



CONFINDUSTRIA

**GREEN PUBLIC PROCUREMENT:  
UNA DOMANDA GIUSTA PER UNA ECONOMIA  
CIRCOLARE E SOSTENIBILE**

**LA POSIZIONE DI CONFINDUSTRIA**

Con la collaborazione di:



\*\*\*\*

*Ottobre 2019*

La redazione del documento è stata possibile grazie alla collaborazione della Fondazione Ecosistemi e delle imprese e Associazioni di Confindustria, nell'ambito delle attività del Gruppo Tecnico Industria e Ambiente, presieduto da Claudio Andrea Gemme.

A loro va il nostro sentito ringraziamento.

*Andrea Bianchi, Massimo Beccarello, Marco Ravazzolo,*

*Giulio Molinaro, Caterina Mancusi, Marco Valli.*

Il documento è tutelato dalle norme sul diritto d'autore. La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica sono riservati in tutti in Paesi.

## SOMMARIO

EXECUTIVE SUMMARY.....	1
1° PARTE - INQUADRAMENTO E ANALISI DEL GPP .....	4
IL CONTESTO EUROPEO DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT .....	4
IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN ITALIA.....	9
CONSEGUENZE DELLA NON APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 34 DEL CODICE DEGLI APPALTI.....	14
RISCHI E OPPORTUNITÀ DEL GPP VISTO DALLA PARTE DELLE IMPRESE .....	18
PRINCIPI E METODI DIDEFINIZIONE ED AGGIORNAMENTO DEI CAM .....	18
COMPLESSITÀ DEI REQUISITI E CHIAREZZA DELLE MODALITÀ DI VERIFICA .....	20
TRASPARENZA, PARITÀ DI TRATTAMENTO E NON DISCRIMINAZIONE, CONCORRENZIALITÀ, PROPORZIONALITÀ.....	22
LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE E I COSTI DEL MIGLIORAMENTO AMBIENTALE DELL'OFFERTA .....	23
I CAM E LE POLITICHE DI PREZZO: LA METODOLOGIA LCC .....	26
CAPACITÀ E COMPETENZE DELLE STAZIONI APPALTANTI E VALORIZZAZIONE E DIFFUSIONE DELLE BUONE PRATICHE PUBBLICHE .....	28
LA COLLABORAZIONE ANAC-MATTM.....	31
GLI APPALTI INNOVATIVI E GLI ACCORDI PRE-COMMERCIALI.....	31
LE AZIENDE DI INTERESSE PUBBLICO E I SISTEMI DI QUALIFICAZIONE AMBIENTALE DEI FORNITORI.....	34
IL GPP E L'EFFETTO DOMINO NEL SISTEMA DELLE IMPRESE .....	36
LE CERTIFICAZIONI AMBIENTALI PER LA TRACCIABILITÀ AMBIENTALE DEI PROCESSI E DEI PRODOTTI.....	37
L'EVOLUZIONE DEL GPP NEL QUADRO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE .....	42
2° PARTE - POSITION PAPER SUGLI ACQUISTI CIRCOLARI E SOSTENIBILI .....	45
PREMESSA.....	45
IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT PER CONFINDUSTRIA .....	46

L'AMBITO DI INTERVENTO E GLI OBIETTIVI DEL PIANO DI AZIONE GPP DI CONFINDUSTRIA.....	49
LE AZIONI DA REALIZZARE .....	52
1. I CRITERI AMBIENTALI MINIMI .....	52
2. LA CONOSCENZA DEL MERCATO VERDE .....	52
3. LA QUALITÀ AMBIENTALE DEI PROCESSI E DEI PRODOTTI .....	53
4. LA MISURA DELLA PRESTAZIONE AMBIENTALE E DEL COSTO DEL CICLO DI VITA.....	53
5. RISORSE MANAGERIALI COMPETENTI.....	53
6. GLI APPALTI INNOVATIVI E GLI ACCORDI PRECOMMERCIALI .....	54
7. LA DIMOSTRAZIONE DEL POSSESSO DEI REQUISITI AMBIENTALI.....	54
8. LA CONOSCENZA DELLE BUONE PRATICHE DI GPP.....	54
9. LA COMPETENZA DEGLI UFFICI GARE DELLE AZIENDE.....	55
10. LA TRASFORMAZIONE DEI PRODOTTI IN SERVIZI.....	55
APPENDICE alla 1° parte .....	56
I CAM Edilizia .....	56
FOCUS: Calcestruzzo.....	57
Focus Legno strutturale.....	60
FOCUS: Qualità ambientale interna - comfort acustico e controllo solare .....	60
FOCUS: Risparmio Idrico .....	63
I CAM ARREDO per interni.....	64
I CAM ARREDO URBANO .....	66
I CAM del settore ICT.....	67
I CAM Settore Gestione Dei Rifiuti Urbani .....	67
I CAM ristorazione collettiva .....	70

## EXECUTIVE SUMMARY

A ottobre 2018, CONFINDUSTRIA ha pubblicato un Rapporto<sup>1</sup> con il quale ha ritenuto opportuno fornire il proprio contributo per completare la transizione verso un modello economico “circolare”, ovvero nel quale, secondo la Commissione Europea, *“il valore dei prodotti, dei materiali e delle risorse è mantenuto quanto più a lungo possibile e la produzione di rifiuti è ridotta al minimo”,* perché ritiene tale nuovo modello di crescita *“una componente indispensabile degli sforzi messi in campo dall’Unione europea per sviluppare un’economia che sia sostenibile, rilasci poche emissioni di biossido di carbonio, utilizzi le risorse in modo efficiente e resti competitiva”*<sup>2</sup>.

CONFINDUSTRIA condivide e ha fatto propria tale convinzione, al punto da formulare una serie di proposte per superare gli ostacoli di tipo normativo, tecnologico ed economico, che rallentano questo cambio di paradigma nel modo di produrre e consumare beni e risorse di cui possiamo disporre.

Tra gli interventi da mettere in atto per stimolare il mercato delle materie ottenute a partire da un residuo/rifiuto, CONFINDUSTRIA aveva sottolineato, già in quella sede, il contributo determinante che il Green Public Procurement (GPP), ossia gli acquisti verdi della pubblica amministrazione, può fornire.

Il GPP va, infatti, considerato come stimolo e occasione per fare ricerca, per innovare e, conseguentemente, per migliorare la capacità competitiva delle imprese, accrescendo la loro velocità di penetrare nel mercato e, di conseguenza, rappresenta un vero e proprio strumento di politica industriale orientata alla sostenibilità ambientale.

Se nel 2008, la Comunicazione della Commissione Europea *“Appalti pubblici per un ambiente migliore”* aveva fissato obiettivi specifici per il GPP, stabilendo misure di sostegno all’attuazione del programma, la strategia Europa 2020 ha individuato negli appalti pubblici *“uno dei principali strumenti per conseguire una crescita intelligente sostenibile ed inclusiva”*.

In Italia, il mercato degli acquisti pubblici vale circa il 10% del PIL del nostro Paese. A partire da questi numeri, è evidente il peso specifico e l’influenza sul mercato e sulle filiere produttive delle scelte operate dalla Pubblica Amministrazione attraverso i propri acquisti.

Pertanto, recependo le indicazioni della Commissione europea, anche l’Italia, nel 2008, ha sviluppato un proprio *“Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della PA”* (PAN GPP – acquisti verdi).

CONFINDUSTRIA ha collaborato a suo tempo al Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione e ha partecipato attivamente alla definizione dei criteri

---

<sup>1</sup><https://www.confindustria.it/wcm/connect/b13312a2-c733-4eae-939b-04613f0086f2/Rapporto+Economia+Circolare+Confindustria+Ottobre+2018.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-b13312a2-c733-4eae-939b-04613f0086f2-mvbuzpZ>

<sup>2</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0614&from=IT>

ambientali minimi (CAM), attraverso un confronto costante nell'ambito del Tavolo di lavoro permanente, istituito presso il Ministero dell'Ambiente e aperto alla partecipazione delle parti sociali, del mondo della ricerca e degli altri soggetti interessati.

Con l'entrata in vigore del nuovo "Codice Appalti" nel 2016, il GPP è inoltre da considerare non solo come valore aggiunto, ma come standard da utilizzare in tutte le gare d'appalto della Pubblica Amministrazione e, di fatto, tutte le imprese che non si adeguano ai nuovi modelli di produzione sostenibili saranno automaticamente escluse dalle gare e dal mercato.

Le nuove disposizioni normative sono pertanto da accogliere favorevolmente, nella misura in cui sono proiettate a promuovere una strategia e una politica di sviluppo sostenibile, nella consapevolezza che la sfida ambientale rappresenta un'opportunità di crescita per il Paese. Ciò premesso, per imprimere un concreto impulso alla *green economy*, anche tramite il forte contributo del GPP, sono necessari indirizzi chiari, certi e di lungo termine, che riescano a giustificare e anche accompagnare gli sforzi e gli investimenti delle imprese verso le politiche di sostenibilità ambientale.

È importante, infatti, sottolineare lo sforzo messo in atto dall'Industria per collocarsi ai primi posti in Europa in relazione alle *performance* sul riciclo. Secondo l'ultimo rapporto ISPRA, in Italia, dei 135 milioni di tonnellate di rifiuti prodotti dalle imprese nel 2017, il 79% viene riciclato e l'1,5% va a recupero energetico. Sono dati importanti, che andrebbero giustamente valorizzati. A fronte di tale impegno andrebbero intraprese misure premianti per il materiale da riciclo "locale".

Da queste necessità è nato dunque questo lavoro, che si prefigge l'obiettivo di analizzare da un lato lo stato dell'arte dell'implementazione dello strumento del GPP nel nostro Paese e, dall'altro, fornire possibili linee d'intervento e azioni per superare le criticità identificate, al fine di porre in essere un vero e proprio Piano di azioni volto rendere il GPP un concreto strumento di politica ambientale e industriale.

In tal senso, CONFINDUSTRIA, con il supporto delle sue Imprese e Associazioni, e in collaborazione con la Fondazione Ecosistemi, ha elaborato questo Rapporto, strutturato in modo da fornire, nella prima parte, un inquadramento e analisi del GPP, all'interno della quale, partendo da una panoramica europea e nazionale, ha identificato, anche con il supporto di una analisi giurisprudenziale, quali sono i principali rischi e opportunità che, sulla base delle esperienze, hanno caratterizzato questo meccanismo di acquisto, ovvero:

- principi e metodi di definizione ed aggiornamento dei CAM;
- complessità dei requisiti e chiarezza delle modalità di verifica;
- la presenza di sostanze pericolose;
- il contenuto minimo di materiale riciclato nel prodotto;
- trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione, concorrenzialità, proporzionalità;
- piccole e medie imprese e i costi del miglioramento ambientale dell'offerta;
- i CAM e le politiche di prezzo: la metodologia LCC;

- capacità e competenze delle stazioni appaltanti e valorizzazione e diffusione delle buone pratiche pubbliche;
- la collaborazione ANAC-MATTM;
- gli appalti innovativi e gli accordi pre-commerciali;
- le aziende di interesse pubblico e i sistemi di qualificazione ambientale dei fornitori;
- il GPP e l'effetto domino nel sistema delle imprese;
- le certificazioni ambientali per la tracciabilità ambientale dei processi e dei prodotti.

Proponendo, poi, in chiusura della prima parte, una possibile evoluzione del meccanismo, nel contesto dell'economia circolare, partendo dall'identificazione dei bisogni.

Nello specifico, è necessario arrivare a una visione strategica di tale strumento che parta, innanzitutto, dalla promozione di buone pratiche, che possono includere:

- preferire un servizio invece dell'acquisto di un prodotto;
- focalizzarsi sul *product design*, sul suo ciclo di vita, tenendo conto di strategie come *buy – sell back*, *buy – resell* e i sistemi di servizi;
- collaborare con i fornitori e un mercato più ampio per trovare soluzioni circolari.

La seconda parte del Rapporto rappresenta, invece, un vero e proprio *position paper*, all'interno del quale vengono individuati obiettivi puntuali e azioni conseguenti da mettere in atto per facilitare l'utilizzo e la diffusione di questo strumento:

1. i criteri ambientali minimi (CAM);
2. la conoscenza del mercato verde;
3. la qualità ambientale dei processi e dei prodotti;
4. la misura della prestazione ambientale e del costo del ciclo di vita;
5. risorse manageriali competenti;
6. gli appalti innovativi e gli accordi pre-commerciali;
7. la dimostrazione del possesso dei requisiti ambientali;
8. la conoscenza delle buone pratiche di GPP;
9. la competenza degli uffici gare delle aziende;
10. la trasformazione dei prodotti in servizi.

## 1° PARTE - INQUADRAMENTO E ANALISI DEL GPP

### IL CONTESTO EUROPEO DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT

Il 27 Novembre 1996, il Libro Verde sugli appalti pubblici nell'Unione Europea apre con una riflessione: *“generare una crescita sostenuta a lungo termine, creare occupazione, favorire lo sviluppo di imprese in grado di sfruttare le opportunità offerte dal mercato integrato più vasto del mondo e di sostenere efficacemente la concorrenza sui mercati globali, consentire ai contribuenti e agli utenti di fruire di servizi pubblici di migliore qualità a minor costo: sono questi gli obiettivi del mercato unico per il raggiungimento dei quali l'attuazione di una politica efficace in materia di appalti pubblici si rivela d'importanza fondamentale (...) Una politica più aperta in materia di appalti pubblici comporta, ovviamente, molti altri vantaggi, forse meno evidenti (...) procedure di aggiudicazione leali, non discriminatorie e trasparenti, nonché la possibilità per i fornitori di far valere i propri diritti davanti ai tribunali nazionali, riducono il rischio di frode e di corruzione nelle amministrazioni”* e ancora *“predisporre le condizioni di concorrenza necessarie affinché gli appalti pubblici siano aggiudicati senza discriminazioni, pervenire a un'utilizzazione razionale del denaro pubblico attraverso la scelta dell'offerta migliore, rendere accessibile ai fornitori un mercato unico che offra importanti sbocchi e rafforzare così la competitività”*<sup>3</sup>

In questo quadro di ampio respiro, generato da situazioni e problematiche di natura socio – economica, connesse ai fenomeni di despazializzazione e rispazializzazione tipici della globalizzazione, il successo di nuovi e vecchi attori è determinato dalla loro capacità di saper interpretare, con visione originale, le nuove possibilità di azione. Ed è proprio in questo contesto che si inserisce il richiamo ad integrare negli appalti pubblici anche gli obiettivi di politica ambientale; poiché, *“in ragione delle loro dimensioni, tali appalti possono infatti avere ripercussioni molto importanti su talune attività economiche ovvero anche rivelarsi determinanti per lo sviluppo commerciale di taluni prodotti”*.

Nato inizialmente con natura volontaria, il **Green Public Procurement (GPP)** mira, quindi, a favorire lo sviluppo di mercati e prodotti a basso impatto ambientale, facendo leva sulla domanda pubblica. Nel corso di tutto il decennio successivo alla pubblicazione del Libro Verde sugli appalti pubblici, la Commissione Europea ha aumentato progressivamente la propria attenzione verso lo strumento del GPP, ponendolo al centro del percorso avviato per lo sviluppo di politiche volte a stimolare l'evolversi di un mercato di valenza maggiormente “ecologica”, ed oggi anche circolare.

Passando per la strategia di Politica Integrata di Prodotto (IPP) e per il Piano di azione per la diffusione delle tecnologie ambientali (ETAP)<sup>4</sup>, si è arrivati alla definizione degli indirizzi per gli Stati Membri, che sono stati chiamati ad adottare i Piani di Azione Nazionali per il GPP.

<sup>3</sup>Commissione Europea - Libro verde “*Gli appalti pubblici nell'Unione Europea*”; 27 novembre 1996.

<sup>4</sup>COM (2003) 302 “*Politica integrata dei prodotti: Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale*”; COM (2004) 38 “*Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea*”

Nel 2008 con la Comunicazione Appalti Pubblici per un Ambiente Migliore<sup>5</sup>, la Commissione europea ha fissato l'obiettivo di adozione dei criteri ambientali nel 50% degli acquisti pubblici e rafforzato il percorso di realizzazione di strumenti operativi ed informativi sul Green Public Procurement (GPP) definito come *“un processo per mezzo del quale le Autorità pubbliche cercano di approvvigionarsi di beni, servizi e opere, che abbiano un impatto ambientale ridotto, tenuto in considerazione l'intero ciclo di vita”*. Il GPP è quindi uno strumento trasversale che combina disposizioni di natura contrattualistica pubblica con disposizioni in materia di tutela ambientale, nell'accezione più ampia.

Una impostazione strategica degli appalti pubblici comporta quindi, necessariamente, un perfezionamento del mercato unico europeo. Concorrenza e accessibilità sono elementi fondamentali per l'industria e l'innovazione. Tale necessità viene riportata all'attenzione con il *Single Market Act*, l'Atto per il mercato unico, con le sue “12 leve” per stimolare e rafforzare la crescita dello stesso.

Tra le 12 leve, particolare rilevanza nella fattispecie ha quella riguardante gli appalti pubblici, che si focalizza sulla necessità di modificare quello che è l'attuale quadro normativo. Viene infatti inserita, quale necessità imprescindibile, una *“revisione e ammodernamento del quadro normativo degli appalti pubblici”*<sup>6</sup>. Si sottolinea il bisogno di sostenere una domanda di beni, opere e servizi rispettosi dell'ambiente, nonché socialmente innovativa e responsabile. Gli appalti pubblici sono visti come un *“utile strumento per incoraggiare lo sviluppo di un mercato interno più ecologico, sociale e innovativo”*<sup>7</sup>.

Non viene trascurato, inoltre, un altro importante tema: la necessità di rendere le procedure amministrative più semplici e flessibili, più snelle, affinché sia agevolato l'accesso alle imprese, in particolare le PMI.

Sulla spinta di ciò, nel 2014 vengono emanate tre direttive e sulla base delle quali è stato costituito il quadro normativo italiano sul GPP<sup>8</sup>:

- Direttiva 2014/23/UE;
- Direttiva 2014/24/UE;
- Direttiva 2014/25/UE.

La Direttiva n. 23 del 26 febbraio 2014 disciplina l'aggiudicazione dei contratti di concessione, quindi *“(...) stabilisce le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione indette da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori il cui valore stimato non è inferiore alla soglia indicata all'articolo 8”*<sup>9</sup>, ossia pari o superiore a 5.186.000 €<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup>COM (2008) 400 – *“Acquisti Pubblici per un Ambiente Migliore”*

<sup>6</sup> Commissione Europea, COM (2011) 206 definitivo *“L'Atto per il mercato unico”*, 13 aprile 2011, p. 19.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup>Le Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sono state attuate nell'ordinamento italiano mediate l'adozione del D.lgs. 50/2016.

<sup>9</sup>Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, art. 1.

La Direttiva n. 24 del 26 febbraio 2014 disciplina, invece, gli appalti pubblici e abroga la precedente Direttiva 2004/18/CE, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi.

Vengono in essa stabilite *“(...) norme sulle procedure per gli appalti indetti da amministrazioni aggiudicatrici, per quanto riguarda appalti pubblici e concorsi pubblici di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore alle soglie stabilite all’articolo 4”<sup>11</sup>*.

In questo caso, interessanti sono le considerazioni del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’Unione Europea. Nello specifico, al considerando (47)<sup>12</sup> si parla di eco - innovazione, mettendo in risalto come gli appalti pubblici costituiscano non solo un motore trainante dell’innovazione, ma anche un’occasione per affrontare le principali sfide sociali di oggi, a partire dalla creazione di un rapporto qualità/prezzo più vantaggioso, riflettendosi poi in maggiori benefici, sia economici sia ambientali per la società, traducendosi così, in ultima istanza, in promotori di una **maggior crescita economica sostenibile**.

Quindi gli appalti pubblici sono visti come il miglior modo per stimolare l’innovazione. Al considerando (95) si sottolinea ancora come sia *“(...) d’importanza fondamentale sfruttare pienamente il potenziale degli appalti pubblici al fine di realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. In tale contesto, è opportuno ricordare che gli appalti pubblici sono essenziali per promuovere l’innovazione (...)”<sup>13</sup>*.

La spinta all’introduzione di elementi ambientali e sociali, cosiddetti criteri non economici, ed alla promozione dell’innovazione si riflette anche nello spostamento della normativa a favore di valutazioni secondo il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

---

<sup>10</sup>Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, art. 8.

<sup>11</sup>Direttiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, art. 1. Si riportano le soglie inizialmente stabilite all’art 4:

- 5.186.000 € per gli appalti pubblici di lavori;
- 134.000 € per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle autorità governative centrali e per i concorsi di progettazione organizzati da tali autorità; se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici operanti nel settore della difesa, questa soglia si applica solo agli appalti concernenti i prodotti menzionati nell’allegato III;
- 207.000 € per gli appalti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici sub-centrali e concorsi di progettazione organizzati da tali amministrazioni; tale soglia si applica anche agli appalti pubblici di forniture aggiudicati dalle autorità governative centrali che operano nel settore della difesa, allorché tali appalti concernono prodotti non menzionati nell’allegato III;
- 750.000 € per gli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici elencati all’allegato XIV.

Tali soglie sono state da ultimo modificate dal Regolamento Delegato (UE) 2017/2365 della Commissione del 18 dicembre 2017 come segue:

- 5.548.000 € per gli appalti di cui alla suindicata lett. a;
- 144.000 € per gli appalti di cui alla suindicata lett. b;
- 221 000 € per gli appalti di cui alla suindicata lett. c.

<sup>12</sup>Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, considerando (47).

<sup>13</sup>Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, considerando (95).

In questo quadro viene dato particolare rilievo al concetto di *Life Cycle Costing* (LCC), metodologia che consente di valutare i costi lungo l'intero ciclo di vita del prodotto, dalla produzione alla fase di smaltimento. In particolare, applicando la metodologia LCC le amministrazioni tengono conto dei costi di utilizzo delle risorse, manutenzione e smaltimento che non si riflettono nel prezzo di acquisto. Tale concetto include sia i costi diretti sostenuti dall'acquirente nel corso della durata di vita del bene (acquisto, uso, manutenzione, smaltimento, ecc...), sia i costi indiretti, imputabili alle esternalità ambientali (effetti monetizzati degli impatti sociali ed ambientali non direttamente sostenuti da coloro che stanno producendo o utilizzando il prodotto).

Tutto ciò comporta due importanti osservazioni:

- eventuali esternalità negative non vengono automaticamente attribuite a tutta la società;
- non focalizzarsi su un'unica fase del ciclo di vita del prodotto permette di evitare il trasferimento del costo di eventuali esternalità ambientali su altre fasi.

Da notare anche come i costi ambientali, in generale, costituiscano un sostanziale fattore a favore dello sviluppo tecnologico, necessario per ottimizzare costi stessi.

Simile approccio comporta la necessità di strutturare con chiarezza le specifiche tecniche; questione che, al considerando (74), viene così posta: *“le specifiche tecniche fissate dai committenti pubblici devono permettere l’apertura degli appalti pubblici alla concorrenza nonché il conseguimento degli obiettivi di sostenibilità. A tal fine dovrebbe essere possibile presentare offerte che riflettono la varietà delle soluzioni tecniche, delle norme e delle specifiche tecniche prevalenti sul mercato, tra cui quelle definite sulla base dei criteri in materia di prestazione legati al ciclo di vita e alla sostenibilità del processo di produzione di lavori, forniture e servizi (...)”*<sup>14</sup>.

Sistema questo ulteriormente rafforzato dall'utilizzo delle etichettature ambientali.

Infine, la Direttiva n. 25 del 26 febbraio 2014 riguarda gli appalti nei settori speciali, ossia nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, e abroga la direttiva 2004/71/UE.

Questa Direttiva stabilisce le *“(...) norme sulle procedure per gli appalti indetti da enti aggiudicatori per quanto riguarda appalti e concorsi di progettazione il cui valore è stimato come non inferiore alle soglie di cui all’articolo 15”*<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, considerando (74).

<sup>15</sup> Direttiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26 febbraio 2014, art. 1. Si riportano, inoltre, le soglie inizialmente stabilite dall'art. 15:

- 414.000 € per gli appalti di forniture e di servizi nonché per i concorsi di progettazione;
- 5.186.000 € per gli appalti di lavori;
- 1.000.000 € per i contratti di servizi per i servizi sociali e altri servizi specifici elencati all'allegato XVII.

Tali soglie sono state da ultimo modificate dal Regolamento Delegato (UE) 2017/2364 della Commissione del 18 dicembre 2017 come segue:

- 443.000 € per gli appalti di cui alla suindicata lett. a
- 5.548.000 € per gli appalti di cui alla suindicata lett. b.

Inoltre, con il Piano d'azione per l'economia circolare del 2015, l'Unione Europea ha stabilito obiettivi ambiziosi e concreti per "chiudere il cerchio" del ciclo di vita dei prodotti. L'Unione europea riconosce in questo contesto al GPP un ruolo chiave per favorire la transizione verso l'economia circolare, impegnandosi a facilitare l'integrazione della circolarità nei Criteri Minimi Ambientali (CAM) degli acquisti pubblici verdi.

Il rapporto diretto tra acquisti pubblici ed economia circolare è ben sintetizzato nel concetto di "appalti pubblici circolari", ossia il processo attraverso il quale le autorità pubbliche acquistano lavori, beni o servizi che mirano a contribuire a cicli chiusi di energia e materiali nelle catene di approvvigionamento, riducendo nel contempo al minimo e, nel migliore dei casi evitando, gli impatti ambientali negativi e la produzione di rifiuti nell'ambito del ciclo di vita di tali lavori, beni o servizi<sup>16</sup>.

Infine, il 4 marzo 2019 la Commissione europea ha pubblicato lo Staff Working Document "*Sustainable Products in a Circular Economy – Towards an EU Product Policy Framework contributing to the Circular Economy*", nel quale ha ribadito l'importanza di sviluppare una strategia di acquisti pubblici, che includa requisiti ambientali, basati su evidenze scientifiche e sul ciclo di vita del prodotto.

A livello operativo, la DG Ambiente ha lavorato alla definizione di una serie di criteri per gli appalti pubblici "verdi" (GPP) che hanno lo scopo di agevolare le Autorità pubbliche nell'acquisto di prodotti, servizi e lavori a impatto ambientale ridotto. Il loro utilizzo è facoltativo. I criteri sono formulati in modo da poter essere integrati nella documentazione delle gare d'appalto, se la singola amministrazione lo ritiene opportuno.

I criteri europei si dividono in criteri di selezione, specifiche tecniche, criteri di aggiudicazione e clausole di esecuzione del contratto. Per ciascuna serie di criteri è possibile scegliere tra due livelli di ambizione:

- i criteri "*di base*", destinati a consentire una facile applicazione dei GPP, si concentrano su aspetti chiave delle prestazioni ambientali di un prodotto cercando di contenere al massimo i costi amministrativi per le imprese;
- i criteri "*generali*", tengono conto di un maggior numero di aspetti o di livelli più elevati di prestazioni ambientali e sono destinati alle autorità che vogliono impegnarsi più a fondo nel sostenere obiettivi in materia di ambiente e innovazione.

Lo spirito del documento europeo è quello di realizzare condizioni di stimolo per la ricerca e lo sviluppo di soluzioni innovative.

---

<sup>16</sup>[http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp\\_european\\_commission\\_brochure\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_it.pdf)

Come segnalato nel paragrafo precedente, il Green Public Procurement (GPP) viene definito dall'Unione europea *“un processo per mezzo del quale le Autorità pubbliche cercano di approvvigionarsi di beni, servizi e opere, che abbiano un impatto ambientale ridotto, tenuto in considerazione l'intero ciclo di vita”*<sup>17</sup>.

Di fatto, si tratta dello strumento più incisivo che le amministrazioni pubbliche hanno a disposizione per ridurre l'impatto ambientale delle proprie attività e, al contempo, orientare le tendenze della produzione e del consumo verso pratiche il più possibile sostenibili.

L'utilizzo della domanda pubblica, come leva per lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale, trova la sua logica innanzitutto nel peso economico degli acquisti, che si stimano essere pari a quasi il 14% del PIL in Europa, e al 10,4% in Italia (ossia 170,3 miliardi di €)<sup>18</sup>.

Introdurre gli acquisti pubblici verdi significa rivolgersi al mercato con modalità diretta, coinvolgere le imprese su un percorso di miglioramento e di innovazione in chiave ambientale, nonché orientare le produzioni e le filiere produttive verso una conversione ecologica che possa essere da stimolo anche per lo sviluppo delle filiere locali; aspetto quest'ultimo particolarmente importante in un'ottica di economia circolare.

Le potenzialità dello strumento del GPP individuate allora risultano, ad oggi, più evidenti e rafforzate. Nello specifico si fa riferimento alla sua capacità di favorire:

- la *“diffusione di una cultura ambientale sia nel mercato dell'offerta che della domanda (...)”*<sup>19</sup>, oltre che stimolare la R&S nella direzione della sostenibilità, con la creazione di tecnologie che riducano i costi esterni;
- la *“razionalizzazione della spesa pubblica, da un lato tramite la diffusione di una cultura attenta a contenere i consumi non necessari (...) dall'altro tramite la diffusione di un approccio più corretto per valutare il prezzo del bene/servizio o lavoro oggetto d'acquisto (...)”*<sup>20</sup>; tale approccio permette di considerare meglio i costi totali, in linea, quindi, con la considerazione del ciclo di vita del prodotto;
- le considerazioni ambientali, anche all'interno di altri settori che non si occupano necessariamente di ambiente, attraverso dinamiche proprie dei processi di *spillover*;
- la formazione di competenze tecnico – specifiche dei dipendenti pubblici;
- le dinamiche eco – innovative.

In Italia, l'adozione del Piano d'Azione Nazionale –(PAN) per il GPP, approvato con Decreto Interministeriale 11 aprile 2008 n. 135e successivamente ripreso ed aggiornato con Decreto

---

<sup>17</sup> Commissione Europea; COM (2008) 400 definitivo Appalti pubblici per un ambiente migliore; 16 luglio 2008, p. 5.

<sup>18</sup>Public Procurement Indicators 2015 -DG GROW G4 - Innovative and E-Procurement.

<sup>19</sup>MATTM *“Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”*, p.4.

<sup>20</sup>idem.

Ministeriale del 10 aprile 2013<sup>21</sup>, unitamente al combinato disposto dell'art. 18 della legge n. 221 del 2015 (cd Collegato Ambientale) e, successivamente, dell'art. 34 recante *“Criteri di sostenibilità energetica e ambientale”* del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, (cd Codice dei contratti pubblici), successivamente aggiornato con il d.lgs. n. 56 del 19 aprile 2017 e la legge n. 96 del 2017<sup>22</sup>, hanno, di fatto, reso obbligatoria l'applicazione dei CAM da parte di tutte le stazioni appaltanti - per l'intero valore d'asta – per le categorie di prodotto o servizi per i quali essi sono previsti.

In particolare, quest'ultimo provvedimento, con i suoi 220 articoli, *“(...) disciplina i contratti di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, nonché i concorsi pubblici di progettazione”*<sup>23</sup>.

È opportuno soffermarsi su due elementi chiave, che costituiscono l'asse portante di questo Codice dei contratti pubblici, rinvenibili negli articoli 4 e 30: i *“principi relativi all'affidamento di contratti pubblici esclusi”*<sup>24</sup> e i *“principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni”*<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda i primi, questi hanno a oggetto *“(...) lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice”*<sup>26</sup>, e sono i principi di:

- economicità;
- efficacia;
- imparzialità;
- parità di trattamento;
- trasparenza;
- proporzionalità;
- pubblicità;
- tutela dell'ambiente;
- efficienza energetica.

I secondi riguardano la *“(...) qualità delle prestazioni (...)”*<sup>27</sup> e devono essere conformi ai principi di:

- economicità;
- efficacia;
- tempestività;
- correttezza.

Le stazioni appaltanti, invece, devono attenersi ai principi di:

- libera concorrenza;

---

<sup>21</sup> Decreto ministeriale 10 aprile 2013, 3 maggio 2013.

<sup>22</sup> d.lgs. n. 50 del 2016

<sup>23</sup> d.lgs. n. 50 del 2016, art. 1.

<sup>24</sup> d.lgs. n. 50 del 2016, art. 4.

<sup>25</sup> d.lgs. n. 50 del 2016, art. 30.

<sup>26</sup> d.lgs. n. 50 del 2016, art. 4.

<sup>27</sup> d.lgs. n. 50 del 2016, art. 30.

- non discriminazione;
- trasparenza;
- proporzionalità;
- pubblicità.

Di particolare rilevanza è la parte secondo cui *“(...) il principio di economicità può essere subordinato, nei limiti in cui è espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell’ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico”*<sup>28</sup>, segno, ormai, del definitivo cambio di paradigma che orienta, oggi, la disciplina degli appalti pubblici. Infatti *“nell’esecuzione di appalti pubblici e di concessioni, gli operatori economici rispettano gli obblighi in materia ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dalla normativa europea e nazionale, dai contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali (...)”*<sup>29</sup>.

Con particolare riferimento ai CAM (Criteri Ambientali Minimi) ossia i requisiti ambientali - basati sulle più note etichette ambientali – necessari per le varie fasi del processo di acquisto, questi sono trattati all’ art. 34 del Codice dei contratti pubblici, *“Criteri di sostenibilità energetica e ambientale”*, il quale prevede che le stazioni appaltanti inseriscano, sia nella fase progettuale, che nella fase di gara, *“(...) delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (...)”*<sup>30</sup>, rendendone obbligatoria l’applicazione da parte delle stazioni appaltanti.

I CAM rappresentano in sostanza i requisiti che consentono alla PA di definire un acquisto come verde e di far sì che questo contribuisca, in via prioritaria, ai tre obiettivi ambientali stabiliti dal PAN GPP, ossia: l’efficienza e il risparmio nell’uso delle risorse, in particolare dell’energia e conseguente riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, nonché la riduzione dell’uso di sostanze pericolose e la riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti.

Di contro, l’obbligo di utilizzo introdotto dai diversi interventi normativi, vorrebbe garantire, almeno nelle intenzioni, che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdi sia incisiva non solo nell’obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell’obiettivo di promuovere modelli di produzione e consumo più sostenibili e “circolari”.

La loro applicazione sistematica ed omogenea dovrebbe consentire di diffondere le tecnologie ambientali e i prodotti ambientalmente preferibili e produrre un effetto leva sul mercato, inducendo gli operatori economici meno virtuosi a adeguarsi alle nuove richieste della pubblica amministrazione.

Tuttavia, ad oggi, nonostante l’obbligo legislativo di applicazione da parte delle stazioni appaltanti, gli acquisti pubblici verdi non sono decollati e rappresentano meno del 10% del potenziale. A titolo meramente esemplificativo, l’esperienza del CAM Edilizia (*“Affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici”* - DM 11 ottobre

---

<sup>28</sup> d.lgs. n. 50 del 2016, art. 30, c. 1.

<sup>29</sup> d.lgs. n. 50 del 2016, c. 3.

<sup>30</sup> d.lgs. n. 50 del 2016, art. 34, c. 1.

2017), risulta emblematica: un approccio rigido che ha fatto sì che solo il 5 % delle amministrazioni pubbliche lo abbiano preso in considerazione.

Le ragioni di questo insuccesso sono da ricercarsi principalmente nell'aver ragionato "solo" dal lato della domanda, senza aver attentamente valutato se le tecnologie e le soluzioni presenti sul mercato - considerato anche lo stato dell'arte di Ricerca, Sviluppo e Innovazione - fossero in grado di garantire l'offerta necessaria di prodotti e servizi nel breve termine (condizione necessaria perché l'appalto secondo i CAM possa andare a buon fine).

I CAM spesso sono talmente restrittivi rispetto alle legislazioni europee e nazionali, già tutelanti per la salute umana e ambientale (es. limitazioni all'utilizzo di sostanze pericolose), da essere di fatto inapplicabili per la mancanza sul mercato dei prodotti e dei servizi, in grado di soddisfare le prestazioni richieste.

Infatti, alcune significative esperienze applicative di questi ultimi anni evidenziano il forte disallineamento fra la disciplina contenuta nei decreti ministeriali e la realtà operativa. Senza volere per nulla sottovalutare l'esigenza di permeare la normativa italiana con i criteri di sostenibilità ambientale, rimane il fatto che regolazioni di tipo "rigido" e vincolistiche, applicate senza gradualità e senza tenere conto della natura della maggior parte delle stazioni appaltanti, rischiano di rimanere lettera morta vanificando gli obiettivi perseguiti dal legislatore europeo e nazionale.

A fronte di tale scarsa applicazione, nella pratica c'è da riconoscere l'impegno del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel coordinamento dei gruppi di lavoro che hanno portato in questi anni ad adottare i CAM per 17 categorie di forniture ed affidamenti:

1. arredi interni;
2. arredi urbani;
3. ausili per incontinenza;
4. calzature da lavoro e accessori in pelle;
5. carta;
6. cartucce per stampanti;
7. apparecchiature informatiche per ufficio;
8. edilizia;
9. illuminazione pubblica;
10. illuminazione riscaldamento/raffrescamento per edifici;
11. pulizia per edifici;
12. rifiuti urbani;
13. ristorazione collettiva;
14. sanificazione strutture sanitarie;
15. tessile;
16. veicoli;
17. verde pubblico

e altri CAM sono attualmente in via di definizione.

Rispetto ai lavori compiuti e in atto per la definizione dei CAM, si ritiene utile riportare in Appendice, a titolo esemplificativo e non esaustivo, considerazioni su alcuni Criteri, con l'obiettivo, da un lato, di dare un'idea della complessità della loro definizione e aggiornamento; dall'altro, di attivare un canale sistematico di confronto con la PA che veda il coinvolgimento del settore industriale e delle stazioni appaltanti, nella logica di definire uno strumento che sia realmente applicabile. Peraltro, i contenuti di tale Appendice potranno, di volta in volta, essere aggiornati, per tenere traccia dei lavori in atto e dei progressi compiuti.

Il d.lgs. n. 50 del 2016, tramite l'articolo 213, comma 9, specifica che la sezione centrale dell'Osservatorio dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture provvede a monitorare l'applicazione dei CAM di cui al decreto di cui all'articolo 34 comma 1 e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione. Il sistema di monitoraggio tuttavia non è ancora in essere.

Inoltre, non esistono ancora dati consolidati in merito alla diffusione del GPP a livello nazionale, in termini di spesa e numero di bandi che contengono i CAM per ciascun settore merceologico.

Nel frattempo, è possibile fare riferimento alle informazioni che provengono dalle indagini svolte dall'Osservatorio Appalti Verdi istituito dalla Legambiente in collaborazione con la Fondazione Ecosistemi nel giugno 2018, con l'obiettivo di monitorare l'adozione dei CAM nella pubblica amministrazione. Si tratta di un monitoraggio civico, che il primo anno ha coinvolto, su base volontaria, 1048 comuni e che, dal 2019, è esteso anche ad Enti Parco e scuole.

Da quanto emerso da questa prima attività di monitoraggio, i Comuni che adottano, sempre, i CAM sono il 27,5 % nella gestione dei rifiuti, il 24,4% nella carta, il 18,5% nell'illuminazione, il 18,4% nelle pulizie e il 15,9% nelle mense; il 29,4% dei Comuni non li applica mai.

Le Regioni virtuose sono la Sardegna e il Trentino Alto Adige.

ITALIA	APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE	ARREDI PER INTERNI	CANCELLERIA	GESTIONE MENSA	GESTIONE PULIZIE	RISCALDAMENTO E ILLUMINAZIONE	GESTIONE VERDE PUBBLICO	ARREDO URBANO	GESTIONE RIFIUTI	MATERIALI PER EDILIZIA	CARTA
<b>TOTALE</b>	1048	1048	1048	1048	1048	1048	1048	1048	1048	1048	1048
<b>MAI</b>	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308	308
<i>in %</i>	29,38931	29,38931	29,38931	29,38931	29,38931	29,38931	29,38931	29,38931	29,38931	29,38931	29,38931
<b>SEMPRE</b>	100	64	109	136	193	194	110	104	288	61	256
<i>in %</i>	9,541985	6,10687	10,40076	12,9771	18,41603	18,51145	10,49618	9,923664	27,48092	5,820611	24,42748
<b>TALVOLTA</b>	294	236	344	167	199	292	232	265	184	215	246
<i>in %</i>	28,05344	22,51908	32,82443	15,93511	18,98855	27,8626	22,1374	25,28626	17,55725	20,51527	23,47328
<b>SEMPRE + TALVOLTA</b>	394	300	453	303	392	486	342	369	472	276	502
<i>in %</i>	37,59542	28,62595	43,22519	28,91221	37,40458	46,37405	32,63359	35,20992	45,03817	26,33588	47,90076

I Comuni capoluogo che applicano, sempre o talvolta, tutti i CAM sono il 17,8%; i CAM più adottati sono quelli per la carta (62,5%), le pulizie (41,1%), l'elettronica (39,3 %), le mense (23,2%), la categoria che utilizza meno i CAM è l'edilizia (7,1%). In questo quadro sono emersi come enti più virtuosi Bergamo, Vicenza e Pavia.

TOTALE	Nel 2017 il Comune ha adottato criteri ecologici nelle procedure di acquisto (Acquisti verdi GPP) per quanto riguarda le forniture CRITERI ECOLOGICI SEMPRE (1), TALVOLTA (2), MAI (3)										
	APPARECCHIATURE ELETTRICHE ED ELETTRONICHE	ARREDI PER INTERNI	CANCELLERIA	GESTIONE MENSA	GESTIONE PULIZIE	RISCALDAMENTO E ILLUMINAZIONE	GESTIONE VERDE PUBBLICO	ARREDO URBANO	GESTIONE RIFIUTI	MATERIALI PER EDILIZIA	CARTA
TOTALE	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56	56
MAI	11	16	9	10	10	6	7	8	12	15	13
in %	19,6	28,6	16,1	17,9	17,9	10,7	12,5	14,3	21,4	26,8	23,2
SEMPRE	22	15	16	13	23	8	8	10	9	4	35
in %	39,3	26,8	28,6	23,2	41,1	14,3	14,3	17,9	16,1	7,1	62,5
TALVOLTA	23	24	30	32	22	41	40	37	34	36	7
in %	41,1	42,9	53,6	57,1	39,3	73,2	71,4	66,1	60,7	64,3	12,5

Dal 2019 anche il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio avvierà un'attività di monitoraggio, grazie al supporto tecnico acquisito con il progetto CREIAMO PA<sup>31</sup>. L'attività porterà ad avere il quadro di dettaglio dello stato di attuazione del GPP anche nelle Regioni e nelle Città Metropolitane.

#### CONSEGUENZE DELLA NON APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 34 DEL CODICE DEGLI APPALTI

Vengono sotto riportate, a titolo non esaustivo, le ultime sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato in merito all'aggiudicazione di gare d'appalto in cui, il non rispetto e/o la non adozione di CAM costituisce il cuore della disputa.

Le prime due Sentenze di seguito riportate chiariscono inequivocabilmente che i criteri ambientali minimi sono obbligatori e che trattandosi di requisiti ambientali obbligatori per prodotti/servizi/lavori offerti, non possono essere oggetto di soccorso istruttorio. Inoltre, non è motivo di annullamento il mancato riferimento ai CAM negli atti di gara, in quanto l'obbligo di rispettare i CAM deriva direttamente dalla previsione contenuta all'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 e perciò cogente, indipendentemente da una sua espressa previsione negli atti di gara. Per quanto riguarda i criteri premianti indicati dai CAM, il Giudice ritiene che non ci sia un obbligo di utilizzo, né una necessaria rigida corrispondenza tra le stesse ed i criteri di valutazione delle offerte tecniche. Fondamentale, inoltre, il chiarimento circa i mezzi di prova che possono essere richiesti prima dell'aggiudicazione definitiva, non essendo riferiti né a requisiti soggettivi di partecipazione alla gara, né a criteri di valutazione da utilizzare per l'affidamento dell'appalto; la stazione aggiudicatrice infatti è tenuta a svolgere i necessari controlli nella fase preparatoria dell'esecuzione del contratto.

Altro fondamentale contributo della giurisprudenza sin qui pubblicata è quello che rileva la necessità di effettuare una preventiva e approfondita istruttoria per verificare la disponibilità dei prodotti sul mercato e la congruità del prezzo da porre a base d'asta onde evitare "irragionevolezza

<sup>31</sup>Il progetto CREIAMO PA Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA è finanziato dal Programma Operativo Nazionale (PON) Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 e prevede una linea di intervento specifica per la diffusione del Green Public Procurement.

*ed impossibilità della prestazione richiesta, con possibile conseguente alterazione della concorrenza”.*

Altre Sentenze, poi, entrano nel merito di aspetti specifici dell'appalto con i CAM come quelle che si riferiscono alla selezione dei candidati e al possesso di particolari requisiti soggettivi, essenziali per il corretto svolgimento del rapporto contrattuale.

SENTENZE TAR E CONSIGLIO DI STATO<sup>32</sup>

- ✓ **4 aprile 2019, Consiglio di Stato: riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia n. 2809/2018.** La stazione appaltante, aggiudica ad una s.r.l. la gara per fornitura di arredi per laboratori scientifici. Il secondo in graduatoria ricorre al TAR per “violazione e falsa applicazione dell’art. 23 del capitolato speciale - criteri ambientali minimi”, ritenendo che l’Università avrebbe dovuto escludere il RTI della s.r.l. che non aveva presentato tutti i mezzi di prova richiesti dal Capitolato speciale. Il TAR ha dato ragione al secondo classificato. La s.r.l. e la stazione appaltante si sono appellati al Consiglio di Stato che ha dichiarato l’infondatezza degli appelli, indicando che: a) i criteri ambientali minimi sono obbligatorie quindi la s.r.l. doveva essere necessariamente esclusa dalla gara, in quanto non aveva rispettato le prescrizioni di gara (carenza nei mezzi di prova delle specifiche tecniche obbligatorie); b) la stazione appaltante non avrebbe potuto accettare il soccorso istruttorio per elementi connessi con l’offerta tecnica (cfr. CGA, 5 novembre 2018, n. 701); c) è diritto della stazione appaltante introdurre nei propri bandi di gara i CAM (in questo caso, i CAM arredi per interni) per arredi di laboratori scientifici. Infatti, l’art. 34 del d. lgs. 50/2016, al comma 1, prevede che *“le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l’inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nel D.M. CAM”.*
- ✓ **20 febbraio 2019, TAR Veneto.** Un’azienda speciale consortile (A.S.C.), ha aggiudicato una gara per arredi a una Società e l’altra Società partecipante alla gara, ha presentato ricorso al TAR perché la lettera di invito e il capitolato descrittivo prestazionale non contengono alcun richiamo all’obbligo di rispettare i CAM, né gli stessi sono stati utilizzati come parametri di valutazione delle offerte, secondo quanto previsto dall’art. 34 del d.lgs. n. 50/2016. Inoltre, la Società ricorrente sostiene che la stazione appaltante avrebbe dovuto richiedere i mezzi di prova in fase di valutazione di gara mentre li ha chiesti solo dopo l’aggiudicazione. Sostiene inoltre che la Società che si è aggiudicata la gara ha presentato mezzi di prova insufficienti. Il Tar ha dato ragione alla stazione appaltante e confermato l’aggiudicazione per i seguenti motivi: a) l’obbligo di rispettare i CAM deriva direttamente dalla previsione contenuta all’art. 34 del d.lgs. n. 50/2016, che costituisce norma imperativa e cogente e che opera, pertanto, indipendentemente da una sua espressa previsione negli atti di gara; b) i

---

<sup>32</sup> [https://www.giustiziaamministrativa.it/web/guest/dcsnpr?p\\_p\\_id=GaSearch\\_INSTANCE\\_2NDgCF3zWBwk&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_GaSearch\\_INSTANCE\\_2NDgCF3zWBwk\\_javax.portlet.action=searchProvvedimenti&p\\_auth=84tJLvq4](https://www.giustiziaamministrativa.it/web/guest/dcsnpr?p_p_id=GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_GaSearch_INSTANCE_2NDgCF3zWBwk_javax.portlet.action=searchProvvedimenti&p_auth=84tJLvq4)

criteri premianti, “sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa ...”. Tale norma, dunque, affermando che le specifiche tecniche premianti devono essere semplicemente “tenute in considerazione”, non comporta un obbligo di utilizzo, né la necessaria rigida corrispondenza tra le stesse ed i criteri di valutazione delle offerte tecniche contenuti nella *lex specialis* (cfr. Cons. Stato, sez. III, 17.04.2018, n.2317); c) la Società che si è aggiudicata la gara ha comunque offerto prodotti conformi alle specifiche tecniche obbligatorie proprio perché gli operatori economici sono obbligati *ex lege* ad offrire prodotti rispondenti ai CAM, anche in assenza di esplicita previsione nella *lex specialis*; d) la presentazione di tale documentazione in una fase successiva all’aggiudicazione non può nemmeno essere ritenuta di per sé preclusiva della corretta applicazione delle disposizioni di cui al D.M. 11.01.2017, dal momento che la Stazione appaltante è pur sempre tenuta a svolgere i necessari controlli nella fase preparatoria dell’esecuzione del contratto, assicurando così il pieno rispetto delle esigenze di protezione e sicurezza tutelate dalle disposizioni ministeriali. Occorre infatti chiarire che tale documentazione (cioè i mezzi di prova) non attiene né ai requisiti soggettivi di partecipazione alla gara, né a criteri di valutazione da utilizzare per l’affidamento dell’appalto, ma è volta solo ad attestare in modo ufficiale le caratteristiche dei prodotti già offerti dalla concorrente).

- ✓ **14 marzo 2019, Consiglio di Stato: Università contro s.p.a., per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) n. 2691/2018.** L’Università ha aggiudicato una gara per fornitura di arredi a una Società. L’altra Società partecipante, ha fatto ricorso al TAR poiché a suo giudizio, la Società vincitrice non aveva presentato sufficienti mezzi di prova. Il TAR ha dato ragione alla Società ricorrente, annullando l’aggiudicazione, in quanto i chiarimenti pubblicati sul sito del Ministero dell’Ambiente, circa la possibilità di presentare una semplice dichiarazione anziché le prove di laboratorio indicate al paragrafo 3.2.1 del CAM arredi, sono “*inidonei a modificare la disciplina del D.M. che per le sostanze pericolose di cui al punto 3.2.1 impone l’esibizione di certificati e dei rapporti di prova*”<sup>33</sup>. Il Consiglio di Stato ha confermato la sentenza del TAR.
- ✓ **12 febbraio 2018, TAR Lombardia Sentenza n. 403.** Il bando in oggetto è stato redatto includendo i CAM previsti dal CAM “Ristorazione”, prevedendo una percentuale di prodotti “*a basso impatto ambientale*”, con certificazione DOP/IGP/STG. Tuttavia, il Tribunale rileva la mancanza di una preventiva e approfondita istruttoria al fine di verificare la disponibilità

---

<sup>33</sup>“è infondato il primo motivo di appello, secondo il quale i chiarimenti forniti dal Ministero dell’ambiente dovevano considerarsi quale interpretazione autentica del d.m. 11.1.2017. Perché si possa dirsi di essere in presenza di una ‘interpretazione autentica’, come tale vincolante ed applicabile retroattivamente, occorre – quanto meno – che essa provenga dalla stessa autorità (o da autorità di rango superiore, nel caso in cui l’interpretazione sia addirittura legislativa) che ha emanato la disposizione interpretata, che sia di pari rango la fonte di produzione della disposizione interpretata e di quella di interpretazione, che il contenuto dell’interpretazione non dia luogo, a propria volta, ad una disposizione innovativa. Questi requisiti non paiono ricorrere nei “chiarimenti ministeriali” in questione. Essi non derivano da un decreto ministeriale, come è quello 11.1.2017. Né provengono da una fonte pari o superiore a quella che ha generato il d.m. 11.1.017, dato che invece essi derivano da fonte dirigenziale. Si aggiunga poi che con questi chiarimenti, anziché esplicitarsi cosa s’intenda per “rapporto di prova” (punto 3.2.1 dell’Allegato 1 al d.m. 11.1.2017), si provvede piuttosto a sostituirne ruolo e funzione con una auto-dichiarazione del legale rappresentante della aggiudicataria, per il caso in cui le sostanze pericolose fossero state assenti dall’origine del processo produttivo. Questi chiarimenti, allora, hanno innovato rispetto alla sostanza della disciplina del citato d.m., modificando radicalmente l’esplicita (originaria) volontà di richiedere una prova oggettiva (il rapporto di prova) tanto della presenza quanto dell’assenza di sostanze pericolose nel caso di fornitura di arredi.”

sul mercato dei prodotti richiesti e la congruità con il prezzo posto a base d'asta. Pertanto, il TAR ha disposto l'annullamento del bando per violazione e falsa applicazione dell'art. 34 Codice Appalti per irragionevolezza ed impossibilità della prestazione richiesta, con possibile conseguente alterazione della concorrenza.

- ✓ **11 marzo 2019, Sentenza Consiglio di Stato, n. 1635.** Il possesso di certificazione ISO 14001 attiene all'organizzazione aziendale e non al prodotto ed alle sue specifiche caratteristiche, pertanto deve essere posseduto dalla partecipante al bando di gara, essendo insufficiente che lo abbia la società controllante. Inoltre, è legittimo l'inserimento di criteri di valutazione dell'offerta che premiano le caratteristiche organizzative dell'impresa sotto il profilo ambientale (a maggior ragione se la richiesta del possesso di una certificazione ambientale non risulta preponderante nella determinazione complessiva del punteggio tecnico) poiché, secondo la Corte, il principio della separazione tra requisiti soggettivi di partecipazione e requisiti oggettivi di valutazione delle offerte deve essere applicato secondo criteri di proporzionalità, ragionevolezza ed adeguatezza.
- ✓ **11 giugno 2018, Sentenza Consiglio di Stato, n. 3589.** L'articolo 93, comma 7, del d.lgs. n. 50 del 2016, prevede che gli importi per la garanzia e il suo eventuale rinnovo siano ridotti in relazione al possesso di determinate certificazioni della qualità e ambientali, tra cui: certificazione ISO 9001, permette una riduzione del 50% dell'importo della garanzia; registrazione al sistema comunitario di eco-gestione e audit (Emas), permette una riduzione del 30%; certificazione ambientale ISO 14001, permette una riduzione del 20%. L'articolo 93 del Codice Appalti non permette il cumulo della riduzione del 50% per la certificazione ISO 9001 con il 20% previsto per il possesso della certificazione ISO 14001 e pertanto è legittima l'esclusione del concorrente che se ne avvale.
- ✓ **25 gennaio 2018, Sentenza Tar Lazio, n. 31.** Il bando di gara per l'affidamento gestione dei rifiuti urbani espressamente richiamava il CAM "Rifiuti" ma poneva, come requisito di ammissione a pena di esclusione dei candidati, il possesso, congiunto e non alternativo, delle certificazioni di sistemi di gestione ambientale ISO 14001 ed EMAS. L'annullamento del bando disposto dal TAR si basa sulla convinzione che i due sistemi di gestione ambientale siano analoghi ed entrambi adeguati a dimostrare la capacità dell'esecuzione del contratto con minor impatto possibile sull'ambiente e che la richiesta congiunta dei due sistemi costituisca requisito esorbitante, nonché violazione del principio di proporzionalità. Il CAM Rifiuti peraltro al punto 4.2 indica l'alternatività tra i due sistemi.
- ✓ **22 settembre 2017, Sentenza Consiglio di Stato, n. 4450.** La gara prevedeva la fornitura di stoviglie a perdere monouso fra le "prestazioni minime" del capitolato, suscettibile di miglioria. La Corte ritiene la prestazione minima indicata derogabile e ammissibile quale miglioria del servizio, la proposta di impiego di stoviglie riutilizzabili e lavastoviglie in luogo delle stoviglie monouso, prevedendo un miglioramento dell'impatto ambientale complessivo del servizio. La Corte conferma l'annullamento dell'aggiudicazione e dichiarato inefficace il contratto stipulato.
- ✓ **6 settembre 2017, Sentenza Consiglio di Stato, n. 4221.** Nella procedura in oggetto, la Lettera d'invito precedeva la richiesta alle imprese partecipanti di dichiarare il possesso della certificazione di qualità ISO 14001, ma la documentazione di gara non prevedeva la

richiesta come requisito di partecipazione. Tuttavia, la Corte ritiene il possesso della certificazione non un mero "obbligo dichiarativo" quanto piuttosto essenziale presupposto per il corretto svolgimento, da parte dell'impresa aggiudicataria, del rapporto contrattuale nel campo del lavaggio industriale e pertanto dispone per l'annullamento del contratto aggiudicato.

Tanti aspetti applicativi dei CAM negli appalti pubblici attendono ancora dei chiarimenti: le stazioni appaltanti, infatti, si imbattono in tanti e diversi casi particolari di applicazione dei CAM, sia per le caratteristiche del mercato di prodotti e servizi a basso impatto ambientale, in alcune regioni italiane non ancora "maturo", sia per il fatto che i CAM lasciano alle stazioni appaltanti un certo margine di libertà che determina incertezza nell'applicazione. Le revisioni a cui sono sottoposti i CAM da parte del Ministero dell'Ambiente cercano proprio di migliorare questi aspetti, tenuto conto anche della giurisprudenza che nel frattempo ne chiarisce i presupposti di legittimità.

## RISCHI E OPPORTUNITÀ DEL GPP VISTO DALLA PARTE DELLE IMPRESE

### PRINCIPI E METODI DI DEFINIZIONE ED AGGIORNAMENTO DEI CAM

L'elaborazione della proposta dei CAM avviene nell'ambito di appositi gruppi di lavoro, organizzati dal coordinatore del gruppo ed istituiti dal MATTM (si tratta della Fase 1 - Istituzione del Gruppo di lavoro- della definizione dei CAM prevista nel par. 4.3. del PAN GPP - revisione 2013), nei quali devono essere coinvolti anche i rappresentanti delle Associazioni di categoria degli operatori economici dei settori di riferimento del prodotto, servizio o lavoro oggetto dei "criteri ambientali minimi" allo scopo di effettuare le analisi di mercato ed avere un riscontro sui profili tecnici di competenza<sup>34</sup>.

Nella Fase 2 (Elaborazione del documento "Proposta di CAM"), il coordinatore del gruppo di lavoro ha il compito di elaborare una prima versione della proposta di CAM tenendo conto, in particolare:

1. dei criteri per l'assegnazione del marchio di qualità ecologica Ecolabel europeo nell'ambito della definizione dei CAM sulle forniture di prodotti o sugli affidamenti di servizi e lavori in cui trovano impiego prodotti oggetto di criteri Ecolabel;
2. di altri sistemi di etichettatura ambientale di Tipo I (regolamentanti dalla norma ISO 14024) ove questi siano diffusi nel mercato comunitario e possano quindi costituire un riferimento per l'individuazione di criteri ambientali rilevanti o come mezzo di prova equivalente all'Ecolabel;
3. dei "core" e dei "comprehensive criteria" pertinenti del Toolkit Europeo sul GPP;
4. di norme tecniche internazionali riconosciute e, ove esistenti, metodologie di LCC individuate a livello comunitario;

---

<sup>34</sup>Per esempio, esperti di gare d'appalto della Consip ed eventualmente di altre Centrali di committenza, esperti di normativa settoriale, di elementi tecnici, di verifiche sugli aspetti quali quantitativi del ciclo di vita ambientale del prodotto o del servizio/lavoro, oggetto del CAM, esperti di aspetti sociali sui profili critici o valorizzabili della categoria di riferimento ecc., esperti provenienti da enti di ricerca, università, agenzie ambientali.

5. della diffusione delle certificazioni ambientali sul mercato di riferimento.

Il documento deve essere portato al confronto con il gruppo di lavoro e revisionato, in condivisione con i tecnici del MATTM, alla luce delle osservazioni e contributi tecnici presentati dai componenti del gruppo di lavoro.

La proposta definitiva licenziata dal gruppo di lavoro viene acquisita dal MATTM.

Nella Fase 3 (Adozione dei Criteri ambientali minimi), la proposta di CAM viene sottoposta al confronto nel Comitato di Gestione. La proposta di CAM, alla luce dei contributi e delle osservazioni emerse dal confronto, viene revisionata al fine di pervenire ad un documento che raccolga il massimo consenso possibile. Tale documento viene trasmesso ai Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze per la raccolta di eventuali osservazioni. Dopo un congruo periodo di attesa delle osservazioni (in via ordinaria pari a 30 giorni), la proposta di CAM viene sottoposta al Ministro dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, in allegato al decreto di adozione.

In termini generali, si può quindi affermare che il GPP può diventare un importante stimolo per la diffusione di prodotti e servizi eco-compatibili, ma deve essere basato ancora di più su un approccio di *"Life Cycle Thinking"* che consideri tutti gli impatti ambientali, sociali ed economici lungo l'intero ciclo di vita.

Infatti, ridurre un singolo parametro ambientale e/o l'impatto di una singola fase del ciclo di vita senza verificare eventuali altri impatti, anche più gravosi, potrebbe addirittura essere controproducente in termini di sostenibilità ambientale, considerata anche la stretta relazione con le prestazioni che i materiali e i prodotti devono garantire.

Rispetto a tale affermazione, si riscontra che i CAM sono sì originati dal concetto di ciclo di vita, ma poi si concentrano su più specifici requisiti quali ad esempio la presenza di sostanze pericolose o il contenuto di riciclato.

Per essere uno stimolo all'innovazione ambientale, i CAM dovrebbero, invece, garantire la presenza di un'adeguata offerta di prodotti e servizi, ad esempio ponendo il livello di prestazione ambientale di modo che possano rientrarvi per ogni categoria un numero di prodotti adeguato a soddisfare le domanda.

In questo modo, si garantirebbe fin da subito, non solo lo sviluppo degli acquisti pubblici verdi, ma soprattutto un importante stimolo al miglioramento delle prestazioni ambientali, le quali potrebbero essere aggiornate e innalzate in linea con il progresso scientifico e tecnologico nelle successive revisioni dei CAM.

Il ruolo delle Associazioni imprenditoriali è essenziale in questo processo, poiché sono, di fatto, l'unico soggetto in grado di rappresentare lo stato dell'arte di prodotti, tecnologie nonché le prospettive di innovazione delle imprese produttrici di una determinata categoria di prodotti.

Il Ministero dell’Ambiente, dal canto suo, dovrebbe sfruttare maggiormente il *know - how* tecnico – scientifico e la conoscenza del mercato di riferimento delle Associazioni di categoria, nel processo che porta alla definizione dei Criteri Minimi Ambientali.

In questo contesto CONFINDUSTRIA potrebbe svolgere un ruolo aggregatore delle esigenze delle diverse filiere produttive, soprattutto nei CAM come quelli ad esempio dell’edilizia e della ristorazione collettiva, che non si riferiscono ad un singolo prodotto ma ad un “sistema servizio” complesso che comprende molteplici attori.

Visto poi l’elevato contenuto tecnico e specialistico di molti criteri, potrebbe inoltre essere da studiare anche il coinvolgimento degli organismi di normazione tecnica, sia nella elaborazione dei criteri, che delle modalità di verifica.

Si ritiene inoltre altrettanto importante che il Ministero dell’Ambiente aumenti, sempre più, il già esistente coinvolgimento degli altri Ministeri (quali ad esempio quello della Salute, quello delle Politiche Agricole Alimentari Forestali, quello dello Sviluppo Economico, ma anche quello delle Infrastrutture e dei Trasporti), proprio con l’obiettivo di valutare compiutamente tutti gli aspetti ambientali, sociali ed economici dei CAM e rendere il GPP concretamente uno strumento per perseguire lo sviluppo sostenibile attraverso l’innovazione e la competitività delle imprese.

Si segnala inoltre l’opportunità di valorizzare, tra i Criteri Premianti, l’adozione da parte delle imprese di iniziative settoriali volontarie per la sostenibilità ambientale nelle quali è prevista una verifica indipendente di terza parte (es. *Responsible Care*, *AISE Charter for Sustainable Cleaning*).

Infine, si auspica un’omogeneità dei criteri adottati dai singoli Stati Membri a livello europeo per evitare distorsioni di mercato inutili e dannose per le imprese.

---

#### COMPLESSITÀ DEI REQUISITI E CHIAREZZA DELLE MODALITÀ DI VERIFICA

Un ostacolo alla adozione dei CAM da parte delle imprese è rappresentato dalla complessità e dalla poca chiarezza dei requisiti richiesti, anche con riferimento alle modalità di verifica. Questo problema si amplifica nelle PMI, dove spesso non sono presenti le necessarie competenze tecniche e regolatorie.

In questo contesto, occorre prevedere una modalità per poter apportare modifiche ai CAM senza dover aspettare la riapertura del Tavolo per la loro revisione – che talvolta può avvenire dopo qualche anno – soprattutto laddove si tratti di estendere la modifica di requisiti “trasversali” (per esempio, il capitolo relativo alle sostanze pericolose) a tutte le categorie di prodotto e servizi, laddove pertinenti.

In generale, si auspica, quindi, una revisione che semplifichi non solo i criteri, ma anche le modalità per la loro modifica, qualora inapplicabili. Nell’attesa, si ritiene che uno strumento flessibile, come le FAQ diffuse dal MATTM, potrebbe essere un valido aiuto per le imprese: si ritiene infatti che

anche se è stato oggetto di critica, lo strumento delle FAQ possa comunque rivelarsi un prezioso aiuto.

---

## LESOSTANZE PERICOLOSE

L'uso delle sostanze, anche se classificate come pericolose, è oggi ampiamente regolamentato e soggetto a controlli. Il Regolamento REACH (Regolamento 1907/2006) – legislazione riconosciuta come la più avanzata a livello mondiale – garantisce che le sostanze immesse sul mercato siano sicure per la salute umana e l'ambiente. Per alcune categorie di prodotto esistono, poi, regolamentazioni settoriali specifiche ancora più stringenti che prevedono attente valutazioni ed eventuali approvazioni da parte di specifiche Autorità competenti (es. biocidi, giocattoli, agrofarmaci, materiali a contatto con alimenti).

Ad esempio, per definire le dosi massime di esposizione consentite vengono applicati fattori correttivi (anche di 100 volte inferiori) alla dose già giudicata innocua in base ai test tossicologici, per salvaguardare al meglio la salute umana e l'ambiente. Inoltre, in molti casi, le imprese anticipano le norme migliorando la sicurezza dei prodotti non appena nuove soluzioni diventano disponibili.

Questa premessa, ossia che le sostanze chimiche immesse sul mercato per gli usi consentiti sono sicure per l'uomo e per l'ambiente, deve costituire il principio guida delle Autorità competenti per la definizione dei criteri sull'utilizzo delle sostanze nei prodotti.

Inoltre, la definizione di questi criteri deve considerare anche altri aspetti, tra cui la prestazione funzionale che i prodotti stessi devono garantire, in assenza della quale verrebbe meno il beneficio stesso dell'acquisto del prodotto/servizio e di conseguenza il raggiungimento degli obiettivi del GPP.

Ad esempio, nei prodotti per l'edilizia la presenza di determinate sostanze permette una maggiore sicurezza (es. antincendio), efficienza energetica e durabilità dell'edificio.

---

## IL CONTENUTO MINIMO DI MATERIALE RICICLATO NEL PRODOTTO

Un altro dei criteri che si ritrova sempre nei CAM è la definizione di una soglia minima percentuale in peso di materiale riciclato per alcune categorie di prodotti (es. lane di vetro, materie plastiche).

Anche in questo caso, è fondamentale definire tali soglie minime tenendo presente le caratteristiche prestazionali che devono essere garantite. Spesso soglie minime di contenuto di riciclato troppo elevate non permettono di ottenere le caratteristiche prestazionali richieste, pregiudicando la funzionalità stessa dei prodotti oggetto dell'appalto.

È quindi fondamentale che nella definizione delle soglie minime del contenuto di riciclato per ogni categoria di prodotto/applicazione vengano coinvolte le Associazioni di categoria delle imprese, affinché esse possano essere fissate in maniera corretta.

## TRASPARENZA, PARITÀ DI TRATTAMENTO E NON DISCRIMINAZIONE, CONCORRENZIALITÀ, PROPORZIONALITÀ

In generale il GPP deve ispirarsi ai principi concepiti a livello europeo, ovvero a trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione, concorrenzialità, proporzione, procedura chiara, ai quali, necessariamente, si deve aggiungere fattibilità dei criteri dettati e verificabilità.

In particolare, per quanto riguarda la necessità di maggiore chiarezza, si segnala, ad esempio, la difficoltà delle stazioni appaltati nella comprensione delle procedure da adottare. Per risolvere questa situazione, si potrebbe introdurre un piano di *training* al fine di fornire gli strumenti utili e guidare domanda e offerta.

Alla luce delle suddette considerazioni, occorre tenere presente i seguenti punti:

- ✓ la regolazione ministeriale deve presupporre una propedeutica e analitica valutazione delle implicazioni che le scelte operate nei CAM possono produrre sul settore oggetto di intervento e tale analisi deve essere necessariamente condotta in stretto contatto con le rappresentanze dei settori considerati;
- ✓ è fondamentale armonizzare tra di loro i diversi criteri mediante opportune valutazioni anche di tipo tecnico-economico in un'ottica di contenimento dei costi della spesa pubblica;
- ✓ ogni D.M. deve contenere un regime transitorio rispetto, ad esempio, ad interventi già assenti o in corso di procedura di valutazione di impatto ambientale; diversamente, alla data di emanazione, il decreto ministeriale produrrà effetti senza preoccuparsi di fare salve le scelte già approvate;
- ✓ i criteri ambientali non possono risultare più restrittivi delle norme di settore, perché si darebbe luogo ad un *gold plating* inammissibile e comunque in contrasto con le disposizioni vigenti;
- ✓ al fine di non cadere in uno dei principali e più classici errori della normativa di dettaglio occorre sempre distinguere le norme in ragione delle varie tipologie di intervento e, se necessario, in ragione della localizzazione dello stesso (così come prevede peraltro il Codice degli appalti all'art. 34, comma 2);
- ✓ il ricorso a tecnologie/prodotti innovativi deve sempre legarsi a riconoscimenti ufficiali in termini di prestazioni, ad una valutazione tecnico-economico-ambientale e ad una accertata presenza sul mercato di più prodotti;
- ✓ l'impiego dei CAM impatta sui diversi soggetti coinvolti (stazione appaltante, progettista, impresa esecutrice, direttore dei lavori, produttore del materiale/prodotto) e, per questa ragione, occorrerebbe chiarire in modo esaustivo i rispettivi ruoli. Non risulta infatti ben definito e in modo univoco quali attività/documentazioni competano alla fase di progettazione (gara ed espletamento) e cosa sia invece di competenza dell'impresa appaltatrice (gara ed esecuzione);
- ✓ occorre evitare che la regolazione ministeriale, imponendo prescrizioni ulteriori rispetto a quelle generali previste dalle Linee Guida ANAC n. 1 sull'Affidamento dei Servizi di Architettura e Ingegneria (es. dotazioni tecnologiche ed informatiche) non determini effetti

dirompenti in termini di limitazione della concorrenza nei rispettivi mercati nazionali di riferimento;

- ✓ l'obbligo delle certificazioni rischia di essere un ostacolo alla partecipazione di società di ingegneria medio/piccole anche qui con una distorsione del mercato e una riduzione della concorrenza;
- ✓ dovranno essere introdotte necessariamente esplicite esclusioni dal campo di applicazione dei CAM in particolare sui micro e mini-progetti e valutare anche l'esclusione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria;
- ✓ va chiarito quali attività e documentazione competono alla fase di progettazione e cosa invece è di competenza dell'impresa appaltatrice che esegue il "progetto esecutivo", che dovrebbe essere già conforme ai CAM, messo a gara dalla stazione Appaltante;
- ✓ ai progettisti si chiedono attività ulteriori rispetto a quelle previste oggi sui contenuti dei livelli progettuali. Emerge quindi l'esigenza che tali attività progettuali (ma anche di verifica dei progetti) siano adeguatamente remunerate attraverso una modifica specifica del D.M. "Parametri".

---

#### LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE E I COSTI DEL MIGLIORAMENTO AMBIENTALE DELL'OFFERTA

La Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici, nel Considerando n. 2, nell'andare a riconoscere il ruolo fondamentale che quest'ultimi rivestono nella strategia "Europa 2020"<sup>35</sup>, ha sottolineato come la normativa vigente in materia *"dovrebbe essere rivista e aggiornata in modo da accrescere l'efficienza della spesa pubblica, facilitando in particolare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici e permettendo ai committenti di farne un miglior uso per sostenere il conseguimento di obiettivi condivisi a valenza sociale"*.

Il Considerando n. 124 della Direttiva difatti chiarisce come l'importanza di incoraggiare la partecipazione delle PMI agli appalti pubblici discenda dal loro potenziale per la creazione di posti di lavoro, la crescita e l'innovazione.

Nell'attuale d.lgs. n. 50 del 2016 ("Codice degli Appalti") che ha dato attuazione, tra le altre, anche alla sopracitata direttiva, sono state pertanto previste diverse disposizioni volte a favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese<sup>36</sup> alle procedure di gara.

---

<sup>35</sup>La strategia Europa 2020 è illustrata nella comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 dal titolo «Europa 2020 — Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva» («strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»). In base al Considerando n. 2 della direttiva 2014/24/UE gli appalti pubblici rivestono un ruolo fondamentale nella Strategia Europa 2020 "in quanto costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva garantendo contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici".

<sup>36</sup> In base all'art. 3, lett. aa) del d.lgs. 50 /2016 le microimprese, piccole e medie imprese sono "le imprese come definite nella Raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione del 6 maggio 2003. In particolare, sono medie imprese le imprese che hanno meno di 250 occupati e un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro; sono piccole imprese le imprese che hanno meno di 50 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 10 milioni di euro; sono micro imprese le imprese

Il nuovo Codice degli Appalti prevede che i criteri di partecipazione alle gare debbano essere tali da non escludere le microimprese, le piccole e medie imprese e che, al fine di garantirne l'effettiva possibilità di partecipazione, le stazioni appaltanti debbano:

- ✓ suddividere gli appalti in lotti funzionali o prestazionali;
- ✓ prevedere per i lotti un valore adeguato.

In realtà, l'utilizzo della suddivisione in lotti per il fine sopraindicato era già stato previsto nell'art. 2, comma 1 bis, del precedente d.lgs. n. 163 del 2006, ma nel nuovo assetto normativo tale strumento assume una portata più ampia venendo meno il generico richiamo alle condizioni della sua possibile realizzazione e convenienza economica<sup>37</sup>.

Il legislatore ha altresì previsto che tali tipologie di imprese siano tenute in debita considerazione anche con riferimento al criterio di aggiudicazione disponendo che le amministrazioni aggiudicatrici, compatibilmente con il diritto dell'Unione Europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, debbano indicare nel bando di gara, nell'avviso o nell'invito, i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior rating di legalità e di impresa dell'offerente, nonché per agevolare la partecipazione alle procedure di affidamento per le microimprese, piccole e medie imprese, per i giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione.

A tal proposito, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha suggerito alle stazioni appaltanti di prevedere criteri di valutazione che valorizzino gli elementi innovativi delle offerte presentate<sup>38</sup>.

Sebbene da un lato il Codice degli Appalti riconosca tale *favor participationis*, dall'altro impone alle stazioni appaltanti di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP) attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (CAM) adottati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), nonché, ove previsto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di procedere all'aggiudicazione sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita.

---

che hanno meno di 10 occupati e un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro”.

<sup>37</sup> Il previgente art 2, comma 1bis del d.lgs. 163/2006, difatti prevedeva che: “nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, al fine di favorire l'accesso delle piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti devono, ove possibile ed economicamente conveniente, suddividere gli appalti in lotti funzionali. I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le piccole e medie imprese. Nella determina a contrarre le stazioni appaltanti indicano la motivazione circa la mancata suddivisione dell'appalto in lotti”.

<sup>38</sup> V. Linee Guida n. 2 dell'ANAC, di attuazione del D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti “Offerta economicamente più vantaggiosa” approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 1005, del 21 settembre 2016 e aggiornate al d. lgs 19 aprile 2017, n. 56 con Delibera del Consiglio n. 424 del 2 maggio 2018.

Sotto il primo profilo, si evidenzia come il d.lgs. n. 56 del 2017 (decreto correttivo) abbia modificato l'art. 34 del d.lgs. n. 50 del 2016, prevedendo che l'obbligo di introdurre i CAM negli atti di gara debba applicarsi agli affidamenti di qualunque importo relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto degli stessi e per l'intero valore a base d'asta<sup>39</sup>. Il decreto correttivo ha altresì modificato e integrato l'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016 attribuendo all'ANAC il compito di monitorare, attraverso la sezione centrale dell'Osservatorio, l'applicazione dei CAM fissati con decreto del MATTM ed il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal PAN GPP (comma 9).

Le prescrizioni dei CAM, tuttavia, non riguardano soltanto la fase affidamento (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche di base e specifiche tecniche premianti<sup>40</sup>), ma anche l'esecuzione dell'appalto aggiudicato stante la presenza al loro interno di condizioni di esecuzione e clausole contrattuali.

Pertanto, appare evidente come il contenuto delle disposizioni presenti CAM possa incidere significativamente sulla partecipazione o meno delle microimprese, piccole e medie imprese alle procedure in cui sono previsti.

In particolare, ciò avviene quando i costi fissi del miglioramento ambientale – come potrebbe accadere per il possesso di sistemi di gestione ambientale certificati – sono tali da pregiudicarne l'attuazione da parte delle piccole medie imprese.

Nel caso che i criteri ambientali previsti in gara si riferiscano all'acquisto dei beni – incidendo quindi sulle caratteristiche e le prestazioni ambientali dei prodotti e le tecnologie ambientali utilizzate – il costo aggiuntivo è ritenuto, in tutti gli studi prodotti nell'Unione Europea (a partire da *“Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe - Part 2: Additional Costs for Individual Purchasing Authorities of Buying Green Products”*), praticamente nullo, e assorbibile nel breve periodo, anche per le migliori opportunità di mercato che questi prodotti garantiscono.

---

<sup>39</sup> V. Art. 34, comma 3 del d.lgs. 50/2016. Il comma 2 dell'art. 34, nella sua formulazione originaria prevedeva difatti che l'obbligo di introduzione dei CAM fosse applicabile anche per una quota inferiore al 50 per cento del valore a base d'asta nel caso dei contratti relativi ai servizi di ristorazione ospedaliera, assistenziale, scolastica e sociale di cui all'articolo 95, comma 3, lettera a), e dei contratti relativi ai servizi di ristorazione di cui all'articolo 144. Negli altri casi il medesimo obbligo doveva essere applicato per gli affidamenti di qualunque importo, per almeno il 50 per cento del valore a base d'asta, relativamente alle categorie di forniture e affidamenti non connesse agli usi finali di energia e oggetto dei CAM, mentre doveva essere applicato per l'intero valore delle gare, relativamente alle categorie di appalto con le quali si poteva conseguire l'efficienza energetica negli usi finali indicati nel medesimo comma.

<sup>40</sup> Il Consiglio di Stato nella Sentenza del 17 aprile 2018, n. 2317, ha distinto *“le “specifiche tecniche premianti”, rilevanti ai fini dell'attribuzione del punteggio nell'ambito delle gare da aggiudicare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa”* dalle *“specifiche tecniche di base”* e dalle *“condizioni di esecuzione/clausole contrattuali”* evidenziando come l'art. 34 del D.lgs. 50/2016 faccia unicamente riferimento a quest'ultime *“laddove ne sancisce il necessario inserimento nella documentazione di gara, per escludere che identico trattamento debba essere riservato alle prime”*. Le *“specifiche tecniche premianti”* difatti sono considerate dal comma 2 del suindicato articolo, laddove dispone che *“i criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1 sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6”*. La norma, secondo il Consiglio di Stato, *“nello stabilire che le stesse (in quanto parte integrante, in base al d.m. 25 luglio 2011, dei “criteri ambientali minimi”) debbano essere semplicemente “tenute in considerazione”, non fissa un rapporto di rigida corrispondenza tra le stesse ed i criteri di valutazione delle offerte tecniche contenuti nella lex specialis”*.

Nel caso che tali criteri si riferiscano, invece, all'acquisto di servizi (come, ad esempio, nel caso della ristorazione collettiva) o alla realizzazione di lavori, il tempo di assorbimento dei costi aggiuntivi (ad esempio quelli derivanti dalla fornitura di prodotti biologici certificati) sarebbe sicuramente più lungo e necessiterebbe del riconoscimento di un prezzo equo e proporzionato, ovvero congruo, che ne riconosca il valore aggiunto, e "misure di accompagnamento".

La sentenza del TAR Lombardia n. 403 del 12 febbraio 2018 relativa al Bando del Ministero della Giustizia per la fornitura di derrate alimentari per detenuti conferma tale orientamento, affermando che la Pubblica Amministrazione debba effettuare una preventiva istruttoria per verificare la disponibilità dei prodotti richiesti sul mercato e accertare la congruità del prezzo posto a base di gara rispetto alla disponibilità dei prodotti.

Per ovviare a questo problema, una delle soluzioni è quella di prevedere, per le piccole e medie imprese, il ricorso a "procedure semplificate" volte ad agevolare la riqualificazione ambientale.

Un'altra soluzione potrebbe essere quella di prevedere incentivi economici per abbattere l'incidenza di questi costi sulle imprese.

---

#### I CAM E LE POLITICHE DI PREZZO: LA METODOLOGIA LCC

Quando si parla di criteri ambientali e Codice dei contratti pubblici, il riferimento immediato è quello all'articolo 34 del d.lgs. n. 50 del 2016 che prevede l'obbligo dell'inserimento nella documentazione di gara delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali previste dai Decreti CAM, oltre che il riferimento ai criteri premianti, sempre previsti dai Decreti CAM, nel caso di adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'aggiudicazione della gara.

Non deve tuttavia essere sottovalutato l'impianto generale della normativa sugli appalti che fornisce alle stazioni appaltanti tutte le indicazioni necessarie affinché le procedure di gara tengano conto, in maniera preventiva e strutturata, anche dell'impatto economico che l'introduzione dei criteri ambientali può avere nella definizione dell'offerta da parte delle imprese e nelle diverse fasi del ciclo di vita del bene, servizio od opera che viene acquistato.

L'adozione di tecnologie ambientali, di misure di gestione ambientale e di processi produttivi a basso impatto e/o l'approvvigionamento di prodotti con determinate caratteristiche per soddisfare le richieste della PA comportano dei costi per le imprese che si devono adeguare o corrispondono ad un valore aggiunto che il bene/servizio/opera offerto già ha per quelle imprese che già si sono adeguate. Di conseguenza, i prezzi a base d'asta definiti dalle stazioni appaltanti dovrebbero tenere già in considerazione questi aspetti ed essere adeguati ad un mercato di riferimento che non è più quello convenzionale.

D'altra parte, le stazioni appaltanti dovrebbero invece essere in grado di individuare i benefici economici che possono derivare da un acquisto "verde" nelle fasi del ciclo di vita successive all'acquisizione del bene, ovvero i risparmi diretti (costi minori sostenuti dall'ente) ed indiretti (costi

evitati associati alla riduzione delle esternalità ambientali) che si possono ottenere nelle fasi di uso, consumo, manutenzione e smaltimento dei prodotti.

Si tratta quindi di consentire alle imprese di partecipare ad una gara fissando un prezzo di accesso equo e proporzionato rispetto alle richieste di tipo ambientale (specifiche tecniche CAM) e stimolare invece la competizione tra i partecipanti sugli aspetti di innovazione e miglioramento ambientale che potranno compensare l'aumento del "prezzo di base" con i risparmi ottenuti successivamente.

L'articolo 30 del Codice degli Appalti "*Principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni*", al comma 2 riporta che il principio di economicità può essere subordinato ai criteri, previsti nel bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute, dell'ambiente, del patrimonio culturale e alla promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico. L' art. 66 sulle consultazioni preliminari di mercato prevede che prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato per la preparazione dell'appalto e per lo svolgimento della relativa procedura e per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi. Queste consultazioni possono naturalmente aiutare anche nella definizione del prezzo a base d'asta.

L'articolo 68 specifica che le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture (specifiche tecniche) possono riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del loro ciclo di vita (estrazione della materia prima, uso, fine vita, ecc.) anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano collegati all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi.

Con riguardo all'introduzione del "costo del ciclo di vita" all'interno degli elementi di valutazione per l'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa,<sup>41</sup> il secondo comma dell'articolo 96 del Codice degli Appalti precisa che le stazioni appaltanti devono indicare nei documenti di gara i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che la stazione appaltante impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati. Inoltre, per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali, il metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

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

---

<sup>41</sup> L'art. 96, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, specifica che "i costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro: a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali: 1) costi relativi all'acquisizione; 2) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse; 3) costi di manutenzione; 4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio; b) costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici".

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

La norma sopra citata precisa poi, al terzo comma che fa riferimento all'allegato XVIII al Codice degli Appalti, l'elenco degli atti legislativi dell'Unione e, ove necessario, degli atti delegati attuativi che approvano metodi comuni per la valutazione del costo del ciclo di vita.

Tuttavia, degli atti giuridici richiamati nell'allegato XVIII, solamente la Direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada fa esplicito riferimento all'intero arco di vita nella metodologia di calcolo dei costi<sup>42</sup>.

Ne discende che, in assenza di ulteriori metodi comuni per il calcolo dei costi del ciclo di vita, gli operatori economici rischiano di incontrare difficoltà nella previsione della metodologia che sarà indicata dalle amministrazioni aggiudicatrici, con ripercussioni maggiori per le microimprese, piccole e medie imprese che potrebbero non riuscire a dotarsi per tempo degli strumenti necessari.

Anche in questo caso sarebbe utile che i dati richiesti fossero facilmente alla portata delle microimprese, piccole e medie imprese e la loro elaborazione fosse supportata da software pubblici di calcolo che non richiedono costi aggiuntivi.

---

#### CAPACITÀ E COMPETENZE DELLE STAZIONI APPALTANTI E VALORIZZAZIONE E DIFFUSIONE DELLE BUONE PRATICHE PUBBLICHE

A livello territoriale, le esperienze di GPP si sono moltiplicate nel corso del tempo e, seppure sia ancora fortemente necessario rafforzare il sistema di conoscenze e competenze dei responsabili degli acquisti della PA, sono diverse le buone pratiche regionali e locali realizzate in Italia e riconosciute come tali anche a livello europeo.

Sono otto le regioni italiane che hanno adottato un Piano di Azione Regionale per il GPP (Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Veneto), al fine di programmare gli acquisti verdi al proprio interno, nonché definire strumenti per la diffusione del GPP presso i comuni e le imprese.

A livello locale hanno inoltre portato avanti con continuità politiche e buone prassi di GPP le Città Metropolitane di Torino e Roma e il Comune di Padova. In Sardegna sono molteplici le esperienze di introduzione del GPP da parte degli enti locali e regionali e va rilevata l'attenzione particolare al settore della ristorazione scolastica e universitaria.

---

<sup>42</sup>v. art. 6 della Direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009.

La necessità di migliorare le capacità e le competenze delle stazioni appaltanti in materia di GPP è diventata tuttavia più urgente con l'entrata in vigore del nuovo Codice degli Appalti e quindi dell'obbligo di inserimento dei CAM nella documentazione progettuale e di gara. È quindi utile partire proprio dalle esperienze già realizzate per valutare, da un lato, quali sono le criticità applicative del GPP da affrontare, e, dall'altro, individuare gli strumenti e le soluzioni che gli enti più avanzati in materia hanno introdotto e che possono essere valorizzati e diffusi.

Le principali criticità applicative sono cinque:

1. carenza di formazione del personale responsabile dei processi d'acquisto della Pubblica Amministrazione;
2. scarso accompagnamento alla redazione di bandi che integrino pienamente i Criteri Ambientali Minimi;
3. inadeguata capacità di verifica del possesso dei requisiti ambientali richiesti dai CAM in fase di valutazione della gara;
4. assenza di monitoraggio dei risultati raggiunti e degli ostacoli da rimuovere;
5. mancanza di dialogo e informazione alle imprese, alle associazioni di categoria e agli ordini professionali sui Criteri Ambientali Minimi.

Per affrontare le problematiche evidenziate, sia a livello comunitario che a livello nazionale sono state definite e promosse azioni strategiche a cui si sono ispirate e/o affiancate le esperienze regionali e locali sopra menzionate.

La Commissione Europea, in particolare attraverso la DG Ambiente, ha seguito due filoni di intervento per supportare la PA nell'introduzione dei criteri ambientali nei propri processi di acquisto. Il primo riguarda la realizzazione di strumenti di supporto operativo quali il Manuale "Acquistare Verde!" (arrivato alla terza edizione nel 2016), un toolkit formativo (rilasciato in versione integrata ed aggiornata nel maggio del 2019) e un help desk.<sup>43</sup> Il secondo si delinea attraverso l'introduzione di azioni per la diffusione e l'adozione degli acquisti verdi come tema di interesse prioritario nell'ambito di diversi programmi di finanziamento comunitari, primo tra tutti il *Life* e a seguire anche quelli di più ampio respiro come l'*Horizon 2020* e i programmi di cooperazione interregionale.

Peraltro, proprio alcune delle esperienze più significative realizzate da pubbliche amministrazioni italiane nel campo della promozione e diffusione del GPP sono nate e/o sono state rafforzate dall'ottenimento di fondi comunitari. Tra queste vale la pena citare:

- il progetto *Life GPPbest*, che ha visto coinvolte le Regioni Basilicata, Sardegna e Lazio che oltre ad aver implementato programmi di formazione ed aggiornamento dei responsabili degli acquisti regionali e locali, hanno contribuito alla realizzazione di: un catalogo con le migliori pratiche di GPP, Linee Guida per lo sviluppo delle politiche di GPP, redazione di

---

<sup>43</sup> Tutti gli strumenti sono consultabili sulle pagine del sito della DG Ambiente dedicate al GPP: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm)

bandi tipo per 11 categorie di prodotto, la realizzazione e attuazione di sistemi di monitoraggio ([www.gppbest.eu](http://www.gppbest.eu));

- il progetto Horizon 2020 SPP Regions che, oltre a promuovere strumenti applicativi e casi studio, ha portato la Città Metropolitana di Torino a promuovere e sottoscrivere il 13 ottobre 2017 il Protocollo di Intesa per l'attuazione del Green Public Procurement con le Città Metropolitane di Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Reggio Calabria e Roma (<http://sppregions.eu>);
- il progetto Life GreenFEST, attualmente in corso, che vede ANCI Lombardia impegnata insieme ai Comuni di Bergamo, Cremona e Fano, al Consorzio di Monza Villa Reale e altri partner tecnici, a sviluppare, testare e diffondere i criteri ambientali per gli eventi culturali (<http://www.greenfest.eu>);
- il progetto Interreg Europe GPPStream, di cui è capofila la Regione Friuli Venezia Giulia e partner la Regione Lazio, oltre ad enti di Francia, Romania, Bulgaria e Spagna, che ha come obiettivo principale l'utilizzo del GPP nei programmi operativi e settoriali regionali e che sta mettendo a confronto sui territori pubbliche amministrazioni e beneficiari degli interventi di finanziamento sia pubblici che privati (<https://www.interregeurope.eu/gpp-stream/>);
- il progetto Life prePair, anche questo in corso, coordinato dalla Regione Emilia Romagna che prevede tra le azioni la realizzazione di iniziative e strumenti di *capacity building* sul tema degli acquisti verdi nei settori che incidono maggiormente sul tema della qualità dell'aria (<http://www.lifepreparepair.eu>).

A livello nazionale, Il MATTM, nel mese di marzo 2019, ha avviato la "Linea di Intervento 1 Integrazione dei requisiti ambientali nei processi di acquisto delle amministrazioni pubbliche" del progetto CREIAMO PA<sup>44</sup>, che attraverso il *Work Package WP1 - Formazione e diffusione del Green Public Procurement* prevede l'attuazione di un programma strategico di attività di formazione e accompagnamento delle stazioni appaltanti regionali e locali all'introduzione dei criteri ambientali. Il programma, che si svilupperà nel corso di 4 anni, prevede:

- la realizzazione e l'erogazione di attività di *e-learning* sul GPP;
- l'organizzazione e l'attuazione di workshop regionali per il GPP come azioni di *capacity building* per la pianificazione delle politiche di GPP e l'attuazione di bandi verdi;
- l'affiancamento *on the job* dei responsabili degli acquisti per l'introduzione dei criteri ambientali minimi nelle procedure di acquisto e il calcolo dei benefici ambientali collegati.

È auspicabile che questa attività porti ad un maggiore allineamento delle competenze della PA in materia di acquisti verdi sia in termini di interpretazione del Codice degli Appalti e quindi di corretta gestione dei criteri ambientali rispetto a quanto previsto dalle norme, sia in termini di diffusione geografica.

---

<sup>44</sup>Il progetto CREIAMO PA, Competenze e reti per l'integrazione ambientale e per il miglioramento delle organizzazioni della PA, è finanziato nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - Asse 1 "Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione".

Le buone pratiche delle stazioni appaltanti italiane trovano nel *Forum Compraverde Buygreen* (<https://www.forumcompraverde.it>), la principale manifestazione nazionale ed europea sugli acquisti verdi, il luogo di diffusione e valorizzazione oltre che di confronto anche con gli stakeholder privati, *in primis* i fornitori di beni, servizi ed opere. Il Forum, che nel 2019 giunge alla sua tredicesima edizione, assegna inoltre annualmente dei premi per le migliori esperienze di *green procurement*, sia pubblico che privato, e per l'attuazione di criteri ambientali in settori specifici quali la ristorazione, l'edilizia, gli eventi culturali.

---

#### LA COLLABORAZIONE ANAC-MATTM

Importanti novità sullo sviluppo del GPP in Italia dovrebbero giungere a seguito dell'attuazione del Protocollo di intesa sottoscritto nel 2018 dal MATTM e dall'ANAC per sancire una collaborazione tra le due Istituzioni (ciascuna nell'ambito delle proprie competenze istituzionali), volta a garantire il rispetto delle norme previste dal Codice degli Appalti in materia ambientale. La collaborazione riguarderà, in particolare, i seguenti ambiti:

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

Tale collaborazione dovrebbe dunque assicurare un'applicazione uniforme delle disposizioni vigenti in materia da parte delle Stazioni appaltanti e conseguentemente consentire agli operatori economici di poter prevedere gli adempimenti ad essi richiesti.

---

#### GLI APPALTI INNOVATIVI E GLI ACCORDI PRE-COMMERCIALI

Sostenibilità, tutela del pianeta, riduzione degli impatti ambientali, benessere, qualità della vita sono tutti aspetti fortemente intrecciati al tema dell'innovazione: lo sono perché riguardano problemi (come il cambiamento climatico, la tutela della biodiversità, l'aumento della speranza di vita delle persone) mai apparsi – per sostanza o per misura – sulla Terra o perché “forzano” od orientano le innovazioni esistenti.

“Innovazione”, significa un prodotto, un servizio, un processo nuovo o significativamente migliorato, tra cui, non solo i processi di produzione, di costruzione o di trasporto ma anche un

nuovo metodo di commercializzazione od organizzativo, allo scopo di contribuire ad affrontare le sfide per la società.

La Direttiva sugli Appalti pubblici 2014/24/UE, nel Considerando 47, raccomanda l'utilizzo degli appalti innovativi sostenendo che *“le autorità 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 qualità dei servizi pubblici e nello stesso tempo affrontare le principali sfide a valenza sociale”*.

Le Direttive Europee sugli Appalti e il Codice dei Contratti Pubblici – che prevedono l'Appalto Pre-Commerciale, al Procurement Pubblico per l'Innovazione e al Partenariato per l'Innovazione – promuovono il sistema degli appalti pubblici come veicolo di incremento delle prestazioni innovative della Pubblica Amministrazione.

Si ricorre agli Appalti Pre-Commerciali (*Pre Commercial Procurement - PCP*) quando le soluzioni innovative non sono già presenti sul mercato e sono necessari interventi di Ricerca&Sviluppo, favorendo la comparazione dei costi e dei benefici dei diversi approcci competitivi consentendo di ridurre i rischi della stazione appaltante. Si tratta di appalti esclusi, per espressa previsione legislativa, dall'applicazione delle norme sugli Appalti Pubblici (art. 14 Direttiva 2014/24/UE);

Si ricorre al Procurement Pubblico per l'Innovazione (*Public Procurement of Innovation - PPI*) quando le soluzioni innovative sono già presenti sul mercato, ma in piccola quantità e non necessitano di ulteriori interventi di Ricerca & Sviluppo. In questo caso si possono adottare specifiche procedure per gli appalti pubblici, ovvero la procedura competitiva con negoziazione (art. 62 d.lgs. n. 50 del 2016) o il dialogo competitivo (art. 64 d.lgs. n. 50 del 2016);

Si ricorre invece al Partenariato per l'Innovazione (*Innovation Partnerships*) quando si vogliono sviluppare prodotti, servizi o lavori innovativi e al successivo acquisto delle forniture, servizi o lavori che ne risultano, a condizione che essi corrispondano ai livelli di prestazioni e ai costi massimi concordati tra le amministrazioni aggiudicatrici e i partecipanti. In questo caso si può adottare la procedura per gli appalti pubblici prevista dall'Art. 65 d.lgs. n. 50 del 2016.

Il nesso tra GPP, Appalti Circolari e l'uso strategico degli appalti pubblici per stimolare l'innovazione, nelle tre forme sopra suggerite, è quindi strettissimo.

In tale contesto, gli obiettivi dell'economia circolare, quindi, per la mitigazione del cambiamento climatico, per la tutela della biodiversità, per la riduzione d'uso delle risorse naturali e delle terre rare, per la tutela dei servizi ecosistemici – supporto della vita, della società e dell'economia – possono e devono entrare nelle traiettorie di mercato, di sviluppo tecnologico e di ricerca delle imprese.

E per questo servono tutti gli strumenti, a prescindere dalla maturità commerciale delle soluzioni: il Green Public Procurement e gli Appalti Innovativi.

Occorre infatti saper orientare le imprese sui fabbisogni prestazionali e tecnologici, spingendole alla programmazione e all'innovazione e alla pianificazione dei relativi investimenti.

Per questo è fondamentale il ruolo dell'AgID che supporta le amministrazioni pubbliche che programmano o realizzano appalti pre-commerciali: previo accordo con le amministrazioni, AgID può infatti aggiudicare, previo accordo con le amministrazioni, i singoli appalti quale centrale di committenza della Regione o della diversa amministrazione pubblica competente alla relativa gestione.

Peraltro l'attuazione degli appalti pre-commerciali è finanziata nell'ambito dell'Accordo di Partenariato "Programmazione nazionale appalti innovazione 2014/2020", Azione 1.3.1 «Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di Pre-commercial Public Procurement e di Procurement dell'innovazione» e Azione 11.3.4 «Azioni di rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA, attraverso lo sviluppo di competenze mirate all'impiego del "Pre-commercial public procurement"».

In quest'ambito vanno sicuramente segnalate alcune iniziative:

- l'accordo di collaborazione triennale tra AgID e MISE che prevede lo sviluppo e la sperimentazione di servizi Smart Cities con l'utilizzo del Pre-Commercial Procurement (Agosto 2015-2018);
- Il programma di appalti pre-commerciali MIUR-AgID per il quale hanno manifestato interesse oltre mille operatori, tra cui più di 250 grandi aziende, 450 piccole e medie imprese, 200 tra università, istituti e dipartimenti universitari, enti pubblici di ricerca, oltre 100 tra onlus e associazioni di categorie di utenti e consumatori (2016-2017);
- il protocollo d'intesa tra AgID, Regione Campania e Soresa per appalti d'innovazione e pre-commerciali, in particolare nei settori della sanità digitale e dell'ICT (Maggio 2018);
- l'operatività del protocollo d'intesa tra AgID, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Confindustria e Itaca, con l'obiettivo di individuare le strategie per potenziare il ruolo della domanda pubblica come leva di innovazione.
- l'accordo tra AgID e la Regione Puglia, per la promozione della Domanda Pubblica di Innovazione e il Dispiegamento del modello di Procurement per l'Innovazione (Dicembre 2018);
- la messa in rete della piattaforma, che comprende il sito internet sugli appalti innovativi e gli accordi di collaborazione (DPCM 21 febbraio 2019 - Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2019-2021);
- il Decreto del MISE per l'assegnazione di risorse del Fondo per la crescita sostenibile per l'attuazione di bandi di domanda pubblica intelligente (gennaio 2019).

Sull'utilizzo degli appalti innovativi – a partire dall'insorgere dei fabbisogni orientati alla sostenibilità – è necessario tuttavia uno sforzo coordinato, tale da accompagnare gli investimenti per la realizzazione dell'agenda digitale e delle *smart communities*, per la tutela della salute e qualità della vita, del turismo e della cultura e dell'energia e ambiente, con particolare riferimento

all'economia circolare, in modo da contribuire a rimuovere gli ostacoli per completare la transizione verso tale modello economico (cfr. position paper di Confindustria di ottobre 2018).

In questa direzione si stanno già muovendo aziende private di interesse pubblico (es. TERNA), le quali hanno intrapreso l'adozione di appalti pre-commerciali per progetti innovativi tesi al miglioramento in qualità ed efficienza dei propri processi aziendali.

TERNA, nello specifico, sta adottando tali strumenti nell'ambito della sperimentazione di strumenti di modelli matematici (*advanced analytics*) in grado di elaborare una grande mole di dati, al fine dell'efficientamento dei processi di manutenzione e previsione dei rischi.

---

## LE AZIENDE DI INTERESSE PUBBLICO E I SISTEMI DI QUALIFICAZIONE AMBIENTALE DEI FORNITORI

Secondo l'ISTAT (Statistiche Report - ottobre 2017: "Le partecipate pubbliche in Italia"), il mondo delle imprese partecipate è grande: sono più di 6.500 le imprese pubbliche attive che contano circa 850.000 addetti, e che operano in diversi settori economici. Di questo insieme, le imprese attive a controllo pubblico sono più di 4.000 con più di 600.000 addetti. Queste, al netto delle attività finanziarie e assicurative, generano quasi 54 miliardi di valore aggiunto, pari al 10% di quello realizzato dal complesso delle imprese dell'industria e dei servizi.

Di tutte le aziende pubbliche (molte delle quali operano nei cosiddetti "Settori speciali", quali acqua, energia, trasporti e servizi postali), quelle partecipate dallo Stato tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) impiegano, da sole, più del 50% del numero di addetti.

Dato il loro peso nell'economia nazionale, tale tipologia di Aziende, a partire proprio da quelle operanti nei settori speciali, possono ricoprire un importante ruolo attraverso la diffusione di pratiche di acquisto sostenibile e circolare: uno spostamento dei criteri di acquisto di queste aziende verso la sostenibilità potrebbe infatti provocare una vera e propria rivoluzione di ecoinnovazione nelle filiere produttive del nostro Paese.

Senza entrare nel dettaglio normativo su cosa e quando le imprese a partecipazione pubblica debbano applicare il codice degli appalti, e quindi l'art. 34 relativo ai criteri ambientali minimi, si può affermare che si possono prevedere due diversi filoni di sviluppo della applicazione dei CAM o di acquisti sostenibili e circolari in generale da parte di dette imprese.

Il primo filone può aprirsi dalla consapevolezza da parte dei vertici e delle direzioni competenti delle imprese dei settori speciali della obbligatorietà della applicazione dei CAM negli appalti per quelle forniture, lavori o servizi che li prevedono e che sono considerati "strumentali" alla attività svolta dall'impresa. In questo primo spazio di manovra, ci si potrebbe aspettare una piena rispondenza dei bandi pubblicati conformi ai CAM nelle modalità previste dal Codice.

Il secondo filone, invece, riguarda un aspetto che si potrebbe ricondurre alle strategie di sviluppo aziendale e di posizionamento.

Molte imprese a partecipazione pubblica hanno ormai stabilito e stanno perseguendo obiettivi verso la sostenibilità e la tutela ambientale. Sono infatti imprese con Sistemi di Gestione Ambientale certificati ISO 14001 o EMAS e hanno ormai una certa dimestichezza nella rendicontazione delle prestazioni ambientali, economiche e sociali, attraverso l'attuazione di un sistema di reporting della sostenibilità, che si concretizza con periodiche pubblicazioni di bilanci di sostenibilità riconosciuti. I bilanci di sostenibilità delle imprese stanno negli ultimi anni assumendo un rilievo maggiore anche ai fini del rating finanziario.

In questo quadro generale, le imprese partecipate pubbliche, in primo luogo quelle operanti nei settori speciali, possono decidere volontariamente di incominciare a confrontarsi con i CAM a partire dalle categorie di appalto non strumentali.

Tale opportunità consente, infatti, di modulare l'inserimento dei criteri ambientali nei bandi di gara in modo più graduale, prevedendo, ad esempio, inizialmente l'introduzione dei criteri di base (quanto meno di quelli per i quali i fornitori denunciano maggiore difficoltà) non a livello cogente ma a livello esclusivamente premiante, con attribuzione di punteggi di gara ai fornitori che propongono prodotti più sostenibili.

Questa strategia consente quindi di verificare la risposta da parte dei fornitori e di capire anche quali criteri attualmente sono di difficile applicazione e richiedono una rimodulazione o un tempo maggiore per consentire la maturazione del mercato di riferimento.

In una pianificazione a lungo termine, la stessa strategia può di certo rappresentare un utile esercizio per stimolare lo sviluppo di accordi pre-commerciali e appalti innovativi che hanno come sbocco finale anche la messa a punto di CAM specifici e core.

A questi due filoni principali se ne potrebbe aggiungere un terzo, che è quello della promozione presso le imprese partecipate pubbliche, e tra queste in primo luogo quelle di grandi dimensioni, di un sistema di gestione degli acquisti sostenibili che prenda come riferimento la Guida ISO 20400. In sostanza sviluppare un sistema di qualificazione ambientale e sociale delle proprie catene di fornitura.

Come vengono dichiarati da coloro che hanno partecipato alla messa a punto della Guida ISO 20400 i benefici derivanti dalla sua adozione sono:

1. favorire un lavoro comune all'interno delle organizzazioni fra le funzioni acquisti, quelle che si occupano di sostenibilità e le altre funzioni chiave;
2. proteggere la reputazione di un'organizzazione per mezzo di una gestione efficiente dei rischi in materia ambientale e sociale nella propria catena di fornitura
3. ottenere un vantaggio competitivo rispetto ai concorrenti, puntando sull'innovazione;
4. favorire il soddisfacimento dei requisiti richiesti dagli strumenti internazionali, come quelli messi a punto da GRI e dal DJSI.

## IL GPP E L'EFFETTO DOMINO NEL SISTEMA DELLE IMPRESE

Affermare che il mercato degli acquisti pubblici vale circa il 10% del PIL del nostro Paese e che quindi quello caratterizzato da scelte dettate preferibilità ambientale ne è una parte, potrebbe condurre a conclusioni che non colgono le reali potenzialità di una piena applicazione dell'art. 34 del nuovo Codice degli Appalti.

Ritenere che l'applicazione dei CAM coinvolga sostanzialmente e sia in carico a chi vende alla pubblica amministrazione, può portare al rischio di considerare la potenzialità dei CAM più limitata di quella che effettivamente gli si può conferire.

Dimensione ed estensione del Mercato Verde attivato dalla qualificazione ambientale della domanda pubblica dipendono dal coinvolgimento e dalla partecipazione degli attori delle diverse filiere produttive interessate dalla produzione di beni e servizi conformi alle richieste dei CAM per le categorie di prodotto oggi previsti.

Se si analizzano le richieste determinate dai criteri di base e dalle clausole contrattuali, ma anche dai criteri premianti (per quanto applicabili in caso di criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa – comma 2 art 34), si può far emergere che la qualità ambientale richiesta dalla fornitura si estende sull'intero ciclo di vita dei prodotti e dei servizi acquistati, dalla estrazione delle materie prime fino allo smaltimento (cfr. schema successivo).

CAM	FASE CICLO DI VITA PRODOTTO				
	ESTRAZIONE DELLE MATERIE PRIME	PRODUZIONE	DISTRIBUZIONE	USO	SMALTIMENTO
ARREDO URBANO					
AUSILI PER L'INCONTINENZA					
CALZATURE DA LAVORO E ACCESSORI IN PELLE					
CARTA					
CARTUCCE PER STAMPANTI					
APPARECCHIATURE INFORMATICHE DA UFFICIO					
EDILIZIA					
ILLUMINAZIONE PUBBLICA					
RISTORAZIONE COLLETTIVA					
TESSILI					
VEICOLI					
VERDE PUBBLICO					

I candidati alle procedure di appalto pubblico che vedono l'applicazione dell'art 34 si trovano in molte occasioni a dover garantire qualità ambientale distribuita sull'intero ciclo di vita dell'oggetto dell'appalto, che possono garantire perché ne hanno il controllo o perché generano un grado di influenza che determina a sua volta una garanzia rilasciata dal fornitore.

Questa catena di garanzia, di cui il candidato si avvale, e che appare come la punta di un iceberg che nasconde alla vista superficiale la parte più rilevante in termini volumetrici, prevede indirettamente la partecipazione di diverse parti interessate che si distribuiscono sull'intera filiera del valore, anch'essi coinvolti nella produzione di qualità ambientali delle proprie forniture interessate che garantiscono il rispetto del requisito richiesto.

Questo meccanismo che dovrebbe comportare un adeguamento alle richieste di qualità ambientale per quella parte “marginale” dei prodotti e dei servizi messi a disposizione dei candidati nel definito mercato verde pubblico (enti pubblici quando acquistano lavori, beni e servizi per i quali sono stati definiti i CAM), può teoricamente sviluppare una confidenza da parte del sistema produttivo all’offerta di prodotti “sempre” conformi ai criteri ambientali minimi, anche quando questi non vengono immessi sul mercato per rispondere alla determinata domanda pubblica.

L’investimento in ecoinnovazione indotto nelle imprese appartenenti a filiere produttive e di servizio interessate dalla qualificazione ambientale della domanda pubblica, che si vedono indirettamente chiamate dentro il mercato verde pubblico, potrà avere tempi di ritorno più favorevoli e interessanti se i beni, i lavori e servizi che beneficiano di tale ecoinnovazione sono immessi su mercati finali e a disposizione di altre imprese (quindi nei rapporti B2C e B2B), anche quando non richiesto dalla domanda pubblica.

Tale sviluppo porterebbe anche come conseguenza positiva un contenimento più rapido degli eventuali e iniziali innalzamenti dei prezzi di forniture ad alto contenuto ambientale, che se limitate a rispondere alla sola domanda pubblica, potrebbero incorrere i due rischi: il primo, determinato da un innalzamento dei prezzi che oggi non riesce ad essere facilmente riconosciuto dalle stazioni appaltanti e che quindi potrebbe portare l’offerente a una riduzione della sua competitività, il secondo, e in contrasto con il primo caso, ad una vendita al costo o addirittura sotto costo che può indebolire il sistema di garanzie che si debbono fornire.

Per concludere, quindi, è chiaro che la piena applicazione dell’art 34 del Codice degli Appalti e quindi dei CAM anche solo per le categorie di prodotto, lavoro o servizio oggi in vigore, può avere effetti benefici in termini di aumento degli investimenti in ecoinnovazione all’interno delle filiere produttive direttamente e indirettamente interessate, che possono trovare naturalmente la propria giustificazione e convenienza quando utilizzabili su uno spettro di beni, lavori e servizi più ampio di quello messo a disposizione per la soddisfazione della domanda pubblica.

Per fare partire però questo circolo virtuoso è indispensabile che la domanda pubblica, almeno per una prima fase, riconosca al bene, servizio o lavoro offerto dai candidati un prezzo a base d’asta che comprenda lo sforzo del sistema imprenditoriale a adeguarsi ai nuovi requisiti produttivi e di gestione ambientale del ciclo di vita di quanto offerto.

---

## LE CERTIFICAZIONI AMBIENTALI PER LA TRACCIABILITÀ AMBIENTALE DEI PROCESSI E DEI PRODOTTI

Come è noto, i CAM, in molti casi stabiliscono dei requisiti specifici e puntuali sulle caratteristiche che i beni e i servizi oggetto dell’appalto debbono rispettare. Ogni CAM, nelle proprie specifiche tecniche, è strutturato in un modo tale che, a valle del requisito imposto all’ente pubblico che si accinge a pubblicare una gara di appalto, è riportato un metodo con il quale l’ente è tenuto a verificare il possesso del determinato requisito. In molti casi il meccanismo di verifica prevede che sia effettuata acquisendo una certificazione di terza parte o rapporti di prova rilasciati da organismi

di valutazione della conformità. In alcuni casi (per lo più nei CAM che prevedono l'acquisto di un servizio) le certificazioni dei sistemi di gestione ambientali rilasciate da organismi indipendenti<sup>45</sup> sono un mezzo di prova per la verifica del requisito richiesto nella selezione dei candidati. Solo a titolo di precisazione, mentre nel primo caso siamo nell'ambito dei requisiti di base che risultano essere obbligatoriamente inseriti dalle stazioni appaltanti in fase di preparazione della documentazione di gara ai sensi dell'art. 34 del Codice degli appalti, il secondo caso non è un criterio applicabile obbligatoriamente dalle stazioni appaltanti.

In un recente studio pubblicato da ACCREDIA, con la collaborazione con l'Istituto di Management della Scuola Superiore S. Anna di Pisa, dal titolo *"L'Economia Circolare nelle politiche pubbliche. Il ruolo della certificazione"*, è riportata una tabella con le principali certificazioni ambientali citate dai CAM utilizzabili come mezzo di prova del possesso dei requisiti richiesti, che si riporta:

	apparecchiature elettriche ed elettroniche per ufficio	Pulizia e prodotti per l'igiene	Gestione dei rifiuti urbani	Ristorazione collettiva e derrate alimentari	Serramenti esterni	Servizi energetici per gli edifici	Prodotti tessili	Veicoli	Verde pubblico	Pulizie ospedaliere	Arredi per interni	Arredo urbano	Ausili per l'incontinenza	Carta per copia e carta grafica	Cartucce per stampanti	Edilizia	Illuminazione pubblica	totale
ISO 14021	1	1		1	1					1	1	2	1	1	1	1	1	13
EU Ecolabel	1	1		1			1	1		1	1	1		1		1		10
ISO 14025	1	1		1						1	1	1			1	1		8
EMAS		1	1	1		1				1	1					1		7
ISO 14001		1	1	1		1				1	1					1		7
ISO 14024	1	1		1						1			1		1	1		7
PEFC					1						1		1	1		1		5
EPD				1								1	1		1			4
FSC				1								1	1		1			4
FSC Recycled										1	1		1		1			4
Nordic Ecolabel	1								1				1		1			4
PEFC Recycled										1	1		1		1			4
Plastica Seconda Vita				1						1	1					1		4
Remade in Italy						1				1	1					1		4
Der Blaue Engel	1												1	1				3
<b>somma x CAM</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>88</b>

Fonte: ACCREDIA, rivisitata

<sup>45</sup>art 87, comma 3 del Codice degli appalti: Le stazioni appaltanti, qualora richiedano agli operatori economici la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare la conformità ai criteri di cui al comma 2 dell'articolo 34, fanno riferimento a organismi di valutazione della conformità accreditati ai sensi del regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, in conformità alle norme UNI CEI EN ISO/IEC della serie 17000.

Quello che emerge dalla tabella è che:

1. la richiesta più frequente riguarda un prodotto che abbia qualità dimostrabili attraverso una etichetta ambientale (asserzione ambientale di II tipo basata sulla ISO 14021 - ben 13 volte nei 17 CAM) caratterizzata da un singolo criterio su una singola fase del ciclo di vita che non è nata per essere sottoposta a verifica indipendente e la cui informazione è rivolta al consumo;
2. al secondo posto, come numero di volte che appare come mezzo di prova, si posizione l'ECOLABEL, asserzione ambientale di primo tipo, caratterizzata (teoricamente) da un sistema multicriteriale sull'intero ciclo di vita e sottoposto a verifica indipendente;
3. al terzo posto si posizionano asserzioni ambientali di terzo tipo (come l'EPD) che informa sulle caratteristiche ambientali del prodotto senza dover garantire un livello di prestazione ambientale prestabilito per le categorie d'impatto considerate;
4. molto spesso, ma come requisito di partecipazione, viene richiesto come mezzo di verifica la certificazione di un Sistema di Gestione Ambientale egualmente secondo EMAS o secondo la ISO 14001;
5. in generale, come era da aspettarsi, le richieste di qualità ambientali dimostrabili attraverso una certificazione sono relative a certificazioni ambientali di prodotto;
6. solo il CAM del verde pubblico non richiede un requisito che si possa basare su un sistema normato e "certificabile", al contrario in alcuni casi come per il CAM edilizia per ben 11 volte è possibile dimostrare il possesso del requisito con diverse certificazioni ambientali.

Nel seguito, per avere un quadro sintetico delle qualità delle asserzioni ambientali di I, II e III tipo, si riporta uno schema semplificato.

	<b>Tipo I</b> Esempi: 	<b>Tipo II</b> Esempi: 	<b>Tipo III</b> Esempi: 
<b>Caratteristiche</b>	Multi-criteri <u>valutativa</u> , riferimento al ciclo di vita	<u>Singolo criterio</u> descrittivo o valutativo su singola fase	Multi-criteri <u>descrittiva</u> , riferimento al ciclo di vita
<b>Scopo</b>	<u>Selezione</u>	<u>Informazione</u>	Informazione, <u>comparazione</u>
<b>Verifica indipendente</b>	<u>Sì</u>	<u>No</u>	<u>Sì</u>
<b>Tipo di prodotto</b>	Prodotti e servizi di consumo	Prodotti e servizi di consumo	Prodotti e servizi anche lungo la filiera produttiva

A questo aspetto relativo alla presenza di una certificazione ambientale come mezzo di prova del possesso di un determinato requisito è importante notare che l'art. 93 comma 7<sup>46</sup> del Codice degli

<sup>46</sup>L'importo della garanzia, e del suo eventuale rinnovo, è ridotto del 50 per cento per gli operatori economici ai quali venga rilasciata, da organismi accreditati, ai sensi delle norme europee della serie UNI CEI EN 45000 e della serie UNI CEI EN ISO/IEC 17000, la certificazione del sistema di qualità conforme alle norme europee della serie UNI CEI ISO9000. Si applica la riduzione del 50 per cento, non cumulabile con quella di cui al primo periodo, anche nei confronti delle microimprese, piccole e medie imprese e dei raggruppamenti di operatori economici o consorzi ordinari costituiti esclusivamente da microimprese, piccole e medie imprese. Nei contratti relativi a lavori, servizi o forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale

Appalti relativamente alle garanzie consente riduzioni anche cumulabili per il possesso di certificazioni di diverso tipo e con effetti sulla cumulabilità differenti:

<b>EMAS</b>	Sistema di ecogestione e audit
<b>ISO 14001</b>	Sistema di gestione ambientale
<b>Ecolabel UE</b>	Qualità ambientale di prodotto
<b>ISO 14064-1</b>	Impronta di Carbonio e Gas serra
<b>ISO 14067</b>	Impronta climatica di prodotto
<b>ISO 50001</b>	Sistema di Gestione dell'Energia
<b>Altre non direttamente ambientali</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicurezza e salute dei lavoratori,</li> <li>• responsabilità sociale</li> <li>• sicurezza delle informazioni</li> <li>• ecc</li> </ul>

In relazione poi all'art 95 comma 6<sup>47</sup> del Codice degli Appalti relativamente ai Criteri di aggiudicazione dell'appalto, vengono richiamate espressamente o implicitamente diverse "certificazioni ambientali" tra le quali anche quella relativa, ad esempio, (perché non citata in precedenza) alla valutazione dell'impronta ambientale stabilita con Raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per

*rinnovo è ridotto del 30 per cento, anche cumulabile con la riduzione di cui al primo periodo, per gli operatori economici in possesso di registrazione al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), ai sensi del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, o del 20 per cento per gli operatori in possesso di certificazione ambientale ai sensi della norma UNI ENISO14001. Nei contratti relativi a servizi o forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 20 per cento, anche cumulabile con la riduzione di cui ai periodi primo e secondo, per gli operatori economici in possesso, in relazione ai beni o servizi che costituiscono almeno il 50 per cento del valore dei beni e servizi oggetto del contratto stesso, del marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) ai sensi del regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009. Nei contratti relativi a lavori, servizi o forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 15 per cento, anche cumulabile con la riduzione di cui ai periodi primo, secondo, terzo e quarto per gli operatori economici che sviluppano un inventario di gas ad effetto serra ai sensi della norma UNI EN ISO 14064-1 o un'impronta climatica (carbon footprint) di prodotto ai sensi della norma UNI ISO/TS 14067. Per fruire delle riduzioni di cui al presente comma, l'operatore economico segnala, in sede di offerta, il possesso dei relativi requisiti e lo documenta nei modi prescritti dalle norme vigenti. Nei contratti di servizi e forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 30 per cento, non cumulabile con le riduzioni di cui ai periodi precedenti, per gli operatori economici in possesso del rating di legalità e rating di impresa o della attestazione del modello organizzativo, ai sensi del decreto legislativo n. 231/2001 o di certificazione social accountability 8000, o di certificazione del sistema di gestione a tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, o di certificazione OHSAS 18001, o di certificazione UNI CEI EN ISO 50001 riguardante il sistema di gestione dell'energia o UNI CEI 11352 riguardante la certificazione di operatività in qualità di ESC (Energy Service Company) per l'offerta qualitativa dei servizi energetici e per gli operatori economici in possesso della certificazione ISO 27001 riguardante il sistema di gestione della sicurezza delle informazioni. In caso di cumulo delle riduzioni, la riduzione successiva deve essere calcolata sull'importo che risulta dalla riduzione precedente.*

<sup>47</sup>I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare: (si vedano le Linee Guida n. 2 di ANAC)

a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni;

b) il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto stesso;

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

d) la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;

e) l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto;

f) il servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;

g) le condizioni di consegna quali la data di consegna, il processo di consegna e il termine di consegna o di esecuzione.

misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni (PEF o OEF).

Al fine di completare questa panoramica sulla richiesta di certificazione ambientale nei CAM e nel nuovo Codice degli Appalti, è importante far notare che da diversi studi e da indagini sulla diffusione delle “certificazioni ambientali” nel sistema produttivo italiano (vedi ad esempio UNIONCAMERE 2018 “la sostenibilità delle imprese e la nuova frontiera degli acquisti verdi), si possa far emergere che:

1. la diffusione di sistemi di certificazione ambientale di processo (ISO 14001 in primis e molto distante l’EMAS) dimostrano come questi siano strumenti ormai alla portata di una parte rilevante delle imprese (prima di tutto tra le grandi e le medie);
2. alcuni strumenti ambientali, in particolare quelli che riguardano la qualità dei prodotti, sono ancora poco diffusi, anche se le aziende cominciano a considerarli e a valutarli;
3. i principali fattori che spingono le imprese a adottare iniziative a favore dell’ambiente la prevenzione dei rischi ambientali e la gestione delle emergenze, così come il rispetto di principi e di leggi ambientali, molto bassa la spinta data dalla competizione sulla qualità ambientale dei mercati, anche quando questa è determinata da una domanda pubblica.

Come si è potuto vedere, le “Certificazioni Ambientali” nel Codice degli Appalti sia in generale che nello specifico, grazie al disposto all’art. 34, sono diffusamente presenti. In particolare, quando servono ad attestare l’ottemperanza ad un determinato requisito.

D’altro canto, le imprese, dopo un periodo a cavallo del nuovo secolo di vigore e ottimismo, che ha determinato una rilevante diffusione delle certificazioni ambientali classiche, cioè quelle rivolte ai processi, piuttosto che quelle indicate per i prodotti, si trovano più scoraggiate anche perché non hanno ricevuto dal mercato il giusto riconoscimento degli investimenti fatti sulla qualità della gestione ambientale aziendale.

La messa a regime dell’attuazione della disposizione del nuovo Codice degli Appalti, ed in particolare dell’art 34, potrebbe determinare una ripresa della diffusione della “certificazione ambientale” in senso lato, e un maggior tasso di crescita di quelle certificazioni che riguardano le qualità ambientali dei prodotti. E per cogliere appieno le potenzialità della certificazione ambientale come fattore competitivo è certamente opportuno che dette certificazioni siano rilasciate da organismi di verifica accreditati.

Questo sia per rendere il mercato più trasparente, ma al tempo stesso consentire la circolazione degli attestati e dei certificati tra operatori delle filiere, a guisa di un sistema di tracciabilità della qualità ambientale offerta.

Si ritiene quindi che la “certificazione ambientale” debba essere promossa, e sostenuta con criterio e finalità che la rendano maggiormente conveniente per il sistema delle imprese.

## L'EVOLUZIONE DEL GPP NEL QUADRO DELL'ECONOMIA CIRCOLARE

Come chiarito nelle sezioni precedenti del presente documento, attraverso l'introduzione degli acquisti pubblici verdi, l'amministrazione si rivolge al mercato in maniera diretta e può coinvolgere le imprese in un percorso di miglioramento e di innovazione in chiave ambientale, orientando le produzioni e le filiere produttive verso una conversione ecologica che possa essere da stimolo anche allo sviluppo delle filiere locali, aspetto particolarmente importante in un'ottica di economia circolare.

Il rapporto diretto tra acquisti pubblici ed economia circolare è sintetizzato nel concetto di "appalti pubblici circolari" definiti dalla Commissione europea come il processo attraverso il quale le Autorità pubbliche acquistano lavori, beni o servizi che cercano di contribuire a cicli chiusi di energia e materiali nelle catene di approvvigionamento, riducendo nel contempo al minimo, e nel migliore dei casi evitando, gli impatti ambientali negativi e la creazione di rifiuti nell'intero ciclo di vita di tali lavori, beni o servizi.

Per orientare gli acquisti in tale direzione, occorre definire le priorità di acquisto tenendo conto della gerarchia europea dei rifiuti:

- *ridurre*, quindi valutare se è necessario acquistare beni o se è possibile trovare soluzioni che non richiedano l'acquisizione di nuovi prodotti;
- *riutilizzare*, quindi acquistare prodotti progettati per essere riutilizzati o prodotti usati e rigenerati/rifabbricati;
- *riciclare/recuperare*, quindi, acquistare prodotti progettati per essere riciclati e/o acquistare prodotti recuperati da rifiuti.

In sostanza, gli acquisti circolari:

- supportano la prevenzione dei rifiuti e minimizzano l'uso di sostanze pericolose;
- aiutano a combattere l'esaurimento delle materie prime limitate e i problemi geopolitici ed ambientali ad esso associati;
- favoriscono una maggiore trasparenza e solidità nella catena di fornitura grazie alla cooperazione tra le imprese che la compongono;
- aiutano le imprese della catena di fornitura a mantenere o aumentare i loro utili, modernizzando i loro modelli imprenditoriali (dal punto di vista ambientale e sociale);
- favoriscono l'occupazione a livello locale (cooperative sociali, piccole e microimprese).

Attraverso l'introduzione di criteri ambientali negli acquisti che rispondono ai principi dell'economia circolare, gli enti pubblici possono pertanto supportare l'attivazione di progetti che allunghino la vita degli oggetti e promuovere la riconversione dell'economia a livello locale.

In questo senso, la *brochure* della Commissione europea sugli acquisti circolari riporta alcune indicazioni operative rispetto alle modalità di acquisto che possono essere adottate dalle stazioni

appaltanti e all'impostazione delle strategie di *circular procurement*,<sup>48</sup> riassunte nella tabella che segue.

<p>LIVELLO DI PRODOTTO</p>	<p>La pubblica amministrazione si concentra esclusivamente sui prodotti che i fornitori possono ottenere all'interno della catena di fornitura. Sotto questo aspetto è necessario porre attenzione ai seguenti aspetti principali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- identificazione dei materiali del prodotto;</li> <li>- il prodotto deve poter essere smontato dopo l'uso;</li> <li>- utilizzo di materiali riciclati e/o riciclabili;</li> <li>- responsabilità estesa del produttore.</li> </ul> <p>Nel caso dell'acquisto di un prodotto occorre considerare che è necessario <b>ridurre</b> (ciò che si acquista), <b>riutilizzare</b> (i prodotti designati per tale scopo), <b>riciclare</b> (in un nuovo prodotto) e <b>recuperare</b> (ciò che può essere utilizzato per altri scopi). Inoltre, è opportuno incoraggiare i fornitori a mantenere i prodotti, dopo il loro utilizzo, all'interno della propria catena di fornitura.</p>
<p>LIVELLO DI SERVIZIO</p>	<p>Di frequente ci si trova in situazioni dove si può considerare l'acquisto di un servizio, invece che comprare un prodotto; spesso ciò che occorre non è uno specifico prodotto, ma il servizio che questo offre. Si acquista la sua funzione e non il bene in sé. Acquistare dei servizi consente ai fornitori di mettere in comune i prodotti per soddisfare le esigenze di un maggior numero di clienti con meno unità, riducendo così l'impatto ambientale della produzione. Tutto ciò può incentivare ad aumentare l'efficienza per ridurre i costi operativi, nonché incentivare gli utenti a ridurre gli utilizzi, al fine di risparmiare sui costi.</p> <p>In quest'ottica ci si concentra sui fornitori invece che sui prodotti.</p>
<p>LIVELLO INNOVATIVO</p>	<p>La frase "<i>get to know the market</i>" evidenzia che l'economia circolare è un concetto relativamente nuovo e che il mercato si presta all'esplorazione e alla promozione di nuovi <i>business concepts</i>. Un approccio del genere crea l'opportunità di comunicare bisogni, raccogliere informazioni sui beni e servizi disponibili e testare la validità di possibili criteri premianti. Si presenta la possibilità in cui, se un determinato prodotto o servizio non è disponibile sul mercato in una forma che soddisfi i principi dell'economia circolare, l'autorità contraente istituisca una "partnership innovativa".</p>

Essenzialmente quindi, uno dei primi passi verso una maggiore circolarità consiste nell'identificare i bisogni. Chiedersi cosa serve, se ciò che serve richiede l'acquisto di un prodotto o se si può ottenere

<sup>48</sup>[http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp\\_european\\_commission\\_brochure\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/cp_european_commission_brochure_it.pdf)

lo stesso risultato tramite un servizio. Bisogna pensare strategicamente, ripensare alle proprie opzioni fino a sviluppare delle buone pratiche, che possono includere:

- considerare un servizio invece di comprare un prodotto;
- focalizzarsi sul *product design*, sul suo ciclo di vita, tenendo conto di strategie come *buy – sell back*, *buy – resell* e i sistemi di servizi;
- collaborare con i fornitori e un mercato più ampio per trovare soluzioni circolari.

## 2° PARTE - POSITION PAPER SUGLI ACQUISTI CIRCOLARI E SOSTENIBILI

### PREMESSA

Il quadro attuale dei Paesi con economie di mercato mature, e nello specifico quello europeo, ci restituisce un'immagine in chiaroscuro.

Sono infatti indubbi i risultati positivi che sono stati raggiunti oggi grazie allo sviluppo industriale e alla crescita dell'economia in generale; ciò ha provocato un indubbio aumento generale del benessere nei Paesi sviluppati.

In questi ultimi 40 anni, tuttavia, da quando si è cominciato a sospettare che la crescita infinita dell'economia avesse dei limiti, in primo luogo fisici e ambientali, sono state diverse le iniziative che hanno tentato di correggere l'economia di mercato dei paesi occidentali verso una maggiore sostenibilità. Tanti sono stati gli impegni e gli strumenti messi a disposizione delle imprese in primo luogo per mitigare l'impatto ambientale dato dall'utilizzo delle risorse naturali e dall'inquinamento.

Per porre rimedio a tali problematiche, l'Europa, da oltre un quarto di secolo, ha definito politiche, strategie e programmi per la sostenibilità della produzione e del consumo.

Sempre l'Europa ha stabilito, in più occasioni, il suo "posizionamento" nel mercato mondiale come un soggetto capace di garantire una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, basata su innovazione, bassa disoccupazione e basso impatto ambientale e, grazie a questo, garantirsi la crescita e il consolidamento del benessere. Questo posizionamento si è anche arricchito con l'intento di costruire un Mercato Unico Verde.

Con il Piano sull'economia circolare, poi, l'Europa ha ulteriormente dettagliato le regole del gioco con le quali il mercato europeo intende garantire al contempo sviluppo economico, benessere della popolazione e tutela del pianeta.

In questo quadro, il Green Public Procurement rappresenta una straordinaria leva per la transizione verso una economia circolare e sostenibile, transizione che è anche obiettivo della politica industriale di CONFINDUSTRIA.

Pertanto, a seguito dell'analisi approfondita degli aspetti essenziali del GPP, presentata nella prima sezione di questo documento, CONFINDUSTRIA ha scelto di assumersi un duplice impegno:

- contribuire alla piena e migliore attuazione del GPP in Italia, anche con il suo ampliamento verso le catene di fornitura private;
- sviluppare, all'interno del tavolo permanente sul GPP, il tema degli acquisti circolari come proposto dall'Unione Europea.

Tali impegni saranno sviluppati attraverso un piano di azioni che CONFINDUSTRIA intende sviluppare nel breve e medio termine, ovvero nell'arco di tre anni.

Il GPP non è solo una buona pratica di sostenibilità rivolta alla spesa pubblica, ma una condizionalità che potrebbe generare cambiamenti di approccio alla sostenibilità da parte di numerose filiere produttive e che quindi non coinvolge solo le imprese che si confrontano con il mercato degli appalti pubblici, ma a cascata si riverbera su tutte le imprese che direttamente o indirettamente entrano a far parte della catena del valore dei prodotti sottoposti ai Criteri Ambientali Minimi del GPP.

Per CONFINDUSTRIA questo rappresenta una opportunità che supera l'obiettivo del, pur sempre auspicabile, contenimento dell'impatto ambientale del consumo e della produzione insostenibile.

Gli impegni europei sull'economia circolare e dell'Italia con il GPP sono due obblighi che devono essere trasformati in principi guida della politica industriale del Paese.

Una politica industriale che deve saper tragguardare gli obiettivi a lungo termine, verso una piena attuazione dei principi dell'economia circolare (meno risorse, meno energia, meno emissioni, meno rifiuti, nell'arco dell'intero ciclo di vita dei prodotti, dei beni e dei servizi), e, al tempo stesso, saper interpretare al meglio gli strumenti utili allo scopo, per non rendere reali i rischi di una transizione che può rivelarsi costosa in termini di sopravvivenza di un tessuto industriale caratterizzato da tante piccole imprese e provato da oltre un decennio di crisi.

CONFINDUSTRIA ha chiaro che lo sviluppo dell'economia dovrà affrontare un grande sforzo di innovazione e che questa innovazione deve essere sempre coerente con le esigenze di tutela ambientale e sociale. Si ritiene infatti che lo sviluppo economico si debba basare sull'ecoinnovazione di processo e di prodotto e sul potenziamento e sulla diffusione delle conoscenze e delle competenze ambientali e sulla sostenibilità.

Lo sviluppo di una economia circolare e sostenibile è la grande sfida per il futuro del settore produttivo europeo e italiano in particolare, che può utilizzare la leva della qualità ambientale come elemento di differenziazione vincente sui mercati europei e internazionali, oltre che promuovere il consumo di produzioni locali. Questo circolo virtuoso può essere un elemento di traino dell'industria verso l'investimento in innovazione a carattere ambientale, che potrà anche determinare una richiesta aggiuntiva di forza lavoro specializzata, competente e qualificata.

Un Piano Industriale per il GPP e per un consumo sostenibile e circolare deve quindi essere progettato in due fasi: quella della transizione e quella della piena attuazione dell'economia circolare e sostenibile. E il GPP dovrà rappresentare il principale strumento per il reale e concreto avviamento della transizione, la cui durata dipenderà dalla capacità dei diversi soggetti interessati di saperne cogliere tutte le opportunità e al tempo stesso di ridurre al minimo gli ostacoli e i rischi che oggi si possono individuare.

Dopo un periodo che si potrebbe definire sperimentale del GPP, grazie al grande sforzo "volontario" delle Istituzioni centrali e locali, il Ministero dell'Ambiente *in primis*, seguito da diverse

Regioni e altri enti locali “virtuosi”, e dopo due anni di obbligatorietà dei CAM nel nuovo Codice degli Appalti, è possibile definire un quadro sintetico dei punti di forza e di debolezza del mercato del GPP, che devono essere tenuti in considerazione in un Piano per la promozione del GPP da parte del settore industriale.

Sul lato dei punti di debolezza, che oggi rappresentano dei veri e propri rischi di una cattiva utilizzazione dell’obbligo del GPP, si possono elencare aspetti che toccano sia il lato pubblico, sia quello dell’impresa.

La fase di messa a punto dei CAM da parte dell’istituzione preposta non viene svolta tramite una procedura definita che preveda chiaramente la partecipazione e il contributo di tutte le rappresentanze delle parti interessate, con modalità stabilite. Questo aspetto può determinare delle distanze tra le richieste stabilite con i CAM e la reale capacità del sistema industriale di farne fronte.

Inoltre, l’approccio alla definizione dei CAM di base non dovrebbe prevedere la definizione di prestazioni ambientali di prodotto e di servizio che non sono alla portata di una ampia platea di offerenti. In un’ottica di promozione del miglioramento, ci si dovrebbe invece concentrare sui CAM premianti. Il rischio, altrimenti, è quello di creare condizioni di progressivo allontanamento tra gli ancora pochi virtuosi e il grande insieme delle imprese che anche se dotate di un modello gestionale ambientale “dignitoso”, non hanno ancora del tutto integrato la variabile ambientale nelle loro strategie di marketing.

Inoltre, i CAM, una volta definiti, stabiliscono requisiti ambientali validi nel tempo che possono rischiare di richiedere caratteristiche non coerenti con le specifiche tecniche e le altre qualità prestazionali richieste al prodotto. Al contrario, i CAM statici potrebbero non risentire dei risultati di uno sviluppo tecnologico in rapido avanzamento.

Infine, l’altezza dell’asticella dei CAM può creare una disaffezione di tante imprese verso l’appalto pubblico perché non attrattivo o, comunque, un rallentamento dell’avvicinamento delle imprese al mercato pubblico, che determina al tempo stesso un rallentamento dell’adeguamento delle imprese ai nuovi requisiti di sostenibilità.

I tanti soggetti pubblici chiamati ad inserire obbligatoriamente i CAM nei propri capitolati di appalto dimostrano nei casi peggiori una scarsa conoscenza dell’obbligo e nelle condizioni migliori delle insufficienti capacità e competenza specifiche, che porta ad un rallentamento della diffusione di bandi verdi conformi e al rischio di un rallentamento dei tempi di esecuzione di una procedura di appalto, per il proliferare dei ricorsi cui si espone la stazione appaltante.

Le politiche di revisione e riduzione della spesa pubblica e l’effetto prodotto da un lungo periodo di utilizzo del criterio di valutazione delle offerte, basato sostanzialmente sulla predilezione del massimo ribasso, hanno determinato un generale abbassamento dei prezzi a base d’asta che non incentivano le imprese all’investimento nel miglioramento della prestazione ambientale dei propri prodotti e servizi, o possono quantomeno determinare uno spostamento della riduzione dei costi

nelle catene di approvvigionamento, dove i fornitori possono trovarsi nella situazione di non vedersi riconoscere il valore dei propri investimenti per garantire la qualità ambientale richiesta.

Di contro, la difficoltà delle stazioni appaltanti, ma anche delle stesse imprese, di sviluppare modelli di valutazione delle offerte che tengano conto del costo del ciclo di vita riduce la possibilità di evidenziare il beneficio ambientale e sociale di un acquisto verde rispetto ad uno che produce delle esternalità ambientali, non aiuta a rivedere la definizione dei prezzi di gara sopra descritti.

Da ultimo, ma non per importanza, siamo di fronte ad un tessuto industriale e imprenditoriale, in particolare quello delle piccole imprese, che dopo un periodo relativamente florido nel quale ci si è anche impegnati verso un diverso approccio alle tematiche ambientali, durato fino ai primi anni di questo nuovo millennio, sconta un ormai lungo periodo di frenata dei consumi, e di crisi reale o percepita, che ha portato ad un atteggiamento difensivo e di taglio delle spese ritenute non essenziali, che ha anche determinato un rallentamento relativo delle professionalizzazioni e specializzazioni del personale.

A fronte di queste principali debolezze del mercato del GPP possiamo anche elencare i principali punti di forza che dovrebbero essere tenuti in conto.

Il tessuto delle imprese medie e grandi e quelle che in questi anni hanno intrapreso percorsi di internazionalizzazione verso mercati attenti alla tutela ambientale ha dimostrato in questi ultimi venticinque anni una attenzione particolare alla qualificazione ambientale dei propri processi e prodotti (solo come esempio siamo il Paese europeo che si piazza tra i primi per numero di certificazioni ambientali di processo e siamo tra i primi paesi promotori della impronta ambientale di prodotto o di diffusione delle altre asserzioni ambientali).

Inoltre, abbiamo una tradizione industriale che ha fatto della creatività, spinta dalla mancanza di risorse e di materie prime, un vero e proprio marchio di fabbrica e questo nel tempo si è anche tradotto in una creatività rivolta alla riduzione degli sprechi e dell'impatto ambientale: la stragrande maggioranza delle nuove imprese innovative si è differenziata per il loro carattere sostenibile e circolare.

La stessa Pubblica Amministrazione, che complessivamente, e in particolare nelle piccole realtà, mostra la sua debolezza e difficoltà ad applicare il GPP, può mettere in piazza le migliori esperienze di GPP a livello europeo, come quelle ad esempio realizzate da Regioni, Province e Città Metropolitane grazie alla partecipazione e poi la messa a regime di progetti sperimentali e dimostrativi in tema di GPP.

L'appalto innovativo e gli accordi pre-commerciali rappresentano una grande opportunità di ricerca e sviluppo e quindi di innovazione che può determinare un riflesso positivo su intere filiere.

Il ruolo che possono giocare le grandi imprese pubbliche con il GPP, nonché le aziende di interesse pubblico, che finora non è stato interpretato pienamente, può determinare una accelerazione anche nella definizione di CAM specifici ("*core*"), in modo partecipato e condiviso con i fornitori

qualificati, che ha come conseguenza un importante innalzamento della qualità ambientale dell'offerta.

## L'AMBITO DI INTERVENTO E GLI OBIETTIVI DEL PIANO DI AZIONE GPP DI CONFINDUSTRIA

Tutto quanto detto in precedenza deve essere considerato per la messa a punto di un Piano di azioni che CONFINDUSTRIA vuole adottare e attuare con iniziative rivolte ai diversi attori coinvolti, per riuscire a far cogliere al sistema delle imprese la grande opportunità del GPP come strumento prodromico allo sviluppo di una vera e propria economia circolare che preveda, tra l'altro, una riflessione da parte del mondo industriale della modalità con la quale portare gradualmente il mercato del consumo dei prodotti verso il mercato dell'uso circolare dei servizi. Spinti anche dalle evoluzioni del quadro normativo, per esempio, relativamente alla responsabilità estesa del produttore.

Questo Piano di azioni deve quindi agire su due ambiti: quello del miglioramento dei processi per la diffusione e l'adozione del GPP, e quello della preparazione delle imprese alla transizione verso l'economia circolare.

Per il primo ambito, il Piano definisce un aggregato di azioni complementari che hanno come "bersaglio", ma anche come beneficiari, i diversi e principali attori: la PA e le grandi imprese pubbliche da una parte, e le imprese private dall'altra.

Per il secondo ambito, il Piano pone le basi per azioni che si dovranno protrarre nel lungo termine e che vedranno CONFINDUSTRIA impegnata nella promozione di tutte quelle iniziative di studio, ricerca, sperimentazione di modelli di economia circolare che vedano come risultato ultimo la piena applicazione dei relativi principi e non solo quello, pur importante, della massimizzazione del riuso, riciclo e recupero dei rifiuti. Si tratta di prevedere una disponibilità di Confindustria a promuovere un sistema che punti raggiungere la riduzione degli impatti ambientali, soprattutto in termini di riduzione del prelievo delle risorse naturali, grazie e al potenziamento e allo spostamento della capacità di creazione di valore aggiunto dalla fase di estrazione delle materie e produzione a quelle di riuso, rigenerazione, manutenzione e riparazione. Questo potrà avere ricadute notevoli anche in termini di innovazione di prodotto e di impresa, creazione di nuove competenze e nuova occupazione.

Per la definizione del Piano di Azioni, sono stati individuati, nella tabella seguente, 10 temi di interesse prioritario, ciascuno con un obiettivo specifico ed una o più azioni necessarie per metterlo in atto. Nella tabella successiva, vengono invece fornite le schede di dettaglio delle azioni programmate per ciascun obiettivo.

TEMA	OBIETTIVO	TARGET
I Criteri Ambientali Minimi.	Migliorare il processo di definizione dei CAM.	<p>Definire delle “procedure aperte e trasparenti” per il coinvolgimento degli <i>stakeholders</i>;</p> <p>rendere omogenee, tra CAM di differenti categorie merceologiche, la descrizione dei requisiti ambientali e delle modalità di verifica associate;</p> <p>limitare, nel corso della revisione di un CAM, l’eliminazione di requisiti e di certificazioni richiesti nella versione precedente, solo per correggere i requisiti e i metodi di prova che ne hanno reso impossibile l’applicazione o per rispecchiare l’evoluzione tecnologica di processi e prodotti.</p>
La conoscenza del mercato verde.	Migliorare la conoscenza della domanda pubblica della diffusione della qualità ambientale di processo e di prodotto.	Promuovere campagne informative e formative rivolte alle stazioni appaltanti da parte delle strutture territoriali e tematiche di Confindustria.
La qualità ambientale dei processi e dei prodotti.	Premiare le imprese eco-innovative che adottano determinati requisiti ambientali richiesti dai CAM.	Proporre alle istituzioni pubbliche competenti dei programmi di incentivazione (contributi, semplificazioni amministrative, deduzioni fiscali) delle imprese che si conformano ai CAM o che intraprendono percorsi di qualificazione ambientale dell’offerta.
La misura della prestazione ambientale e del costo del ciclo di vita.	Promuovere la misurazione della prestazione ambientale dei processi e prodotti nell’arco del ciclo di vita.	<p>Aiutare le imprese a valutare la prestazione ambientale dei propri prodotti e processi;</p> <p>definire modelli e strumenti di calcolo dei costi lungo il ciclo di vita dei</p>

		prodotti offerti.
Risorse manageriali competenti	Aumentare le competenze manageriali in tema di GPP e di economia circolare.	Promuovere attività di formazione che rafforzino la progettazione, produzione, distribuzione, consumo e fine vita rispondenti alle richieste del GPP e coerenti con i principi dell'economia circolare.
Gli appalti innovativi e gli accordi precommerciali.	Diffondere la pratica degli appalti innovativi.	Promuovere lo sviluppo di accordi pre-commerciali e di appalti innovativi che possono servire a mettere a punto CAM specifici e promuoverne l'adozione successiva da parte del Ministero dell'Ambiente.
La dimostrazione del possesso dei requisiti ambientali.	Migliorare la conoscenza delle certificazioni sotto accreditamento che permettono di dimostrare il possesso dei requisiti ambientali.	Messa a disposizione di un data base che – per ogni requisito ambientale – elenca tutte le certificazioni sotto accreditamento che, in modo analitico, dimostrano il possesso dei requisiti ambientali richiesti dai CAM.
La conoscenza delle buone pratiche di GPP.	Migliorare la conoscenza delle buone pratiche sul GPP.	Catalogazione di procedure di acquisto con criteri ambientali realizzate per tutte le categorie merceologiche con i CAM.
La competenza degli uffici gare delle aziende.	Migliorare la capacità di partecipare a gare pubbliche con i Criteri Ambientali Minimi.	Promuovere attività di formazione e confronto che migliorino la capacità dei fornitori di partecipare a gare pubbliche con i CAM.
La trasformazione dei prodotti in servizi.	Comprendere le opportunità di trasformazione dei prodotti in servizi.	Favorire la trasformazione dei prodotti in servizi attraverso <i>case history</i> e <i>business models</i> che ne dimostrino la convenienza.

## LE AZIONI DA REALIZZARE

### 1. I CRITERI AMBIENTALI MINIMI

Obiettivo	Migliorare il processo di definizione dei CAM.
Soggetto interessato	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.
Target	<p>Definire delle "procedure aperte e trasparenti" per il coinvolgimento degli <i>stakeholders</i>;</p> <p>Rendere omogenee, tra CAM di differenti categorie merceologiche, la descrizione dei requisiti ambientali e delle modalità di verifica associate;</p> <p>Limitare, nel corso della revisione di un CAM, l'eliminazione di requisiti e di certificazioni richiesti nella versione precedente, solo per correggere i requisiti e i metodi di prova che ne hanno reso impossibile l'applicazione o per rispecchiare l'evoluzione tecnologica di processi e prodotti.</p>
Azioni	<p>Redazione e invio di una proposta di procedura al MATTM;</p> <p>Definizione di requisiti trasversali da parte del MATTM;</p> <p>Definizione di una "buona prassi" per la revisione del CAM da parte del MATTM.</p>

### 2. LA CONOSCENZA DEL MERCATO VERDE

Obiettivo	Migliorare la conoscenza della domanda pubblica della diffusione della qualità ambientale di processo e di prodotto.
Soggetto interessato	Stazioni Appaltanti.
Target	Promuovere campagne informative e formative rivolte alle stazioni appaltanti da parte delle strutture territoriali e tematiche di Confindustria.
Azione	<p>Realizzazione di un kit formativo e informativo;</p> <p>Partecipazione ad eventi di settore.</p>

### 3. LA QUALITÀ AMBIENTALE DEI PROCESSI E DEI PRODOTTI

Obiettivo	Premiare le imprese eco-innovative che adottano determinati requisiti ambientali richiesti dai CAM.
Soggetto interessato	Istituzioni pubbliche (MISE, Regioni).
Target	Proporre alle istituzioni pubbliche competenti dei programmi di incentivazione (contributi, semplificazioni amministrative, deduzioni fiscali) delle imprese che si conformano ai CAM o che intraprendono percorsi di qualificazione ambientale dell'offerta.
Azione	Elaborazione di proposte di incentivazione.

### 4. LA MISURA DELLA PRESTAZIONE AMBIENTALE E DEL COSTO DEL CICLO DI VITA

Obiettivo	Promuovere la misurazione della prestazione ambientale dei processi e prodotti nell'arco del ciclo di vita.
Soggetto interessato	Imprese.
Target	Aiutare le imprese a valutare la prestazione ambientale dei propri prodotti e processi;  Definire modelli e strumenti di calcolo dei costi lungo il ciclo di vita dei prodotti offerti.
Azione	Formazione e help desk per l'introduzione di strumenti di calcolo (LCA, impronta ambientale di prodotto, carbon footprint);  Set di linee guida e fogli di calcolo.

### 5. RISORSE MANAGERIALI COMPETENTI

Obiettivo	Aumentare le competenze manageriali in tema di GPP e di economia circolare.
Soggetto interessato	Manager aziendali chiave.
Target	Promuovere attività di formazione che rafforzino la progettazione, produzione, distribuzione, consumo e fine vita rispondenti alle richieste del

	GPP e coerenti con i principi dell'economia circolare.
Azioni	Definizione programma formativo; Progettazione e realizzazione corsi di alta formazione; Formazione a distanza.

## 6. GLI APPALTI INNOVATIVI E GLI ACCORDI PRECOMMERCIALI

Obiettivo	Diffondere la pratica degli appalti innovativi.
Soggetto interessato	Pubbliche amministrazioni grandi ed aziende di interesse pubblico.
Target	Promuovere lo sviluppo di accordi pre-commerciali e di appalti innovativi che possono servire a mettere a punto CAM specifici e promuoverne l'adozione successiva da parte del Ministero dell'Ambiente.
Azione	Individuazione di un settore pilota e analisi dei fabbisogni; Istituzione di un tavolo di confronto settoriale.

## 7. LA DIMOSTRAZIONE DEL POSSESSO DEI REQUISITI AMBIENTALI

Obiettivo	Migliorare la conoscenza delle certificazioni sotto accreditamento che permettono di dimostrare il possesso dei requisiti ambientali.
Soggetto interessato	Le aziende.
Target	Messa a disposizione di un data base che – per ogni requisito ambientale – elenca tutte le certificazioni sotto accreditamento che, in modo analitico, dimostrano il possesso dei requisiti ambientali richiesti dai CAM.
Azione	Realizzazione di un Data base.

## 8. LA CONOSCENZA DELLE BUONE PRATICHE DI GPP

Obiettivo	Migliorare la conoscenza delle buone pratiche sul GPP.
Soggetto interessato	Associazioni aderenti a Confindustria.

Target	Catalogazione di procedure di acquisto con criteri ambientali realizzate per tutte le categorie merceologiche con i CAM.
Azione	Realizzazione pubblicazione con le buone pratiche di GPP.

#### 9. LA COMPETENZA DEGLI UFFICI GARE DELLE AZIENDE

Obiettivo	Migliorare la capacità di partecipare a gare pubbliche con i CAM.
Soggetto interessato	Aziende.
Target	Promuovere attività di formazione e confronto che migliorino la capacità dei fornitori di partecipare a gare pubbliche con i CAM.
Azione	Formazione a distanza; Incontri settoriali di aggiornamento.

#### 10. LA TRASFORMAZIONE DEI PRODOTTI IN SERVIZI

Obiettivo	Comprendere le opportunità di trasformazione dei prodotti in servizi.
Soggetto interessato	Associazioni di categorie aderenti ed Aziende.
Target	Favorire la trasformazione dei prodotti in servizi attraverso <i>case history</i> e <i>business models</i> che ne dimostrino la convenienza.
Azione	Raccolta <i>case History</i> ; Costruzione e valutazione <i>business models</i> .

## APPENDICE ALLA 1° PARTE

Come accennato nelle prime pagine della prima parte del documento, si è ritenuto utile riportare in questa Appendice, a titolo esemplificativo e non esaustivo, considerazioni su alcuni Criteri Ambientali Minimi, con l'obiettivo, da un lato, di dare un'idea della complessità della loro definizione e aggiornamento; dall'altro, di attivare un canale sistematico di confronto con la PA che veda il coinvolgimento del settore industriale e delle stazioni appaltanti, nella logica di definire uno strumento che sia realmente applicabile. Tra l'altro, i contenuti di questa Appendice potranno, di volta in volta, essere aggiornati, per tenere traccia dei lavori in atto e dei progressi compiuti.

### I CAM EDILIZIA

La filiera creata dal DM CAM Edilizia comprende stazioni appaltanti, progettisti, imprese edili ed imprese manifatturiere.

Il sistema delle costruzioni e i settori ad esso collegati (costruzioni edili e infrastrutturali; materiali, tecnologie, impianti e macchinari per le costruzioni; progettazione e servizi innovativi e tecnologici), realizzano un giro d'affari che supera i **400 miliardi di euro/anno** e danno lavoro a **circa 2,6 milioni di persone: il 12% dell'occupazione nazionale**<sup>49</sup>.

La filiera creata dal DM CAM Edilizia comprendendo, oltre i suddetti soggetti, le stazioni appaltanti, potrebbe costituire una grande opportunità di collaborazione tra tutte queste figure al fine di rendere il **processo edilizio** sempre più **sostenibile ed orientato all'economia circolare**.

Per il settore edilizia la filiera creata dal CAM e la collaborazione di tutti gli attori coinvolti, tra cui le stazioni appaltanti, è una grande opportunità al fine di favorire una piena sostenibilità e transizione verso l'economia circolare del processo.

Purtroppo, questo percorso, tanto virtuoso quanto complesso, avrebbe necessariamente bisogno di essere **assimilato gradualmente** dagli stessi attori coinvolti per poi essere applicato. A conferma di ciò, dai dati degli ultimi report di monitoraggio sull'applicazione dei CAM emerge che, nel settore dell'edilizia, su 119 bandi aggiudicati nel 2017, solo 6 hanno previsto l'applicazione dei CAM.

Sarebbe, dapprima, necessario un periodo di formazione e informazione sul tema finalizzato a fornire le competenze specialistiche al personale della Pubblica Amministrazione per guidare sapientemente tale cambio di rotta (gestire le gare d'appalto, **aggiornare i Tariffari Regionali**, validare progetti, ecc.)

Nel dettaglio, al fine di meglio analizzare le opportunità e le criticità dei CAM Edilizia, di seguito sono riportate le considerazioni suddivise per ambito di intervento e materiale.

---

<sup>49</sup>Edificio 4.0: costruire digitale per un'Italia più sociale, più sicura, più sostenibile", Federcostruzioni, luglio 2018.

Facendo seguito alla necessità di permettere a tutti gli operatori economici la partecipazione alle gare d'appalto, e, in particolare, quelle che prevedano l'applicazione del DM CAM Edilizia, è fondamentale garantire sia **incentivi** volti alla formazione ed alla certificazione dei professionisti e delle imprese costruttrici, sia l'adeguamento della **remunerazione** dei professionisti attraverso una modifica specifica del D.M. "Parametri". Per garantire il rispetto dei requisiti, infatti, i progettisti necessitano di strutturarsi in team multidisciplinari sempre più specializzati e certificati nonché di redigere elaborati aggiuntivi a quelli previsti dal DPR 207/2010.

Imprescindibile, al fine di permettere ai progettisti di redigere progetti conformi ai CAM, è garantire la **disponibilità**, come ad esempio nel mercato dell'edilizia, **di prodotti** che rispettino tali requisiti. A tal proposito, i produttori stanno **iniziando**, faticosamente, ad "**ecoinnovare**" prodotti e processi e conseguentemente a certificare i loro prodotti per essere conformi ai CAM.

Infatti, si auspica che, alla luce del DM CAM Edilizia, vi sia un reale **miglioramento della qualità della progettazione e del costruito** in tutti i suoi aspetti e per fare ciò è necessaria la collaborazione di tutti gli attori della filiera, al fine di trovare soluzioni sostenibili condivise.

---

#### FOCUS: CALCESTRUZZO

Con specifico riferimento al calcestruzzo, nel suo intero ciclo di vita, esso soddisfa appieno le caratteristiche di sostenibilità, pertanto la redazione dei CAM Edilizia è stata accolta con favore dalle imprese del settore, anche nell'ottica di far conoscere a progettisti e committenze pubbliche le qualità del materiale da costruzione tra i più utilizzati al mondo.

Tra i CAM in esame, ve ne sono diversi che orientano, di fatto, le scelte progettuali ed esecutive nelle opere pubbliche verso materiali sostenibili, e dunque verso il calcestruzzo, soprattutto a seguito dell'emanazione del nuovo Codice degli Appalti che ha reso obbligatoria l'applicazione dei CAM.

Fra questi rientra, ad esempio, **il contenuto minimo di materiale riciclato nel calcestruzzo**, che i CAM Edilizia hanno fissato al 5% in peso come somma delle percentuali di materia riciclata contenuta nei singoli componenti. Ciò non è assolutamente pregiudizievole per il calcestruzzo, vista la possibilità di utilizzare per la sua produzione materiali riciclati come gli aggregati provenienti dai rifiuti da costruzione e demolizione e le aggiunte minerali. Le Norme Tecniche per le Costruzioni, nella nuova revisione, prevedono infatti la possibilità di utilizzare il 100% di aggregati riciclati da materiali da costruzione e demolizione per calcestruzzo non strutturale e fino al 20-60% in quello strutturale. Per gli elementi prefabbricati in calcestruzzo i CAM Edilizia richiedono il raggiungimento del 5% sopra citato ricorrendo sia a materiali riciclati, sia a materiali recuperati, che sottoprodotti. Questa specifica è legata alle prescrizioni delle Norme Tecniche per le Costruzioni che, per elementi realizzati con calcestruzzo di classe superiore alla C45/55, normalmente utilizzata negli elementi strutturali, consentono il solo riutilizzo di calcestruzzo interno negli stabilimenti di prefabbricazione.

A ciò si aggiunge il contenuto di riciclato proveniente dal cemento dove, in parziale sostituzione delle materie prime utilizzate nel processo produttivo (calcare e argilla), vengono usate ceneri

volanti da centrali termoelettriche, gessi chimici da desolforazione, scaglie di laminazione, ceneri e scorie da termovalorizzatori, nonché altri materiali non classificati come rifiuti, ma che di fatto rappresentano sottoprodotti di altre attività.

Si tratta di una pratica consolidata; basti pensare che l'industria italiana del cemento nel 2017 ha utilizzato oltre 1,8 milioni di tonnellate di rifiuti speciali non pericolosi e sottoprodotti in sostituzione delle materie prime naturali con un tasso di sostituzione del 7,4%, valore superiore alla media europea del settore<sup>50</sup>.

Quelli evidenziati dai CAM Edilizia sono aspetti di sostenibilità degli edifici e dei materiali spesso sottovalutati dai progettisti e dalla committenza. I CAM rappresentano pertanto una spinta verso prodotti e scelte "green" negli edifici pubblici, ma mancano tuttavia alcuni elementi affinché ciò possa pienamente attuarsi.

Infatti, dal punto di vista del calcestruzzo sono gli aggregati riciclati a rappresentare un elemento critico nell'applicazione dei CAM Edilizia. L'aggregato riciclato è, infatti, il costituente del calcestruzzo che maggiormente contribuisce al raggiungimento del Criterio del 5% minimo di riciclato nella miscela citato in precedenza.

Allo stato attuale **il mercato nazionale non presenta quantità sufficienti di aggregati riciclati idonei** dal punto di vista normativo alla produzione di calcestruzzo strutturale<sup>51</sup>. In questi casi, ciò spinge progettisti e fornitori a dover dichiarare di non poter assolvere ai CAM a meno di non andare a reperire il materiale anche a 300 km di distanza con costi e impatti ambientali legati al trasporto su gomma rilevanti.

Tra le cause sono da citare le tecniche di demolizione applicate. In Italia prevalgono le microdemolizioni che danno origine a materiali nei quali i vari componenti dei rifiuti da costruzione e demolizione (C&D) che si aggiungono al calcestruzzo (vetro, mattoni, intonaci, ecc.) sono rilevanti e pertanto gli aggregati riciclati che se ne originano sono idonei solo per usi non strutturali come i riempimenti o i sottofondi, mentre per l'uso strutturale l'aggregato dovrebbe essere costituito per almeno il 90% da calcestruzzo.

In subordine vale la pena di evidenziare che, anche se il problema della reperibilità degli aggregati riciclati idonei venisse superato, la norma nazionale di riferimento per l'edilizia, le Norme Tecniche per le Costruzioni (NTC), pone comunque delle limitazioni alla percentuale di sostituzione dell'aggregato naturale con quello proveniente dal riciclo dei rifiuti C&D in media del 30%.

Inoltre, la ormai storica diffidenza dei progettisti nei confronti di miscele di calcestruzzo che contengono sostanze riciclate, costituisce un ostacolo quasi insormontabile allo sviluppo dell'economia circolare nel settore. A questo si aggiunge che nel nostro Paese vi è abbondanza di materiali di cava a basso costo.

---

<sup>50</sup>Fonte: Rapporto di Sostenibilità AITEC 2017

<sup>51</sup>D.M. 17 gennaio 2018 Aggiornamento delle Norme Tecniche per le Costruzioni, UNI EN 12620

Al fine di sbloccare il rilascio da parte delle Amministrazioni locali delle autorizzazioni al recupero, nei casi di rinnovi o nuove richieste, per i rifiuti inerti come aggregati da riciclo nel calcestruzzo strutturale, la soluzione è rappresentata dall'emanazione del **decreto sull'End of Waste dei rifiuti inerti**, poiché fornirebbe regole certe e omogenee sul territorio nazionale per la cessazione della qualifica di rifiuto.

In aggiunta possono fungere da supporto allo sviluppo del mercato degli aggregati riciclati **gli incentivi** non solo di carattere fiscale, ma anche basati su meccanismi premiali messi in atto dall'Amministrazione pubblica. Esempio il caso del Comune di Bologna che ha previsto nel proprio Regolamento edilizio incrementi dei volumi concessi nel caso si utilizzino aggregati riciclati nei materiali impiegati per le strutture da realizzarsi.

Il Ministero dell'Ambiente sta attualmente lavorando ad un altro CAM che riguarda il calcestruzzo, il CAM strade. Il provvedimento è attualmente ancora in corso di elaborazione. In base alle informazioni attualmente disponibili si possono rilevare alcune criticità, oltre a quelle già segnalate per i CAM edilizia che restano comunque valide anche per i CAM strade.

Sembra, infatti, che non si sia dato il giusto rilievo al materiale calcestruzzo che, per sua natura, può dare un contributo importante in termini di sostenibilità ambientale. Pavimentazioni e barriere in calcestruzzo sono realizzate con un materiale che ha elevate potenzialità in termini di riduzione dell'utilizzo di risorse naturali. Si pensi ad esempio alla possibilità di utilizzare rifiuti da costruzione e demolizione in luogo di aggregati naturali. Per quanto riguarda le pavimentazioni stradali in galleria, l'utilizzo del calcestruzzo porta consistenti vantaggi anche in termini di risparmio energetico grazie alla superficie chiara e quindi alla ridotta necessità di illuminazione artificiale.

In tal senso dovrebbero essere individuati criteri specifici per le strade in calcestruzzo (analogamente ai criteri specifici per le strade in conglomerato bituminoso – sempre in ottica di economia circolare - quali quelli sulla temperatura di stesa o sul fresato).

Le pavimentazioni stradali in calcestruzzo possono essere utilizzate anche in ambito urbano per le nuove realizzazioni. È sufficiente una attenta progettazione dei sottoservizi che non devono essere posizionati al di sotto della sede stradale ma lateralmente.

Infine, la transizione verso l'economia circolare del settore edile e delle filiere industriali che ne fanno parte, come quella del cemento e del calcestruzzo, richiede una serie di strumenti tecnico-normativi volti a superare le grandi difficoltà procedurali ed economiche che attualmente rallentano i settori stessi.

Risulta fondamentale quindi **intervenire in modo integrato** in tutte le fasi di realizzazione di una struttura, dalla produzione dei materiali da costruzione, alla realizzazione, fino alla gestione dei rifiuti e sottoprodotti da destinare ai processi di riciclo e valorizzazione come materia prima seconda. In tal senso i CAM edilizia e i CAM strade potrebbero rappresentare un valido strumento, a patto però che non vengano considerati dai soggetti coinvolti (progettisti, stazioni appaltanti, imprese) criteri validi solo sulla carta.

---

### Il ruolo del legno: un modello di sostenibilità urbano

Uno degli obiettivi dell'economia circolare è sicuramente incoraggiare l'utilizzo in campo edile di materiali rinnovabili come quelli provenienti dal settore forestale, nonché promuovere processi di produzione degli stessi che comportano basse emissioni di CO<sub>2</sub>. Il legno è caratterizzato da un processo di trasformazione che richiede normalmente un basso impiego di energia rispetto a quasi tutte le altre materie prime ed emette conseguentemente ridotte quantità di CO<sub>2</sub>, sia che si tratti di semilavorati che di prodotti finiti. A ciò si aggiunga che un edificio in legno di 120m<sup>2</sup>/140 m<sup>2</sup> è in grado di stoccare e sequestrare dall'ambiente circa 28 tonnellate di anidride carbonica, l'equivalente di sette anni di guida di una macchina di medie dimensioni o l'equivalente di circa 12.500 litri di gasolio. (BREAAAM 2010, Naturallywood 2010).

---

### Prefabbricazione e riutilizzo

E' noto che le strutture in legno si prestano alla realizzazione di elementi più o meno complessi prefabbricati che possono essere utilizzati nella composizione di strutture anche ingegneristicamente complesse. Tale modello di produzione si riflette successivamente nella definizione di tecniche di riutilizzo delle strutture stesse che possono essere oggetto di riconversione o di riutilizzo.

Diviene quindi necessario che la prossima versione dei CAM possa premiare soluzioni ingegneristiche che prevedano alti termini di prefabbricazione e allo stesso modo consentano una riconversione del corpo edile in altre destinazioni d'uso.

---

## FOCUS: QUALITÀ AMBIENTALE INTERNA - COMFORT ACUSTICO E CONTROLLO SOLARE

I CAM Edilizia, come detto, rappresentano un'ottima opportunità in quanto contribuiscono al miglioramento non solo rispetto alla tematica della sostenibilità ambientale, ma anche in diversi altri ambiti come la qualità ambientale interna, in termini di comfort acustico e controllo solare.

Relativamente al comfort acustico, il decreto Ministeriale 11 ottobre 2017 richiede requisiti acustici passivi di prestazione "buona" o "superiore" per l'edificio, a seconda del caso specifico, secondo quanto riportato nella norma UNI 11367. Con il richiamo della norma UNI 11367 si sono di fatto resi cogenti i valori e i limiti contenuti al suo interno nelle situazioni indicate dal decreto.

La determinazione di limiti di requisiti acustici cogenti grazie al richiamo della norma in decreto e la richiesta di verifica delle prestazioni raggiunte rappresentano un primo passo verso il riconoscimento dell'acustica quale parametro fondamentale non solo del comfort dei cittadini, ma anche della qualità prestazionale degli edifici stessi.

Con la stessa finalità di miglioramento della vita del cittadino vengono imposti limiti ai parametri del controllo solare, i cui requisiti, a seguito dell'aggiornamento del decreto, possono essere

garantiti attraverso i componenti vetrari rivestiti (vetri selettivi o a controllo solare), che rientrano a tutti gli effetti tra i “i sistemi di ombreggiamento fissi o mobili verso l’esterno”.

In risposta all’esigenza di una maggior razionalizzazione dei consumi energetici, i CAM prevedono l’anticipazione dei valori di trasmittanza termica e degli indici da applicare all’edificio di riferimento, rendendo più severa la verifica dell’indice di prestazione globale. Seguendo tali disposizioni è possibile ottenere risparmi energetici a seguito di un minor utilizzo delle apparecchiature climatizzanti, perseguendo quindi gli obiettivi di efficienza energetica.

Si prosegue in questo modo verso la direzione già tracciata dalla Comunità Europea e dal Paese stesso per un’opportuna riqualificazione energetica del parco immobiliare italiano, particolarmente carente rispetto a questa tematica.

Vengono di seguito riportate e motivate alcune proposte di modifica ed integrazione per quanto riguarda i criteri relativi ai dispositivi di protezione solare e ai serramenti.

### **1. Dispositivi di protezione solare**

Si propone una semplificazione del criterio attuale che presenta alcune contraddizioni:

#### **2.3.5.3 Dispositivi di protezione solare**

Al fine di controllare l'immissione nell'ambiente interno di radiazione solare diretta, le parti trasparenti esterne degli edifici sia verticali che inclinate, devono essere dotate di sistemi di schermatura e/o ombreggiamento fissi o mobili verso l'esterno e con esposizione da sud-sud est (SSE) a sud-sud ovest (SSO). Il soddisfacimento del requisito può essere raggiunto anche attraverso le sole e specifiche caratteristiche della componente vetrata (ad esempio i vetri selettivi e a controllo solare). Per i dispositivi di protezione solare di chiusure trasparenti dell'involucro edilizio è richiesta una prestazione di schermatura solare di classe 2 o superiore come definito dalla norma UNI EN 14501:2006.

**Motivazione:** Questo ultimo testo è in contraddizione con il riferimento normativo EN 14501 e con le sue classi. Se è in classe 2 è in classe 2 secondo la norma. Il resto rappresenta una inutile complicazione.

### **2. Chiusure tecniche trasparenti e opache comprensive di infissi**

Nell'ambito del punto 2.3.2 Prestazione energetica, si propone di introdurre il paragrafo seguente dedicato alle chiusure tecniche trasparenti e opache e dei cassonetti, comprensivi di infissi, verso l'esterno e verso ambienti non climatizzati.

“Prestazione energetica delle chiusure tecniche trasparenti e opache e dei cassonetti, comprensivi di infissi, verso l'esterno e verso ambienti non climatizzati. Fermo restando quanto riportato al punto 2.3.2 relativamente ai valori di trasmittanza termica U applicabili alle chiusure tecniche trasparenti e opache e dei cassonetti, comprensivi di infissi, in relazione ai progetti degli interventi

di nuova costruzione, inclusi gli interventi di demolizione e ricostruzione, di ampliamento di edifici esistenti che abbiano un volume lordo climatizzato superiore al 15% di quello esistente o comunque superiore a 500 m<sup>3</sup>, di ristrutturazione importante di primo livello, fatte salve le norme e i regolamenti più restrittivi (es. regolamenti urbanistici e edilizi comunali, ecc.), di ristrutturazione importante di secondo livello e di riqualificazione energetica, al fine di garantire un tangibile contributo al risparmio energetico degli edifici, per tali chiusure tecniche devono essere valutate anche le perdite per ventilazione (permeabilità all'aria) attraverso la chiusura stessa e i giunti di installazione. La permeabilità all'aria della chiusura deve essere espressa in classi secondo le normative di riferimento (UNI EN 14351-1, UNI EN 14351-2, UNI EN 1026 e UNI EN 12207) e rientrare nelle classi di progetto indicate nella UNI 11173 in relazione al carico del vento di servizio (di progetto) dell'edificio. Inoltre, i giunti di installazione devono essere progettati e realizzati in conformità ai criteri indicati nella UNI 11673-1.”

Verifica: per dimostrare la conformità al presente criterio, il progettista deve presentare la relazione tecnica che:

- descriva gli interventi previsti in termini di progettazione dei giunti di installazione della chiusura tecnica e i conseguenti risultati raggiungibili in conformità ai requisiti richiesti dalla UNI 11673-1;
- riporti i valori di permeabilità all'aria del serramento in funzione del carico del vento di servizio (di progetto) dell'edificio.

**Motivazione:** La sola trasmittanza termica non è sufficiente a decretare il reale risparmio energetico dell'edificio. Oltre alla trasmittanza termica, gli altri parametri in grado di contribuire efficacemente al risparmio energetico sono la permeabilità all'aria del serramento e la corretta progettazione/esecuzione dei giunti di installazione, dimostrabile mediante un sistema di controllo in campo che consente di rilevare eventuali difformità progettuali/realizzative.

Per quanto afferisce la sostenibilità ambientale, come ribadito nel paragrafo precedente per quanto attiene il calcestruzzo, viene previsto un contenuto minimo di materia recuperata o riciclata nei materiali utilizzati e viene introdotto il concetto di disassemblabilità (cioè di demolizione selettiva). L'onere di stilare una lista di tutti i componenti edilizi potenzialmente riciclabili o recuperabili viene stabilita in capo al progettista che deve anche verificare tali percentuali sul peso finito di contenuto di riciclato. Tale verifica può essere soddisfatta attraverso una dichiarazione ambientale di prodotto (EPD), conforme alla norma UNI EN 15804 e alla norma ISO 14025, o una certificazione di prodotto rilasciata da un organismo di valutazione della conformità che attesti il contenuto di riciclato attraverso l'esplicitazione del bilancio di massa oppure una certificazione di prodotto rilasciata da un organismo di valutazione della conformità che comprovi il contenuto di riciclato attraverso l'esplicitazione del bilancio di massa che consiste nella verifica di una dichiarazione ambientale auto-dichiarata, conforme alla norma ISO 14021.

La principale criticità connessa a tale sistema di verifica consiste nel fatto che alcuni di questi documenti non riportano necessariamente il contenuto di riciclato al loro interno; può verificarsi che la stazione appaltante non controlli la presenza o meno del dato all'interno del testo e consideri

il criterio soddisfatto con la semplice consegna del documento; altre volte, la mancata conoscenza dei criteri da parte degli operatori del settore porta all'accettazione di dichiarazioni ambientali auto-dichiarate non opportunamente verificate da un organismo di valutazione.

Risulta fondamentale il mantenimento di una linea severa da parte del Ministero e delle stazioni appaltanti circa una seria e puntuale verifica del soddisfacimento del criterio.

Si nutre quindi la speranza che il mercato, attraverso lo stimolo rappresentato da tali criteri ed in considerazione dell'impegno che il Paese ha profuso negli appalti verdi, in termini di risorse e non, sia portato ad innalzare il livello della qualità ambientale e prestazionale dei prodotti, in accordo con la normativa, abbandonando principi miopi basati sul minimo costo.

---

#### FOCUS: RISPARMIO IDRICO

Per quanto riguarda le prestazioni dei prodotti a consumo idrico, sono previsti requisiti sul risparmio idrico nell'ambito dei CAM per gli edifici: alla voce risparmio idrico si specifica infatti che, per quanto riguarda gli interventi di nuova costruzione, inclusi gli interventi di demolizione e ricostruzione e degli interventi di ristrutturazione importante di primo livello, si debba prevedere l'impiego di apparecchi sanitari con cassetta a doppio scarico aventi scarico completo di massimo 6 litri e scarico ridotto di massimo 3 litri.

Tale criterio è in linea con le raccomandazioni GPP della Commissione europea; si ritiene utile tuttavia citare alcune raccomandazioni GPP non recepite nei CAM italiani:

- **Risparmio d'acqua:** i vasi sanitari accoppiati ad un sistema di scarico con una capacità di scarico completa superiore 4 litri e i sistemi di scarico dell'acqua per vasi sanitari devono essere muniti di un dispositivo di risparmio d'acqua. All'immissione sul mercato, la capacità di scarico ridotta scaricata quando viene azionato il dispositivo di risparmio dell'acqua non deve superare 3 litri/scarico Indipendentemente dalla pressione dell'acqua.
- **Regolazione della capacità di scarico:** i sistemi di scarico dell'acqua devono essere muniti di un dispositivo di regolazione che consente all'installatore e regolare la quantità di scarico tenendo conto delle condizioni locali del sistema di evacuazione. In seguito alla regolazione in base alle istruzioni per l'installazione, la capacità di scarico completo non deve superare i 6 litri/scarico o i 4 litri/scarico se il vaso sanitario accoppiato al sistema di scarico non è dotato di un dispositivo di risparmio d'acqua, mentre la capacità di scarico ribotta non deve superare i 3 litri/scarico.
- **Capacità di scarico media:** al momento dell'immissione sul Mercato, la capacità di scarico media degli elementi di base sanitaria scarico d'acqua, calcolata con la metodologia definita nell'appendice 1 della decisione della Commissione 2013/641/UE non deve essere superiore a 3,5 litri/scarico. Questo requisito non si applica ai vasi sanitaria coperti un sistema di scarico con una capacità di scarico completo uguali o inferiore a 4 litri
- **Durabilità del prodotto:** gli elementi di base sanitaria scarico d'acqua devono essere coperti da una garanzia di riparazione o sostituzione della durata minima di 4 anni. Le condizioni

della garanzia devono coprire chiaramente la tenuta alle perdite e tutte le valvole del prodotto. L'offerente deve inoltre garantire la disponibilità dei pezzi di ricambio originali o di loro equivalenti per un periodo di almeno 10 anni dalla data di acquisto.

I GPP europei raccomandano, inoltre, l'attribuzione di punti aggiuntivi per i criteri di ulteriore risparmio di acqua nello scarico completo; ulteriore risparmio di acqua nello scarico ridotto; comandi di scarico senza contatto (basati su sensore) che evitano l'azionamento per la valle dello scarico.

In linea generale, il settore italiano di questi prodotti è all'avanguardia rispetto ai concorrenti europei sul tema del risparmio idrico e i CAM edifici potrebbero sfruttare questa condizione, avendo a disposizione sul mercato italiano prodotti che possono confrontarsi anche con requisiti stringenti.

Ad esempio:

- rubinetti: per i rubinetti sono presenti sul mercato prodotti che rispetto a una erogazione standard di 9/12 litri al minuto possono arrivare ad una erogazione fino a 5/6 litri al minuto.
- miscelatori doccia, uscite doccia, rubinetti:  $\leq 6$  litri/minuto
- wc, cassette di scarico:  $\leq 3.5$  litri/minuto
- orinatoi:  $\leq 1$  litro/minuto
- vasche da bagno:  $\leq 62$  litri (considerando come "capacità effettiva" il 40% del volume)

## I CAM ARREDO PER INTERNI

Il settore arredo per ufficio in Italia è costituito da una filiera lunga e molti attori che intervengono nella catena produttiva, determinando le necessarie indicazioni univoche sulla documentazione da presentare a comprova del soddisfacimento del requisito, a fronte di difficoltà oggettive di interpretazione e di applicazione dei requisiti che si sono verificate in questi anni sia per le stazioni appaltanti sia tra il mondo delle imprese.

Relativamente alla voce di capitolato sulle sostanze pericolose si evidenzia come, nel caso delle pelli, il criterio relativo all'assenza di additivi a base di cadmio sopra lo 0,010% sia in contraddizione con le esigenze prioritarie di sicurezza antincendio dei prodotti. I manufatti imbottiti in Italia devono per legge avere prestazioni di reazione al fuoco determinate e certificate (classe 1IM). Ottenere tali prestazioni è, allo stato attuale di evoluzione della tecnica, impossibile senza l'utilizzo di additivi a base di cadmio. Si ritiene quindi che i rivestimenti in pelle di mobili imbottiti debbano essere esclusi dall'applicazione di questo criterio.

Si ritiene inoltre che, nel caso del vetro, il criterio relativo alla assenza di additivi a base di piombo possa essere considerato come soddisfatto senza necessità di prove e verifiche. Infatti campagne di misure condotte da Glass For Europe, la Federazione Europea dei produttori di vetro piano (*Lead and Cadmium migration from flatglass*), condotta con il supporto tecnico scientifico della Stazione

Sperimentale del Vetro, ha confermato che il vetro piano prodotto in Europa, destinato anche al mercato dell'edilizia e dell'arredo, non contiene che irrilevanti tracce di piombo: il contenuto di piombo nei campioni testati è infatti ricompreso tra 3,3 e 9,3 mg/kg, con un valore medio di 5,8 mg/kg. L'aggiunta di metalli pesanti, tra cui il piombo ed il cadmio, nella miscela vetrificabile non è mai intenzionale. La composizione chimica del vetro è riportata nello standard europeo UNI EN 572-1 *Definitions and general physical and mechanical properties*: il piombo non viene espressamente citato, ma è da intendersi ricompreso negli altri componenti, i quali rappresentano nel loro insieme una quota inferiore al 5%.

Con riferimento alla verifica della conformità al criterio premiante 3.4.1 "Emissione di composti organici volatili", per semplificare il processo tale conformità può essere dimostrata in due differenti modalità:

- a) tramite la conformità dei materiali componenti. In questo caso la conformità del prodotto finito può essere dimostrata mediante:
  - a. impiego di materiali esentati dall'obbligo di prova, in quanto non emettono COV, e cioè: metalli, vetro, ceramica, metalli verniciati a polveri o con trattamenti galvanici, plastiche non verniciate, rivestimenti melaminici;
  - b. impiego di materiali e semilavorati già sottoposti a prova dal fornitore e con rapporto di prova che dimostri il soddisfacimento del requisito (emissioni di COV Totali  $\leq 500 \mu\text{g}/\text{m}^3$  non oltre 28 giorni quando le emissioni risultino già inferiori alla soglia nel primo prelievo);
  - c. rapporti delle prove fatte eseguire dal produttore di mobile finito sui materiali componenti, che dimostrino il soddisfacimento del medesimo requisito;
  - d. gli elementi di piccola dimensione, quali ad esempio piedini, maniglie, accessori, ferramenta, ecc., dato il loro impatto trascurabile sulle emissioni del prodotto finito non devono essere considerati ai fini del soddisfacimento di questo requisito.
- b) tramite prova sull'intero prodotto finito: in questo caso la conformità può essere dimostrata mediante prova in camera grande del prodotto finito, prevedendo un campionamento per famiglie di prodotto.

Il metodo di prova rimarrebbe quello della UNI EN ISO 16000-9 o gli altri equivalenti, tutti già richiamati nel DM 11/01/2017.

Con riferimento alla sicurezza meccanica del prodotto è opportuno segnalare che il requisito del 50% di riciclato per la plastica andrebbe modulato a seconda del tipo di plastica e della funzione che il componente deve avere per i diversi utilizzi, tipo quelli con funzione "strutturale". Tale modulazione è fondamentale per evitare di "bandire la plastica" largamente utilizzata negli arredi per ufficio.

In Italia il dm 26/06/1984 e il dm 3 settembre 2001 impongono l'uso di prove diverse relativamente al criterio dei rivestimenti. Per gli imbottiti è obbligatorio usare la UNI 9175 per provare e classificare i materiali che compongono l'imbottitura (rivestimento compreso). Le prove con la UNI

9175 sono comunque più severe e, al di là dell'obbligo di legge, risulterebbe gravoso per le aziende chiedere un'ulteriore valutazione delle prestazioni degli stessi materiali, per di più con un criterio meno selettivo.

Si ritiene quindi che la conformità delle pelli alla UNI EN 1021 debba essere trascurata quando la reazione al fuoco del prodotto imbottito sia già oggetto di certificazione secondo la UNI 9175 e di eventuale successiva omologazione del Ministero dell'Interno.

I rapporti tecnici UNI/TR 11653:2016 e UNI/TR 11654:2016 che determinano la dichiarazione di conformità con riferimento al criterio 3.2.10 requisiti del prodotto finale, sono documenti informativi, costituiti essenzialmente da un elenco di riferimenti ad altre norme UNI ed UNI EN, alcuni dei quali oggi non più validi perché nel frattempo sostituiti da versioni più recenti (e per questo gli stessi UNI/TR sono attualmente in fase di revisione e aggiornamento). Il criterio deve quindi essere considerato come soddisfatto quando i prodotti offerti sono conformi alle versioni più recenti di tutte le pertinenti norme UNI, anche se gli UNI/TR 11653 e 11654 citano specifiche edizioni di norme che successivamente sono state ritirate o sostituite.

## I CAM ARREDO URBANO

Con riguardo ai CAM arredo urbano, in relazione alle caratteristiche della materia prima legno, alla gestione sostenibile delle foreste e/o alla presenza di riciclato, si propone, innanzitutto, che nei criteri di verifica sia indicato che il legno debba essere tutto certificato o anche parzialmente purché con l'indicazione della specifica percentuale, in quanto nessun fornitore diretto, se non è in possesso della certificazione della catena di custodia, non può esibire la dichiarazione di conformità al criterio, pertanto solo le imprese certificate possono essere fornitori diretti.

Si propongono, inoltre, criteri premianti all'offerta di articoli costituiti da legno locale proveniente da boschi/foreste gestite in maniera sostenibile, nell'eventualità proveniente da eventi calamitosi di particolare rilevanza locale (quali ad esempio la tempesta Vaia del 2018). La provenienza del legno si può dimostrare mediante il possesso di documentazione utile a tracciare i "passaggi di catena di custodia" più prossimi e le quantità utilizzate nel prodotto finito. Inoltre, la certificazione di conformità dei prodotti ai disposti normativi, in termini di documentazione fiscale utile alla tracciabilità sopra indicata, è possibile dimostrarla attraverso certificazioni relative all'azienda e al prodotto, rilasciate da organismi terzi indipendenti che garantiscano la "catena di custodia", quali quelle indicate precedentemente.

Infine, poiché l'applicazione dei CAM prevede per gare e bandi il criterio dell'offerta "economicamente più vantaggiosa" mentre oggi la PA e le stazioni appaltanti indicano molte gare col criterio del "massimo ribasso", si suggerisce di richiamare i disposti dell'art.34 del d.lgs. n. 50 del 2016, relativamente all'applicazione dei criteri ambientali minimi anche alle altre forme di aggiudicazione.

Queste considerazioni dovrebbero fornire un primo contributo per la revisione dei CAM in oggetto, con l'obiettivo, tra gli altri, di valutare e valorizzare, in egual misura, l'apporto che ogni materiale è in grado di fornire in termini di benefici ambientali connessi al loro utilizzo.

## I CAM DEL SETTORE ICT

Per quanto attiene il settore ICT, le aziende del settore ritengono che i CAM siano molto importanti e che gli stessi possano essere una valida leva di marketing e competitività delle imprese, oltre che una scelta doverosa nel rispetto dell'ambiente e della società.

Per raggiungere questo obiettivo è necessaria però più chiarezza e certezza. I criteri devono essere obiettivi e verificabili (autodichiarazioni verificabili da terze parti) e i target raggiungibili con le tecnologie attualmente disponibili (ad es. le percentuali minime di carta e plastica riciclata negli imballaggi o la disponibilità dei prodotti sul mercato).

I CAM quindi dovrebbero essere di facile lettura e verifica tanto per la PA, quanto per le aziende.

A titolo di esempio, si fa presente che la lista dei CAM pubblicati sul sito del Ministero per il settore ICT può generare confusione. L'attuale piano di aggiornamento dei CAM (Liste 'in vigore' e 'in via di definizione') ingenera dubbi e perplessità in merito ai prodotti di riferimento.

Si prenda, ad esempio, il CAM per le apparecchiature informatiche di ufficio approvato con D.M. 13 dicembre 2013, G.U. n. 13 del 17 gennaio 2014. Questo decreto include CAM che si riferiscono a PC portatili, PC da tavolo, stampanti, fotocopiatrici, apparecchiature multifunzione per ufficio. Tra i CAM in corso di definizione invece vengono elencati due CAM dedicati unicamente al mondo della stampa: forniture di stampanti ed apparecchiature multifunzione e noleggio di stampanti e apparecchiature multifunzione (revisione DM 13 dicembre 2013, G.U. n. 13 del 17 gennaio 2014) e Servizio di stampa gestita (nuovo).

Inoltre, non viene condiviso un piano di aggiornamento dei criteri ambientali minimi per il mondo Personal System. Le aziende del settore s'interrogano quindi se non sia il caso di:

- a) rivedere anche i criteri per questa tipologia di prodotti, visti i significativi sviluppi tecnologici avvenuti negli ultimi 5 anni e cogliendo l'occasione per integrare prodotti nuovi (Thin client, tablet)
- b) chiarire formalmente e in modo efficace come le stazioni appaltanti si devono comportare trovandosi di fatto due decreti in vigore, di cui uno valido solo in parte. Il rischio è che vengano confusi i criteri in vigore per la parte stampa.

## I CAM SETTORE GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI

Con riferimento al settore di gestione dei rifiuti urbani sarebbe necessario un richiamo alla qualità del materiale raccolto, serio problema del centro-sud Italia. La stazione appaltante dovrebbe premiare (punto 4.5 "Criteri Premiati") iniziative volte all'incremento qualitativo del materiale raccolto e quindi all'effettivo avvio a riciclo.

Inoltre, sarebbe da inserire una valutazione delle “performance” delle piattaforme di recupero, premiando i gestori che si affidano a piattaforme che non scendono sotto certi standard di recupero di materiale (es. 50% sul multimateriale plastica/metalli effettivamente avviato a riciclo).

Al punto 4.4 “*Condizioni di Esecuzione*” si potrebbe inserire un apposito paragrafo che consideri la qualità del materiale raccolto. La stazione appaltante dovrebbe effettuare analisi qualitative sui rifiuti raccolti. Ciò non dovrebbe essere fatto svolgere dal gestore stesso, poiché condizionerebbe l’analisi.

Le *Condizioni di Esecuzione* non distinguono tra piccoli comuni e grandi città. Ad esempio, le 12 ore settimanali di apertura del centro di raccolta sono alte per un comune inferiore a 5.000 ab, mentre sono basse per un comune oltre i 20.000 ab. Inoltre, in linea generale le *Condizioni di Esecuzione* non distinguono tra comuni interessati da flussi turistici e comuni non interessati. Al punto 4.2 “*Selezione dei Candidati*”, le stazioni appaltanti potrebbero, pertanto, inserire quale ulteriore criterio ambientale: «gestione del servizio in occasione di periodi e aree turistiche».

Occorre inserire taluni riferimenti normativi, ed in particolare la legge n. 221 del 28 dicembre 2015 e la legge n. 205 del 27 dicembre 2017; infatti, per far sì che le raccolte differenziate abbiano un senso compiuto ed incentivare un’autentica economia circolare è fondamentale avere a valle un mercato che chieda prodotti da riciclo.

Si ritiene fondamentale che nei CAM in oggetto sia evidenziata, fin dalla premessa, la necessità di stimolare il riciclo e valorizzare gli imballaggi post-consumo di plastiche eterogenee, provenienti dalla raccolta differenziata urbana.

Si richiede la riforma del punto 3.3.3 (successivamente ripreso nei punti 4.4.3 e 4.4.4) riguardante la raccolta della plastica; in particolare si richiede che la raccolta della plastica possa essere effettuata singolarmente (raccolta monomateriale) e che i metalli siano raccolti insieme al vetro.

Ciò perché potrebbero non esserci impianti adatti a trattare il “multimateriale leggero” disponibili sul territorio interessato dal servizio, né a breve distanza da esso e il trasporto ad impianto adeguato risulterebbe esso stesso causa di impatti ambientali.

A questo proposito, gli scarti vetrari o materiale fine, derivanti dalle operazioni di recupero e trattamento per la trasformazione dei rifiuti di imballaggi in vetro in vetro MPS, non raggiungono, con l’attuale tecnologia, i parametri di qualità richiesti dall’industria del riciclo, soprattutto per la presenza di inerti (ceramica, vetroceramica, pietra e porcellana). Su tali scarti, la Stazione Sperimentale del Vetro, su richiesta del Consorzio Recupero Vetro (CoReVe), sta svolgendo una specifica attività di ricerca. In quanto inerti, tali scarti vetrosi vengono normalmente riciclati in altri paesi europei in settori quali ad esempio l’edilizia, nella preparazione degli asfalti o del sottofondo stradale, con procedure di recupero “semplificate”. In Italia, questa strada è già praticata, ma non in modo sistematico.

Già oggi esisterebbero i presupposti tecnologici per l'impiego degli scarti nel settore dell'edilizia mediante semplici operazioni di recupero. Però, per poter aprire questi canali concretamente, occorrerebbe rimuovere gli ostacoli normativi vigenti che impediscono l'avvio al recupero di tale materiale attraverso attività di trattamento che operino in regime di procedure semplificate, quelle previste dall'ex DM 5.2.98 allegati 1 sub-allegato 1 voce 2.1.3 c).

Attualmente, l'unica alternativa consentita in virtù della disciplina vigente rimane, quindi, quella di operare il recupero di questi materiali secondo le procedure di recupero ordinarie, ai sensi degli articoli 208, 209, 210 e 211 del T.U.A.

Una parte del materiale in uscita dal trattamento di recupero "secondario" relativo alla produzione di "sabbia di vetro", oggi prevalentemente destinata alla rifusione in vetreria, è avviato da alcuni anni a riciclo (aperto) nei comparti dell'industria ceramica (sottoforma di "Ceramic Sand") e/o nella produzione di laterizi.

Le quantità di vetro provenienti dal recupero degli scarti complessivamente avviate a riciclo (aperto) in settori alternativi al vetro cavo meccanico (produzione contenitori) nel 2017 sono passate complessivamente da 27.162 tonnellate del 2016, a 26.754 tonnellate.

Si chiede che venga segnalato in maniera chiara che le opzioni relative ai mezzi ovvero "euro 5", oppure "elettrici, ibridi, alimentati a metano o gpl", sono da considerarsi equivalenti. Ciò per evitare alla Stazione Appaltante il problema di dover assegnare punteggi differenti alle varie soluzioni, come successo in passato in alcune gare, compito difficile da assolvere in quanto non è facile calcolare il vero impatto ambientale legato all'utilizzo di un tipo di alimentazione rispetto ad un altro, entrando in gioco diverse variabili, non da ultima la disponibilità di punti di rifornimento/ricarica nel territorio interessato dal servizio.

Riforma del *punto 4.5.1*: "almeno il 50% (in numero) degli automezzi per la raccolta dei rifiuti sono dotati di più vasche di carico per più tipologie di materiali (vasche ovviamente separate le une dalle altre per evitare miscelazione del rifiuto) e/o di dispositivo di lettura automatica dell'identificativo dell'utenza, siano installati direttamente sul mezzo sia brandeggianti ovvero in dotazione alla squadra afferente al mezzo e quindi utilizzati direttamente dagli addetti alla raccolta."

Infatti, essendo tale dicitura non molto chiara, con la possibilità di generare travisamenti (per esempio si potrebbe pensare che siano migliori le soluzioni che propongono mezzi mono-vasca, che al contrario comportano più mezzi che girano sul territorio con relativi impatti ambientali)

Nell'ambito dei c.d. «criteri premianti», proposta di inserimento del seguente «4.5.6. *Utilizzo di prodotti realizzati con materiali derivanti da plastiche miste provenienti dalla raccolta differenziata. Un punteggio premiante è attribuito all'offerente che proponga in sede di offerta l'utilizzo di: a) prodotti e manufatti in plastica contenenti almeno il 70% di materiali derivati dal riciclo di plastiche miste, provenienti dalla raccolta differenziata urbana degli imballaggi in plastica o da selezione di rifiuti urbani residui post consumo di origine domestica; b) prodotti e manufatti in materiali compositi in cui la componente plastica contenga il 100% di materiali derivati dal riciclo di plastiche*

*miste, provenienti dalla raccolta differenziata urbana degli imballaggi in plastica o da selezione di rifiuti urbani residui post consumo di origine domestica»*

Relativamente al punto 4.5 “Criteri premianti” si ritiene utile introdurre un ulteriore criterio: «4.5.7 *Proposte migliorative e/o integrazioni al servizio in appalto. Un punteggio premiante è attribuito all’offerente che preveda proposte migliorative e/o integrazioni al servizio in appalto, in grado di garantire caratteristiche e prestazioni più sostenibili*».

## I CAM RISTORAZIONE COLLETTIVA

Nell’ambito del processo di revisione dei CAM per la ristorazione collettiva, del quale si attende la formalizzazione della versione finalizzata, rispetto alle ultime bozze, permangono alcune perplessità sia di carattere orizzontale che verticale. In generale, si “spinge” molto sul biologico mentre sarebbe auspicabile prendere contestualmente in considerazione altri criteri ambientali complessivi del processo (certificazioni EMAS, ISO 14001 e altre). Tali certificazioni rappresentano infatti strumenti utili per lo sviluppo sostenibile, in quanto le organizzazioni che si certificano prendono un impegno concreto per limitare gli impatti ambientali diretti (derivanti dalle proprie attività) e indiretti (aspetti ambientali sui quali possono esercitare una certa influenza), migliorare l’abbattimento delle emissioni, incentivare il riciclaggio e le buone pratiche ambientali, attraverso l’impegno al miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali. Persistono nel merito specifici aspetti da superare: la previsione del 100% di prodotto BIO per singole categorie con totale esclusione del prodotto cd convenzionale (yogurt); il divieto (salvo alcune deroghe) di prodotto pre-imballato per acqua e bevande, laddove la scelta di prodotti ricaricabili o che utilizzano imballaggi “a rendere” sembra prescindere da una valutazione contestuale della effettiva realizzabilità e della maggiore efficienza da un punto di vista degli impatti ambientali dei sistemi di deposito sull’intero territorio nazionale; restrizioni su prodotti di V gamma o surgelati, che possono invece rappresentare valide soluzioni in termini di più agevole manipolazione e conservazione e prevenzione degli sprechi.

Per quanto riguarda invece l’aspetto relativo ai consumi energetici delle apparecchiature connesse all’uso di energia, sarebbe opportuno riferirsi al più recente quadro vigente in Europa in tema di energy labelling ed ecodesign (v. Regolamento UE 1369/2017, Direttiva 2009/125/CE e regolamenti delegati per le rispettive tipologie di apparecchiature) che permette, attraverso l’etichettatura energetica, di individuare sul mercato le apparecchiature a più elevata efficienza energetica; in ogni caso, anche in assenza di specifici regolamenti di energy labelling ed ecodesign, occorrerà adottare criteri e parametri oggettivi misurabili e riproducibili ai sensi di norme di prodotto adeguate. In particolare per gli apparecchi per la refrigerazione professionale, l’etichettatura energetica ai sensi del Regolamento 1094/2015/EU sta portando a risultati straordinari in termini di risparmio energetico anche nel settore della ristorazione collettiva, con lo spostamento del mercato verso le apparecchiature più efficienti. L’inserimento dei riferimenti di cui sopra per le apparecchiature del settore, nei CAM dedicati, potrà contribuire notevolmente ad incrementare i risparmi energetici per la collettività.