

GREEN CITY E APPALTI VERDI

**Linee guida su GPP e CAM per le
pubbliche amministrazioni**

Contenuti aggiornati al Codice dei contratti
pubblici (Dlgs. 36/2023)

Green city e appalti verdi

Linee guida su GPP e CAM per le pubbliche amministrazioni

Contenuti aggiornati al Codice dei contratti pubblici (Dlgs. 36/2023)

| | |
|--|-----------|
| 1. IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT | 2 |
| 1.1 IL GPP. PERCHÉ È COSÌ IMPORTANTE? | 2 |
| IL GPP NASCE IN EUROPA | 3 |
| 1.2 L'OBBLIGATORIETÀ DEL GPP | 4 |
| 1.3 I CAM IN VIGORE: OGGETTO E STRUTTURA | 5 |
| 2. L'APPLICAZIONE DEI CAM ALL'APPALTO: QUALI SONO I PASSAGGI | 8 |
| 2.1 LA PRIMA FASE: ESISTE UN CAM DI RIFERIMENTO PER L'APPALTO? | 9 |
| 2.2 LA SECONDA FASE: LE CONSULTAZIONI PRELIMINARI DI MERCATO | 9 |
| 2.3 LA TERZA FASE: L'INSERIMENTO DEI CAM NELLA DOCUMENTAZIONE DI GARA | 10 |
| 3. I SISTEMI DI VERIFICA E LE CERTIFICAZIONI | 11 |
| 4. IL MONITORAGGIO SULL'APPLICAZIONE DEL GPP | 13 |
| 4.1 I DATI SULL'APPLICAZIONE DEL GPP DA PARTE DI COMUNI E SOGGETTI AGGREGATORI | 13 |
| 4.2 LE CRITICITÀ APPLICATIVE RISCONTRATE | 15 |
| 5. BREVE RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA SULL'APPLICAZIONE DEI CAM | 18 |

1. Il Green Public Procurement

1.1 Il GPP. Perché è così importante?

Il Green public procurement rappresenta un potente strumento per indirizzare i mercati verso una produzione e un consumo più responsabile dal punto di vista ambientale e sociale. L'efficacia di tale strumento è diventata via via più evidente nei recenti anni, e non solo in Italia, dove come vedremo, il GPP è obbligatorio dal 2016.

Ma cosa si intende con GPP?

Il Green public procurement (GPP) è una strategia economica e ambientale definita dalla Commissione Europea come "[...] l'approccio in base al quale le Amministrazioni pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita" ¹.

Con GPP si intende, pertanto, l'integrazione, da parte delle Pubbliche amministrazioni, di criteri ambientali e sociali minimi nelle procedure di gara pubblica. I criteri ambientali minimi (CAM) si riferiscono a specifiche forniture, opere e servizi e in Italia sono definiti da appositi decreti emanati dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), dedicati ai diversi settori di acquisto.

Il GPP fonda le sue origini in atti e dichiarazioni eurounitari (si veda Box 1); dal 1996 le Istituzioni europee incoraggiano gli Stati membri ad utilizzare la leva degli appalti pubblici per convertire l'economia verso produzioni e servizi green. L'Italia ha accolto in pieno le indicazioni comunitarie e ha inserito l'obbligo del GPP nel proprio Codice dei contratti pubblici, diventando il primo Paese (e ancora l'unico) ad aver reso obbligatorio il GPP. Tuttavia, riconoscendo l'importanza dirompente del GPP, un numero crescente di paesi europei sta progressivamente avanzando verso questo obiettivo.

Ma perché è così importante il GPP?

Gli acquisti delle Stazioni appaltanti rappresentano una significativa parte dell'economia. Il valore economico del mercato degli appalti pubblici in Italia per il 2022 è stato di quasi 290 miliardi di euro (in forte aumento rispetto al 2021, quando non raggiungeva i 200 miliardi di euro) per un totale di 233mila procedure di gara. Il valore dell'economia mossa dagli appalti corrisponde a oltre il 15% del PIL totale

¹ Comunicazione "Appalti pubblici per un ambiente migliore" (n. 400 del 2008).

italiano del 2022². A livello europeo, la quota dell'economia gestita attraverso gare pubbliche arriva quasi al 20%.

È quindi evidente l'effetto di stimolo e di orientamento dell'economia svolto dal GPP: poiché un vasto numero di aziende partecipa alle procedure pubbliche, queste saranno fortemente motivate a orientare la loro produzione verso soluzioni sempre più ecologiche e sostenibili. Tale approccio favorisce la competitività, poiché le gare pubbliche possono essere assegnate con vantaggi significativi a favore dei concorrenti in grado di offrire prodotti e servizi ecologicamente sostenibili e certificati.

I benefici ambientali su vasta scala del Green Public Procurement sono ampiamente documentati. In particolare, l'impatto ambientale positivo del GPP, misurato in termini di riduzione delle emissioni di CO₂ derivante dalla scelta di prodotti e servizi in base a criteri ambientali rispetto a quelli 'convenzionali', è supportato da indagini condotte a livello europeo. La maggior parte di queste indagini si concentra sulla riduzione delle emissioni di CO₂, che porta anche a risparmi significativi in termini di costi energetici. Tuttavia, gli effetti positivi non si limitano solo all'energia ma si estendono a tutti gli aspetti ambientali.³

Box 1

Il GPP nasce in Europa

Dopo il primo "Libro Verde sugli Appalti Pubblici nell'Unione Europea" del 1996, che per la prima volta accenna agli acquisti verdi, l'interesse dell'Unione Europea al GPP è stato costruito, nel tempo, da molti documenti che richiamano esplicitamente il ruolo del Green Public Procurement nelle politiche per la sostenibilità, per la riduzione degli impatti sull'ambiente, per l'ecoinnovazione, per la crescita dell'occupazione verde, per l'economia circolare. Nato inizialmente con natura volontaria, il Green Public Procurement – GPP mira 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, al centro di un percorso avviato per lo sviluppo di politiche volte a stimolare l'evolversi di un mercato di valenza maggiormente "ecologica", e oggi anche circolare. La ragione di questa attenzione è dovuta all'efficacia ambientale del GPP ma anche a ragioni strettamente economiche: l'economia europea non può competere con le aree economiche regionali sul versante della riduzione dei costi, per non compromettere la società, i diritti sociali e la tutela dell'ambiente. L'inserimento dei criteri ambientali e sociali negli appalti pubblici dei paesi membri avvantaggia l'industria e l'economia europea, che presenta prestazioni ambientali (efficienza energetica e nell'uso delle risorse) e sociali (tutela della dignità del lavoro, diritti sindacali, diritti umani) ancora superiori a quelle delle industrie di paesi concorrenti. L'introduzione di criteri ambientali e sociali negli appalti pubblici inoltre, orienta la produzione verso una direzione che offre un futuro più

² Relazione annuale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione sull'attività svolta nel 2022 (2023).

³ Il Rapporto "Buygreen Handbook", Commissione Ue, 2019, ha stimato, solo a titolo di esempio, che se tutti gli acquisti di IT in Europa seguissero l'esempio del Consiglio comunale di Copenaghen e dell'Agenzia di sviluppo amministrativo svedese, il consumo di energia verrebbe ridotto di circa 30 terawattora (l'equivalente di quattro reattori nucleari), con un risparmio di 15 milioni di tonnellate all'anno di emissioni di CO₂. Ampia letteratura e documentazione nella pagina dedicata dalla Commissione europea https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement_en

promettente. Questa direzione è caratterizzata dall'efficienza energetica e dall'uso responsabile delle risorse, che comportano una riduzione dei costi e dei rischi. Inoltre, promuove la creazione di prodotti ecologici, in linea con le attuali e future preferenze dei consumatori⁴.

1.2 L'obbligatorietà del GPP

Il recente Codice dei Contratti pubblici (Dlgs. 31 marzo 2023, n. 36, in vigore dal 1° luglio 2023) ha confermato l'obbligatorietà del GPP, introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento dal precedente Codice⁵.

L'articolo 57 ("Clausole sociali del bando di gara e degli avvisi e criteri di sostenibilità energetica e ambientale") del nuovo Codice dei Contratti dispone che le stazioni appaltanti e gli Enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Pan GPP⁶ con **l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi.**

Quindi l'obbligo del GPP ha contorni ben definiti: le Stazioni appaltanti sono obbligate ad inserire le specifiche tecniche e le clausole contrattuali, che sono parti ben identificate all'interno di ciascun CAM. I CAM, come vedremo, contengono altre parti il cui inserimento da parte delle Stazioni appaltanti è, quindi, facoltativo.

I CAM sono contenuti in decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica⁷ per specifici settori (si veda Tabella oltre) e devono essere conformi ai principi dettati dal PAN-GPP. La redazione dei CAM ha preso l'avvio dopo l'emanazione del primo PAN-GPP (quindi dopo il 2008) e nel tempo i CAM vengono continuamente aggiornati per essere adeguati alla normativa in continua evoluzione e alle più recenti prestazioni tecniche del settore⁸. I CAM approvati prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice appalti continuano ad applicarsi.

Il Ministero dell'ambiente afferma che nella stesura dei nuovi decreti sui Criteri ambientali minimi e nell'aggiornare quelli esistenti si dovrà *"tener conto della*

⁴ Una panoramica sui documenti della Commissione europea in tema di GPP, Linee Guida, Criteri ambientali europei e buone pratiche si trova su https://green-business.ec.europa.eu/green-public-procurement_en

⁵ L'obbligo del GPP è stato introdotto nel nostro ordinamento per la prima volta dal Dlgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei Contratti pubblici) ed in particolare dall'articolo 34 ("Criteri di sostenibilità energetica e ambientale"). Il Dlgs. 50/2016 è entrato in vigore il 20 aprile 2016 ed è stato abrogato dal Dlgs. 36/2023, entrato in vigore il 1° luglio 2023.

⁶ Piano d'azione nazionale per il Green public procurement (Pan-GPP), approvato con Dm 3 agosto 2023, in vigore dal 20 agosto 2023 (che ha aggiornato il precedente Dm 11 aprile 2008, modificato dal Dm 10 aprile 2013, ora entrambi abrogati). Il Pan-GPP rappresenta il quadro programmatico per l'attuazione del GPP a livello nazionale e detta i principi ai quali i CAM devono attenersi, nonché specifiche linee d'azione per orientare l'attività di Ministeri e Istituzioni e Pubbliche amministrazioni.

⁷ Tutti i CAM sono scaricabili nella loro versione vigente dal sito <https://gpp.mite.gov.it/CAM-vigenti>

⁸ Il Decreto direttoriale del MASE del 31 marzo 2023 ha previsto una pianificazione dei lavori di redazione o revisione dei CAM per l'anno 2023, che coinvolgerà i seguenti settori: calzature; edilizia; servizi di ristoro con e senza l'installazione di distributori automatici di bevande, alimenti e acqua; fornitura e noleggio di personal computer server e telefoni cellulari; servizi energetici per gli edifici e fornitura di energia elettrica; strade e trasporto pubblico su gomma.

proporzionalità degli oneri per l'accesso a seconda del valore posto alla base d'asta e in modo tale da non ostacolare le micro, piccole e medie imprese dalla partecipazione alle gare".

I Cam quindi sono definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, anche in base al valore dell'appalto o della concessione in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto dall'articolo 130, dedicato ai servizi di ristorazione⁹.

I CAM si applicano anche ai contratti sotto soglia¹⁰ e per ogni tipologia di affidamento per il quale esiste un CAM.

Quando una Pubblica amministrazione deve predisporre la documentazione di gara, deve quindi interrogarsi sulla presenza, per quello specifico oggetto d'appalto, di un Criterio ambientale minimo approvato dal MASE attraverso decreto; se esiste, è obbligata a inserire, almeno le specifiche tecniche di base e le clausole contrattuali previste dal decreto stesso.

1.3 I Cam in vigore: oggetto e struttura

Nella tabella seguente sono riportati i Decreti emanati dal MASE che contengono i CAM attualmente in vigore e la cui applicazione, nei limiti segnalati sopra, è obbligatoria per tutte le Stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 57 del Codice dei Contratti pubblici (Dlgs. 56/2023).

⁹ L'articolo 130 prevede che servizi di ristorazione sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo. La valutazione dell'offerta tecnica tiene conto, in particolare, tramite l'attribuzione di un punteggio premiale:

- a) della qualità dei generi alimentari, con particolare riferimento ai prodotti biologici, tipici e tradizionali, ai prodotti a denominazione protetta, nonché ai prodotti provenienti da sistemi di filiera corta e da operatori dell'agricoltura sociale;
- b) del rispetto delle disposizioni ambientali in materia di economia sostenibile (green economy), nonché dei pertinenti criteri ambientali minimi di cui all'articolo 57;
- c) della qualità della formazione degli operatori.

¹⁰ Sebbene nel nuovo Codice dei Contratti manchi la previsione specifica all'applicazione dei CAM anche ai contratti sotto soglia comunitaria (di cui al precedente articolo 36, Dlgs. 50/2016) si ritiene che l'articolo 57 si applichi anche ai contratti di importo inferiore alle soglie europee. Infatti l'articolo 48, relativo alla disciplina applicabile ai contratti di lavoro, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, al suo comma 4 prevede che "Ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano, se non derogate dalla presente Parte, le disposizioni del Codice.". E in effetti, nella parte Parte I non vi è una deroga all'applicazione dei Cam ai contratti sotto soglia. L'articolo 83, comma 2, prevede poi che i bandi di gara debbano indicare i criteri ambientali minimi di cui all'articolo 57, comma 2.

Tabella – I CAM in vigore

| Settore | Titolo CAM | Estremi decreto |
|--|--|----------------------------|
| Arredi per interni | Fornitura, servizio di noleggio e servizio di estensione della vita utile di arredi per interni | Dm 23 giugno 2022 n. 254 |
| Arredo urbano | Acquisto di articoli per l'arredo urbano | Dm 7 febbraio 2023 |
| Ausili per incontinenza | Forniture di ausili per l'incontinenza | Dm 24 dicembre 2015 |
| Calzature da lavoro e accessori in pelle | Forniture di calzature da lavoro non DPI e DPI, articoli e accessori in pelle | Dm 17 maggio 2018 |
| Carta | Acquisto di carta per copia e carta grafica | Dm 4 aprile 2013 |
| Cartucce toner e a getto d'inchiostro | Forniture di cartucce toner e cartucce a getto di inchiostro e per l'affidamento del servizio integrato di raccolta di cartucce esauste, preparazione per il riutilizzo e fornitura di cartucce di toner e a getto di inchiostro | Dm 17 ottobre 2019 |
| Edilizia | Affidamento di servizi di progettazione e affidamento di lavori per interventi edilizi | Dm 23 giugno 2022, n. 256 |
| Eventi culturali | Servizio di organizzazione e realizzazione di eventi | Dm 19 ottobre 2022, n. 459 |
| Illuminazione pubblica (fornitura e progettazione) | Acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica, l'acquisizione di apparecchi per illuminazione pubblica, l'affidamento del servizio di progettazione di impianti per illuminazione pubblica | Dm 27 settembre 2017 |
| Illuminazione pubblica (servizio) | Servizio di illuminazione pubblica | Dm 28 marzo 2018 |
| Lavaggio industriale, noleggio di tessili e materasseria | Affidamento del servizio di lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria | Dm 9 dicembre 2020 |
| Pulizie e sanificazione | Affidamento del servizio di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile, sanitario e per i prodotti detergenti | Dm 29 gennaio 2021, n. 51 |
| Rifiuti urbani | Affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, del servizio di pulizia e spazzamento stradale, della fornitura dei relativi veicoli e dei contenitori e sacchetti per la raccolta dei rifiuti urbani | Dm 23 giugno 2022, n. 255 |
| Ristorazione collettiva | Servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari | Dm 65 del 10 marzo 2020 |
| Servizi energetici per gli edifici | Affidamento servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento | Dm 7 marzo 2012 |
| Stampanti | Affidamento del servizio di stampa gestita, affidamento del servizio di | Dm 17 ottobre 2019 |

| | | |
|-----------------------|--|-------------------------|
| | noleggio di stampanti e di apparecchiature multifunzione per ufficio e acquisto o il leasing di stampanti e di apparecchiature multifunzione per ufficio | |
| Tessili | Forniture e noleggio di prodotti tessili ed il servizio di restyling e finissaggio di prodotti tessili | Dm 7 febbraio 2023 |
| Veicoli | Acquisto, leasing, locazione, noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada e per i servizi di trasporto pubblico terrestre, servizi speciali di trasporto passeggeri su strada | Dm 17 giugno 2021 |
| Verde pubblico | Servizio di gestione del verde pubblico e fornitura prodotti per la cura del verde | Dm 10 marzo 2020, n. 63 |

Va segnalato che la struttura dei CAM è, a grandi linee, sempre la medesima, per facilitarne la comprensione e l'applicazione da parte delle imprese e delle stazioni appaltanti. Ogni CAM pertanto contiene le seguenti parti, ben individuabili.

Selezione dei candidati

Sono i requisiti di qualificazione soggettiva, ovvero il possesso, da parte del gestore e del personale coinvolto, dell'esperienza e delle competenze organizzative e tecniche ritenute necessarie a realizzare correttamente il servizio o la fornitura riducendone il più possibile gli impatti ambientali (es. Emas, Iso 14001 o equivalenti). L'applicazione di questi requisiti è volontaria.

Specifiche tecniche

Le specifiche tecniche rappresentano le caratteristiche ambientali che il prodotto (o il servizio, il lavoro o l'opera) fornito deve obbligatoriamente possedere, in modo da renderlo meno dannoso per l'ambiente rispetto a un prodotto equivalente che non sia eco-sostenibile. Queste caratteristiche, che sono riportate in modo simile nei CAM in vigore, comprendono ad esempio:

- contenimento dell'impiego di sostanze chimiche nocive;
- previsione di un contenuto minimo di materiale riciclato nei materiali e negli imballaggi;
- sostenibilità e provenienza del legno da foreste gestite in modo sostenibile;
- principi di eco-design: durabilità, disassemblabilità, sostituibilità e riparabilità;
- contenimento nel consumo di energia e di acqua.

L'applicazione delle specifiche tecniche, come già riportato, è obbligatoria (art. 57, Codice dei Contratti pubblici).

Clausole contrattuali

Le clausole contrattuali (o condizioni di esecuzione), rappresentano i criteri di sostenibilità ambientale che l'appaltatore si impegna a seguire durante l'adempimento del contratto, così come prescritto nel CAM e possono riguardare diverse questioni, tra cui: la garanzia legale del prodotto, ad esempio, estendendo la copertura della garanzia legale o delle parti di ricambio; la tracciabilità della catena di fornitura, garantendo la conoscenza dell'origine e del percorso dei prodotti; la gestione dei rifiuti, stabilendo procedure e norme per la corretta gestione e smaltimento dei rifiuti prodotti nell'ambito del contratto; i diritti di proprietà industriale e altri aspetti legali e contrattuali. L'applicazione delle clausole contrattuali è obbligatoria (art. 57, Codice dei Contratti pubblici).

Criteri premianti

Sono criteri volontari, che alla luce della formulazione dell'"Offerta economicamente più vantaggiosa", devono essere tenuti in considerazione dalla Stazione appaltante, attribuendo a ciascuno di essi un punteggio premiante stabilito nei documenti di gara. I criteri premianti sono atti a selezionare prodotti, servizi, lavori più sostenibili di quelli che si possono ottenere con il rispetto dei soli criteri di base di cui sopra.

2. L'applicazione dei CAM all'appalto: quali sono i passaggi

Le Stazioni appaltanti devono integrare i CAM nella documentazione di gara relativa alla fornitura o al servizio che intendono acquisire. Questa fase riveste una notevole importanza poiché rappresenta un momento critico per il corretto funzionamento del sistema GPP e il raggiungimento degli obiettivi di Green economy che ad esso sono sottesi.

La realizzazione del GPP da parte delle Stazioni Appaltanti è un processo complesso che richiede gradualità. Per questo motivo, gli ultimi CAM pubblicati dal Ministero dell'Ambiente entrano in vigore dopo un periodo di circa 120 giorni dalla loro pubblicazione nella Gazzetta ufficiale. Questo tempo è dedicato alla pubblica amministrazione affinché acquisisca competenza sul nuovo CAM pubblicato, spesso accompagnato da una relazione esplicativa, e per adeguare la documentazione delle procedure di gara. Questi passaggi, che possono comportare alcune criticità, sono descritti di seguito.

2.1 La prima fase: esiste un CAM di riferimento per l'appalto?

La prima azione che una Stazione appaltante deve compiere è verificare se l'oggetto della fornitura che intende acquistare o del servizio o dell'opera che intende affidare rientra nell'ambito di applicazione di uno dei CAM in vigore. Questa verifica è solitamente semplice, poiché nella parte introduttiva di ciascun CAM vengono specificate le categorie di prodotti regolate dallo stesso, spesso con un'indicazione esplicita, specialmente nei CAM più recenti, dei Codici CPV (Common Procurement Vocabulary) correlati.

In sostanza, la Stazione Appaltante deve prima verificare se il suo acquisto o affidamento rientra in una delle categorie coperte da un CAM, il che facilita il processo grazie alle informazioni dettagliate fornite nei documenti dei CAM stessi. Quando un CAM non fornisce una lista di codici CPV, esso solitamente include una descrizione dettagliata dell'ambito di applicazione del CAM stesso nella parte iniziale di premessa e inquadramento. In questo modo, le Stazioni Appaltanti possono comprendere chiaramente a quali tipi di forniture, servizi o opere si applicano i criteri ambientali stabiliti dal CAM, anche in assenza di una lista specifica di codici CPV.

2.2 La seconda fase: le consultazioni preliminari di mercato

Le consultazioni di mercato preliminari sono una fase importante per assicurare che la gara pubblica sia ben preparata e che gli operatori economici siano informati e motivati a rispondere alle esigenze ambientali e di prezzo previste dai CAM, per realizzare quello che è il primo obiettivo del GPP ovvero orientare il mercato verso l'offerta di soluzioni green e meno impattanti sull'ambiente.

L'articolo 77 del Codice dei contratti pubblici "Consultazioni preliminari di mercato" consente alle Stazioni appaltanti di "svolgere consultazioni di mercato per predisporre gli atti di gara, ivi compresa la scelta delle procedure di gara e per informare gli operatori economici degli appalti programmati e dei relativi requisiti richiesti", permettendo di accertare aspetti fondamentali.

1. Verifica della **disponibilità di prodotti o servizi** conformi ai CAM sul mercato: è necessario accertare se sul mercato esistono prodotti o servizi che rispettano i requisiti ambientali stabiliti nei CAM. Ciò è essenziale per garantire che la gara possa essere condotta in modo efficace e che ci siano fornitori capaci di soddisfare tali requisiti.

2. Verifica della **congruità del prezzo** di partenza: la consultazione di mercato consente di valutare se il prezzo di partenza proposto per la gara è congruo rispetto ai prodotti o servizi conformi ai CAM. Questo aiuta a evitare situazioni in cui i costi

previsti siano eccessivamente alti o bassi, contribuendo a una concorrenza equa tra gli offerenti.

3. Informazione degli operatori economici: la consultazione del mercato fornisce agli operatori economici informazioni cruciali sugli appalti programmati che richiedono conformità ai CAM. Questo processo favorisce la partecipazione degli operatori economici informati e contribuisce a stimolare il mercato di prodotti e servizi sostenibili.

2.3 La terza fase: l'inserimento dei CAM nella documentazione di gara

Nel bando di gara (e nel titolo della gara), è consigliabile, ma non obbligatorio, inserire un esplicito richiamo ai CAM, indicando il decreto ministeriale di riferimento, in modo da comunicare la conformità della gara alle norme sul GPP. Questo adempimento aiuta inoltre gli operatori economici a valutare la compatibilità dei loro prodotti con i CAM e facilita il monitoraggio annuale del GPP.

La documentazione necessaria per la gara, in particolare il capitolato e il disciplinare, deve **obbligatoriamente** incorporare le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nel CAM di riferimento. La struttura uniforme dei CAM pubblicati dal MASE semplifica notevolmente questo compito per le Stazioni appaltanti, poiché le sezioni contenenti specifiche tecniche e clausole contrattuali sono sempre facilmente individuabili.

Le specifiche tecniche, così come le clausole contrattuali, devono essere dettagliate in una sezione dedicata del documento d'appalto o integrate con gli altri requisiti, quando applicabili in base all'oggetto dell'appalto. Questo approccio si ritiene preferibile a un riferimento generico al decreto ministeriale, poiché aumenta la chiarezza nei confronti delle aziende interessate a partecipare alla gara.

La Stazione appaltante può includere i **criteri premianti** previsti dal CAM, richiedendo prestazioni superiori a quelli di base obbligatori. Inoltre, può autonomamente determinare il peso attribuito a ciascun criterio premiante, che verrà specificato nel disciplinare di gara.

Va infine ricordato che, per ogni requisito ambientale inserito, è necessario indicare i **mezzi di prova e di verifica** correlati ai requisiti, così come specificati nei CAM. I mezzi di prova possono includere certificazioni o analisi di laboratorio e consentono alla Stazione appaltante di verificare la conformità alle disposizioni dei CAM nelle offerte presentate.

I mezzi di prova, per essere validi in ambito GPP, devono possedere elevati requisiti di affidabilità che saranno descritti nel capitolo successivo.

Poiché i CAM non specificano il momento della gara in cui devono essere presentati i mezzi di prova e la giurisprudenza ammette la loro presentazione anche dopo l'aggiudicazione provvisoria¹¹, è consigliabile che la P.A. fornisca chiare indicazioni nella documentazione di gara riguardo al momento e alle modalità di presentazione dei mezzi di prova richiesti per ciascun criterio. Questa chiarezza contribuirà a garantire una gestione adeguata dei mezzi di prova nel corso del processo di appalto, assicurando la conformità agli standard stabiliti nei CAM.

3. I sistemi di verifica e le certificazioni

Per facilitare l'azione delle Stazioni appaltanti nel momento in cui devono verificare la conformità delle offerte in sede di gara ai CAM e allo stesso tempo per facilitare l'azione delle aziende nel provare la conformità dei loro prodotti, beni e servizi alle prescrizioni ambientali dei CAM, i decreti riportanti i CAM indicano, come visto, una serie di certificazioni ed etichette ambientali adeguate a ciascun criterio ambientale. In questo modo, alle Stazioni appaltanti "basta" verificare l'esistenza della certificazione ambientale adottata e la validità della stessa.

Le certificazioni ambientali, quindi, nel GPP svolgono una funzione di **semplificazione** sia per le Pubbliche amministrazioni sia per le aziende partecipanti alle gare. Per le prime, a fissate condizioni, le certificazioni possono fungere da prova della conformità di un prodotto ai requisiti ambientali stabiliti nei CAM, il che è particolarmente utile quando i requisiti richiedono competenze tecniche specializzate che il personale della P.A. potrebbe non possedere. Per le aziende, le certificazioni possono eliminare la necessità di fornire una documentazione dettagliata e approfondita per dimostrare la conformità ai requisiti ambientali. Questo sistema semplificato è noto come "presunzione di conformità", in cui il certificato costituisce una prova qualificata del rispetto del criterio ambientale specifico, permettendo quindi di presumere che il prodotto sia conforme senza ulteriori verifiche.

Ma non tutte le certificazioni sono valide a questo scopo: solo quelle che posseggono le caratteristiche che, opportunamente, fissa proprio il Codice dei Contratti (fissate nell'Allegato II.5 "Specifiche tecniche ed etichettature") sono ammissibili in sede di gara. L'obiettivo chiaramente è quello di evitare la pratica del **greenwashing** in sede di gara pubblica.

Il Codice dei contratti (Dlgs. 36/2023) stabilisce che la P.A. può richiedere certificazioni ambientali che siano **chiare** e facilmente comprensibili, evitando ambiguità o

¹¹ TAR Veneto 20 febbraio 2019. Si rimanda al Capitolo successivo dedicato alla giurisprudenza.

incertezze, e che siano supportate da basi **scientifiche** comprovate. In questo modo, si promuove la trasparenza e l'affidabilità delle certificazioni richieste nei processi di appalto pubblico.

In aggiunta, i criteri su cui si fondano le certificazioni devono essere sviluppati attraverso un **processo condiviso**, inclusivo e aperto a tutte le parti interessate. Queste parti interessate possono includere rappresentanti diretti delle aziende del settore e i principali attori interessati, inclusi rappresentanti istituzionali come associazioni imprenditoriali, parti sociali e altre aziende. Questo approccio assicura che i criteri siano definiti in modo partecipativo e tengano conto delle diverse prospettive e conoscenze.

Inoltre, le certificazioni devono essere **accessibili** a tutti gli interessati che soddisfano i requisiti, senza discriminazioni o restrizioni esclusive, come ad esempio un marchio riservato solo ai membri di un gruppo specifico. La disponibilità equa delle certificazioni garantisce che chiunque abbia i requisiti necessari possa beneficiare di esse, promuovendo la partecipazione aperta e la parità di opportunità.

Infine, un requisito estremamente significativo è l'**indipendenza delle certificazioni**. Ciò significa che l'ente di certificazione, che conduce le verifiche e riceve un compenso dall'azienda per tali servizi, deve essere separato dall'entità (associazione, consorzio, fondazione ecc.) responsabile della realizzazione e dell'aggiornamento delle norme nel tempo. Questa separazione è essenziale per garantire e preservare l'obiettività e l'imparzialità necessarie nella valutazione, evitando conflitti di interesse tra chi definisce le norme e chi le verifica.

Le certificazioni svolgono un ruolo anche ai fini della **riduzione della garanzia** provvisoria (cauzione o fideiussione), richiesta per la partecipazione ad una gara, e che deve essere presentata a corredo dell'offerta nella misura pari al 2% del valore della gara (art. 106, c. 8). L'impegno finanziario richiesto agli operatori può diventare significativamente oneroso, poiché la Stazione Appaltante ha il potere discrezionale di aumentarlo fino al 4% del valore indicato nel bando o nell'invito, come previsto dall'articolo 106 riguardante le garanzie per la partecipazione alla procedura. Tuttavia, questo importo può essere ridotto in alcuni casi, tra cui il possesso da parte dell'offerente di una certificazione ambientale. Un elenco delle certificazioni idonee per la riduzione dell'impegno finanziario è disponibile nell'Allegato II.13 del Codice dei Contratti, che riguarda le certificazioni e i marchi rilevanti ai fini della riduzione della garanzia.

Come abbiamo visto sopra, i CAM riportano per ogni criterio ambientale una lista di certificazioni utili per la verifica del criterio stesso, per le quali il MASE ha verificato la conformità alle regole stesse di ammissibilità fissate dal Codice dei Contratti.

4. Il monitoraggio sull'applicazione del GPP

4.1 I dati sull'applicazione del GPP da parte di Comuni e Soggetti aggregatori

Sebbene tutte le Stazioni appaltanti siano obbligate all'inserimento dei Criteri ambientali minimi nella documentazione di gara a partire dalla data di entrata in vigore del previgente Codice dei Contratti pubblici, Dlgs. 50/2016 (e quindi dal 20 aprile 2016), a oggi tuttavia, l'applicazione dei CAM è ancora parziale, seppur con un aumento progressivo riscontrabile negli anni.

I monitoraggi annuali¹² indicano che, soprattutto in alcuni settori, molte tipologie di Stazioni appaltanti non hanno ancora implementato appieno il GPP. L'ultimo rapporto dell'Osservatorio Appalti Verdi, sebbene mostri un progresso costante, evidenzia che in molte categorie di acquisti (ad esempio, edilizia, servizi energetici, tessili, veicoli) la percentuale di applicazione è ancora inferiore al 40%, mentre per altre categorie (come la ristorazione collettiva, la gestione del verde e dei rifiuti) è inferiore al 60%. Alcune categorie, come pulizie, stampanti e toner, carta, registrano risultati migliori, con un'applicazione intorno al 70%. Tuttavia, va notato che l'applicazione del GPP sta crescendo di anno in anno, e lo stesso trend si osserva negli altri Stati membri dell'Unione Europea.

L'edizione del 2022, in particolare, del monitoraggio annuale sulla diffusione del GPP rivela, per quanto riguarda l'applicazione nei **Comuni capoluogo**, che i dati sono in continuo miglioramento. Le città che dichiarano di applicare sempre i CAM (quindi al 100%) nel 2021 sono 18, aumentate di molto rispetto l'anno precedente, ovvero: Belluno, Bolzano, Brescia, Chieti, Cuneo, Ferrara, Forlì, Imperia, Latina, Mantova, Modena, Monza, Padova, Pavia, Pordenone, Rimini, Savona e Trento.

Le città che hanno una percentuale di applicazione tra il 90% e il 99% rispetto ai 17 Cam monitorati sono 9: Bari, Bologna, Gorizia, Livorno, Ravenna, Torino, Treviso, Venezia, Verona.

Altre 8 città mostrano percentuali comprese tra l'80% e il 90%: Brindisi, Cremona, Oristano, Perugia Pistoia, Reggio Emilia, Siracusa, Teramo.

Complessivamente 35 comuni capoluogo mostrano percentuali di applicazione dei CAM superiori all'80%.

¹² Il monitoraggio annuale, svolto a partire dal 2018 dall'Osservatorio Appalti Verdi, costituito da Legambiente e Fondazione Ecosistemi, ha permesso di monitorare negli anni l'applicazione dei CAM nei Comuni capoluogo, nelle Aree protette, nelle Aziende sanitarie locali e nei Soggetti aggregatori.

La tabella che segue mostra il tasso di applicazione dei CAM nelle gare pubblicate dai Comuni capoluogo negli anni 2019, 2020, 2021 e 2022, divise per CAM e quindi per settore, in ordine decrescente.

| <i>CAM</i> | <i>% anno 2022</i> | <i>% anno 2021</i> | <i>% anno 2020</i> | <i>% anno 2019</i> |
|----------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <i>Stampanti</i> | 85,7 | 67,9 | 65,9 | 67,1 |
| <i>Ristorazione collettiva</i> | 75 | 53,7 | 45,6 | 45,5 |
| <i>Carta in risme</i> | 66,7 | 77,3 | 73,4 | 70 |
| <i>Servizi di pulizia</i> | 66,7 | 70 | 60,9 | 62,2 |
| <i>Cartucce toner</i> | 66,7 | 65,8 | 58,9 | 58,6 |
| <i>Prodotti elettronici</i> | 60 | 41,4 | 36 | 40,5 |
| <i>Gestione verde pubblico</i> | 50 | 54,8 | 42,7 | 27,7 |
| <i>Arredi per interni</i> | 50 | 51,5 | 43,2 | 49,4 |
| <i>Gestione rifiuti urbani</i> | 50 | 42 | 37,8 | 32,1 |
| <i>Arredo urbano</i> | 50 | 42 | 35,8 | 17,5 |
| <i>Prodotti tessili</i> | 42,9 | 37 | 31,2 | 28 |
| <i>Carta per copia e grafica</i> | 40 | 61,6 | 58,2 | 54,3 |
| <i>Calzature da lavoro</i> | 33,3 | 34,7 | 28,8 | 22,2 |
| <i>Veicoli su strada</i> | 28,6 | 39,4 | 41,1 | 27,5 |
| <i>Illuminazione pubblica</i> | 25 | 48,1 | 48 | 36,3 |
| <i>Edilizia</i> | 16,7 | 37,8 | 34 | 32 |
| <i>Servizi energetici</i> | 0 | 38,4 | 41,3 | 29,3 |

I CAM più utilizzati dai Comuni sono quelli relativi all'acquisto delle stampanti e al servizio di ristorazione collettiva. Quest'ultimo, pur essendo un CAM particolarmente complesso e ambizioso, segna una crescita del 21,3% rispetto all'anno precedente. L'acquisto della carta, delle cartucce toner e i servizi di pulizia restano a livelli alti, pur segnando una leggera flessione rispetto al 2021.

Sostanzialmente invariati e con un livello di applicazione che si aggira intorno al 50% restano i servizi relativi alla gestione del verde pubblico, all'arredo per interni, alla gestione dei rifiuti urbani e all'arredo urbano. Aumenta l'acquisto di tessili conformi ai CAM.

I CAM meno utilizzati, compresi tra il 30% e il 40%, sono invece quelli relativi all'acquisto di calzature da lavoro, di veicoli e all'illuminazione pubblica. In forte decremento il settore dell'edilizia (-21%). Si arresta l'applicazione dei CAM sui servizi energetici.

La novità, introdotta per la prima volta nel Rapporto di monitoraggio 2022, è stato l'allargamento dell'indagine ai **Soggetti aggregatori**. L'aggregazione dei soggetti è funzionale ad una maggiore applicazione del GPP in quanto permette di ottimizzare

capacità tecnica e formazione, che sono requisiti fondamentali nella diffusione del GPP e nell'adozione dei CAM.

L'elenco dei Soggetti aggregatori comprende: CONSIP; 19 centrali acquisti di società regionali; 1 per ciascuna delle province autonome di Trento e Bolzano; 8 centrali acquisti di città metropolitane (tra cui Napoli, Torino, Bologna, Milano, Genova, Firenze, Roma Capitale); 2 centrali istituite nella provincia di Vicenza e Brescia.

Il tasso di adozione dei GPP nei Soggetti aggregatori viene riassunto nella seguente tabella, suddivisa nei CAM e quindi nelle diverse categorie merceologiche.

| CAM | % anno 2022 | % anno 2021 |
|--------------------------------|--------------------|--------------------|
| <i>Servizi di lavanolo</i> | 7,1 | 42 |
| <i>Ausili incontinenza</i> | 42,9 | 48,1 |
| <i>Ristorazione collettiva</i> | 21,4 | 53,7 |
| <i>Gestione verde pubblico</i> | 14,3 | 54,8 |
| <i>Calzature da lavoro</i> | 21,4 | 34,7 |
| <i>Prodotti tessili</i> | 14,3 | 37 |
| <i>Veicoli su strada</i> | 0,0 | 39,4 |
| <i>Edilizia</i> | 28,6 | 37,8 |
| <i>Servizi energetici</i> | 21,4 | 38,4 |
| <i>Servizi di pulizia</i> | 28,6 | 70 |
| <i>Arredi per interni</i> | 28,6 | 51,5 |

4.2 Le criticità applicative riscontrate

Le principali criticità applicative del GPP che sono state rilevate sono di tre ordini:

1) carenza di formazione specifica sul tema degli Appalti verdi e normativa relativa nei confronti del personale responsabile dei processi d'acquisto della Pubblica amministrazione;

2) carenza di accompagnamento nella stesura dei bandi che devono integrare i criteri ambientali minimi pubblicati dal MASE;

3) assenza di imprese compliant, in grado di offrire prodotti e servizi in linea con i requisiti ambientali previsti nei CAM. (Fonte – I numeri del Green Public Procurement in Italia. Osservatorio Appalti Verdi 2023)

La necessità di migliorare le capacità e le competenze delle Stazioni appaltanti in materia di GPP è certamente prioritaria. È evidente che senza formazione specifica non si può "mettere in moto" la macchina del GPP.

Sul punto il monitoraggio dell'Osservatorio Appalti Verdi ci restituisce un quadro di significativa carenza, dove il 47% delle Stazioni appaltanti indagate non ha organizzato o non è stato coinvolto in processi di formazione sul tema. In particolare, la formazione deve vertere non solo sull'approfondimento della normativa presente nel Codice dei Contratti pubblici che riguarda il GPP, la conoscenza dei CAM così come previsti nei decreti pubblicati dal MASE ma anche sull'acquisizione delle capacità di verifica del possesso dei requisiti ambientali richiesti dai CAM in fase di valutazione della gara (documentazione di prova, certificazioni ambientali).

D'altra parte, però, il processo di adozione del GPP ha permesso alle pubbliche amministrazioni di intraprendere un **percorso di miglioramento per le Stazioni appaltanti**, di ridefinizione dei propri processi e delle proprie competenze, come ci evidenzia la rilevazione effettuata nel 2022.

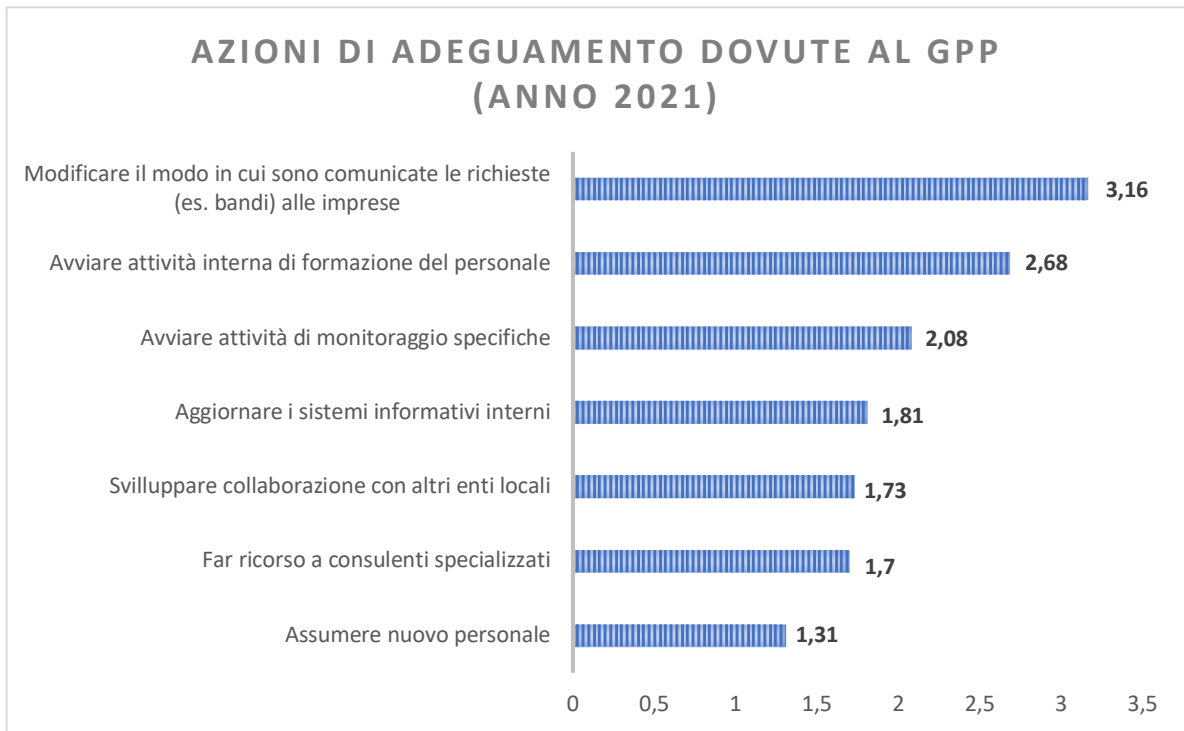
L'indagine si è focalizzata su alcune direzioni specifiche di adeguamento rivolte sia all'interno dell'organizzazione che all'esterno: attenzione verso le competenze interne sia in termini di formazione al personale sia nella forma di nuovo personale assunto ovvero di supporto da parte di consulenti specializzati; sviluppo di forme di collaborazione tra pari (con altri enti locali); aggiornamento dei sistemi informativi e avvio di attività di monitoraggio specifiche. È stato inoltre richiesto se la Pubblica amministrazione abbia modificato il modo con cui sono comunicate le richieste per gli acquisti alle potenziali imprese affidatarie.

Criticità applicative del GPP nei Comuni metropolitani
(anno 2022, in %)



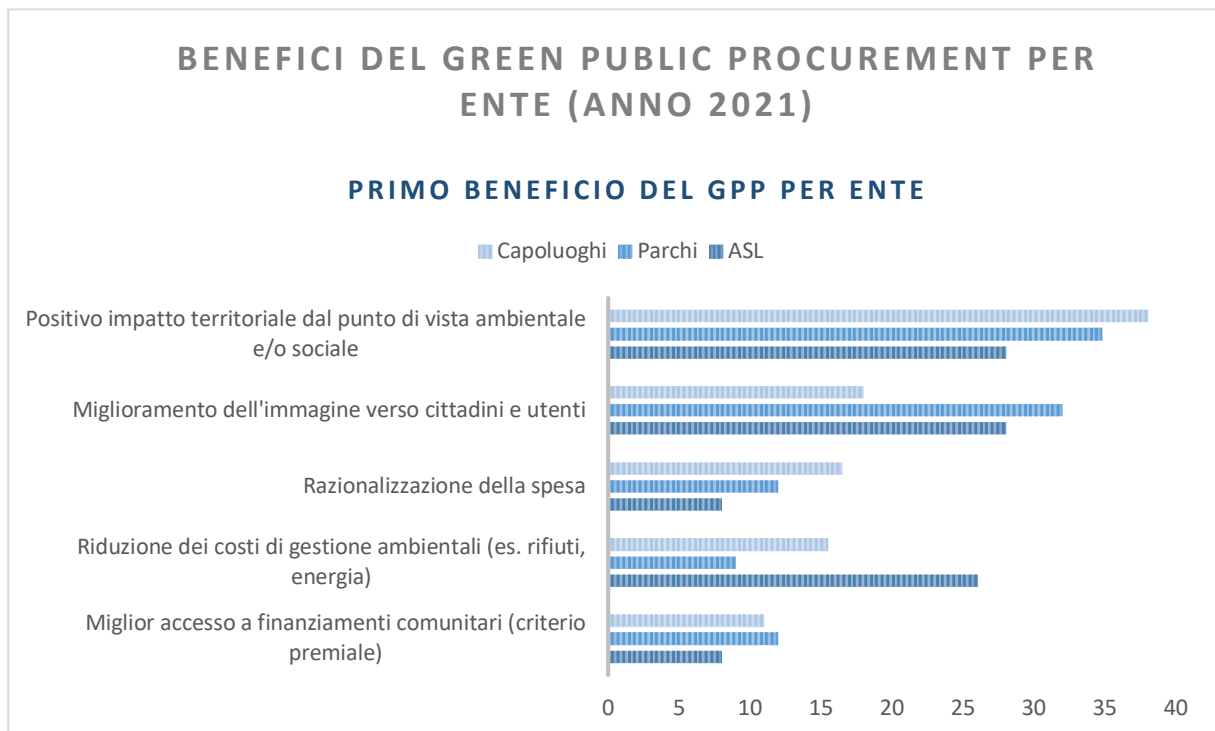
Un secondo ambito di indagine ha riguardato invece i principali benefici che la Pubblica amministrazione ha riscontrato con riferimento al GPP. In questo caso si è analizzata la percezione delle Amministrazione in relazione alle conseguenze positive che l'adozione del GPP può portare sia a livello di organizzazione – nella forma di efficienza e risparmio delle risorse, ma

anche in termini di nuove risorse finanziarie – così come più in generale a livello di comunità territoriale.



Osservatorio Appalti Verdi 2022 – Legambiente e Fondazione Ecosistemi (#risposte valide: 126)

Andando a considerare i benefici percepiti che il GPP ha generato risulta come elemento principale l'impatto positivo a livello territoriale dal punto di vista ambientale e sociale.



Osservatorio Appalti Verdi 2022 – Legambiente e Fondazione Ecosistemi

5. Breve rassegna di giurisprudenza sull'applicazione dei CAM

La mancata applicazione dei CAM, nelle forme sopra indicate, può condurre all'annullamento della procedura, da parte del Giudice amministrativo e su iniziativa di parte.

Si presenta di seguito una breve rassegna delle principali pronunce giurisprudenziali emesse in questi anni, in cui il mancato rispetto e l'omissione dei CAM costituiscono il punto centrale della controversia e la cui lettura può essere utile per evidenziare gli aspetti di interpretazione delle norme sul GPP ad opera dei Giudici amministrativi.

Tra le cause di irregolarità in un appalto rispetto alle norme sul Green Public Procurement, è possibile identificare l'assenza totale o parziale dei CAM nei documenti progettuali e nelle clausole contrattuali delle gare d'appalto. Alcune decisioni hanno condannato l'azione delle Pubbliche amministrazioni che non conducono un'istruttoria preventiva per verificare la disponibilità sul mercato di servizi o prodotti conformi e idonei alle norme ambientali.

Inoltre, sono considerate irregolari le gare d'appalto che assegnano contratti a favore di prodotti o servizi basati su mezzi di prova o certificazioni non conformi alle norme stabilite dal Codice dei Contratti.

Consiglio di Stato 21 aprile 2023, n. 4089: i certificati rilasciati da soggetti a loro volta accreditati da organismi appartenenti a Paesi extra UE (come l'Inghilterra) non conserva validità al fine di partecipare a gare o comunque di ottenere simili punteggi premiali. Quindi le certificazioni inglesi accreditate da enti inglesi non sono considerate equivalenti in gare italiane.

Consiglio di Stato Sentenza 20 marzo 2023, n. 2799: il mancato inserimento dei Criteri ambientali minimi nella documentazione di gara sin dalla sua indizione costituisce un obbligo per la Stazione appaltante, il cui mancato assolvimento determina l'illegittimità del bando e dell'intera procedura.

Consiglio di Stato 16 gennaio 2023, n. 502: in caso di avvalimento, l'impresa ausiliata può senz'altro utilizzare tutti i requisiti afferenti alla capacità economica e tecnica dell'impresa ausiliaria, non esclusa la certificazione di qualità.

Tar Lazio 16 gennaio 2023, n.727: la normativa di riferimento specificamente concernente i criteri ambientali minimi colloca i controlli relativi al rispetto delle prescrizioni ministeriali in una fase successiva a quella di affidamento e, in particolare, nella fase di esecuzione contrattuale

Sentenza Consiglio di Stato 10 novembre 2022, n. 9879

Il recepimento nella legge di gara dell'obbligo dei CAM ex articolo 34 Dlgs. 50/2016 deve essere considerato sotto il profilo sostanziale, piuttosto che sotto il profilo formale del loro richiamo.

E infatti se i CAM relativi all'affidamento del servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico previsti nel decreto ministeriale sono stati riprodotti nei criteri di valutazione delle offerte, riflettono una mera carenza formale del bando che non refluisce in vizio di legittimità.

Sentenza Consiglio di Stato 14 ottobre 2022, n. 8773

I CAM non costituiscono un mero impegno programmatico ma costituiscono dei veri e propri obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti.

La non conformità della legge di gara agli articoli 34 e 71 del Dlgs. 50/2016, in tema di criteri ambientali minimi non è vizio tale da imporre un'immediata e tempestiva impugnazione del bando di gara, non ricadendosi nei casi eccezionali di clausole escludenti o impeditive che, sole, consentono l'immediata impugnazione della *lex specialis* di gara.

Tar Trentino Alto Adige, sentenza 17 maggio 2022, n. 97

È illegittima la deliberazione della Giunta della Provincia autonoma di Trento n. 2089 del 3 dicembre 2021 recante "Misure per la riduzione delle plastiche e dei prodotti monouso negli acquisti pubblici, nella ristorazione e negli eventi".

La deliberazione risulta parzialmente illegittima laddove si riferisce all'introduzione di Criteri ambientali minimi "provinciali" che attengono all'affidamento a seguito di procedure di gara indette dagli Enti pubblici trentini, dagli Enti strumentali e dalle società partecipate, di servizi di ristoro a mezzo di distributori automatici, della gestione di bar e della somministrazione di panini.

Per gli affidamenti valgono i CAM nazionali; la competenza in materia ambientale è infatti statale.

Ciò, ovviamente, non significa che alla Provincia sia impedito di utilizzare, come in effetti ha ritenuto di fare con riferimento agli eventi da essa stessa organizzati, co-organizzati, patrocinati o finanziati, i contenuti dei CAM da essa adottati quali misure tecniche ambientali in ambiti diversi dagli affidamenti.

Sentenza Consiglio di Stato 26 aprile 2022, n. 3197

Necessità di produzione della documentazione relativa al rispetto dei CAM già in fase di gara.

L'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi per l'Amministrazione è espressamente stabilita dalla legge (Consiglio di Stato, Sezione V, 3 febbraio 2021, n. 972) e nella fattispecie de qua tale obbligo è stato effettivamente osservato, nella *lex specialis* di gara posto che i CAM sono stati espressamente recepiti nell'ambito delle Specifiche tecniche allegate al Capitolato tecnico.

La circostanza che la suddetta documentazione dovesse essere prodotta già in sede di offerta è pertanto dimostrata proprio dall'inclusione della stessa nelle specifiche tecniche e dal concreto riferimento nella parte relativa alla "verifica" all'"offerente", laddove, se la suddetta documentazione avesse dovuto essere prodotta solo in sede di esecuzione del contratto, si sarebbe fatto riferimento all'aggiudicatario.

Sentenza Consiglio di Stato 21 gennaio 2022, n. 397

Il Tar, dopo aver esposto le ragioni che militano nel senso della vincolatività, già in sede di presentazione dell'offerta, dei CAM definiti dal Dm. 11 ottobre 2017, ha dato atto della difformità del progetto presentato dall'aggiudicatario rispetto ai suddetti criteri, con particolare riguardo alla quantità minima di materia plastica riciclata nei materiali da utilizzare per l'esecuzione dei lavori, e del tentativo da quello posto in essere, a seguito dei rilievi formulati sul punto dalla stazione appaltante, di giustificare la minore percentuale di plastica riciclata indicata con un doppio errore di carattere materiale.

Nell'indicare quale fosse l'esatta percentuale di materia plastica riciclata presente in offerta, S. ha erroneamente scritto "16%" in luogo di "34,76%" perché, nel conteggio, sono stati erroneamente considerati solo i materiali plastici riciclati presenti nei rivestimenti PVC delle pareti e dei pavimenti, e non in tutti i componenti in plastica utilizzati nel progetto. Si è omesso, in particolare, di considerare la percentuale presente nelle condotte e nelle tubazioni di scarico previste in progetto ed è stata considerata una percentuale insufficiente (10% in luogo di 30%) per quanto riguarda la quota di materiale riciclato dei rivestimenti in PVC.

In conclusione anche sulla base della *lex specialis*, il rispetto (e la verifica) dei "criteri ambientali minimi" si colloca nella fase (progettuale-esecutiva) successiva all'affidamento.

Sentenza Consiglio di Stato 22 ottobre 2021, n. 7093

L'articolo 34, Dlgs. 50/2016 – espressione della libertà dell'ordinamento nazionale di scegliere la forma e i mezzi ritenuti più opportuni per raggiungere i risultati prefissati – ha stabilito che le stazioni appaltanti, nell'acquisto di beni, lavori e servizi rientranti nelle categorie individuate dal Pan GPP, sono obbligate ad inserire nei bandi – a prescindere dal valore dell'importo – le specifiche tecniche e le clausole contrattuali individuate dai CAM.

Situazione diversa dall'affidamento in house, la cui procedura sconta il diverso e peculiare criterio applicativo contenuto nell'articolo 192, comma 2, del Codice dei contratti.

Tar Emilia-Romagna, Sentenza 25 marzo 2021, n. 305

È legittima la *lex specialis* di gara che stabilisce che il rispetto dei criteri ambientali minimi (CAM) per un appalto "verde" della P.a. può essere verificato dopo l'aggiudicazione, in fase di esecuzione dell'appalto.

É consolidato l'orientamento della Giurisprudenza amministrativa che legittima la presentazione della documentazione relativa al rispetto dei CAM in una fase successiva all'aggiudicazione. La pubblica Amministrazione appaltante è tenuta a svolgere i necessari controlli nella fase preparatoria dell'esecuzione del contratto assicurando il pieno rispetto delle disposizioni ministeriali in quella fase.

Sentenza Consiglio di Stato 4 marzo 2021, n. 1863

In base all'articolo 68 Dlgs. 50/2016 l'offerente può fornire con qualsiasi mezzo appropriato la prova che le soluzioni proposte ottemperano in maniera equivalente ai requisiti definiti dalle specifiche tecniche, fermo restando che la stazione appaltante deve essere messa nelle condizioni di svolgere una verifica effettiva e proficua della dichiarata equivalenza

La possibilità di ammettere, a seguito di valutazione della stazione appaltante, prodotti aventi specifiche tecniche equivalenti a quelle richieste risponde al principio del *favor participationis* e costituisce altresì espressione del legittimo esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'Amministrazione.

Consiglio di Stato, Sentenza 3 febbraio 2021, n. 972

Nell'affidare il servizio energetico per gli edifici l'Amministrazione pubblica deve stendere il bando di gara rispettando le disposizioni contenute nei criteri ambientali minimi previsti.

I CAM, lungi dal risolversi in mere norme programmatiche, costituiscono in realtà obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti.

Tar Firenze, 20 febbraio 2020 n. 225

L'art. 8 del capitolato tecnico prescrive che "i concorrenti dovranno presentare, nell'offerta tecnica, la documentazione attestante la conformità dei prodotti offerti alle prescrizioni in materia di criteri ambientali minimi". [rif. art. 34 Dlgs. n. 50/2016]

Vengono richiamati quali documenti probatori una serie di rapporti di prova, dichiarazioni, certificazioni, la cui mancanza, in sede di presentazione dell'offerta tecnica da parte del concorrente, costituisce causa di esclusione dalla gara, trattandosi di elementi strettamente inerenti al contenuto dell'offerta tecnica.

Consiglio di Stato 9 aprile 2019, n. 2344

Le caratteristiche ambientali "obbligatorie" devono sussistere, in quanto "minimi obbligatori", e devono essere puntualmente documentate. L'omessa produzione delle certificazioni necessarie comporta l'esclusione dalla gara dell'impresa lacunosa.

Consiglio di Stato, 4 aprile 2019

Visto che i criteri ambientali minimi sono obbligatori, la società che non rispetta le

prescrizioni di gara (carenza nei mezzi di prova delle specifiche tecniche obbligatorie) va esclusa dalla gara.

Consiglio di Stato, 14 marzo 2019

I mezzi di prova vanno presentati se richiesti e quindi servono le prove di laboratorio e non basta una dichiarazione. Infatti anche secondo 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 Dm. che per le sostanze pericolose di cui al punto 3.2.1 impone l'esibizione di certificati e dei rapporti di prova".

TAR Veneto, 18 marzo 2019, n. 329

L'obbligo di rispettare i CAM deriva direttamente dall'art. 34, norma imperativa e cogente, che opera indipendentemente dall'espressa previsione negli atti di gara. Gli operatori economici sono obbligati ad offrire prodotti rispondenti ai CAM, anche in assenza di esplicita previsione nella *lex specialis*.

Sentenza Consiglio di Stato, 11 marzo 2019 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

TAR Veneto, 20 febbraio 2019

Gli operatori economici sono obbligati *ex lege* ad offrire prodotti rispondenti ai CAM, anche in assenza di esplicita previsione nella *lex specialis*.

TAR Toscana 27 novembre 2018, n. 1531

L'applicazione dei CAM nella documentazione di gara è dovuta solo se l'oggetto dell'affidamento è espressamente menzionato nelle categorie di operazioni economiche incluse nel "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione» di cui al D.m. 11 aprile 2008", ovvero i CAM redatti dal Ministero dell'Ambiente e in vigore.

Tar Lazio 27 luglio 2018, n. 8511

I certificati attestanti che l'operatore economico soddisfa determinate norme di garanzia della qualità possono provenire esclusivamente da "organismi indipendenti" i quali "fanno riferimento al sistema dell'Unione di ecogestione e audit (EMAS) o a altri sistemi di gestione ambientale nella misura in cui sono conformi all'articolo 45 del regolamento (CE) n. 1221/2009....". Non è certamente riconducibile alla categoria dei "certificati" idonei la dichiarazione

sottoscritta da un professionista privato che si limiti ad affermare una (presunta) conformità dell'azienda.

Consiglio di Stato, n. 3589, 11 giugno 2018

La certificazione ISO 9001, permette una riduzione del 50% dell'importo della garanzia, la 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 Dlgs 50/2016 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.

Tar Toscana 14 maggio 2018, n. 645

L'art. 34 impone alle Stazioni appaltanti di inserire nella documentazione progettuale di gara almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM adottati con Dm. del Ministro dell'ambiente.

Tar Lombardia, 12 febbraio 2018, 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. il Tribunale ha annullato il bando per irragionevolezza ed impossibilità della prestazione richiesta, con possibile conseguente alterazione della concorrenza.

Sentenza Tar Lazio, 25 gennaio 2018, n. 31

Il bando di gara che pone 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, va annullato.

Consiglio di Stato, 6 settembre 2017, n. 4221

Il possesso della certificazione di qualità ISO 14001 non è un mero "obbligo dichiarativo" quanto piuttosto essenziale presupposto per il corretto svolgimento, da parte dell'impresa aggiudicataria, del rapporto contrattuale.