

STUDIUM IURIS

RIVISTA PER LA FORMAZIONE NELLE PROFESSIONI GIURIDICHE

RIVISTA BIMESTRALE

Anno XXX

Coordinatore
e direttore responsabile
ALESSIO ZACCARIA

1/2024

pacineditore.xligo.com/rivista/studium.iuris

30
ANNI

Comitato di Direzione

Renato Balduzzi - Giovanni Bonilini - Roberto Calvo - Marco Cian - Giorgio Conetti - Guido Corso - Giovannangelo De Francesco - Giovanni De Cristofaro - Maria Vita De Giorgi - Franco Ferrari - Gianluca Gardini - Fausto Giunta - Vincenzo Maiello - Antonella Marandola - Giorgio Marasà - Antonio Masi - Pietro Masi - Francesco Palazzo - Marco Pelissero - Andrea Pugiotto - Antonio Serra - Giorgio Spangher - Ferruccio Tommaseo - Paolo Veronesi - Enzo Vullo - Alessio Zaccaria

Responsabile della Redazione

Alessandro Pepe

Rule of law, Stati Uniti d'Europa, sister States

I rapporti dell'adottato con la famiglia d'origine

Istituti deflattivi del contenzioso tributario e riforma fiscale

Autoriciclaggio: tra ne bis in idem e nemo tenetur se detegere

Wealth planning, profili di rilevanza penale e concorso del professionista nel reato

Un confronto interdisciplinare sul concetto di colpa professionale

Rapporto obbligatorio tra disciplina codicistica e profili evolutivi

Transizione ecologica e appalti verdi

Revoca giudiziale dell'amministratore condominiale in prorogatio

Temi in questo numero:

Danno non patrimoniale e illeciti endofamiliari

Silenzio assenso e provvedimento amministrativo

Esame Avvocato: atto giudiziario in materia di diritto civile

Concorso anomalo nel reato ex art. 116 c.p.

Verbale non contestuale di assemblea di s.r.l. - Concorso notarile 2023

Costituzione testamentaria di fondazione e legato di usufrutto

DIREZIONE

Renato BALDUZZI	- Ord. dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
Giovanni BONILINI	- Em. dell'Università di Parma
Roberto CALVO	- Ord. dell'Università della Valle d'Aosta
Marco CIAN	- Ord. dell'Università di Padova
Giorgio CONETTI	- Em. dell'Università di Varese e Como «dell'Insubria»
Guido CORSO	- Ord. dell'Università di Roma Tre
Giovannangelo DE FRANCESCO	- Ord. dell'Università di Pisa
Giovanni DE CRISTOFARO	- Ord. dell'Università di Ferrara
Franco FERRARI	- Prof. of Law, New York University School of Law
Maria Vita DE GIORGI	- On. dell'Università di Ferrara
Gianluca GARDINI	- Ord. dell'Università di Ferrara
Fausto GIUNTA	- Ord. dell'Università di Firenze
Vincenzo MAIELLO	- Ord. dell'Università di Napoli «Federico II»
Antonella MARANDOLA	- Ord. dell'Università del Sannio
Giorgio MARASÀ	- Ord. dell'Università di Roma «Tor Vergata»
Antonio MASI	- Ord. dell'Università di Roma «La Sapienza»
Pietro MASI	- Ord. dell'Università di Roma «Tor Vergata»
Francesco C. PALAZZO	- Em. dell'Università di Firenze
Marco PELISSERO	- Ord. dell'Università di Genova
Andrea PUGIOTTO	- Ord. dell'Università di Ferrara
Antonio SERRA	- Ord. dell'Università di Sassari
Giorgio SPANGHER	- Ord. dell'Università di Roma «La Sapienza»
Ferruccio TOMMASEO	- Ord. dell'Università di Verona
Paolo VERONESI	- Ord. dell'Università di Ferrara
Enzo VULLO	- Ord. dell'Università di Sassari
Alessio ZACCARIA	- Em. dell'Università di Verona

COMITATO PER LA VALUTAZIONE SCIENTIFICA: Francesco ADORNATO - Giuseppe AMADIO - Ferdinando ALBISINNI - Gian Guido BALANDI - Giampiero BALENA - Francesco BARACHINI - Vincenzo BARBA - Giovanni Francesco BASINI - Silvia BOLOGNINI - Silvia BORELLI - Paolo BORGHI - Giuditta BRUNELLI - Giovanni CAPO - Ettore CASADEI - Sebastiano Bruno CARUSO - Carlo CASONATO - Stefano COGNETTI - Cristina COPPOLA - Vincenzo CUFFARO - Antonio D'ANDREA - Maria DE BENEDETTO - Stefano DELLE MONACHE - Alberto DI MARTINO - Adriano DI PIETRO - Maria Cecilia FREGNI - Alberto GARGANI - Giulio GARUTI - Luca GHIDONI - Gianvito GIANNELLI - Marianna GIUFFRIDA - Tommaso GIUPPONI - Marco GOLDONI - Donata GOTTARDI - Carlo GRANELLI - Roberto GUERRINI - Paola IVALDI - Katia LA REGINA - Fiorenzo LIGUORI - Elisabetta LOFFREDO - Marcello MAGGIOLO - Alberto MALATESTA - Manuela MANTOVANI - Adriano MARTINI - Paolo MOROZZO DELLA ROCCA - Roberto MASTROIANNI - Marco MAZZAMUTO - Linda MIOTTO - Andrea MORA - Paolo MOSCARINI - Pasquale NAPPI - Domenico NOTARO - Mario NUSSI - Fabio PADOVINI - Stefano PAGLIANTINI - Luca Raffaello PERFETTI - Davide PETRINI - Roberto PUCCELLA - Francesca RAGNO - Alberto ROMANO - Geremia ROMANO - Roberto ROMBOLI - Alessandra ROSSI - Giulia ROSSOLILLO - Marco RUOTOLO - Luigi RUSSO - Claudia SANDEI - Nicola SARTORI - Pietro SELICATO - Maria Luisa SERRA - Giulio SGARBANTI - Mario Rosario SPASIANO - Marco SPERANZIN - Giovanni STELLA - Mario TRIMARCHI - Sara TONOLO - Stefano TROIANO - Antonio VALLINI - Ilaria VIARENGO - Elena ZUCCONI GALLI FONSECA

COMITATO INTERNAZIONALE PER LA VALUTAZIONE SCIENTIFICA:

Esther ARROYO AMAYUELAS (Universitat de Barcelona) - Ena-Marlis BAJONS (Universität Wien) - Christian BALDUS (Universität Heidelberg) - Andrea BONOMI (Université de Lausanne) - Alfonso-Luis CALVO CARAVACA (Universidad Carlos III de Madrid) - Sergio CÁMARA LAPUENTE (Universidad de La Rioja) - Giuditta CORDERO-MOSS (University of Oslo) - Fernando FERNÁNDEZ MARÍN (Universidad de Almería) - Gábor HAMZA (Eötvös Loránd Tudományegyetem Budapest) - Dieter HENRICH (Universität Regensburg) - Erik JAYME (Universität Heidelberg) - Peter KINDLER (Ludwig-Maximilians-Universität München) - Michael A. LIVINGSTONE (Rutgers University School of Law - Camden) - Miguel Ángel PRESNO LINERA (Universidad de Oviedo) - Martin SCHMIDT-KESSEL (Universität Bayreuth)

REDAZIONE

Alessandro PEPE (Responsabile della Redazione) - Edoardo CARUSO, Francesco OLIVIERO, Francesco PORCARI, Riccardo VILLANI

HANNO INOLTRE COLLABORATO A QUESTO NUMERO:

Diana Cascaval - Francesco Castro (Avv. in Milano) - Gabriele Civello (Ric. Univ. Cagliari) - Michele Cozzio - Luca Crotti (Avv. in Milano) - Francesco Coppola - Giacomo Gallo - Federico Saverio Mattucci (Notaio in Teramo) - Gabriele Mercanti (Notaio in San Benedetto Po) - Giacomo Mingardo - Fabio Pavanini - Teresa Pasquino (Ord. Univ. Trento) - Daria Pavlova - Linda Pincelli - Nicola Pistilli (Procuratore dello Stato) - Dino Guido Rinoldi (Ord. Univ. Cattolica del Sacro Cuore di Milano) - Corrado Sanvito (Avv. in Milano) - Tommaso Sica

La corrispondenza, inviata alla Direzione o alla Redazione del periodico, va indirizzata a:
redazione.studiumiuris@gmail.com

Il Codice etico della Rivista è reperibile sul sito di Pacini editore: www.pacineditore.it/prodotto/studium-iuris

Studium Generale

Collana di periodici per la didattica universitaria e postuniversitaria

fondata da

Giorgio Cian e Diega Orlando

STUDIUM IURIS

rivista per la formazione nelle professioni giuridiche

progetto e realizzazione di Giorgio Cian e Alessio Zaccaria

STUDIUM IURIS

rivista per la formazione nelle professioni giuridiche

COMITATO DI DIREZIONE

RENATO BALDUZZI	ANTONELLA MARANDOLA
GIOVANNI BONILINI	GIORGIO MARASÀ
ROBERTO CALVO	ANTONIO MASI
MARCO CIAN	PIETRO MASI
GIORGIO CONETTI	FRANCESCO PALAZZO
GUIDO CORSO	MARCO PELISSERO
GIOVANNANGELO DE FRANCESCO	ANDREA PUGIOTTO
GIOVANNI DE CRISTOFARO	ANTONIO SERRA
MARIA VITA DE GIORGI	GIORGIO SPANGHER
FRANCO FERRARI	FERRUCCIO TOMMASEO
GIANLUCA GARDINI	PAOLO VERONESI
FAUSTO GIUNTA	ENZO VULLO
VINCENZO MAIELLO	ALESSIO ZACCARIA

coordinatore e direttore responsabile
Alessio Zaccaria

redazione

Alessandro Pepe

Edoardo Caruso Francesco Oliviero
Francesco Porcari Riccardo Villani

REFERAGGIO - NORME DI AUTODISCIPLINA

I contributi ospitati nelle sezioni Attualità e Saggi e Lezioni sono innanzi tutto vagliati da un Direttore e quindi sottoposti a procedimento di revisione tra pari a singolo o a doppio cieco (come indicato in nota).

I contributi trasmessi per la valutazione a un componente del Comitato per la valutazione scientifica non recano il nome dell'Autore. L'identità dei valutatori è coperta da anonimato.

La Redazione informa l'Autore dell'esito della valutazione e degli eventuali suggerimenti per il miglioramento del lavoro. In caso di pareri contrastanti tra più revisori, la Direzione si assume la responsabilità della decisione finale.

I contributi dei Direttori non sono sottoposti a referaggio.

I Temi e le Rassegne sono controllati da un Direttore.

La documentazione relativa alle procedure di valutazione viene conservata presso la Redazione della Rivista.

INDICE DEL FASCICOLO 1/2024

**ATTUALITÀ E SAGGI**

DINO GUIDO RINOLDI, <i>Rule of law, Stati Uniti d'Europa, sister States</i>	1
GIACOMO MINGARDO, <i>La Corte costituzionale e i rapporti dell'adottato con la famiglia d'origine: una (nuova) forma di adozione piena aperta, chiusa o socchiusa?</i>	20
FRANCESCO CASTRO, <i>Gli istituti deflattivi del contenzioso tributario "in senso stretto" e le prospettive di modifica nella riforma fiscale</i>	26
GABRIELE CIVELLO, <i>Autoriciclaggio: tra ne bis in idem e nemo tenetur se detegere</i>	38
CORRADO SANVITO, <i>Wealth planning, la segregazione patrimoniale, i profili di rilevanza penale e il concorso del professionista nel reato</i>	48
TERESA PASQUINO, <i>Le ragioni di un confronto interdisciplinare sul concetto di colpa professionale</i>	54
TOMMASO SICA, <i>Il rapporto obbligatorio tra disciplina codicistica e profili evolutivi</i>	59

**OSSERVATORIO SULLA SOSTENIBILITÀ**

MICHELE COZZIO, <i>Transizione ecologica e appalti verdi: nuove regole e soluzioni dell'Unione europea e dell'Italia</i>	67
--	----

**TEMI**

Concorso per uditore giudiziario – Prova scritta di diritto civile, di DIANA CASCAVAL	79
Concorso per uditore giudiziario – Prova scritta di diritto amministrativo, di NICOLA PISTILLI....	84
Esame per l'iscrizione agli albi degli avvocati – Atto giudiziario su quesito proposto in materia di diritto civile, di LUCA CROTTI.....	89
Esame per l'iscrizione agli albi degli avvocati – Parere motivato su quesito proposto in materia di diritto penale, di LINDA PINCELLI	97
Concorso per notaio – Prova teorico-pratica riguardante un atto tra vivi di diritto commerciale - Tema assegnato nella sessione di esami del maggio 2023 , di GABRIELE MERCANTI e DARIA PAVLOVA	101
Concorso per notaio – Prova teorico-pratica riguardante un atto di ultima volontà, di FEDERICO SAVERIO MATTUCCI	116
I Temi del prossimo numero	127

**RASSEGNE**

FRANCESCO COPPOLA, <i>La revoca giudiziale dell'amministratore condominiale in prorogatio</i>	130
---	-----



NOTIZIARIO E VARIE

FABIO PAVANINI, *Sindacato giurisdizionale sulla valutazione delle prove scritte del concorso in magistratura: quali limiti?* (Cons. St., sez. VII, 23 giugno 2023, n. 6216)..... 135

GIACOMO GALLO, *Cronaca del convegno «La responsabilità per colpa. Per una elaborazione condivisa del concetto di colpa nel giudizio di responsabilità civile e penale», svoltosi presso il Dipartimento Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, 6 ottobre 2023*..... 138

CONTENUTI ONLINE RISERVATI AGLI ABBONATI



NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI

a cura di GIANMARCO BONDI, NICOLA CHIRICALLO, JACOPO DELLA VALENTINA,
ALESSANDRO PEPE, LINDA PINCELLI e FEDERICO RIZZOLO



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

a cura di PAOLO VERONESI



GIURISPRUDENZA DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di LUIGI BENINCASA



NOVITÀ LEGISLATIVE

a cura di SIMONA DROGHETTI



ESAMI E CONCORSI

Transizione ecologica e appalti verdi: nuove regole e soluzioni dell'Unione europea e dell'Italia

di MICHELE COZZIO (*)

SOMMARIO: 1. Gli appalti pubblici come strumento per la sostenibilità. – 2. Il modello europeo degli appalti verdi tra soluzioni vincolanti e volontarie. – 3. Il modello italiano. – 3.1. Vantaggi e limiti del modello italiano. – 4. Gli appalti pubblici e gli obiettivi della decarbonizzazione. – 4.1. Dal principio DNSH alla relazione di sostenibilità. – 4.2. Verso un nuovo diritto europeo degli appalti verdi.

1. Gli appalti pubblici come strumento per la sostenibilità

I cambiamenti climatici, la perdita di biodiversità e il degrado ambientale stanno causando danni irreversibili, senza precedenti, in ogni area del mondo, e sempre più frequentemente sono associati a episodi tangibili dei loro effetti devastanti. L'impegno per la transizione verso modelli di sviluppo sostenibili è dunque tra i temi nodali del nostro tempo e dovrebbe accomunare gli sforzi di tutti gli Stati (1). Di questo impegno troviamo riscontro nell'evoluzione delle politiche, delle regole e della prassi che riguardano il sistema degli appalti pubblici nell'Unione europea. I primi interventi risalgono agli anni Novanta del secolo scorso allorché gli appalti vengono progressivamente orientati al perseguimento della tutela dell'ambiente e dei lavoratori (2).

(*) Contributo pubblicato previo parere favorevole formulato da un componente del Comitato per la valutazione scientifica.

(1) Il tema è presente nell'enciclica di Papa Francesco *Laudato Si'. Sulla cura della casa comune* del 24 maggio 2015, che ha preceduto l'adozione - sempre nel 2015 - dell'*Agenda 2030* delle Nazioni Unite, primo piano di azione globale per lo sviluppo sostenibile, e dell'Accordo di Parigi, che delinea gli impegni per uno sviluppo a basse emissioni di gas a effetto serra.

(2) La svolta verso la sostenibilità si manifesta sull'onda del *Government Procurement Agreement* (GPA) concluso nel 1994 in seno alla *World Trade Organization* (WTO) e delle novità introdotte dal Trattato di Amsterdam del 1997. Nello stesso periodo la Commissione europea presenta due documenti nei quali per la prima volta evidenzia l'adeguatezza delle regole europee degli appalti per il perseguimento di obiettivi di tipo sociale e ambientale: il Libro verde su *Appalti pubblici dell'Unione Europea: spunti di riflessione per il futuro*, COM(96) 583 def., 27 settembre 1996 e la Comunicazio-

A partire da quegli anni diviene via via frequente il ricorso a espressioni quali *appalti strategici*, *uso strategico degli appalti*, *green public procurement*, *socially responsible public procurement*, per indicare che con appalti così caratterizzati vengono perseguiti non solo l'uso efficiente delle risorse pubbliche ma anche obiettivi non strettamente economici, le cosiddette *secondary considerations* o *horizontal policies* (3). Il tema è oggi presente nella *road map* tracciata dall'*Agenda 2030* nei cui obiettivi troviamo riferimenti tanto diretti quanto indiretti alla sostenibilità degli appalti pubblici (4). L'Unione europea è allineata agli obiettivi dell'*Agenda 2030*, ha contribuito attivamente alla loro definizione, li ha recepiti



ne su *Gli appalti pubblici nell'Unione europea*, COM(98) 143 def., 11 marzo 1998.

(3) Cfr. S. ARROWSMITH - P. KUNZLIK, *Social and Environmental Policies in EC Procurement Law. New Directives and New Directions*, Cambridge, 2009; J.J. PERNAS GARCIA (Dir), *Contratación Pública Estratégica*, Cizur Menor, 2013; J.M. GIMENO FELIU, *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública. De la burocracia a la estrategia*, Cizur Menor 2014; E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli 2021; X. LAZO VITORIA (dir.), *Compra Publica Verde y Cambio Climatico*, Barcellona, 2022.

(4) Tra i riferimenti diretti: SDG 12 *Responsible Consumption and Production*, nonché SDG 16 *Promote Just, Peaceful and Inclusive Societies*. Tra i riferimenti indiretti: SDG 8 *Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all*, SDG 9 *Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation* e SDG 11 *Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable*.

nelle proprie politiche e strategie di sviluppo, di medio (5) e di lungo termine (6).

La scelta di indirizzare il mercato degli appalti verso la sostenibilità costituisce ormai una tendenza globale che accomuna, seppur con diverse gradazioni, le politiche di molti Stati, indipendentemente dai contesti socio-economici, culturali e dalle tradizioni giuridiche (7). In tal senso, possiamo affermare che la sostenibilità è entrata a far parte delle politiche e delle regole globali degli appalti pubblici.

2. Il modello europeo degli appalti verdi tra soluzioni vincolanti e volontarie

Nel sistema europeo degli appalti possiamo distinguere due differenti soluzioni per il perseguimento di obiettivi di sostenibilità.

In primo luogo, vi sono misure che hanno natura *vincolante*.

Al riguardo è significativo il contenuto dell'art. 18, par. 2, della Direttiva 2014/24/UE, per il quale gli Stati membri devono garantire – attraverso misure adeguate – che nell'esecuzione degli appalti vengano rispettati gli obblighi stabiliti dal diritto europeo, dal diritto nazionale e dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro.

L'importanza di questa norma è stata evidenziata dalla Corte di giustizia UE nel caso *Tim SpA* (8). I giudici europei hanno stabilito che, sulla base del citato art. 18 par. 2, gli operatori economici – compresi eventuali subappaltatori (9) – devono rispettare gli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro. In caso di violazione, le stazioni appaltanti possono (10) (talvolta devono (11)) escludere gli operatori dalle procedure di aggiudicazione ovvero risolvere il contratto in fase di esecuzione. La norma, secondo l'indicazione della Corte, esprime un valore cardine nella regolamentazione europea degli appalti, al pari dei principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

Tra le misure vincolanti vi sono anche quelle riguardanti settori specifici, con le quali il Legislatore europeo impone alle amministrazioni l'utilizzo di clausole ambientali, ad esempio per l'acquisto di veicoli per il trasporto su strada (12) e apparecchiature da ufficio (13), ovvero in tema di prestazioni energetiche degli edifici (14) e, in generale, in tema di efficienza energetica (15).

V'è poi un secondo gruppo di misure che hanno natura *volontaria*.

In questi casi il perseguimento di obiettivi di sostenibilità è rimesso alla discrezionalità delle autorità appaltanti che possono applicare clausole a tutela

(5) Cfr. Commissione, *EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 def., del 3 marzo 2010; Commissione, *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030*, COM(2019) 22, 30 gennaio 2019; anche lo studio *Europe's approach to implementing the Sustainable Development Goals: good practices and the way forward*, 2019, pubblicato nel database *Think Tank* del Parlamento europeo.

(6) Cfr. Commissione, *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, COM(2018) 773, 28 novembre 2018; più recentemente Commissione, *Competitività a lungo termine dell'UE: prospettive oltre il 2030*, COM (2023) 168 final, del 16 marzo 2023; T. MEDINA ARNAIZ, *La incidencia de los objetivos climáticos y medioambientales de la Union europea en la contratación pública*, in J.M. GIMENO FELIU (dir.) *Osservatorio de los Contratos Públicos 2021*, Cizur Menor 2022, p. 123 e ss.; e C. MATTI - K. JENSEN - L. BONTOUX - P. GORAN - A. PISTOCCHI - M. SALVI, *Towards a fair and sustainable Europe 2050: social and economic choices in sustainability transitions*, Lussemburgo 2023.

(7) Cfr. UN Environment, *Factsheets on Sustainable Public Procurement in National Government*, supplement to *The 2017 Global review of Sustainable Public Procurement*; L. VENTURA, *Public Procurement e sostenibilità. Convergenze trasversali dei sistemi giuridici contemporanei*, in *D. comm. int.* 2020, 1, p. 243 e ss.; O. MARTIN-ORTEGA - C.M. O'BRIEN (eds.), *Public Procurement and Human Rights. Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer*, Cheltenham 2019.

(8) Corte gius. UE, 30 gennaio 2020, causa C-395/18, *TIM SpA*, pt. 38. Sul tema S. SMITH, *Exclusion from a procurement procedure on the grounds of a subcontractor's failure to comply with environmental, social and labour law obligations: C-395/18 Tim SpA*, in *Public Procurement Law Review* 2020, 1, p. 89-95.

(9) Cfr. art. 71, par. 1, Dir. 2014/24/UE.

(10) Cfr. art. 57, par. 2, Dir. 2014/24/UE.

(11) Cfr. art. 57, par. 11, Dir. 2014/24/UE.

(12) Cfr. Direttiva 2019/1161/UE *sulla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada*, con essa il Legislatore europeo obbliga le amministrazioni a prendere in considerazione l'impatto energetico e ambientale nell'acquisto di veicoli per il trasporto su strada. La direttiva è stata recepita in Italia con d.legisl. 8 novembre 2021 n. 187, pubblicato nella *Gazz. Uff.* n. 284 del 29 novembre 2021, in vigore dal 14 dicembre 2021. La normativa si applica ai contratti: (i) di acquisto, leasing, locazione o vendita a rate di veicoli adibiti al trasporto su strada per i quali le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di applicare il Codice dei contratti pubblici; (ii) di servizio pubblico aventi per oggetto la prestazione di servizi di trasporto di passeggeri su strada che superano determinate soglie di valore o percorrenza.

(13) Cfr. Regolamento CE n. 106/2008 *concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio*.

(14) Cfr. Direttiva 2010/31/UE *sulla prestazione energetica nell'edilizia*.

(15) Cfr. Direttiva 2012/27/UE *sull'efficienza energetica*.

dell'ambiente (ma anche dei lavoratori e dei diritti sociali) (16):

(i) nella fase di selezione degli operatori economici, ad esempio richiedendo certificazioni riguardanti sistemi di qualità, standard ambientali, garanzie di lavoro dignitoso (17); e/o

(ii) nella fase di definizione delle caratteristiche / specifiche tecniche delle opere, dei beni e dei servizi da acquistare, ad esempio indicando specifiche tecniche, ambientali, sociali o di altro tipo (18); e/o

(iii) nella fase di definizione dei criteri di aggiudicazione, ad esempio stabilendo che assegneranno punteggi premiali a determinate caratteristiche tecniche, funzionali, estetiche, organizzative, di sostenibilità ambientale con riferimento al costo ciclo di vita dei beni (19); e/o

(16) Nell'individuazione di tali clausole sono d'aiuto gli atti di *soft law* dalla Commissione europea, riguardanti, tra l'altro, la loro applicazione nei documenti di gara e nell'esecuzione dell'appalto; si veda *Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici*, C(2021)3573 final, pubblicato nella *G.U.U.E. C 237* del 18 giugno 2021; *Orientamenti in materia di appalti per l'innovazione*, pubblicato nella *G.U.U.E. C 267* del 6 luglio 2021; *Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi*, 2016, III ed. Sul tema è recente l'analisi di V. CAIMI - S. SANSONETTI, *The social impact of public procurement. Can the EU do more?*, Lussemburgo 2023, realizzata per conto del Segretariato generale del Parlamento europeo; con riferimento ai profili ambientali si veda G. CREPALDI - R. MICALIZZI, *Eco-sostenibilità e contratti pubblici: la selezione delle imprese e delle offerte secondo criteri ambientali. Verso il nuovo codice*, in *Federalismi.it*, giugno 2023.

(17) Cfr. art. 62 della Direttiva 2014/24/UE, a mente del quale le amministrazioni possono richiedere agli operatori economici la presentazione di certificati per attestare il rispetto di determinate norme di garanzia della qualità e/o l'applicazione di determinati sistemi o di norme di gestione ambientale (fondati su norme europee o internazionali).

(18) Si veda l'art. 43 della Direttiva 2014/24/UE, per il quale le amministrazioni possono imporre specifiche tecniche che corrispondono a determinate caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo. La definizione delle caratteristiche dei beni costituisce un momento importante nella costruzione delle gare pubbliche, tali caratteristiche infatti per un verso indicano come soddisfare i bisogni di interesse generale sottesi all'appalto, per l'altro verso delimitano l'area del confronto tra le imprese partecipanti alla procedura di aggiudicazione. In questa fase principi e regole europee 'arginano' la discrezionalità delle amministrazioni, in particolare le specifiche tecniche devono consentire pari accesso degli operatori alla gara e non devono comportare ostacoli ingiustificati alla concorrenza. Sul tema, recentemente, M. Cozzio, *Un caso di restrizione legittima della concorrenza determinato dal riferimento a beni per i quali è necessaria l'omologazione*, in *R. trim. d. appalti* 2023, 1, 369-381, nota a Corte giust. 27 ottobre 2022, cause C 68/21 e C 84/21.

(19) Si veda l'art. 67 e l'art. 68, Direttiva 2014/24/UE. In particolare, le amministrazioni possono selezionare le offer-

(iv) nell'esecuzione del contratto, ad esempio esigendo soluzioni innovative, ambientali, sociali (20). In tutti questi casi, le clausole utilizzate dalle amministrazioni devono essere collegate all'oggetto dell'appalto e, più in generale, devono garantire la concorrenza e la *par condicio* tra le imprese.

Quanto descritto evidenzia la "doppia anima" del sistema europeo degli appalti, caratterizzata per un verso da misure non vincolanti, che abilitano ma non impongono alle amministrazioni l'applicazione di clausole per la sostenibilità negli appalti, per l'altro verso da misure vincolanti, benché limitate a pochi settori (21).

Quella degli appalti pubblici europei è stata - fino ad oggi - una sostenibilità attivabile principalmente in via discrezionale, per lo più da amministrazioni di grandi dimensioni e con personale altamente professionalizzato (22).

Questo contesto sta attraversando una fase di profondi cambiamenti: ci troviamo, infatti, nel mez-

te valutando il miglior rapporto qualità/prezzo sulla base di criteri che riguardano aspetti qualitativi, ambientali e/o sociali che siano connessi all'oggetto dell'appalto. Tra tali criteri possono fare riferimento, tra l'altro, al pregio tecnico, alle caratteristiche estetiche e funzionali, all'accessibilità, alla progettazione adeguata per tutti gli utenti, a caratteristiche sociali, ambientali e innovative, alla commercializzazione e relative condizioni, alle qualifiche ed esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto, ai servizi post-vendita e assistenza tecnica, alle condizioni di consegna o di esecuzione. La scelta di questi criteri è rimessa alle amministrazioni pubbliche le quali non dispongono di libertà illimitata ma devono garantire la concorrenza effettiva e la possibilità di verificare il soddisfacimento dei criteri.

(20) Si veda l'art. 70, Direttiva 2014/24/UE, a mente del quale le amministrazioni possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto di ordine ambientale, sociale (o relative all'occupazione), di altro tipo.

(21) Si veda il considerando nr. 95 della Direttiva 2014/24/UE, a mente del quale: «è 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 [...] tenuto conto delle sensibili differenze tra i singoli settori e mercati, non sarebbe opportuno fissare requisiti obbligatori generali per gli appalti in materia ambientale, sociale e di innovazione [...], appare opportuno proseguire [...] lasciando che sia la normativa settoriale specifica a fissare obiettivi e prospettive vincolanti in funzione delle particolari politiche e condizioni vigenti nel settore pertinente, e promuovere lo sviluppo e l'utilizzazione di un approccio a livello europeo per il calcolo dei costi del ciclo di vita in modo da favorire ulteriormente il ricorso agli appalti pubblici a sostegno di una crescita sostenibile». Cfr. A. MALTONI, *Contratti pubblici e sostenibilità ambientale: da un approccio "mandatory-rigido" ad uno di tipo "funzionale"?*, in *CERIDAP* 2023, 3, p. 65 ss.

(22) Cfr. Commissione, *Attuazione delle politiche nazionali in materia di appalti e relative migliori prassi nel mercato interno*, COM(2021) 245 final, del 20 maggio 2021.



zo di un vero e proprio “tsunami” (23) normativo – sospinto dal *Green Deal europeo* (24), dal *Piano di investimenti per un’Europa sostenibile* (25) e dal *Piano dell’UE per l’economia circolare* (26) – che comporterà l’istituzione sistematica a livello europeo dell’obbligo di appalti con criteri verdi minimi, in relazione a prodotti e servizi chiave per gli obiettivi climatici e dell’economia circolare.

3. Il modello italiano

La mancanza di regole europee generali e vincolanti in tema di appalti verdi, ha portato gli Stati dell’Unione a sviluppare soluzioni e prassi eterogenee.

Il modello italiano si caratterizza per la sua valenza profondamente innovativa e anticipatrice. Il Legislatore nazionale, a partire dal 2008 (con l’adozione del *Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione*), ha introdotto l’obbligo per le amministrazioni di perseguire obiettivi di sostenibilità ambientale nell’aggiudicazione degli appalti, di qualunque importo. Tale obbligo si concretizza nell’applicazione di specifici *criteri ambientali minimi* (in sigla CAM).

Questa soluzione, dopo una fase iniziale caratterizzata dalla provvisorietà, è diventata regola generale del sistema, trovando collocazione nel *Codice degli appalti pubblici* del 2006 (27) (per servizi e fornitu-

re), successivamente nel *Codice dei contratti pubblici* del 2016 (28) (per lavori, servizi e forniture) e, a seguito dell’ultima riforma, nel nuovo *Codice dei contratti pubblici* del 2023 (che, tra l’altro, estende l’applicazione dei CAM alle concessioni) (29).

In dettaglio, i criteri ambientali minimi sono clausole dal contenuto predefinito che le amministrazioni devono inserire nel bando di gara o nel contratto. I CAM riguardano:

- le caratteristiche degli operatori economici;
- le specifiche tecniche dei beni e dei servizi da acquistare;
- i criteri premiali di aggiudicazione;
- le condizioni di esecuzione del contratto.

Il contenuto dei criteri ambientali minimi è stabilito dal Ministero dell’Ambiente in maniera diversificata a seconda della tipologia beni o servizi (30). Ad oggi, il Ministero ha fissato i CAM per 19 tipologie merceologiche (31).

L’obbligatorietà dei CAM riguarda gli appalti e le concessioni che hanno ad oggetto queste 19 tipologie merceologiche e fa riferimento esclusivamente alle specifiche tecniche e alle condizioni di esecuzione. L’applicazione di tali criteri può essere calibrata dalle amministrazioni, in relazione al valore di beni e servizi oggetto del contratto e alle loro specificità (art. 57, comma 2, nuovo Codice).

(23) Così J.J. PERNAS GARCIA, *El “Tsunami” regulatorio derivado de las políticas económicas de transición ecológica: hacia un derecho sustantivo de la contratación pública para la “sostenibilidad” y la “resiliencia” en la UE*, in *Osservatorio de contratación pública*, 4 settembre 2023.

(24) Cfr. Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, dell’11 dicembre 2019. Il documento delinea la strategia e gli interventi che la Commissione adotterà per rendere l’Unione europea climaticamente neutra entro il 2050, sulla base degli obiettivi presenti nell’accordo di Parigi e nell’Agenda 2030. La *Legge europea sul clima*, approvata con Reg. (UE) 2021/1119, è la prima e più importante normativa di sistema approvata in attuazione del *Green Deal*: stabilisce le condizioni per la transizione verso la neutralità climatica entro il 2050 e fissa, quale obiettivo climatico preliminare vincolante per l’Unione, la riduzione entro il 2030 delle emissioni di gas a effetto serra del 55% rispetto ai livelli del 1990.

(25) Cfr. Commissione, *Piano di investimenti per un’Europa sostenibile. Piano di investimenti del Green Deal europeo*, COM(2020) 21 final, 14 gennaio 2020.

(26) Cfr. Commissione, *Un nuovo piano d’azione per l’economia circolare. Per un’Europa più pulita e più competitiva*, COM(2020) 98 final, 11 marzo 2020.

(27) Cfr. art. 68-bis, *Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi*, introdotto dall’art. 18 della legge 28 dicembre 2015 n. 221 nel Codice dei contratti pubblici adottato con d.legisl. 12 aprile 2006, n. 163.

(28) Cfr. art. 34, *Criteri di sostenibilità energetica e ambientale* nel previgente *Codice dei contratti pubblici* adottato con decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50; sul tema, T. CELLURA, *L’applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici*, Santarcangelo di Romagna, 2018.

(29) Cfr. art. 57, *Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale*, del nuovo *Codice dei contratti pubblici* adottato con decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. Sul tema M. RENNA, *I principi*, in S. FANTINI - H. SIMONETTI (a cura di), *Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine (d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36)*, Milano, 2023, p. 8 ss., rileva che il tema della sostenibilità, sorprendentemente, non viene menzionato nei principi elencati nella prima parte del nuovo Codice; anche A. MALTONI, *op. cit.*, p. 65-66.

(30) La definizione dei CAM da parte del Ministero dell’ambiente si basa sui criteri ambientali volontari (c.d. *green public procurement voluntary criteria*) individuati a livello europeo con l’apporto del *Joint Research Centre* della Commissione europea, sul tema vedi *supra* nt. 16.

(31) L’elenco è disponibile sul portale web del Ministero dell’ambiente riguarda: arredi per interni, arredo urbano, ausili per l’incontinenza, calzature da lavoro e accessori in pelle, carta, cartucce, edilizia, eventi culturali, illuminazione pubblica (fornitura e progettazione), servizio di illuminazione, lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria, pulizie e sanificazione, rifiuti urbani e spazzamento stradale, ristorazione collettiva, servizi energetici per gli edifici, stampanti, tessile, veicoli, verde pubblico.

Diversamente, i CAM riferiti alle caratteristiche degli operatori e ai criteri premiali di aggiudicazione non hanno carattere vincolante. Per essi il Legislatore utilizza l'espressione "sono tenuti in considerazione" (art. 57, comma 2, nuovo Codice).

La soluzione italiana supera l'approccio consolidato del legislatore attento a privilegiare elementi procedurali riguardanti il *come* acquistare e configura un diritto sostanziale degli appalti che interviene sul *cosa* acquistare.

Ne deriva, inevitabilmente, una 'deformazione' del significato del contratto, particolarmente evidente per quanto riguarda l'autonomia contrattuale delle parti. L'applicazione obbligatoria dei CAM limita, infatti, la discrezionalità negoziale delle amministrazioni e, di conseguenza, la libera determinazione dell'oggetto del contratto, il cui contenuto risulta predefinito sulla base di priorità e benefici correlati al perseguimento di obiettivi ambientali (32).

La soluzione, inoltre, è esemplificativa dell'evoluzione dei contratti pubblici che divengono sempre più strumento strategico (e di politica economica) a sostegno della transizione ecologica. Le scelte operate, inoltre, confermano che quella italiana è tra le soluzioni più 'avanzate' a livello europeo in tema di sostenibilità dei contratti pubblici (33).

3.1. Vantaggi e limiti del modello italiano

Ci si può chiedere se il modello italiano basato sull'obbligatorietà dei CAM sia efficace, se sia in grado di soddisfare le esigenze di buon funzionamento del mercato degli appalti, se contribuisca realmente al perseguimento di obiettivi di sostenibilità.

Vi sono almeno due indicatori giuridici che permettono di rispondere in senso affermativo.

Il primo riguarda l'orientamento della giurisprudenza amministrativa: dopo qualche esitazione iniziale, i giudici nazionali hanno confermato, anzi rafforzato, la scelta del legislatore (34).

Ad esempio, i giudici hanno stabilito l'eterointegrazione dei documenti di gara a fronte della mancata indicazione dei CAM da parte dell'amministrazione aggiudicatrice. Il mancato esplicito richiamo dei CAM nei documenti di gara costituisce – secondo l'interpretazione giurisprudenziale – elusione di una regola obbligatoria, più precisamente di una «norma imperativa che, pertanto, opera negli atti di gara indipendentemente dalla sua espressa previsione, in forza del meccanismo di eterointegrazione ricavabile dal Codice civile» (35).

Un altro esempio riguarda la decisione del Consiglio di Stato, secondo la quale la mancata indicazione delle specifiche tecniche nei documenti di gara giustifica l'annullamento della procedura (36). I giudici non hanno ritenuto conforme alla norma il generico rinvio della *lex specialis* alle disposizioni vigenti, in quanto l'obbligo delle amministrazioni riguarda l'individuazione specifica dei CAM applicabili alla procedura, pena la sua illegittimità.

La decisione ribadisce che le disposizioni legislative in tema di CAM «lungi dal risolversi in mere norme programmatiche, costituiscono in realtà obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti per gli affidamenti di qualunque importo». Quanto alla *ratio* dell'obbligatorietà, il Consiglio di Stato la riconduce all'esigenza di garantire «che la politica nazionale in materia di appalti pubblici verdisia incisiva non solo nell'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali, ma nell'obiettivo di promuove-

(35) Si veda T.A.R. Veneto, sez. I, 18 marzo 2019, n. 329; anche Cons. St., sez. III, 24 ottobre 2017, n. 4903; T.A.R. Toscana, sez. I, 14 maggio 2018, n. 645. In linea con questa giurisprudenza che il riconosce contenuto vincolante dei criteri ambientali minimi si pone anche la pronuncia del T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 24 aprile 2020, n. 685 il cui esito è stato confermato da Cons. St., sez. V, 3 febbraio 2021, n. 972. Nella fattispecie la stazione appaltante non aveva applicato correttamente i CAM, determinando perciò un vizio sulla regolarità della gara e sulla possibilità per le imprese di partecipare e concorrere in condizioni paritarie alla gara.

(36) Si veda Cons. St., sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773. La sentenza trae origine dalla procedura bandita per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva presso la Caserma della Guardia di Finanza a Bari. L'impresa ricorrente, quarta classificata all'esito della gara, lamentava il fatto che la gara si fosse svolta in contrasto con le norme del Codice dei contratti pubblici che obbligano all'utilizzo dei CAM. Il servizio di ristorazione, infatti, rientra tra le tipologie di servizi per i quali il Codice impone i CAM per gli affidamenti di qualunque importo (sopra e sotto soglia comunitaria). Il giudice di primo grado ha ritenuto il ricorso inammissibile ma il Consiglio di Stato offre una lettura diversa: accoglie i rilievi dell'appellante, annulla i provvedimenti impugnati e dichiara nullo il contratto di appalto, con l'obbligo di rinnovare la gara.

(32) Così anche E. CARUSO, *I contratti pubblici tra obiettivi di sostenibilità e finalità concorrenziali: alla ricerca di nuovi equilibri*, in *P.A. Persona e Amministrazione* 2022, 1, p. 199.

(33) Così T. MÜLLER, *Green Public Procurement*, in C. PAGLIARIN *et. al.* (eds.), *Contratti pubblici e innovazione. Una strategia per far ripartire l'Europa*, Milano 2021, p. 55. Sul tema sia consentito richiamare M. Cozzio, *Appalti pubblici e sostenibilità: gli orientamenti dell'Unione europea e il modello italiano*, in *Giorn. d. amm.* 2021, 6, p. 721-732.

(34) Per una rassegna della giurisprudenza amministrativa italiana in tema di criteri ambientali minimi cfr. R. COSTANZO, *Lo sviluppo sostenibile negli appalti pubblici. I criteri ambientali minimi*, in *R. giurid. AmbienteDiritto.it* 2023, 1, p. 1-18.



re modelli di produzione e consumo più sostenibili, circolari e nel diffondere l'occupazione verde». Un ulteriore esempio riguarda la decisione del giudice amministrativo di escludere le offerte non conformi ai contenuti dei CAM dalle procedure di aggiudicazione (37).

Un secondo indicatore che permette di rispondere in senso affermativo fa riferimento al dato positivo. Nel corso degli ultimi quindici anni, infatti, il legislatore italiano ha sempre confermato la soluzione dell'obbligatorietà dei CAM, anche nell'ambito della recentissima riforma del *Codice dei contratti pubblici*, efficace dal primo luglio 2023. In altri termini, il legislatore nazionale non si è discostato dall'impostazione vincolante dei criteri di sostenibilità ambientale. La scelta è significativa posto che, come detto, a livello europeo finora è risultato prevalente un approccio diverso, di tipo volontario. Quanto all'interrogativo sull'efficacia del modello italiano, la risposta dovrebbe basarsi anzitutto su elementi quantitativi in grado di dimostrare l'impatto effettivo determinato dall'obbligatorietà dei CAM. Tuttavia, allo stato attuale il sistema nazionale non dispone di strumenti sistematici e consolidati per il monitoraggio di questi dati.

I dati sono disponibili solo in forma frammentaria, quasi sempre riferiti a contesti territoriali o settoriali specifici, il che rende difficile condurre analisi affidabili e comparazione su scala ampia.

La mancanza di dati impedisce, quindi, di valutare l'impatto della soluzione normativa.

Possiamo affermare con ragionevole certezza che il modello italiano è tra i più attenti nell'elaborazione di regole a favore degli appalti sostenibili. Tuttavia, non possiamo dimostrare con precisione quali cambiamenti abbiano determinato sul comportamento delle amministrazioni e delle imprese, nonché sul perseguimento degli obiettivi di sostenibilità.

I risultati del monitoraggio parziale (38) condotto in Italia nel 2022-2023 dall'Osservatorio Appalti

(37) L'esclusione dell'offerta che non ha rispettato le specifiche tecniche imposte dai criteri ambientali minimi è stata disposta da T.A.R. Toscana, sez. I, 14 maggio 2019, n. 645; T.R.G.A. Trento, 14 maggio 2020, n. 66; T.A.R. Toscana, sez. III, 20 febbraio 2020, n. 225; T.A.R. Campania, Napoli, sez. II, 8 marzo 2021, n. 1529; T.A.R. Toscana, Firenze, sez. I, 2 agosto 2021, n. 9140.

(38) Si veda Osservatorio Appalti Verdi, *I numeri del GPP in Italia. I Primi risultati del VI monitoraggio civico 2023*, presentati a maggio 2023. Il monitoraggio è stato condotto su 200 Comuni, 44 Aziende Sanitarie, 14 Centrali di Committenza Regionali, 99 Enti di gestione di aree protette, numeri ancora distanti dal poter rappresentare un campione

Verdi dimostrano che l'applicazione dei CAM per l'acquisizione di beni e nei servizi procede con incrementi poco significativi. Le maggiori difficoltà che incontrano le stazioni appaltanti riguardano la mancanza di formazione del personale, la predisposizione dei bandi, la carenza di imprese in grado di soddisfare i CAM (39).

Va da sé, ma è utile ribadirlo, che la completezza e l'attendibilità dei dati sono presupposti irrinunciabili per l'applicazione di qualsiasi esercizio di misurazione e valutazione. Disponendo di dati e informazioni si possono acquisire conoscenze utili per il miglioramento della spesa pubblica, della qualità della regolamentazione (40), dell'utilizzo delle risorse, specie quelle legate al Dispositivo per la ripresa e la resilienza (o *Recovery and resilience facility* - RRF) e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (41).

La carenza di dati è una criticità del sistema europeo, non solo italiano (42).

significativo (l'Autorità Nazionale Anticorruzione indica che le stazioni appaltanti in Italia sono 36mila, dato riferito al 2022).

(39) Le criticità trovano conferma anche nel recente rapporto *Osservatorio RUP 2023 - Criticità, soluzioni e fabbisogni formativi* realizzato dal Ministero delle Infrastrutture in collaborazione con ITACA (organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome), IFEL - Fondazione ANCI e Scuola Nazionale dell'Amministrazione che ha coinvolto oltre 9.500 funzionari nazionali delle stazioni appaltanti. Il rapporto è stato pubblicato il 5 luglio 2023.

(40) Sul tema della valutazione degli effetti che le norme producono la dottrina avverte come sia «pressante l'esigenza di un metodo di ragionamento e di lavoro che [...] costringa ad ancorare i giudizi e le scelte di cambiamento alla coscienziosa annotazione dei risultati [...] e alla misurazione della loro distanza dalle finalità perseguite [...]». così M. CAFAGNO, *Spunti per una riflessione empirica sulla disciplina degli appalti pubblici*, in *D. econ.* 2021, 2, p. 13-17; anche M. COZZIO - G. LOMBARDO, *Riflessioni e proposte per una maggiore qualità delle regole dei contratti pubblici*, in M. CAFAGNO - E. BOSCOLO - C. LEONE - M. BARBERA - M. FAZIO - G. CAVALIERI (a cura di), *Dalle regole ai comportamenti. conversazioni in tema di amministrazione e persuasione*, Milano 2022, p. 575 ss.

(41) Tutti i Piani nazionali devono destinare almeno il 37% delle risorse programmate al perseguimento della transizione verde e il 20% al perseguimento della transizione digitale; sul tema si veda M. COZZIO (a cura di), *Conoscere il PNRR*, Santarcangelo di Romagna 2022.

(42) Cfr. Commissione, *Appalti pubblici efficaci in Europa e per l'Europa*, COM(2017) 572 final, 3 ottobre 2017, ove viene evidenziata l'opportunità di aumentare l'integrità e la qualità dei dati degli appalti pubblici nell'UE. La Commissione segnala che «non esiste un consenso a livello di UE su quali dati sia necessario raccogliere e per quale scopo. In molti Stati le autorità non sono in grado di indicare l'esatta entità della spesa per gli appalti pubblici nel loro Paese, nonostante le enormi somme di denaro interessate. In tali casi il controllo pubblico è quasi del tutto assente, non è possibile un'elaborazione delle politiche basata sui dati ed anche il controllo di bilancio è ostacolato».

A fronte di questa criticità la Commissione europea ha presentato nel marzo 2023 un piano per la realizzazione di uno spazio europeo di raccolta, archiviazione ed elaborazione dei dati riguardanti il mercato degli appalti pubblici (43). L'iniziativa dovrebbe portare tutti i portali nazionali degli appalti pubblici ad essere connessi entro la fine del 2024. Le ricadute attese sono importanti, a partire dalle informazioni che si potranno elaborare con l'applicazione di nuove tecnologie e sofisticati algoritmi. Gli obiettivi generali sono intuibili: spese pubbliche più mirate e trasparenti, migliore accesso alle gare, migliore capacità di programmazione dal lato sia dell'offerta che della domanda. Inoltre, la gestione comune dei dati permette alle autorità di elaborare e condividere buone prassi, anche al fine ottimizzare l'uso delle risorse a favore della transizione verde. (44).

4. Gli appalti pubblici e gli obiettivi della decarbonizzazione

Lo scenario che abbiamo descritto ha visto l'irrompere sulla scena mondiale dell'emergenza sanitaria causata dal virus denominato Covid-19 che, nel volgere di poche settimane tra febbraio e marzo 2020, si è imposta sulle priorità delle agende politiche in tutto il mondo. Tre anni di emergenza sanitaria (45) hanno avuto un impatto fortissimo (anche) nel mercato dei contratti pubblici. All'emergenza sanitaria è poi seguita, senza soluzione di continuità, l'emergenza della guerra in Ucraina e, più recentemente, l'inasprimento del conflitto ara-

bo-israeliano con ripercussioni, in tutta l'Unione europea sull'aumento dei prezzi di molte materie prime, del gas e dell'energia.

Per quanto la reazione degli Stati membri sia stata tempestiva e caratterizzata da scelte particolarmente innovative (dall'acquisto congiunto a livello europeo dei vaccini, alla predisposizione di strumenti eccezionali quali il *Next Generation EU* (46) associato ai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, alla condivisione della strategia *RePowerEU* in tema di approvvigionamenti energetici) è facile intuire quanto questo contesto abbia stressato il funzionamento dei sistemi nazionali di contrattazione pubblica.

Non può disconoscersi che le gravi conseguenze causate dalla pandemia e dalle emergenze belliche sembravano aver portato in secondo piano le politiche, gli obiettivi e le misure che in precedenza orientavano gli Stati dell'Unione europea verso modelli di sviluppo sostenibile.

In tal senso è stato ragionevole dubitare del fatto che le future politiche avrebbero continuato a perseguire detti obiettivi (47).

Oggi possiamo ritenere tali dubbi superati.

I segnali positivi che inducevano a credere che i temi della sostenibilità avrebbero continuato ad essere tra le priorità delle iniziative europee e nazionali, hanno trovato conferma.

Le ingenti risorse economiche programmate nell'ambito della pianificazione per la ripresa dell'Unione tramite *Next Generation EU* e il bilancio per il periodo 2021-2027 (48) indicano l'obiettivo di rilanciare l'economia europea attraverso un approccio verde, sociale e digitale.

(43) Cfr. Commissione, *Appalti pubblici: uno spazio di dati per migliorare la spesa pubblica, promuovere l'elaborazione delle politiche basata sui dati e migliorare l'accesso delle PMI alle gare d'appalto*, comunicazione pubblicata nella *G.U.U.E.* C 98 del 16 marzo 2023.

(44) Un sistema degli appalti pubblici risponde ai canoni moderni della sostenibilità se si basa su una *governance* adeguata, ovvero in grado di attuare la trasparenza, con regole funzionali alla produzione di dati completi, alla loro accessibilità, a forme di monitoraggio partecipate anche dalla società civile; sul tema sia consentito richiamare M. COZZIO, *La trasparenza nei contratti pubblici tra significati consolidati e nuove prospettive*, in *R. it. d. pubbl. com.* 2022, 4, p. 545 ss.

(45) La dichiarazione dello stato di pandemia da parte del Direttore generale dell'Organizzazione Mondiale della sanità (OMS) risale all'11 marzo 2020. Sul tema, con riferimento alle ripercussioni nel settore dei contratti pubblici, si rinvia a M. COZZIO - N. PARISI, *L'emergenza sanitaria causata dal Covid-19: l'impatto (attuale e futuro) sul sistema nazionale dei contratti pubblici*, in *D. econ.* 2021, 1, p. 37 e ss.; per una prospettiva globale si veda S. ARROWSMITH - L. RA BUTLER - A. LA CHIMIA - C. YUKINS (eds.), *Public Procurement Regulation in (a) crisis? Global lessons from the Covid-19 pandemic*, Oxford 2021.

(46) Attraverso lo strumento denominato *Next Generation EU* l'Unione europea ha raccolto risorse per 806,9 miliardi di euro facendo ricorso per la prima volta all'emissione di debito comune sui mercati finanziari. L'operazione è stata gestita dalla Commissione europea e garantita in solido da tutti gli Stati membri. Queste risorse transitano negli Stati attraverso l'attuazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) che descrivono in modo dettagliato le azioni da intraprendere. Ogni Stato può presentare il proprio piano nel rispetto di condizionalità, obiettivi e modalità definiti in modo uniforme a livello europeo. *Next Generation EU* è normato dal Regolamento (UE) 2020/2094, pubblicato nella *G.U.U.E.* L 433 del 22 dicembre 2020.

(47) Cfr. I. SOLMONE - G. VAGGI, *Se la pandemia mette in dubbio l'Agenda 2030*, in *lavoce.info*, 4 agosto 2020.

(48) Cfr. Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020, *che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027*, pubblicato nella *G.U.U.E.* L 433-I del 22 dicembre 2020. Insieme, il bilancio pluriennale 2021-2027 dell'UE e il programma *Next Generation EU* costituiscono il più ingente pacchetto di misure mai finanziato dall'Unione, per oltre 2mila mld di euro.



Infine, non mancano strumenti che si prospettano come futuri propulsori per l'integrazione degli obiettivi di sostenibilità in tutte le attività economiche e produttive.

4.1. Dal principio DNSH alla relazione di sostenibilità

Il principio del “non arrecare un danno significativo” – noto anche come principio DNSH (dall'inglese *Do No Significant Harm*) – è tra gli strumenti giuridici più promettenti per lo sviluppo degli appalti a favore degli obiettivi della decarbonizzazione e, più in generale, della transizione verde.

Lo definiamo principio ma la sua natura è complessa. Dalla “nostra” prospettiva di giuristi contemporanei siamo soliti considerare i principi come formulazioni dal contenuto ampio, destinate a illuminare il contenuto delle norme, in modo da agevolare applicazioni uniformi a fronte dell'inevitabile eterogeneità della realtà.

Nel caso del principio DNSH ci troviamo di fronte a una regola dai significati molteplici, che può assumere un notevole grado di dettaglio (tecnico e giuridico) al punto da divenire norma di condotta vincolante per le amministrazioni e gli operatori, senza necessità di intermediazione da parte dei legislatori e delle corti.

Il principio DNSH non ha origine nell'ordinamento italiano.

La sua formulazione è recente e deriva dal diritto dell'Unione europea in tema di sostenibilità dei servizi finanziari (Regolamento 2019/2088/UE)(49). Il principio stabilisce che un'attività economica è considerata ecosostenibile se non causa danni significativi all'ambiente. La sua applicazione è finalizzata a garantire che le attività oggetto di investimenti e finanziamenti (pubblici e privati) contribuiscano alla tutela dell'ecosistema senza arrecare danni significativi all'ambiente (50).

(49) Il principio DNSH viene enunciato per la prima volta nel Regolamento 2019/2088/UE, del 27 novembre 2019, *relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari*, pubblicato nella *G.U.U.E.* L 317, 9 dicembre 2019, all'interno della definizione di “investimento sostenibile” (art. 2, pt. 17).

(50) Il Regolamento 2020/852/UE, del 18 giugno 2020, *relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili* (denominato Tassonomia europea) pubblicato nella *G.U.U.E.* L 198 del 22 giugno 2020 ha integrato la definizione del principio, stabilendo i criteri generali in base ai quali valutare se un'attività economica determina un danno significativo. Il sistema di classificazione è basato su modalità e criteri uniformi, validi per tutti gli Stati dell'UE. La classificazione delle attività permette di valutare se un investimento

Il principio DNSH è stato poi integrato nel Regolamento 2021/241/UE recante il *Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza*, dove risulta inserito tra i requisiti per l'elaborazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza(51) e tra le *condizionalità*(52) per l'erogazione delle risorse per l'attuazione.

In quest'ambito emerge la *vis* particolarmente stringente del principio DNSH: il regolamento, infatti, stabilisce che le risorse europee finanziano unicamente gli investimenti che rispettano il principio DNSH (art. 5, comma 2)(53).

è orientato verso attività sostenibili e, conseguentemente, se può essere qualificato (e commercializzato) come investimento sostenibile. In questo modo la Tassonomia crea i presupposti per un funzionamento sostenibile dell'economia, in particolare per portare nel sistema la finanza sostenibile. La Tassonomia è applicata ai macro-settori economici che contribuiscono maggiormente alle emissioni di CO₂: agricoltura, pesca-silvicoltura, manifatturiero, elettricità, gas, riscaldamento, logistica e trasporti, costruzioni e immobiliare.

(51) Il *Dispositivo per la ripresa e la resilienza* o *Recovery and Resilience Facility* (RRF) è lo strumento giuridico - Regolamento 2021/241/UE del 12 febbraio 2021 - col quale il Legislatore europeo delinea la strategia dell'Unione per sostenere la crescita economica a seguito dei devastanti effetti socio-economici causati dalla pandemia.

(52) Il Dispositivo stabilisce i principi, i criteri e i contenuti che gli Stati devono rispettare nella predisposizione dei Piani Nazionali per la Ripresa e la Resilienza (PNRR). Il Dispositivo caratterizza i piani come programmi basati sui risultati da raggiungere o *performance based*. Per questa ragione, i pagamenti agli Stati membri previsti dal Dispositivo sono vincolati al rispetto di tre principali condizionalità. La prima condizionalità riguarda il fatto che tutti gli investimenti e le riforme previsti dai Piani nazionali devono rispettare il principio del non arrecare danni significativi (art. 5 del Regolamento 2021/241/UE). La seconda condizionalità riguarda il rispetto del principio del contributo delle misure all'obiettivo ambientale e digitale, attuato secondo la metodologia del *tagging* (o etichettatura). La terza condizionalità riguarda il conseguimento di milestone e target entro le scadenze prefissate nei Piani nazionali. Tutti i Piani sono incentrati su milestone e target che definiscono l'avanzamento e i risultati attesi dalle singole misure. Le milestone definiscono traguardi qualitativi (ad es. previsione di riforme, adozione di atti legislativi), i target rappresentano i risultati attesi, quantificati in base a indicatori misurabili (ad es. km di strade realizzate, numero di persone assunte, quantità di energia prodotta). Un'ulteriore condizionalità di carattere generale è disposta dal Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 che introduce strumenti di protezione del bilancio dell'Unione in caso di violazioni dei principi dello Stato di diritto. Solo a fronte del rispetto di queste condizionalità, gli Stati membri possono presentare alla Commissione europea le richieste per il pagamento delle risorse concordate.

(53) Tale vincolo si traduce in una valutazione di conformità degli interventi al principio DNSH declinato sui sei obiettivi ambientali, definiti nell'ambito della Tassonomia europea. In particolare ogni iniziativa sviluppata con i fondi del PNRR: (i) non deve portare a significative emissioni di gas

Ciò significa, ad esempio, che gli investimenti dei PNRR non devono produrre significative emissioni di CO₂ e devono contenere l'innalzamento delle temperature di 1,5 C° fino al 2030.

E ancora, significa che ogni investimento dei PNRR che implichi l'utilizzo di fonti fossili, o che comprometta lo stato qualitativo delle risorse idriche, o che utilizzi in maniera inefficiente materiali e risorse naturali e produca rifiuti per i quali non è possibile il recupero, non può essere finanziato con le risorse europee.

Le ricadute nella sfera degli appalti pubblici sono intuibili, posto che la maggior parte delle risorse per gli investimenti dei PNRR transita nel mercato attraverso gli appalti. Spetta alle amministrazioni garantire l'attuazione del principio nelle diverse fasi, dalla progettazione fino alla rendicontazione, svolgendo un'attività inedita di controllo *ex ante*, in itinere, *ex post* (54).

serra (obiettivo ambientale: contribuire alla mitigazione dei cambiamenti climatici); (ii) non deve determinare maggiori impatti negativi al clima attuale e futuro, all'attività stessa, alle persone o ai beni (obiettivo ambientale: contribuire all'adattamento ai cambiamenti climatici); (iii) non deve essere dannosa per il buono stato dei corpi idrici (superficiali, sotterranei o marini) né determinare il deterioramento qualitativo o la riduzione del potenziale ecologico (obiettivo ambientale: contribuire all'uso sostenibile o alla protezione delle risorse idriche e marine); (iv) non deve determinare inefficienze nell'utilizzo di materiali recuperati o riciclati, né causare incrementi dell'uso delle risorse naturali, della produzione di rifiuti, o del loro incenerimento o smaltimento, causando danni ambientali significativi a lungo termine (obiettivo ambientale: contribuire all'economia circolare); (v) non deve determinare un aumento delle emissioni di inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo (obiettivo ambientale: contribuire alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento); (vi) non deve essere dannosa per le buone condizioni e resilienza degli ecosistemi o per lo stato di conservazione degli habitat e delle specie (obiettivo ambientale: contribuire alla protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi).

(54) Cfr. L. DI DOMENICO, *Finanza sostenibile, tassonomia europea e principio DNSH: le novità strategiche dell'Unione e i riflessi in ambito nazionale*, in *D. pubbl. eur. - Rass. online* 2023, 1, p. 837, evidenza che l'incisività del principio DNSH non si limita ad rispetto *ex post*, come altri principi consolidati, quanto piuttosto ad un'interpretazione *ex ante* in quanto è nel rispetto del medesimo che è possibile rinvenire la validità di un determinato investimento; si veda anche U. BARELLI, *Il PNRR ed il principio "Do No Significant Harm" (DNSH)*, in *RGA online* 2023, 39, par. 11 e J.J. PERNAS GARCIA, *El principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (conocido como "DNSH") y su impacto en la gestión contractual de los fondos Next Generation*, in *Observatorio de Contratación Pública*, 21 ottobre 2021, il quale avverte che «la aplicación del principio [...] va a suponer un sobreesfuerzo añadido que va a representar una dificultad más para el cumplimiento de los ya exiguos plazos del Next Generation».

Un altro esempio degli effetti del principio DNSH nella sfera degli appalti riguarda l'utilizzo dei criteri ambientali.

La Commissione europea ha chiarito che le amministrazioni per dar applicazione al principio devono utilizzare nelle procedure di gara i criteri ambientali (55).

L'impatto della soluzione è limitato nel caso dell'Italia, posto che il modello nazionale - come anticipato - già stabilisce l'obbligatorietà dei CAM (56), ma può essere significativo per gli altri Stati europei che fino ad oggi hanno mantenuto un'impostazione volontaria in tema di appalti verdi (57).

Quanto descritto permette di cogliere alcune potenzialità del principio DNSH, passato dall'essere norma di riferimento della sostenibilità dei servizi finanziari a elemento condizionante il rilascio dei finanziamenti associati ai PNRR nonché regola stringente nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici (finanziati dalle risorse europee).

Per altro, la sua carica innovativa (58) e la sua forza di espansione (59) rimangono in gran parte

(55) Cfr. Commissione, *Orientamenti tecnici sull'applicazione del principio «non arrecare un danno significativo» a norma del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza*, pubblicati nella *G.U.U.E.* C 111 dell'11 ottobre 2023, All. II.

(56) Nel caso dell'Italia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze richiede l'adozione obbligatoria dei CAM in attuazione del principio DNSH; si veda *Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (DNSH)*, pubblicata con la Circolare del 30 dicembre 2021, n. 32.

(57) Si veda J.J. PERNAS GARCIA, *Hacia una compra pública verde "en serio" de la mano del principio DNSH: propuesta básica para su necesaria articulación jurídica y técnica*, in *Observatorio de contratación pública*, 2 novembre 2022, il quale prospetta anche per la Spagna l'applicazione vincolante dei criteri ambientali: «la LCSP debería articular y activar un proceso administrativo sistemático de definición a nivel estatal de criterios técnicos de referencia de compra pública verde para prestaciones prioritarias (complejas y/o de elevado impacto), que complete, adapte a nuestra realidad y desarrolle los criterios comunes comunitarios».

(58) Così anche J.J. PERNAS GARCIA, *op. loc. ult. cit.*, secondo il quale il principio DNSH rappresenta un cambiamento della cultura amministrativa nella pianificazione e definizione degli investimenti pubblici, uno strumento per garantire la coerenza dell'attività di acquisto con le politiche economiche di transizione ecologica, la cui portata applicativa sopravanza la gestione dei fondi del Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza e dei PNRR.

(59) Anche U. BARELLI, *Il PNRR ed il principio "Do No Significant Harm" (DNSH)*, in *RGA Online*, febbraio 2023, parla di estensione applicativa del principio DNSH, destinato ad essere progressivamente applicato anche ad altri finanziamenti dell'UE, a partire da quelli del settennato 2021-2027 nonché dell'8° Piano di azione dell'UE per l'ambiente fino



inespresse, in tal senso si potrebbero dischiudere rilevanti possibilità di sviluppo e applicazione, a partire dall'ambito delle politiche ambientali nella loro interezza.

La *relazione di sostenibilità dell'opera* (60) è un altro strumento – di recente formulazione (2023) – che attesta l'impegno col quale il Legislatore italiano persegue per gli obiettivi della decarbonizzazione e della transizione ecologica attraverso gli appalti pubblici.

La relazione rientra tra i documenti che integrano il primo livello di progettazione (complessivamente sono due) delle opere pubbliche e si compone di una serie di analisi e valutazioni – basate su metodologie attualissime: DNSH, Carbon Foot Print, LCA, economia circolare, etc. – tese a garantire soluzioni progettuali che tengano conto della dimensione ambientale ed ecosistemica (61).

Allo stato attuale è prematuro commentare gli effetti prodotti dalla relazione di sostenibilità.

Tuttavia, se si rivelerà efficace essa potrà rappresentare un valido strumento del sistema degli appalti a supporto della transizione ecologica. Del resto, tra le motivazioni che giustificano la relazione vi sono: il raggiungimento degli obiettivi della decarboniz-

al 2030 (in particolare è previsto che tutte le misure di attuazione quali iniziative, programmi, investimenti, progetti e accordi, dovranno tenere conto del principio DNSH).

(60) Cfr. art. 11, All. I.7, d. legisl. n. 36 del 2023 (nuovo c.contr.pubbl.).

(61) La relazione di sostenibilità deve contenere: a) la descrizione degli obiettivi dell'opera in termini di risultati per le comunità e i territori interessati, attraverso la definizione dei benefici a lungo termine, come crescita, sviluppo e produttività, ne possono realmente scaturire, minimizzando, al contempo, gli impatti negativi; b) la verifica del rispetto del principio DNSH; c) una stima della Carbon Footprint dell'opera in relazione al ciclo di vita e il contributo al raggiungimento degli obiettivi climatici; d) una stima della valutazione del ciclo di vita dell'opera in ottica di economia circolare, seguendo le metodologie e standard internazionali (L.C.A.), con particolare riferimento alla definizione e all'utilizzo dei materiali da costruzione ovvero dell'identificazione dei processi che favoriscono il riutilizzo di materia prima e seconda riducendo gli impatti in termini di rifiuti generati; e) l'analisi del consumo complessivo di energia con l'indicazione delle fonti per il soddisfacimento del bisogno energetico; f) la definizione delle misure per ridurre le quantità degli approvvigionamenti esterni (riutilizzo interno all'opera) e delle opzioni di modalità di trasporto più sostenibili dei materiali verso/dal sito di produzione al cantiere; g) una stima degli impatti socio-economici dell'opera, con specifico riferimento alla promozione dell'inclusione sociale, la riduzione delle disuguaglianze e dei divari territoriali nonché il miglioramento della qualità della vita dei cittadini; h) l'individuazione delle misure di tutela del lavoro dignitoso; i) l'utilizzo di soluzioni tecnologiche innovative, ivi incluse applicazioni di sensoristica per l'uso di sistemi predittivi (struttura, geotecnica, idraulica, parametri ambientali).

zazione, il rispetto del principio DNSH, l'attuazione di forme di economia circolare, il miglioramento dell'efficienza energetica.

4.2. Verso un nuovo diritto europeo degli appalti verdi

Lo scenario normativo europeo, come anticipato, sta attraversando una fase di profondi cambiamenti sospinti da una serie di atti politici e di programmazione (*Green Deal europeo, Piano di investimenti per un'Europa sostenibile, Piano dell'UE per l'economia circolare*) che mirano a concretizzare un modello di sviluppo economico incentrato sulla transizione ecologica, dunque sull'uso efficiente dell'energia (espressione delle politiche di contrasto al cambiamento climatico globale) e delle materie prime (espressione delle politiche che favoriscono forme di economia circolare).

Ci troviamo, come è stato osservato, nel mezzo di un vero e proprio "tsunami" normativo destinato a mutare l'impostazione del modello europeo degli appalti verdi fin qui basato su misure di natura volontaria.

Le Istituzioni dell'UE – Parlamento (62), Consiglio (63) e Commissione (64) – sono state concordi nel valutare che gli Stati e le amministrazioni non hanno sufficientemente sfruttato le possibilità di utilizzare gli appalti per introdurre soluzioni orientate alla sostenibilità, specie con riferimento agli obiettivi ambientali.

Di qui la scelta del cambiamento: se l'obiettivo è quello di perseguire la sostenibilità attraverso gli appalti "l'approccio volontario non è sufficiente". Questa nuova impostazione sta portando alla presentazione a partire dal 2019 di una serie di proposte normative, in parte già approvate, che prevedono l'obbligo di applicare sistematicamente criteri ambientali minimi predefiniti (sull'esempio del modello italiano) negli appalti che riguardano prodotti e servizi chiave per il conseguimento degli obiettivi climatici e dell'economia circolare.

È il caso, ad esempio, della *Direttiva 2019/1161/UE sulla promozione di veicoli puliti e a basso consu-*

(62) Cfr. Parlamento europeo, *The EU's public procurement framework: how is contributing to achievement of the objectives of the Paris Agreement and the circular economy strategy?*, aprile 2020.

(63) Cfr. Conclusioni del Consiglio, *Investimenti pubblici mediante appalti pubblici: ripresa sostenibile e rilancio di un'economia dell'UE resiliente*, in *GUUE C 412*, 30 novembre 2020.

(64) Cfr. Commissione, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*, cit., pt. 3 e 12.

mo energetico nel trasporto su strada (65) o del Regolamento 2023/1542/UE relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie (66). Quest'ultimo dispone l'obbligo di tener conto negli appalti dell'impatto ambientale delle batterie (art. 85, par. 1). Tale obbligo si concretizza nella previsione di specifiche tecniche e criteri di aggiudicazione stabiliti dalla Commissione europea con proprio atto delegato (art. 85, par. 2). Un altro esempio riguarda la Direttiva 2023/1791/UE sull'efficienza energetica (67), che conferma il principio dell'efficienza energetica al primo posto (68) estendendone l'ambito di applicazione agli appalti. Le nuove regole, efficaci dal 12 ottobre 2025, impongono che gli appalti e le concessioni riguardino "esclusivamente" prodotti, servizi, edifici e lavori ad alta efficienza energetica.

Tra le proposte in discussione segnaliamo il Regolamento che stabilisce il quadro per l'elaborazione di specifiche di progettazione ecocompatibile dei prodotti sostenibili (69), con particolare riferimento alla durabilità, alla riutilizzabilità, alla riparabilità, all'ef-

ficienza energetica e delle risorse, al contenuto riciclato, alla ri-fabbricazione, alla riduzione delle impronte di carbonio e ambientale dei prodotti.

Un'altra proposta riguarda il Regolamento che stabilisce condizioni armonizzate per la commercializzazione dei prodotti da costruzione (70). Il testo non definisce requisiti ambientali, funzionali e di sicurezza dei prodotti, ma indica le informazioni necessarie sulla prestazione dei prodotti in materia di clima, ambiente e sostenibilità, la durabilità o riparabilità. Spetterà alla Commissione europea stabilire criteri ambientali obbligatori, che assumeranno la forma di specifiche tecniche, criteri di selezione, criteri di aggiudicazione, condizioni di esecuzione.

Nella proposta di Regolamento sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (71) è prevista l'applicazione negli appalti di criteri minimi obbligatori in relazione alle sostanze contenute negli imballaggi, agli imballaggi riciclabili, compostabili e riutilizzabili, alla riduzione degli imballaggi.

Ulteriori innovazioni che caratterizzano l'azione riformatrice avviata del Legislatore europeo riguardano la resilienza delle catene di fornitura europee. Alcuni esempi sono particolarmente significativi (72).

Negli atti e nelle proposte normative menzionate emerge l'intento del Legislatore europeo di rendere più efficace l'azione degli appalti verdi, superando i limiti dell'approccio volontario.

Le nuove regole stabiliscono l'obbligo di acquistare prodotti o servizi con caratteristiche circolari o climatiche e, in molti casi, rinviano la definizione di criteri ambientali obbligatori ad

(65) La Direttiva 2019/1161/UE è stata recepita con decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 187 pubblicato nella G.U. n. 284 del 29 novembre 2021, entrato in vigore il 14 dicembre 2021. La normativa si applica ai contratti: (i) di acquisto, leasing, locazione o vendita a rate di veicoli adibiti al trasporto su strada per i quali le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di applicare il Codice dei contratti pubblici; (ii) di servizio pubblico aventi per oggetto la prestazione di servizi di trasporto di passeggeri su strada che superano le soglie di valore o percorrenza definite dal Regolamento CE 1370/2007 (art. 5, par. 4); (iii) di servizio elencati nella tabella allegata al d.legisl. n. 187 del 2021 per i quali vi sia l'obbligo di applicare il Codice dei contratti pubblici. Le stazioni appaltanti trasmettono entro il 31 gennaio di ogni anno alla Direzione Generale per l'Economia circolare del MiTE i dati relativi al numero totale dei veicoli oggetto di ciascun contratto aggiudicato entro il 31 dicembre dell'anno precedente, indicando, altresì, il numero dei veicoli, rispetto al totale, qualificabili come veicoli leggeri puliti e come veicoli pesanti puliti, nonché il numero dei veicoli, sempre rispetto al totale, qualificabili come veicoli pesanti a emissioni zero.

(66) Cfr. Regolamento 2023/1542/UE del 12 luglio 2023, relativo alle batterie e ai rifiuti di batterie, che modifica la direttiva 2008/98/CE e il regolamento (UE) 2019/1020 e abroga la direttiva 2006/66/CE, pubblicato nella G.U.U.E. L 191 del 28 luglio 2023.

(67) Cfr. Direttiva 2023/1791/UE del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica e che modifica il regolamento (UE) 2023/955, pubblicata nella GUUE L 231 del 20 settembre 2023. Sul tema si veda J. PERNAS GARCIA, *op. loc. ult. cit.*

(68) Il principio dell'efficienza energetica al primo posto è sancito dal Regolamento 2018/1999/UE ed è al centro della strategia dell'UE per l'integrazione del sistema energetico presentata dalla Commissione l'8 luglio 2020, COM(2020) 299 final.

(69) Cfr. proposta della Commissione, COM(2022) 142 final, del 30 marzo 2022.

(70) Cfr. la proposta della Commissione, COM(2022) 144 final, del 30 marzo 2022.

(71) Cfr. la proposta della Commissione, COM(2022) 677 final, del 30 novembre 2022.

(72) Cfr. il Regolamento 2023/1781/UE del 13 settembre 2023 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori (c.d. *European Chips Act*). Il Regolamento mira ad aumentare la resilienza dell'Unione nel campo delle tecnologie dei semiconduttori, stimolando gli investimenti e rafforzando le capacità produttive della catena di approvvigionamento. Altri esempi riguardano: (i) la proposta di Regolamento per rafforzare i livelli di prestazione in materia di emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi e integrare gli obblighi di comunicazione, COM(2023) 88 final, del 14 febbraio 2023; (ii) la proposta di Regolamento che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo di produzione di prodotti delle tecnologie a zero emissioni (noto anche come *Net Zero Industry Act* o *normativa sull'industria a zero emissioni nette*), COM(2023) 161 final, del 16 marzo 2023; (iii) la proposta di Regolamento che istituisce un quadro atto a garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime critiche, COM(2023) 160 final, del 16 marzo 2023.



atti delegati della Commissione europea. Questa soluzione viene ripetuta, con gli opportuni adeguamenti, con riferimento a prodotti forestali, prodotti tessili, materiali da costruzione, veicoli per il trasporto urbano, etc., dimostrando l'emersione di un nuovo modello normativo europeo per appalti verdi.

Dal contesto normativo descritto emerge, inoltre, il riferimento ricorrente alla *resilienza* come concetto giuridico con proiezione nell'aggiudicazione degli

appalti, specie nella fase di valutazione delle offerte.

La scelta del Legislatore dell'UE di adottare questa nuova strategia di regolamentazione pone fine alla dicotomia tra appalti pubblici 'ordinari' e appalti pubblici 'verdi'. Il cambiamento è radicale nella misura in cui l'ambiente diviene elemento 'interno' e 'tipico', costringendoci a considerare i contratti pubblici *sempre* come strumento per perseguire gli obiettivi della transizione ecologica.

