiale 2019: risorse naturali per il futuro che vogliamo: gruppo internazionale per le risorse (International Resource Panel e COM (2019) 640 "Green Deal Europeo".

<sup>12</sup> Dati ISTAT, anno 2015.

<sup>13</sup> ISPRA, 2016. Rapporto rifiuti urbani Edizione 2019.

<sup>14</sup> Ministero dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare, Ministero Sviluppo Economico, 2017. Documento di inquadramento e di posizionamento strategico "Verso un modello di economia circolare per l'Italia".

<sup>15</sup> Strategia nazionale per la Bioeconomia, 20 aprile 2017. BIT La bioeconomia in Italia.

### 3.2.2 Riduzione delle emissioni di gas climalteranti al fine della mitigazione ai cambiamenti climatici e adattamento ai cambiamenti climatici

I cambiamenti climatici ad oggi costituiscono un tema prioritario da affrontare, con urgenza, a scala sia globale che locale. L'innalzamento delle temperature e l'aumento della frequenza e dell'intensità degli eventi estremi (siccità, ondate di calore, precipitazioni intense) comportano impatti negativi sull'ambiente, sulla salute umana e sull'economia. Nel prossimo futuro tali cambiamenti avranno rilevanti effetti sociali a livello globale

determinando la necessita', per milioni di persone, di abbandonare il proprio paese (migrazione climatica).

L'approccio per far fronte a questi mutamenti e' quello della complementarita' tra strategie di mitigazione e di adattamento, attraverso la programmazione e l'attuazione di azioni sinergiche e coinvolgendo tutti i settori, che sono chiamati a contribuire alla transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in funzione delle rispettive potenzialita' economiche e tecnologiche. Parallelamente deve essere ridotta la vulnerabilita' dei sistemi naturali e socio-economici, aumentando la loro resilienza di fronte agli impatti inevitabili di un clima in evoluzione.

A livello internazionale obiettivi di riduzione dei gas climalteranti (GHG - GreenHouse Gases), responsabili dell'aumento dell'effetto serra, sono stati fissati dal Protocollo di Kyoto del dicembre 1997 e dal piu' recente Accordo di Parigi sul clima (COP21) del dicembre 2015, ratificato da 180 Paesi sui 197 firmatari ed entrato in vigore il 4 novembre 2016. In particolare, l'Accordo di Parigi, che sara' efficace dal 2020, definisce un Piano d'azione globale per evitare i cambiamenti climatici, mantenere l'aumento medio della temperatura globale al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali come obiettivo a lungo termine e limitare l'aumento a 1,5 °C, in quanto questo obiettivo ridurrebbe in misura significativa i rischi e gli impatti disastrosi dei cambiamenti climatici, gia' evidenti con l'aumento della temperatura attuale di un grado<sup>16</sup>. Inoltre, la COM(2011) 112 recante "Una tabella di marcia verso un'economia competitiva a basse emissioni di carbonio nel 2050", al punto n. 1, nel definire le principali sfide per l'Europa, ha espressamente stabilito che "per contenere entro i 2° C il riscaldamento globale prodotto dal cambiamento climatico, il Consiglio europeo ha riconfermato nel febbraio 2011 l'obiettivo dell'UE di ridurre le emissioni di gas serra dell'80-95% entro il 2050 rispetto al 1990..." mentre la COM(2019) 640, fissa l'obiettivo dell'UE di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 di almeno il 50-55 % rispetto ai livelli del 1990 e della neutralita' climatica entro il 2050.

Le principali pubblicazioni scientifiche sulla valutazione degli impatti e della vulnerabilita' ai cambiamenti climatici, a livello nazionale, europeo ed internazionale<sup>17</sup>, concordano che, nei prossimi decenni, gli impatti conseguenti ai cambiamenti climatici nell'Europa mediterranea saranno particolarmente negativi<sup>18</sup>. Nel rapporto speciale dell'Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) presentato alla Conferenza ONU sul clima (COP) 24 tenutosi a dicembre



2018 in Polonia, emerge che agli attuali ritmi di emissioni di gas climalteranti già nel 2030 l'aumento della temperatura media globale sarà superiore agli 1,5 °C ritenuti la soglia massima di sicurezza per avere effetti contenuti e gestibili, seppure con grandi spese di denaro e risorse.

Tali impatti, insieme agli effetti delle pressioni antropiche sulle risorse naturali, connotano l'area dell'Europa mediterranea tra le più vulnerabili del continente. Al riguardo, il Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, in conformità alle principali politiche europee in materia, con decreto direttoriale 16 giugno 2015, n. 86, ha approvato la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC) e conseguentemente ha pubblicato sul sito un Piano Nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC). In particolare, la SNAC individua le azioni e gli indirizzi per ridurre al minimo i rischi derivanti dai cambiamenti climatici, al fine di proteggere la salute, il benessere e i beni della popolazione, preservare il patrimonio naturale, mantenere o migliorare la resilienza e la capacità di adattamento dei sistemi naturali, sociali ed economici nonché trarre vantaggio dalle eventuali opportunità che si potranno presentare con le nuove condizioni climatiche.

Naturalmente, strettamente legate al tema della lotta ai cambiamenti climatici vi sono tutte le norme e strategie che riguardano il tema dell'efficienza energetica e della riduzione dell'uso delle fonti fossili.

Va peraltro sottolineato che la riduzione dei consumi energetici e l'incentivazione della produzione da fonti rinnovabili non emmissive, oltre a comportare una parallela riduzione delle emissioni di gas climalteranti, consente di migliorare la qualità dell'aria, di ridurre la dipendenza dalle fonti fossili e di supportare la competitività a livello micro e macroeconomico, specie in un'ottica di lungo periodo poiché ciò mette al riparo dalla volatilità dei prezzi del petrolio e riduce la dipendenza dai paesi produttori di petrolio.

In tale contesto, attraverso i CAM vengono messe in atto misure dirette a ridurre significativamente le emissioni climalteranti, cioè attraverso requisiti minimi di efficienza energetica o di emissioni di biossido di carbonio (ad esempio CAM sugli edifici, sui veicoli, sull'illuminazione pubblica, sulle attrezzature elettriche ed elettroniche), requisiti che prescrivono il divieto di uso di gas con alto potenziale di riscaldamento globale. Attraverso i CAM può essere inoltre ridotta la pressione sulle risorse naturali, favorendo

così l'adattamento ai cambiamenti climatici (ad esempio con requisiti per favorire l'efficienza idrica, per evitare il consumo di suolo, per mantenere la permeabilità dei suoli).

---

<sup>16</sup> Gli scienziati sostengono che le azioni individuate per raggiungere tali obiettivi, anche laddove attuate, non sarebbero sufficienti a mantenere la temperatura al di sotto dei 2 °C e che, in ogni caso, oltre che con misure più drastiche, è necessario agire immediatamente.

<sup>17</sup> AAVV, 2007. Dossier ENEA per lo studio dei cambiamenti climatici e dei loro effetti; IPCC, 2013. Climate change 2013: The physical science basis. Contribution of Working Group 1 to the 5<sup>o</sup> Assessment Report of the IPCC; IPCC, 2014. Climate Change 2014: impacts, adaptations, and Vulnerability. Working Group II Contribution to the IPCC 5th Assessment Report; European Environmental Agency, 2010. Climate Change, impacts and vulnerability in Europe 2012. Report n. 12/2012; WHO-APAT. Environment and health risks from climate change and vulnerability in Italy.

<sup>18</sup> Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 2015. Decreto direttoriale n.86 del 16 giugno 2015, Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici.

### 3.2.3 Ridurre l'utilizzo e l'emissione di sostanze pericolose per prevenire e ridurre l'inquinamento

Attraverso la definizione dei CAM si intende sostenere il processo di sostituzione o riduzione delle sostanze pericolose nei materiali e nei prodotti finiti con sostanze che comportano meno o nessun rischio per la salute umana e per l'ambiente.

Gli obiettivi di riduzione dell'uso di sostanze chimiche pericolose sono perseguiti oramai da tempo a livello europeo in particolar modo attraverso il Regolamento (CE) n. 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio delle sostanze e delle miscele (CLP) ed il Regolamento (CE) n. 1907/2006 concernente la registrazione, la valutazione, l'autorizzazione e la restrizione delle sostanze chimiche (REACH) che contribuiscono alla sicurezza complessiva nella gestione delle sostanze chimiche. Il Regolamento europeo CLP, attraverso il processo di classificazione delle sostanze e delle miscele, identifica la loro pericolosità mentre il Regolamento REACH adotta i processi di "autorizzazione" e "restrizione" quali strumenti di gestione del rischio, nonché identifica le SVHC (Substances Very High concern, sostanze estremamente preoccupanti) e ne promuove la loro sostituzione con

sostanze o tecnologie meno pericolose, qualora esistano alternative idonee sia dal punto di vista economico che tecnico.

Ulteriori obiettivi ambientali in materia di emissioni inquinanti in atmosfera, in ambiente confinato e nelle acque sono previsti dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale", nonché da altre norme di derivazione unionale quale, ad esempio, il decreto legislativo 30 maggio 2018, n. 81 di recepimento della Direttiva (UE) 2016/2284 concernente la riduzione delle emissioni nazionali di determinati inquinanti atmosferici, quali il biossido di zolfo (SO<sub>2</sub>), gli ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>), i composti organici volatili non metanici (COVNM), l'ammoniaca (NH<sub>3</sub>) e il particolato fine (PM<sub>2,5</sub>).

Si evidenzia inoltre che la riduzione dell'uso delle sostanze chimiche pericolose nei materiali favorisce la transizione verso un modello di economia circolare, dal momento che la presenza di queste ultime ostacola le operazioni di riciclo e riuso dei materiali. Anche per tali motivi i criteri ambientali mirati a questo obiettivo ambientale, facilitano il raggiungimento degli obiettivi dell'economia circolare, così come si evince anche dalla disciplina in materia di rifiuti, laddove, ad esempio, in recepimento dell'art. 9 della Direttiva 2008/98/CE come modificata dalla Direttiva (UE) 2018/851, l'art. 180, lett. i) del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 introduce, tra le misure del programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, quelle che "promuovono la riduzione del contenuto di sostanze pericolose in materiali e prodotti, fatti salvi i requisiti giuridici armonizzati relativi a tali materiali e prodotti stabiliti a livello dell'Unione".

### 3.2.4 Migliorare innovatività e competitività delle imprese nazionali

Lo sviluppo del territorio e delle imprese, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese che costituiscono l'ossatura portante del nostro sistema manifatturiero, non può che passare attraverso una gestione eco-efficiente delle risorse e dei materiali, l'implementazione di processi produttivi a basso impatto ambientale e l'individuazione di percorsi di eco-innovazione verso cui indirizzare gli investimenti pubblici e privati, attraverso la costituzione di partenariati pubblico/privati e la creazione di reti.

In un contesto che presenta ancora ritardi significativi nello sviluppo impiantistico e nel trasferimento tecnologico, soprattutto al sud, le procedure d'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche possono costituire uno strumento di

indirizzo strategico verso modelli di sviluppo più evoluti e sostenibili.

Il tessuto produttivo nazionale, caratterizzato da imprese di piccole e piccolissime dimensioni spesso organizzate in distretti produttivi, ha dimostrato di avere significativa capacità di ripresa, soprattutto quando sono state affrontate alcune sfide e l'innovazione tecnologica è stata coniugata con l'innovazione ambientale e la qualità dei prodotti.

Come evidenziato in alcuni studi, le imprese innovative spesso hanno migliori indicatori economici rispetto a quelle non innovative (fatturato, occupazione, investimenti) e, in particolare, le aziende che investono nell'economia verde hanno maggiori esportazioni, innovano<sup>19</sup> e assumono di più. Nel 2016, ad esempio, tali aziende hanno assunto 330 mila dipendenti, pari al 43,9% del totale delle assunzioni, stagionali e non stagionali, del settore industriale e terziario. Tra gli assunti nella ricerca e sviluppo, il 66% del totale è rappresentato da personale specializzato in materie ambientali, segni evidenti del saldo legame fra green economy, innovazione e competitività<sup>20</sup>.

In questo contesto diventa dunque importante promuovere e valorizzare quei cicli e filiere produttive in grado di rispondere alle esigenze ambientali, in particolare alla chiusura dei cicli di materia, in modo che gli scarti di produzione, i materiali ed i prodotti possano essere reintrodotti possibilmente negli stessi cicli produttivi che li hanno generati nonché promuovere e valorizzare la gestione efficiente delle risorse attraverso ad esempio la de-materializzazione, l'ottimizzazione della logistica di prodotti e materiali anche attraverso l'accorpamento territoriale di più fasi produttive, l'adozione di modelli di produzione just in time, la produzione di output più personalizzati, l'offerta di servizi post-vendita (assistenza tecnica e riparazioni per l'estensione della durata della vita utile dei prodotti e per potenziare il recupero e il riuso a fine vita).

Orientando e qualificando la domanda pubblica in ottica ambientale si favorirà il dinamismo e la competizione tra imprese con ricadute sulla capacità delle stesse di ampliare il proprio mercato e di efficientare la gestione e l'utilizzo delle risorse.

L'offerta di innovazione green, infatti, è già presente sul mercato e l'applicazione dei CAM ne potrà rafforzare la diffusione e l'emersione, laddove latente, nonché generarne di nuova. L'applicazione dei CAM, che mirano a tali obiettivi, sarà dunque una misura sinergica anche al Piano d'azione verde per le PMI di cui alla

COM(2014) 440 "Aiutare le PMI a trasformare le sfide ambientali in opportunita' di business", che definisce una serie di obiettivi ed elenca le iniziative da attuare a livello europeo nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 per supportare il passaggio verso un'economia verde ed accedere quindi a mercati internazionali, affinche' le PMI gestiscano piu' efficientemente le risorse, prevenzano i danni ambientali e riducano le emissioni di carbonio, diffondano e promuovano la ri-fabbricazione, la riparazione, la manutenzione, il riciclaggio e l'ecodesign.

---

19 Il 22,2% ha introdotto innovazioni di prodotto nel 2015, contro l'11,4% delle non investitrici. Rapporto GreenItaly, anno 2016.

20 Fondazione Symbola, 2017. L'Italia in 10 selfie.

### 3.2.5 Tutelare gli aspetti etici e sociali anche lungo le filiere produttive

Tale obiettivo sara' perseguito attraverso la definizione di specifici criteri sociali volti a favorire la trasparenza e la tracciabilita' lungo l'intera filiera produttiva per verificare e migliorare le condizioni dei lavoratori, l'inclusione sociale, gli impatti sociali delle produzioni sui territori o altri aspetti etico-sociali, sulla base di una valutazione di opportunita' a seconda delle categorie di beni, servizi o lavori di riferimento.

Cio' e' infatti in perfetta sintonia con i piu' recenti atti di indirizzo unionali e le normative da questi discendenti.

Sullo sfondo delle crescenti disuguaglianze nelle nostre societa', ulteriormente aggravate dalle crisi climatiche, sanitarie e belliche, in sede comunitaria, e' in valutazione, peraltro, l'introduzione della tassonomia sociale a completamento della tassonomia ambientale che assume i seguenti obiettivi:

- la promozione del lavoro dignitoso in tutta la catena di valore;
- la diffusione di standard di vita adeguati e del benessere di comunita';
- la creazione di societa' inclusive e sostenibili.

Specifici criteri etico-sociali ad essi ispirati, attendibilmente condizioneranno l'erogazione di fondi europei destinati all'attuazione di piani e attivita' progettuali.

Tali obiettivi sociali possono essere assunti anche nel presente piano d'azione.

In Italia, il "Piano di Azione Nazionale Impresa e Diritti Umani

(2016-2021)" presentato a dicembre 2016 in attuazione del "Guiding Principles on Business and Human Rights" adottato dal Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite nel 2011 prevede, oltre alla tutela dei diritti umani, azioni volte alla razionalizzazione del quadro giuridico interno e finalizzate alla sensibilizzazione delle imprese ed al contrasto ad ogni forma di sfruttamento dei lavoratori<sup>21</sup>.

Il presente Piano d'azione vuole concorrere all'attuazione delle azioni ivi previste, ricomprese nella piu' ampia pianificazione strategica nazionale in tema di sostenibilita'.

Attraverso i CAM e le relative azioni di supporto attivate nell'ambito del presente Piano d'azione, si intende prioritariamente favorire l'approvvigionamento di beni e prodotti nel pieno rispetto dei diritti umani e dei lavoratori, con cio' promuovendo l'attuazione di pratiche che consentano di far emergere la qualita' intrinseca ed invisibile dei prodotti che e' celata all'interno del prezzo di mercato.

La tracciabilita' delle filiere che si determina attraverso l'approccio del ciclo di vita nell'ambito del quale si indagano le caratteristiche ambientali dei prodotti, puo' essere utilizzata anche per verificare il rispetto di determinati diritti che riguardano i lavoratori, la loro retribuzione, la loro sicurezza, ed altri aspetti riguardanti le condizioni di lavoro.

Pertanto, sara' promossa, almeno nei settori a rischio di violazione di tali diritti, la realizzazione di un monitoraggio lungo le catene di fornitura al fine di:

- far emergere e contrastare i fenomeni di gravi violazioni dei diritti umani e di sfruttamento dei lavoratori;
- evitare il dumping sociale che determina una perdita di competitivita' delle imprese piu' attente o dei sistemi economici piu' avanzati nel riconoscimento dei diritti dei lavoratori;
- penalizzare le imprese che agiscono in violazione dei diritti basilari e determinanti per la dignita' umana, della tutela e sicurezza sociale del lavoratore e valorizzare, dunque, le imprese piu' virtuose;
- migliorare le condizioni di lavoro.

La Commissione Europea ha pubblicato la seconda edizione della Linea guida "Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici" (2021/C 237/01), che fornisce ulteriori spunti in materia di definizione e verifiche dei criteri sociali.

Sulla base di tale Linea guida potra' essere inoltre aggiornata la "Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti

pubblici" adottata con Decreto del Ministro dell'Ambiente del 6 giugno 2012<sup>22</sup> che prende in considerazione diversi aspetti sociali afferenti all'ampia definizione di "appalti pubblici socialmente responsabili" (SRPP), promuove l'applicazione di standard minimi relativi alle condizioni di lavoro lungo le catene di fornitura e fornisce indicazioni operative al fine di tener conto degli aspetti sociali per l'acquisto di beni e per l'esecuzione di servizi e lavori.

L'applicazione delle indicazioni contenute nella suddetta Guida è consigliata per le stazioni appaltanti che possono più efficacemente realizzare tali pratiche, quali, ad esempio, i soggetti aggregatori e gli enti chiamati a bandire gare di somministrazione di importo significativo nei settori a rischio. Di particolare interesse sono, a tale riguardo, le esperienze di alcuni paesi nordeuropei nell'ambito delle quali il "dialogo strutturato" lungo le catene di sub-fornitura e un'attività di verifica specializzata in loco, attivata grazie ad apposite clausole contrattuali durante l'esecuzione di appalti di somministrazione di prodotti di settori a rischio, ha consentito un miglioramento documentato delle condizioni dei lavoratori.

Tali iniziative contribuiscono al processo di internalizzazione dei costi sociali, che consente un maggiore equilibrio concorrenziale a favore delle imprese che garantiscono occupazione stabile e qualitativamente idonea per remunerazioni e condizioni di lavoro.

Il presente Piano, oltre che attraverso la definizione di criteri mirati e di iniziative per promuoverne l'utilizzo da parte delle stazioni appaltanti, potrà consolidare gli obiettivi di tutela sociale attraverso una collaborazione con il Punto di Contatto Nazionale del Ministero dello Sviluppo Economico e con il coinvolgimento di altri esperti e altre parti interessate sviluppando, ad esempio, iniziative multistakeholder a livello nazionale, o approfondendo altri aspetti critici. Le iniziative saranno fortemente interconnesse con quelle da attuare nell'ambito dell'emanando Piano per la produzione e consumo sostenibili di cui all'art. 21, comma 4, legge n. 221/2015.

Attraverso i CAM e le attività di supporto previste nel presente Piano, si intende, oltre che promuovere una remunerazione equa dei lavoratori coinvolti nelle commesse pubbliche e migliori condizioni di lavoro sotto il profilo della sicurezza e della qualità dell'occupazione prevedendo verifiche ad hoc anche lungo la catena dei subappalti ivi compreso il settore della logistica e promuovendo una maggiore trasparenza in merito al costo del lavoro<sup>23</sup>.

Si menziona, in tale sede, l'art. 47 del D.L. 31 maggio 2021, n.77,

che stabilisce, ad esempio, per i contratti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse del Piano Nazionale per la ripresa e la resilienza e del Piano nazionale di investimenti complementari, il rispetto di specifici requisiti per garantire pari opportunità, generazionali e di genere.

---

<sup>21</sup> Con il fine di analizzare specifiche caratteristiche proprie del contesto italiano, il PAN si focalizza su sei priorità che costituiscono le principali aree d'azione:

- promozione di processi di human rights due diligence, volta ad identificare, prevenire e mitigare i potenziali rischi, con particolare attenzione alle piccole e medie imprese;

- contrasto al caporalato (soprattutto nel settore agricolo e delle costruzioni) ed alle forme di sfruttamento, lavoro forzato, lavoro minorile, schiavitù e lavoro irregolare, con particolare attenzione ai migranti e alle vittime di tratta;

- promozione dei diritti fondamentali del lavoro nel processo di internazionalizzazione d'impresa, con particolare riferimento ai processi produttivi globali;

- rafforzamento del ruolo dell'Italia nel quadro di una cooperazione internazionale per lo sviluppo basata sui diritti umani;

- contrasto alla discriminazione ed all'ineguaglianza e la promozione delle pari opportunità;

- promozione della protezione e della sostenibilità ambientale.

<sup>22</sup> GURI n. 159 del 10 luglio 2012.

### 3.2.6 Effetti economici del Piano

Attraverso l'eco-progettazione di processo e di prodotto, le innovazioni gestionali di sistema e l'applicazione di tecnologie ambientali che gli appalti pubblici verdi e circolari promuovono, si concorre al miglioramento della competitività delle imprese e della qualità dei prodotti.

La circolarità dei modelli produttivi rende le imprese più autosufficienti e le innovazioni ambientali le mettono al riparo dalla scarsità delle risorse, anche energetiche, e dalle fluttuazioni dei relativi prezzi.

Il prodotto o il servizio fornito da tali imprese, sarà sempre più apprezzato in un contesto culturale progressivamente più attento alla qualità ambientale, alla sicurezza e alla salubrità in fase di utilizzo e consumo. È evidente che la competitività non può essere perseguita, nel medio-lungo periodo, continuando a



ridurre la qualità dei prodotti, i loro costi e, di conseguenza, il costo del lavoro che deprime la capacità di spendere e di acquistare. Sin dalle commesse pubbliche si deve tornare a valorizzare la qualità e ad assicurare prezzi equi affinché tale qualità possa essere effettivamente garantita.

Gli appalti pubblici verdi e circolari hanno riflessi positivi anche a livello occupazionale, in particolare nell'ambito della green economy "(green jobs)", ovvero a favore dei lavoratori occupati "nei settori dell'agricoltura, del manifatturiero, nell'ambito della ricerca e sviluppo, dell'amministrazione e dei servizi che contribuiscono in maniera incisiva a preservare o restaurare la qualità ambientale<sup>24</sup> " nonché a livello di occupazione giovanile<sup>25</sup> , in quanto l'alta formazione in campo ambientale è stata in maggior misura usufruita dalle generazioni più recenti. L'applicazione di criteri ambientali e sociali fa emergere i cosiddetti "prezzi ombra", internalizzando i costi ambientali e sociali nel prezzo finale e rendendo accessibili prodotti e servizi di migliore qualità, non in funzione del loro minor prezzo, ma in funzione del loro "giusto prezzo" rispetto alle caratteristiche qualitative, anche intrinseche ed invisibili, quali quelle ambientali e sociali, laddove siano dimostrate in maniera affidabile.

Gli appalti pubblici verdi e il presente Piano d'azione contribuiscono a razionalizzare la spesa pubblica, soprattutto nel medio-lungo periodo, promuovendo azioni per razionalizzare i fabbisogni ed i consumi all'interno delle pubbliche amministrazioni.

In taluni casi potrebbero aumentare i costi di acquisto per alcuni beni o servizi, ma tali maggiori esborsi sono compensati, talora ampiamente, dalla diminuzione delle spese per i consumi energetici, dei costi sanitari, delle spese per ulteriori acquisti o per altri ripristini ambientali, potendo pertanto sotto il profilo concettuale, classificare le spese sostenute per l'acquisto di beni e servizi di elevata qualità, anche ambientale, o almeno parte di esse, piuttosto come investimenti per azioni di prevenzione legate alla difesa idrogeologica, alla riduzione dei rifiuti, all'efficienza energetica, alla riduzione degli inquinamenti, all'adattamento ai cambiamenti climatici.

Fermi restando i molteplici effetti economici positivi derivanti da una più incisiva attuazione del green public procurement, occorre richiamare che ad ogni trasformazione dei modelli economici e produttivi si accompagnano importanti sfide sociali. In questo senso, la transizione sarà pienamente sostenibile nella misura in cui sarà anche giusta ed inclusiva, accompagnando e reindirizzando imprese e

lavoratori dei settori i cui prodotti, servizi e lavori entreranno in sofferenza e tenderanno a fuoriuscire dal mercato.

---

<sup>24</sup> Definizione UNEP. Includono pertanto attività volte alla tutela degli ecosistemi e della biodiversità, alla riduzione del consumo di energia, risorse e acqua, e a minimizzare o evitare la creazione di qualsiasi forma di spreco o inquinamento, agli occupati dell'eco-industria in senso stretto, ossia all'industria dei beni e dei servizi ambientali finalizzati a misurare, limitare, minimizzare o correggere i danni ambientali recati all'acqua, all'aria, al suolo, o relativi a problemi legati ai rifiuti, all'inquinamento acustico e ai danni recati agli ecosistemi e a quei comparti che generano posti di lavoro connessi all'ambiente come l'agricoltura biologica, la silvicoltura sostenibile e il turismo ecologico, settori che possono essere strategici per una valorizzazione del made in Italy e soprattutto dei prodotti tipici.

<sup>25</sup> L. 7 agosto 2012, n. 134, art. 57. Misure per lo sviluppo dell'occupazione giovanile nel settore della green economy (vedi anche il fondo per l'occupazione giovanile nell'ambito della green economy istituito dal MATTM nel 2013).

### 3.3 La definizione di appalto verde alla luce dell'evoluzione normativa

I "Criteri Ambientali Minimi" (CAM) rappresentano le "misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure d'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti" previste dall'articolo 1, comma 1126, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e sono le prescrizioni tecniche del presente Piano d'azione.

I CAM sono le "indicazioni tecniche" del PAN GPP, vale a dire i requisiti per garantire la tutela ambientale e, quando possibile, etico-sociale, tenendo conto dell'approccio lungo il ciclo di vita, collegati alle varie fasi che caratterizzano le procedure di affidamento: la definizione dell'oggetto dell'affidamento; la selezione dei candidati, laddove sia necessario o opportuno selezionare gli offerenti in base alla loro capacità tecnica ad assicurare migliori prestazioni ambientali durante l'esecuzione del contratto; le specifiche tecniche alle quali le forniture, i servizi o i lavori devono conformarsi; i criteri premianti per valutare le offerte che offrono prestazioni o soluzioni tecniche più avanzate rispetto alle caratteristiche già previste; le clausole

contrattuali, vale a dire le modalita' di esecuzione del contratto.

I documenti recanti i CAM, allegati tecnici dei Decreti di adozione, includono una premessa che descrive l'approccio utilizzato per ridurre gli impatti ambientali piu' significativi della categoria di affidamento affrontata e, ove appropriato, raccomandazioni alle stazioni appaltanti per la razionalizzazione degli acquisti e dei consumi, per mettere in pratica appalti pubblici "circolari", con indirizzi per scegliere l'oggetto dell'appalto piu' adeguato per soddisfare i fabbisogni con il minore impatto sull'ambiente. Tali indicazioni possono altresì contenere suggerimenti per prevenire criticita' in fase attuativa o per massimizzare i benefici ambientali attraverso altre azioni legate all'oggetto dell'affidamento.

L'appalto e' definito "verde" quando, così' come previsto dall'art. 57, comma 2 del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, sono introdotte nella documentazione progettuale e di gara tutte le specifiche tecniche e le clausole contrattuali dei CAM e, quando l'aggiudicazione e' prevista con l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente piu' vantaggiosa ai sensi dell'art. 108, commi 4 e 5, sulla base del miglior rapporto qualita' prezzo o sulla base dell'elemento relativo al costo, laddove si tenga conto dei criteri premianti riportati nella corrispondente sezione dei medesimi CAM, vale a dire laddove si utilizzino uno o piu' di detti criteri premianti.

I criteri individuati nell'ambito del presente Piano d'azione, ancorche' divenuti obbligatori, non pregiudicano la possibilita' di introdurre ulteriori o piu' avanzati criteri ambientali a valle di adeguate valutazioni tecniche e di mercato, ne' di adottare soluzioni alternative per soddisfare i fabbisogni approcciati dai CAM, se da tali soluzioni alternative risultino maggiori benefici ambientali, ne' e' pregiudicata la possibilita' di applicare criteri ambientali su categorie di appalto non ancora oggetto di CAM.

In tali ipotesi, le stazioni appaltanti sono invitate a comunicare alla Direzione competente del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, all'apposita casella [GPP@mite.gov.it](mailto:GPP@mite.gov.it), le migliori pratiche di appalti verdi ed eventualmente "circolari", in modo tale che possano essere pubblicate sul sito nella pagina dedicata ed utilizzate per indirizzare l'attivita' di definizione o revisione dei CAM.

### 3.4 I CAM: fonti tecniche e le prospettive

Fonti per la definizione dei CAM

Dal punto di vista tecnico, l'attività di definizione dei CAM è basata essenzialmente sulle seguenti fonti:

- le etichettature ambientali conformi alla UNI EN ISO 14024 e, in particolare, il marchio europeo di qualità ecologica comunitario Ecolabel (UE). Viene individuata l'opportunità tecnica e di mercato di imporre delle etichettature specifiche per definire le caratteristiche ambientali dei prodotti, nei limiti di quanto ivi previsto;

- i "comprehensive criteria" pertinenti del Toolkit Europeo sul GPP;

- le buone pratiche segnalate a livello nazionale o comunitario;

- le metodologie di valutazione del ciclo di vita (L.C.A. Life Cycle Assessment,) e analisi dei costi del ciclo di vita (L.C.C. Life Cycle Costing);

- le norme, anche tecniche pertinenti, laddove dall'applicazione di tali norme o attraverso indicazioni specifiche supplementari collegate a tali norme, possano derivare benefici ambientali diretti o indiretti.

Per quanto riguarda altri strumenti connessi agli appalti verdi, potrà considerarsi anche lo schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti "Made Green in Italy" istituito con DM 21 marzo 2018, n. 56, ai sensi dell'art. 21 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali". Tale schema, così come indicato al comma 1 del citato articolo, adotta la metodologia per la determinazione dell'impronta ambientale dei prodotti (PEF), come definita nella raccomandazione 2013/179/UE della Commissione Europea del 9 aprile 2013 relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni<sup>26</sup> ed è finalizzato a promuovere, con la collaborazione dei soggetti interessati, l'adozione di tecnologie e disciplinari di produzione innovativi che garantiscano la riduzione degli impatti ambientali che i prodotti hanno durante il loro ciclo di vita anche in relazione alle prestazioni ambientali previste dai CAM.

L'utilizzo di tale schema nell'ambito dei CAM sarà stabilito sulla scia delle indicazioni che verranno fornite dalla DG Ambiente della Commissione Europea relative all'utilizzo della PEF nel green public procurement e, se del caso, a seguito di quanto emergerà dai gruppi di lavoro e dall'iter di definizione dei CAM stabilito dal presente

Piano d'azione.

Il riferimento nell'applicazione dei CAM a certificazioni accreditate, standard, ecc. può agevolare la valutazione dell'effettiva rispondenza di prodotti, servizi e lavori ai parametri ambientali e contribuire ad accrescere il clima di fiducia verso lo strumento, potenziandone l'efficacia. Ulteriori riferimenti utili all'applicazione dei CAM possono essere rinvenuti nella classificazione UE delle attività economiche ecosostenibili, cd. tassonomia, regolamento (UE) 2020/852 e negli atti delegati che la Commissione adotterà contenenti specifici criteri tecnici per integrare i principi sanciti nel regolamento.

---

<sup>26</sup> Tale raccomandazione discende dalla Comunicazione della Commissione Europea COM(2013)196 "Costruire il mercato unico dei prodotti verdi - migliorare le informazioni sulle prestazioni ambientali dei prodotti e delle organizzazioni" emanata allo scopo di incoraggiare adeguatamente i cittadini e le autorità pubbliche a scegliere i prodotti più efficienti dal punto di vista delle risorse e meno dannosi per l'ambiente nel loro intero ciclo di vita, dall'estrazione delle materie prime, alla produzione, alla distribuzione, all'uso, fino alla fine del ciclo di vita rispetto ad altri prodotti o a prodotti simili della stessa categoria. Tale Raccomandazione fornisce indicazioni per regolamentare il calcolo, la valutazione, la convalida di parte terza e la comunicazione a tutti gli stakeholder dell'impronta ambientale dei prodotti e dei servizi (Product Environmental Footprint). La metodologia fornisce agli interessati gli orientamenti tecnici più dettagliati possibile per l'effettuazione dello studio di impronta ambientale, in modo tale da aumentare la comparabilità degli studi e risultati fatti da analisti diversi su prodotti dello stesso tipo ed è finalizzata all'elaborazione di regole per specifiche categorie di prodotti con le quali, individuando alcuni indicatori ambientali relativi alle principali categorie di impatto ambientale (emissioni di gas ad effetto serra, efficienza nell'uso delle risorse, impronta idrica, etc.), possano essere realizzati degli studi di impronta ambientale che diano risultati delle prestazioni ambientali ripetibili e oggettivi. Tali indicatori ambientali, se inferiori a determinati benchmark calcolati sulle prestazioni ambientali del mercato europeo di riferimento, possono identificare i prodotti verdi.

Dopo la fase pilota, terminata nel 2016 e comunque non prima del 2019, la Commissione europea sarà in grado di determinare degli orientamenti in merito alla Impronta ambientale di prodotto anche in

relazione alle pratiche di appalti pubblici verdi .

### Evoluzione dei CAM

Alla luce del pacchetto di misure europeo sull'economia circolare e del citato documento di inquadramento e di posizionamento strategico "Verso un modello di economia circolare per l'Italia", si intende far sì che i CAM supportino lo sviluppo e la diffusione di modelli di economia circolare, sviluppando e consolidando il mercato delle materie prime seconde e dei sottoprodotti derivanti da "simbiosi industriale", promuovendo l'acquisto di prodotti preparati per il riutilizzo, la riparazione dei prodotti, l'eco-progettazione che garantisce la maggior durata della vita utile dei beni e l'efficienza nell'uso delle risorse, contrastando l'obsolescenza tecnica programmata e le pratiche che impediscono lo sviluppo di un'economia pulita e circolare, promuovendo la transizione verso materiali più sostenibili, a scapito di quelli ad alta intensità di carbonio e dei prodotti o materiali meno durevoli.

A tal fine, tali criteri verranno opportunamente segnalati affinché le stazioni appaltanti che ne facciano un completo utilizzo e riescano ad aggiudicare le gare con i criteri premianti mirati o che modifichino ad hoc l'oggetto dell'affidamento, siano consapevoli di attuare appalti "circolari", ovvero in grado di contribuire alla chiusura dei cicli dell'energia e della materia nell'ambito delle catene di fornitura, parallelamente minimizzando o, nei migliori casi, evitando gli impatti ambientali negativi e la creazione di rifiuti lungo l'intero ciclo di vita<sup>27</sup> . In tal eventualità, l'appalto pubblico, o l'affidamento potrà qualificarsi come "circolare".

I CAM, come menzionato nel paragrafo 3.2.5 "Tutelare gli aspetti etici e sociali lungo le filiere produttive" includono anche appositi criteri sociali, ispirati per lo più alla finalità della citata Linea guida di cui al decreto del Ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare 6 giugno 2012. I CAM sono infatti uno degli strumenti più efficaci per considerare anche gli aspetti sociali, tenuto conto che l'approccio di analisi lungo il ciclo di vita che è alla base della gestione di alcuni aspetti ambientali può essere utilizzato per la gestione di determinati aspetti etico-sociali da verificare "lungo la catena di fornitura". Nelle prossime edizioni dei CAM si intende continuare ad affrontare anche gli aspetti sociali critici e specifici per la categoria di affidamento o fornitura di cui sono oggetto, definendo criteri ad hoc e promuovendone l'utilizzo, confermando l'indirizzo già assunto anche dal Piano

d'azione per la sostenibilita' ambientale dei consumi della pubblica amministrazione revisionato dal Decreto del Ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare del 4 aprile 2013.

Nei CAM, inoltre, dovranno essere definiti in modo tale da tener conto della proporzionalita' degli oneri per l'accesso a seconda del valore posto alla base d'asta e in modo tale da non ostacolare le micro, piccole e medie imprese.

I CAM sono aggiornati periodicamente in funzione dell'evoluzione del mercato e dei progressi scientifici e tecnologici, nonche' delle modifiche del contesto normativo. Per facilitare l'implementazione di ulteriori criteri o di performance ambientali piu' avanzate e per fornire indicazioni sui criteri ambientali che si prevede di introdurre nelle versioni successive, possono essere incluse alcune indicazioni a riguardo nei CAM stessi o nella relativa relazione tecnico illustrativa accessibile sul sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nella pagina dedicata ai CAM. La relazione tecnico-illustrativa, oltre ai contenuti tecnici, riporta l'elenco degli enti e dei soggetti coinvolti nei gruppi di lavoro.

---

<sup>27</sup> Public procurement for a circular economy - good practice and guidance, Commissione Europea 2017.

### 3.5 Le categorie di prodotti, servizi e lavori oggetto dei CAM

Nell'ambito delle attivita' attuative del presente piano d'azione si colloca in via prioritaria la definizione dei Criteri Ambientali Minimi.

I CAM sono definiti per diverse categorie di prodotti, servizi o lavori selezionate sulla base di quelle che sono oggetto dei criteri di green public procurement europei<sup>28</sup> e di altre etichette ambientali conformi alla UNI EN ISO 14024 nazionali, europee o internazionali, e tenendo conto del volume di spesa pubblica, delle potenzialita' di miglioramento ambientale, delle innovazioni ambientali settoriali, della possibilita' che il settore di riferimento possa conseguire miglioramenti ambientali basati su requisiti oggettivi, ripetibili e verificabili.

---

<sup>28</sup> Per maggiori informazioni  
[http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp\\_criteria\\_wp.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_wp.htm).

### 3.6 Il Comitato di Gestione del Piano d'azione: compiti e struttura

La necessita' di individuare una struttura che governi il Piano, in grado di metterne in atto le indicazioni, di coordinare le competenze ed i ruoli dei principali soggetti pubblici interessati alle tematiche affrontate dal piano stesso, e' stata rilevata sin dal momento in cui l'articolo 1, commi 1 e 2, del decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare n. 185 del 18 ottobre 2007 ha istituito il "Comitato di Gestione per l'attuazione del Piano d'azione sulla sostenibilita' ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione e per lo sviluppo della Strategia nazionale sulla politica integrata dei prodotti", coordinato da un rappresentante esperto della competente direzione del Ministero dell'Ambiente, con composizione e compiti nel tempo modificati da successivi decreti ministeriali<sup>29</sup>.

I compiti attribuiti al "Comitato di gestione" dall'articolo 2 del DM n. 247 del 21 settembre 2016, in vigore al momento dell'elaborazione del presente Piano, sono i seguenti:

- a) formulare le proposte di Criteri Ambientali Minimi e degli obiettivi di sostenibilita' per determinate categorie di acquisti da sottoporre ad approvazione del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nonche' i relativi aggiornamenti;
- b) assicurare la programmazione delle attivita' previste dal PAN GPP relative alla comunicazione, alla formazione ed al monitoraggio dell'applicazione del Piano stesso;
- c) supportare il Comitato di cui all'art. 1, comma 1128 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ove costituito.

La necessita' di tale struttura e' confermata, sebbene la relativa composizione ed i compiti debbano essere adeguati in funzione del rinnovato contesto giuridico e dei progressi compiuti a livello nazionale nella politica e nelle pratiche sugli appalti verdi.

A tale riguardo al Comitato, che sara' composto da rappresentanti esperti dei diversi Ministeri, istituzioni ed enti strategici per la gestione del Piano, si intende assegnare un piu' robusto ruolo di supporto alle azioni di governance, rispetto al ruolo tecnico. Al Comitato in questione, sara' dunque attribuita una funzione di indirizzo e supporto per l'implementazione delle azioni previste dal presente Piano d'azione, al quale ciascun componente designato concorrera' in relazione alle funzioni di competenza. In particolare, poiche' ciascun componente del Comitato svolge una funzione connessa sia alle competenze professionali, sia alle competenze dell'ente di appartenenza, dovranno far parte del Comitato esperti stabilmente operanti presso l'ente nominante in grado di interloquire attivamente con la propria struttura di appartenenza.



Per garantire l'efficacia delle funzioni svolte da tale organismo e fare in modo che tutti i singoli componenti svolgano azioni utili e complementari, se ne regolamentera' dunque piu' dettagliatamente il funzionamento e se ne rendera' piu' flessibile e funzionale la relativa composizione. La definizione puntuale dei compiti e della composizione del Comitato sara' delineata da un apposito decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica che sostituirà il citato DM n. 247 del 21 settembre 2016.

Tale organismo, coordinato da un esperto rappresentante della competente direzione del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, assolvera' anche la funzione di collettore delle informazioni sulle innovazioni ambientali e sulle attivita', normative, e sulle strategie connesse agli appalti pubblici verdi, di propulsore ed attuatore di iniziative utili allo sviluppo di filiere verdi e di modelli di economia circolare sul territorio e alla corretta e completa applicazione dei Criteri ambientali minimi, compresi gli indirizzi ivi contenuti.

Il Comitato di Gestione dovrebbe essere costituito dai rappresentanti dei principali Ministeri interessati, della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, del Sistema Nazionale Protezione Ambiente (SNPA), dei soggetti aggregatori, dell'ANAC e da esperti degli enti di ricerca, tra cui il Consiglio Nazionale delle Ricerche.

Al Comitato di Gestione puo' essere attribuito il compito di definire una procedura per la definizione dei CAM, che tenga conto degli elementi nel seguito richiamati.

---

<sup>29</sup> DM n. 33/2009; DM n.77/2012; DM n. 361/2013; DM n. 188/2014 e DM n. 247/2016.

### 3.7 Elementi guida per la procedura di definizione dei CAM

La procedura di definizione dei Criteri Ambientali Minimi deve essere orientata a:

- garantire la diffusione delle informazioni sull'avvio dell'attivita' di definizione o revisione dei CAM sulle specifiche categorie di prodotti, servizi o lavori, al fine di acquisire dati, studi aggiornati, contributi, nonche' al fine di ricevere le manifestazioni di interesse per la partecipazione al tavolo di lavoro da istituire per la definizione del CAM;
- assicurare che i tavoli di lavoro a cui e' attribuito il compito di definire la proposta dei CAM da sottoporre al Ministro

dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica in allegato al Decreto di adozione, siano coordinati da esperti rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e prevedano la presenza dei rappresentanti istituzionali con competenze significative nell'ambito della categoria di prodotto, servizio o lavoro oggetto del CAM da definire, anche eventualmente nell'ambito di ITACA;

- garantire la massima e tempestiva diffusione ai soggetti interessati delle informazioni sui CAM in corso di adozione o di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale affinché il mercato abbia la possibilità di rispondere senza particolari difficoltà a quelle che saranno le caratteristiche ambientali delle successive commesse pubbliche.

Nell'attività di definizione dei CAM è favorita la più ampia e razionale partecipazione di parti interessate ed esperti per intercettare le innovazioni del mercato, per comprendere il livello di selettività adeguato alle caratteristiche ambientali e socio-economiche del settore e degli appalti pubblici di riferimento e per evitare criticità in fase applicativa dei CAM. La trasparenza è garantita attraverso la redazione di resoconti delle riunioni dei Tavoli di lavoro nonché delle riunioni tecniche e dei seminari funzionali alla definizione dei medesimi CAM, laddove siano coinvolte le parti interessate.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nell'ambito delle funzioni di coordinamento svolte in seno al Comitato di Gestione ed in condivisione con lo stesso, redigerà un piano di lavoro annuale per la definizione o l'aggiornamento dei CAM. Come previsto dal cronoprogramma della Strategia nazionale in materia di economia circolare (SEC) adottata con D.M. 24 giugno 2022, la programmazione annuale dei Decreti recanti i Criteri Ambientali Minimi è condivisa nell'ambito del tavolo permanente con le Regioni istituito dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica e adottata con Decreto Direttoriale della competente Direzione Generale per l'Economia Circolare del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Il programma annuale di definizione o di aggiornamento dei CAM sarà pubblicato sul sito del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica entro marzo dell'anno di riferimento.

**4 AZIONI PRIORITARIE PER L'IMPLEMENTAZIONE DEGLI APPALTI PUBBLICI VERDI**

#### 4.1 Azioni specifiche per le stazioni appaltanti

Per garantire l'applicazione corretta e completa degli appalti sostenibili e circolari, e' necessario che gli uffici apicali delle stazioni appaltanti attuino le iniziative piu' appropriate rispetto alle dimensioni e alla struttura organizzativa dell'ente e al volume degli acquisti gestiti in proprio, ad esempio nel campo della formazione e della sensibilizzazione, nonche' azioni di tipo organizzativo - gestionale, procedurale e amministrativo-contabile, mirate a soddisfare i fabbisogni legati alle attivita' interne ed esterne dell'ente stesso nel rispetto dei principi dell'economia circolare e della decarbonizzazione, attraverso la dematerializzazione, l'eliminazione degli sprechi, la riduzione del consumo di risorse.

Prioritariamente e' opportuno realizzare iniziative mirate al rafforzamento delle competenze in materia di appalti sostenibili, specializzando le risorse professionali coinvolte nelle diverse fasi della procedura di acquisto.

L'intera organizzazione va infatti coinvolta in un percorso di sviluppo culturale, prospetticamente utile a liberare risorse finanziarie e a migliorare l'allocazione di tali risorse verso beni, servizi ed opere utili, durevoli, riparabili, qualitativamente validi sotto il profilo prestazionale, funzionale, ambientale ed etico sociale. Di notevole interesse e', da tale punto di vista, l'esperienza di alcuni paesi nordeuropei che, per determinate opere pubbliche e per l'ottimizzazione di alcuni servizi, che prevede la consultazione della cittadinanza preliminarmente alla fase di programmazione degli appalti, in modo tale che il processo decisionale condiviso possa portare a realizzare opere e servizi piu' utili e funzionali per l'utenza, senza produrre impatti ambientali evitabili e sprechi di risorse finanziarie.

Dall'analisi dei modelli di attuazione della pratica degli acquisti verdi in Italia emerge quale fattore di criticita' l'organizzazione interna, ovvero la rete di funzioni strategiche e di processi interni all'ente che consentono di adempiere agli obblighi normativi previsti dal codice dei contratti pubblici nell'ambito di una piu' ampia strategia di consumo sostenibile. Risulta opportuno che ciascun ente adotti un modello organizzativo che coinvolga non solo i responsabili unici del procedimento e gli altri addetti alle attivita' di gare e contratti ma l'intera organizzazione dell'ente<sup>30</sup>.

Fra le azioni di supporto all'implementazione di una politica di appalti sostenibili possono essere incluse:

- iniziative o progetti, anche di formazione e sensibilizzazione del personale o degli utenti, sulle tematiche rilevanti per razionalizzare i consumi e prevenire gli sprechi di risorse, incluse le risorse idriche e alimentari;

- la definizione di procedure e l'attuazione di soluzioni, anche organizzative, che consentano di evitare sprechi di risorse naturali e finanziarie nella gestione complessiva dell'ente, utili anche a razionalizzare gli acquisti di beni o di servizi, tra cui, ad esempio: l'adozione del lavoro agile; l'installazione di dispenser o rubinetti esterni ai locali sanitari per la distribuzione di acqua di rete; l'adozione di misure per promuovere la mobilità sostenibile del personale; la gestione sostenibile di eventi e trasferte e l'uso di videoconferenze; le misure per gestione responsabile dei dispositivi che consumano energia e la relativa formazione; la digitalizzazione dei documenti, le misure per evitare i beni monouso ecc.;

- la realizzazione delle analisi dei fabbisogni valutando quali forniture possono essere dematerializzate ovvero, ad esempio, quali beni, invece di essere sostituiti, possono essere riparati, preparati per il riutilizzo, riutilizzati o quali soluzioni possono essere proposte per soddisfare le esigenze con minor carico ambientale, in modo tale da definire l'oggetto dell'appalto nel modo più efficace al fine di ottenere il migliore risultato ambientale. A tale riguardo, è opportuno, ove si abbiano le competenze tecniche o la possibilità di usare metodologie standardizzate per calcolarli, tener conto dei costi lungo il ciclo di vita per valutare la migliore fra le opzioni alternative con le quali soddisfare i fabbisogni (ad esempio comparando i prodotti monouso con i prodotti riutilizzabili o per scegliere tra una fornitura e un servizio), in modo di adottare nella maniera più appropriata possibile, anche sotto il profilo ambientale, gli appalti, le concessioni, gli affidamenti diretti anche nell'ambito del programma delle acquisizioni ovvero nella programmazione triennale dei lavori e degli acquisti di beni e servizi, di cui all'art. 37 del decreto legislativo n. 36/2023, ed allocare, prospetticamente, più appropriatamente le risorse finanziarie fra i diversi capitoli di spesa;

- azioni di supporto tecnico-formativo per introdurre ulteriori criteri ambientali, anche nelle categorie non oggetto dei CAM stessi e per effettuare appalti circolari anche sulla base dell'analisi di buone pratiche;

- la quantificazione annuale, ad esempio, dei consumi energetici dell'ente, dei rifiuti prodotti, del volume di acquisti di

determinati beni ed il relativo andamento nel tempo;

- la valutazione dei casi in cui possa essere utile attuare le consultazioni preliminari di mercato, previste dall'art. 77 del decreto legislativo n. 36/2023 per le categorie di beni e servizi o per i lavori non oggetto di CAM, in caso di gare rilevanti sotto il profilo economico ed ambientale, al fine di individuare le migliori e piu' innovative soluzioni dal punto di vista ambientale;

- basare sistematicamente la competizione sulla legalita', anche garantendo lo svolgimento sistematico delle verifiche di conformita' in fase di esecuzione contrattuale;

- la verifica dell'assolvimento dell'onere di comunicazione relativa all'applicazione dei CAM nell'ambito della procedura di rilevazione telematica di riferimento, laddove adottata dall'ANAC. In via generale, e' inoltre opportuno realizzare misure per assicurare congrui corrispettivi nelle commesse pubbliche, al fine di attrarre i migliori operatori economici, ottenere i migliori servizi o lavori e non ostacolare i percorsi di qualificazione delle imprese che operano stabilmente con il settore pubblico.

Pertanto, tenuto conto dei prezzi di mercato e dei prezzari regionali per determinare gli importi a base d'asta piu' appropriati in funzione dell'oggetto dell'appalto, e' opportuno applicare le formule di aggiudicazione e un numero di criteri premianti utili a far si' che la competizione si svolga effettivamente sulla base di caratteristiche qualitative oggettive e affidabilmente verificabili. A tal proposito si dovrebbe diffondere la modalita' di aggiudicazione al prezzo o costo fisso, come ai sensi dell'art. 37 del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36.

Le stazioni appaltanti sono inoltre tenute ad erogare i corrispettivi entro i termini di pagamento stabiliti dal decreto legislativo del 9 novembre 2012, n. 192, anche per non incorrere nel pagamento degli interessi moratori.

---

<sup>30</sup> Si segnalano le "Le linee guida Green Public Procurement (GPP) del Sistema Agenziale " SNPA ed. 2017 che forniscono un modello operativo di organizzazione interna degli enti adatto a qualunque amministrazione pubblica e finalizzato alla sistematica introduzione degli aspetti ambientali nel processo di acquisto <https://www.snambiente.it/2017/01/24/linee-guida-green-publicprocurement-gpp-del-sistema-agenziale>.

#### 4.2 Azioni per i soggetti aggregatori gestori di mercati elettronici

L'articolo 9 del decreto legge n. 66 del 2014 recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale", convertito, con modificazioni, con legge 23 giugno 2014 n. 89, ha introdotto la nuova figura dei "soggetti aggregatori" per l'acquisizione di beni e servizi, al fine di acquistare, oltre a determinate soglie, i beni/servizi che appartengono a determinate categorie merceologiche, individuate annualmente con un apposito Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nell'elenco dei soggetti aggregatori fanno parte, tra gli altri, la CONSIP ed altre centrali di committenza costituite già ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che gestiscono, rispettivamente, il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) ed altri mercati elettronici.

Al MePA e ad altri eventuali mercati elettronici istituiti ai sensi dell'art. 1, comma 450 della Legge n. 296/2006, così come modificato dall'art. 1, comma 130 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 le amministrazioni centrali e periferiche, le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165/2001 nonché le autorità indipendenti, sono obbligate a ricorrere per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e al di sotto della soglia di rilievo comunitario.

Alla luce di tali disposizioni, per facilitare l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi anche agli acquisti effettuati attraverso questi strumenti, la Consip ed altri soggetti aggregatori che gestiscono rispettivamente il MEPA ed altri mercati elettronici, si attivano affinché:

- siano facilitati gli acquisti conformi ai CAM sia per gli ordini diretti che per le richieste d'offerta, anche attraverso la possibilità di selezionare i prodotti con le etichette ambientali, i prodotti la cui conformità ai CAM è dimostrata per mezzo di altra documentazione probatoria, attraverso i cataloghi dei fornitori e le funzionalità della piattaforma;

- nei bandi di abilitazione dei fornitori delle categorie di beni e servizi oggetto dei CAM, sia menzionata la necessità che i prodotti e i servizi iscritti a catalogo siano conformi alle specifiche tecniche e alle clausole contrattuali dei CAM pertinenti vigenti ed in possesso della documentazione di verifica di conformità ivi prevista.

5.1 Il ruolo delle Regioni, delle Province autonome, del Sistema Nazionale Protezione Ambiente, delle città metropolitane e del tavolo delle stazioni appaltanti.

Diverse sono le Regioni e gli enti locali che, anche tenendo conto degli indirizzi contenuti nel Piano d'azione del 2008, hanno legiferato in materia di appalti sostenibili. Specie grazie ad alcuni Piani d'azione regionali, si sono diffuse pratiche di appalti pubblici verdi ed altre azioni virtuose a livello territoriale, che dovrebbero essere replicate in maniera uniforme nel territorio nazionale o ulteriormente implementate.

L'applicazione obbligatoria dei CAM, li ha resi indubbiamente più efficaci nell'obiettivo di diffondere l'innovazione tecnologica, la nascita e lo sviluppo di imprese verdi e la moltiplicazione dei "lavori verdi", ma per veicolare questi obiettivi a livello locale, è necessario un impegno supplementare da parte degli attori istituzionali.

Per assicurare un maggiore coordinamento interistituzionale e per mettere a sistema e trasferire le migliori pratiche fra Regioni, anche in relazione alle attività svolte presso il settore imprenditoriale, in data 2 ottobre 2017 è stato sottoscritto un Protocollo di intesa fra Ministero dell'Ambiente e la Conferenza delle Regioni e Province autonome, in corso di rinnovo. Il protocollo, che prevede il coinvolgimento del Sistema Nazionale Protezione Ambiente e di ITACA quale organo tecnico della Conferenza Stato-Regioni, impegna altresì tali attori ad attivarsi per la realizzazione di un monitoraggio efficiente ed omogeneo delle iniziative intraprese, con il coinvolgimento della Rete degli Osservatori dei contratti pubblici, nonché per l'aggiornamento dei prezziari regionali e mira ad assicurare un confronto più strutturato durante l'attività di definizione dei CAM, così come dovrà essere recepito nella relativa procedura.

A supporto degli obiettivi del presente Piano d'azione e del citato Protocollo di intesa, sarebbe utile che le Regioni e le Province autonome redigessero un Piano territoriale per l'attuazione del GPP che preveda, a titolo esemplificativo, le seguenti azioni:

- la realizzazione e l'implementazione di reti a livello locale di organizzazioni pubbliche e private per facilitare la diffusione di buone pratiche, per agevolare la risoluzione di criticità emergenti nel processo di attuazione del GPP, per confrontare le soluzioni migliori per lo sviluppo del mercato green e per dare informazioni o suggerire proposte ai referenti regionali in seno al Comitato di

Gestione, per migliorare la diffusione dei CAM e per renderli più efficaci, con ulteriori o differenti requisiti ambientali e sociali, o per definirli su nuove categorie di appalto o concessioni;

- la realizzazione di campagne informative per le aziende operanti nei settori coinvolti dai CAM e la creazione di eventuali sportelli per le imprese per dare informazioni e facilitare l'accesso alle commesse pubbliche conformi ai CAM, con l'eventuale collaborazione delle Camere di commercio locali;

- la mappatura, nei settori in cui operano i CAM e nelle relative filiere, dei punti di debolezza che impediscono a livello locale o interregionale la diffusione di modelli di economia circolare, delle filiere verdi, delle simbiosi industriali promosse dai CAM e l'identificazione delle azioni e delle risorse da mettere a disposizione per superare tali criticità (ad esempio, la creazione di Reti Regionali di sottoprodotti, che supportino, sul lato dell'offerta, la mappatura ed il monitoraggio delle tipologie di sottoprodotti attuali e potenziali, nelle varie filiere produttive regionali, anche eventualmente mettendo in evidenza costi e benefici dei possibili percorsi alternativi e, sul lato domanda, l'individuazione dei potenziali utilizzatori, azioni per migliorare la valorizzazione del ciclo dei rifiuti, per sviluppare modelli agro-alimentare a minori impatti ambientali, diffondere tecnologie o soluzioni per ridurre l'inquinamento idrico o atmosferico, per tutelare la biodiversità, anche a livello della fauna ittica etc.);

- l'attuazione di azioni mirate a far sviluppare capacità imprenditoriali, a migliorare le infrastrutture, a creare reti fra aziende, a sostenere nuovi investimenti, che consentano la diffusione dei modelli di economia circolare o delle filiere verdi promosse dai CAM o che possano trovare opportuna valorizzazione grazie ai CAM stessi, anche su nuove categorie di appalti o concessioni;

- azioni di supporto agli uffici regionali, alle stazioni appaltanti e alle imprese per la diffusione degli appalti pubblici verdi e delle iniziative per dematerializzare i fabbisogni, anche in considerazione con le misure e gli obiettivi previsti dai PR FERS 2021-2027 e le strategie regionali di sviluppo sostenibile;

- il monitoraggio sull'organizzazione delle principali stazioni appaltanti regionali, per verificare il rispetto delle indicazioni operativo-gestionali previste nel paragrafo 4.1 "Azioni specifiche per le stazioni appaltanti";

- la redazione di report annuali sulle azioni intraprese, da condividere nell'ambito dei tavoli previsti dal Protocollo di intesa.

Al fine di consentire l'attuazione delle azioni individuate in



detti Piani nelle tempistiche ivi previste, nei medesimi piani dovrebbero essere allocate apposite risorse finanziarie.

In ordine agli obiettivi del presente Piano, le Regioni e Province autonome, inoltre, attivano le seguenti azioni:

- il coinvolgimento della Rete degli Osservatori regionali dei contratti pubblici, costituita dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, per l'attivazione del monitoraggio sull'applicazione dei CAM, d'intesa con ANAC;

- l'aggiornamento dei prezzari regionali che devono comprendere anche prodotti e materiali conformi ai CAM in funzione della disponibilit  degli stessi sul mercato".

Le Regioni hanno anche un'ulteriore ruolo, discendente dal cronoprogramma della Strategia nazionale in materia di economia circolare (SEC) adottato con D.M. 19 settembre 2022, che prevede che, nell'ambito del tavolo permanente con le Regioni istituito dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, sia condiviso un Decreto Direttoriale della competente Direzione Generale del citato Ministero, con la programmazione annuale dei Decreti recanti i Criteri Ambientali Minimi, entro il primo trimestre di ciascun anno durante il triennio 2023-2025.

Analogamente le Citta' metropolitane, alcune delle quali sottoscrittrici di un Protocollo di intesa volto a favorire l'applicazione dei CAM, sono invitate a condividere le loro esperienze e a mettere a fattor comune le relative migliori pratiche, affinche' vi sia un progressivo miglioramento dei risultati ambientali e sociali, e a comunicare anche alla competente Direzione del Ministero dell'Ambiente i progressi compiuti.

Altresi' si evidenzia l'importanza del ruolo del Sistema Nazionale di Protezione Ambiente in merito alle attivita' di supporto tecnico agli enti territoriali in termini di iniziative di comunicazione, di sensibilizzazione e di formazione, di redazione di studi finalizzati alla valutazione dei benefici ambientali derivanti dall'applicazione dei CAM e di eventuali altri criteri ambientali introdotti dalle stazioni appaltanti, di esecuzione di studi di Life Cycle Assessment, nonche' per sperimentare o mettere a punto metodologie di analisi dei costi lungo il ciclo di vita ambientale su determinate categorie di prodotti o servizi o come supporto tecnico alle stazioni appaltanti in fase di esecuzione contrattuale per la verifica del rispetto dei CAM.

Al fine di ottenere informazioni in ordine alle esperienze attuative dei Criteri ambientali minimi, all'efficacia delle iniziative condotte al fine di facilitarne l'attuazione, agli esempi

virtuosi in materia di appalti pubblici verdi, sostenibili, circolari, incluse eventuali esperienze relative alla valutazione degli effetti ambientali e sociali di tali pratiche, nonché al fine di ottenere suggerimenti per migliorare le azioni condotte a livello centrale o periferico, sono costituiti tavoli o occasioni di confronto con stazioni appaltanti, ad esempio anche tramite rilevazioni su campioni rappresentativi di stazioni appaltanti o dedicando giornate ad hoc nell'ambito degli "Open day sul Piano d'azione nazionale sulla sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione", di cui al successivo paragrafo 5.3 "Azioni di comunicazione e formazione".

## 5.2 Il ruolo delle associazioni di categoria e delle Camere di commercio

Il ruolo delle associazioni di categoria e delle Camere di commercio è strategico nella fase di definizione dei CAM e nella fase applicativa.

L'utilità di tali soggetti risiede nella possibilità di interfacciarsi con le imprese e diffondere le informazioni relative ai CAM in modo tale da migliorare l'accesso delle imprese alla fase di definizione dei CAM nonché far sì che tali imprese ricevano informazioni con sufficiente anticipo sui CAM in corso di adozione. Tali soggetti possono supportare le imprese fornendo assistenza per favorire l'accesso alle commesse pubbliche verdi e per la creazione di filiere verdi a livello locale.

I rappresentanti di tali enti dovranno farsi parte attiva nel percorso di qualificazione ambientale delle commesse pubbliche delineato dalle indicazioni del presente Piano d'azione e dai CAM e mettere in evidenza eventuali difficoltà che verranno segnalate alla competente Direzione generale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica e, eventualmente, condivise nel Comitato di Gestione affinché, attraverso appropriate azioni di governance, possano essere risolte.

Tra tali azioni di governance si evidenzia l'opportunità che la citata Direzione generale si attivi, ad esempio, stipulando Protocolli di intesa dedicati alla formazione di specifici referenti dei CAM presso tali organizzazioni, che possano garantire a loro volta una qualità adeguata della formazione a livello nazionale, sia a favore di operatori economici che delle stazioni appaltanti.

Per le finalità sopra richiamate sarebbe inoltre opportuno che presso le Camere di Commercio fossero istituiti sportelli informativi

rivolti ai produttori delle varie categorie merceologiche oggetto dei CAM, per supportare i produttori nei piani di miglioramento dei propri prodotti e servizi, nonché dei propri processi produttivi e gestionali.

### 5.3 Azioni di comunicazione e formazione

#### Comunicazione

Per migliorare l'efficacia del Piano d'azione e dei CAM, è opportuno garantire un flusso di informazioni costante tra Ministero e i soggetti interessati, durante la definizione e durante la fase applicativa dei CAM stessi.

Un maggiore scambio di informazioni durante l'attività di definizione dei CAM sarà garantito dalla rinnovata procedura e avverrà principalmente per il tramite del principale canale informativo del Piano d'azione, ovvero il portale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ed altri eventuali strumenti (notiziari, newsletter ecc.). In particolare, nella sezione dedicata agli appalti verdi, sono comunicate le principali notizie concernenti i CAM.

La Direzione competente del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica si attiverà al fine di rendere il tessuto imprenditoriale più preparato a rispondere ai futuri standard ambientali delle commesse pubbliche e a definire CAM il più possibile adeguati alla soddisfazione delle diverse esigenze delle stazioni appaltanti, trovando un punto di equilibrio tra vincoli ed esigenze di diversa natura, attraverso apposita comunicazione, con la rete di soggetti pubblici e privati e, per lo scambio di informazioni con gli operatori economici, eventuali nuovi accordi di collaborazione, anche eventualmente con il sistema camerale.

Al fine di dare la possibilità alla più ampia platea di soggetti di fare segnalazioni, proposte o quesiti, potranno essere organizzate inoltre delle giornate "Open day sul Piano d'azione nazionale sulla sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione", eventualmente su settori specifici, di accesso libero agli stakeholders, quale ulteriore occasione di confronto e dialogo con i referenti tecnici presso il MASE che si occupano della definizione dei CAM.

#### Formazione e assistenza tecnica

A supporto del Piano d'azione, nell'ambito del Progetto CREIAMO PA, che durerà sino al 2023<sup>31</sup>, è stata predisposta una apposita scheda

progettuale (la Linea di Intervento/Work Package: MATT L1 WP1 - "Formazione e diffusione del Green Public Procurement").

Questa Linea di attivita', rivolta principalmente alle stazioni appaltanti, ha previsto azioni formative in materia di appalti pubblici sostenibili attraverso diversi strumenti: formazione a distanza (FAD e webinar), workshop e attivita' di accompagnamento ("affiancamenti on the job") sui CAM e su altre buone pratiche relative all'implementazione di strategie di appalti pubblici verdi.

Il corso di formazione a distanza (FAD) sul tema del GPP prevede l'erogazione di 15 moduli formativi, sette inerenti agli aspetti generali del GPP e otto sui singoli CAM in relazione alle diverse categorie merceologiche e alle procedure per rendere "sostenibili" gli appalti della PA. I Webinar prevedono momenti formativi a distanza su singoli CAM o singole tematiche.

Gli affiancamenti on the job, erogati in base a manifestazioni di interesse avanzate dalle Regioni, hanno lo scopo di fornire assistenza tecnica per delineare ed attuare policy in materia di appalti pubblici verdi e per supportare gli enti e le stazioni appaltanti nella stesura della documentazione di gara.

Per realizzare i percorsi di e-learning e per facilitare l'interscambio di informazioni e la creazione di network e' stata realizzata una piattaforma web dedicata al Progetto, per usufruire, previa iscrizione, dei materiali formativi, aggiornati tenendo conto degli aggiornamenti dei Criteri Ambientali Minimi e dell'adozione di nuovi CAM.

Tali attivita' sono interconnesse con alcune delle azioni previste nell'ambito del Protocollo di intesa tra Ministero della Transizione Ecologica, gia' Ministero dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare e la Conferenza delle Regioni e Province autonome, in fase di rinnovo, che ha fra i principali obiettivi quello di far accrescere e armonizzare le competenze in materia di appalti pubblici verdi a livello territoriale a favore sia di stazioni appaltanti che di operatori economici, con il coinvolgimento del Sistema Nazionale Protezione Ambiente che, attraverso la piattaforma e-learning di ISPRA, ha attivato a sua volta un programma di formazione interno e di ITACA.

A supporto di questa attivita' di formazione il Ministero si avvale della collaborazione anche della rete delle Citta' Metropolitane.

Altresi', per rafforzare ed ampliare l'offerta formativa, la competente direzione del Ministero, la Direzione Generale per l'Economia Circolare, ha stipulato, in data 25 marzo 2021, una apposita convenzione con Invitalia di durata triennale, che prevede

attività formativa a distanza nonché l'implementazione di una piattaforma telematica progettata per facilitare il processo di definizione dei CAM secondo i principi guida cui deve attenersi la relativa procedura.

La Scuola Nazionale dell'Amministrazione, nell'ambito del corso per la gestione sostenibile degli appalti di lavori, forniture e servizi e per il rilascio del diploma in esperto in management della sostenibilità, ha altresì previsto formazione specifica dedicata, con focus su vari temi utili a comprendere le potenzialità e la necessità di utilizzare in modo strategico gli appalti pubblici e facilitare l'attuazione dei Criteri Ambientali Minimi.

Altre iniziative formative sono state sviluppate e dovranno continuare ad essere sviluppate nell'ambito degli ordini professionali (architetti, ingegneri, settore medico-ospedaliero, avvocati) e con gruppi di soggetti chiave (Accredia - organismi di valutazione della conformità, UNI), così come nei master e nei corsi universitari. È evidente, infatti, il ruolo chiave che possono assumere a tale riguardo gli ordini professionali e la Rete delle Professioni Tecniche, le Università, i Politecnici, gli Istituti Tecnico-professionali specializzati nell'edilizia in riferimento alle azioni di formazione e informazione in materia di CAM, quale attività strategica anche per trasferire know how e modelli virtuosi nel settore privato.

In particolare, gli enti che hanno lo scopo o le competenze per erogare attività formativa nel settore edile, dovrebbero includere un adeguato numero di ore formative o corsi specialistici sui CAM settoriali, il life cycle costing, il life cycle assessment e le pratiche di appalti circolari in modo tale da formare professionisti in grado di assicurare l'efficientamento e la riduzione degli impatti ambientali del patrimonio edilizio nazionale sia pubblico che privato.

Anche la formazione in materia di appalti pubblici erogata da altri enti, quale quella obbligatoria prevista nell'ambito del Piano triennale per la prevenzione della corruzione prevista dalla legge 6 novembre 2012 n. 190 e non soggetta al tetto di spesa definito dall'art. 6, comma 13, del decreto-legge n. 78/2010, dovrebbe prevedere appositi moduli dedicati agli appalti sostenibili.

Altre iniziative per fornire indirizzi in materia di appalti pubblici verdi potranno essere assunte anche nell'ambito del protocollo di intesa tra Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), sottoscritto il 29 ottobre 2021, che prevede, fra le linee di

attività, la condivisione di atti di indirizzo, linee guida, clausole-tipo per bandi e capitolati, al fine di fornire ausilio alle stazioni appaltanti garantendo uniformità di indirizzi e una corretta applicazione delle disposizioni relative ai Criteri Ambientali Minimi e l'attività di formazione in materia di appalti pubblici verdi.

Con riferimento alle diverse iniziative sopra descritte, visto il Piano nazionale di formazione per la professionalizzazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (PNF) realizzato dal Ministero delle infrastrutture e trasporti in collaborazione con ITACA, quale (organo tecnico della Conferenza delle Regioni), IFEL (Fondazione Anci) e Scuola Nazionale dell'Amministrazione, in attuazione dell'art.7 comma 7bis della legge 11 settembre 2020 n. 120 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali», e' necessario attivare un coordinamento operativo per rafforzare ed ampliare le diverse linee di azione del PNF anche in materia di appalti pubblici verdi.

---

<sup>31</sup> Tali attività saranno svolte nell'ambito del progetto CREIAMO PA - PON GOV 2014-2020

Osservatorio del percorso attuativo del Piano d'Azione

Grazie a tali programmi formativi ed informativi, alle attività legate ai protocolli di intesa e alle informazioni raccolte durante la fase applicativa dei CAM, si provvederà alla redazione di pubblicazioni e rapporti, con informazioni sulle attività attuative del Piano d'azione, sui dati del monitoraggio e sui punti di forza e di debolezza emersi, utili ad individuare le iniziative per massimizzare l'efficacia del Piano per promuovere uno sviluppo sostenibile.

#### 5.4 Il monitoraggio

Nella COM (2008)400 "Appalti verdi per un ambiente migliore" e' 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.

A livello nazionale, analogamente, un monitoraggio e' necessario sia ai fini del controllo del rispetto della normativa sia per stimare i benefici economici ed ambientali derivanti dall'applicazione dei CAM.

L'art. 213, comma 9, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 alla luce del decreto correttivo del 19 aprile 2017, n. 56, ha assegnato ulteriori funzioni dell'Autorita' Nazionale Anticorruzione nel settore dei contratti pubblici, attribuendo all'autorita' il compito di monitorare "l'applicazione dei criteri ambientali minimi di cui al decreto di cui all'articolo 34 comma 1 ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilita' dei consumi nel settore della pubblica amministrazione" attraverso la sezione centrale dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali aventi sede presso le Regioni e le Province Autonome ed organizzato secondo l'apposito protocollo d'intesa sottoscritto da ANAC, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dalle stesse Regioni e delle Province Autonome"<sup>32</sup>. Tale compito, non e' stato confermato nell'ambito della disciplina dei contratti pubblici riformata con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, ma rimane efficace fino alla relativa scadenza il citato Protocollo di intesa tra Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e l'ANAC sottoscritto in data 29 ottobre 2021 di durata triennale che pone, come prima attivita' ambito della collaborazione, quella relativa al monitoraggio e alla vigilanza sull'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi.

La prima fase sperimentale di detto monitoraggio e' condotta su base campionaria, con il coinvolgimento tecnico-scientifico del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto Inquinamento Atmosferico. Tali rilevazioni saranno affiancate da indagini condotte nei settori produttivi interessati dai Criteri ambientali minimi, quale ulteriore attivita' prevista nell'ambito di un Accordo di collaborazione tra la Direzione generale per l'Economia circolare ed il citato Istituto del CNR sottoscritto in data 21 dicembre 2022, al fine di ottenere una rappresentazione dell'effetto leva nei mercati di riferimento rispetto al livello di attuazione degli obblighi previsti dal codice dei contratti pubblici legati all'introduzione dei CAM nella documentazione progettuale e di gara.

I risultati dei monitoraggi annuali sono utili per orientare al meglio la strategia degli appalti pubblici verdi e saranno diffusi

attraverso gli strumenti di comunicazione all'uopo dedicati che verranno messi a disposizione dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

I dati sul valore economico e sul numero di contratti conformi ai CAM potranno essere utilizzati anche come indicatori nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo Sostenibile, nell'ambito delle rilevazioni sull'obiettivo 12 "assicurare produzioni e consumi sostenibili", che è accompagnato da un sotto-obiettivo sugli appalti pubblici verdi nonché per monitorare i progressi nazionali compiuti nell'ambito del Piano d'azione dell'Unione Europea sull'economia circolare di cui alla COM (2020) 98, oltre che per fornire riscontro alle future richieste della Commissione Europea, previste dall'art. 83 della Direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici e dall'art. 99 della Direttiva 2014/25/UE sulle procedure di appalto per gli enti erogatori dei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali. Tali Direttive stabiliscono infatti che la Commissione Europea debba richiedere agli Stati Membri, al massimo ogni tre anni, informazioni sull'applicazione pratica delle politiche strategiche nazionali in materia di appalti strategici.

---

<sup>32</sup> Tale competenza era stata attribuita anche dall'art. 19 della legge 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", novellando il codice dei contratti pubblici previgente.

## 5.5 Prospettive in merito alle verifiche di conformità ai CAM

Per facilitare le verifiche di conformità ai Criteri Ambientali Minimi nonché per fornire l'opportunità di rendere pubbliche e affidabili le informazioni relative alla conformità ai CAM stessi, potrà essere promossa l'istituzione di uno strumento di verifica, quale un'etichettatura con le caratteristiche previste dall'art. 69 del decreto legislativo n. 50/2016 e confermate nell'allegato II.5 ai sensi dell'art. 80 del decreto legislativo n. 36/2023, basato su rapporti di prova e certificazioni rilasciate da Organismi della valutazione della conformità competenti accreditati a norma del Regolamento (UE) n. 765/2008 e su periodiche verifiche di sorveglianza in situ.

Tale strumento, appropriato per i prodotti e servizi non rientranti nel campo di applicazione del marchio di qualità ecologica Ecolabel UE, quali, ad esempio, le cartucce di toner e a getto di inchiostro



nonche' per i prodotti per i quali le prestazioni ambientali del marchio di qualita' ecologica Ecolabel europeo sono troppo selettive per il mercato degli appalti pubblici ed, eventualmente, per i settori produttivi che, per caratteristiche strutturali, non possono accedere al marchio Made green in Italy, istituito ai sensi dell'articolo 21, comma 1, della legge 28 dicembre 2015, n. 221, con Decreto del Ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare 21 marzo 2018, n. 56, porrebbe l'Italia in linea con molti paesi, anche al di fuori dell'Unione Europea, che hanno istituito da tempo un marchio ecologico nazionale elaborato conformemente alla norma tecnica UNI EN ISO 14024 per supportare l'esigenza di cambiare i propri modelli di produzione e consumo e che su di esso basano anche le proprie politiche nazionali di appalti pubblici sostenibili. Tale etichetta potrebbe annettere anche i criteri sociali, analogamente all'evoluzione in corso nell'ambito del marchio di qualita' ecologica Ecolabel UE e dei Criteri Ambientali Minimi.