

# SERVIZI PUBBLICI E CRITERI AMBIENTALI MINIMI

Laura Pergolizzi \*

*Abstract.* Muovendo da alcune considerazioni preliminari sui servizi pubblici nel prisma delle politiche di promozione dello sviluppo sostenibile, lo studio affronta il tema dell'integrazione delle considerazioni di carattere ambientale nell'ambito del settore dei servizi pubblici locali, soffermandosi in particolare sull'esempio dei criteri ambientali minimi.

*Abstract.* Starting from some preliminary remarks on public services through the prism of sustainable development policies, the study addresses the issue of the integration of environmental considerations within the local public services sector, focusing on the example of minimum environmental criteria.

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. I servizi pubblici nella prospettiva delle politiche di sviluppo sostenibile. - 3. Una proposta di ricerca. - 4. I criteri ambientali minimi: linee direttrici - 4.1. Aspetti funzionali, organizzativi e procedurali - 4.2. Servizi pubblici e criteri ambientali minimi: alcuni esempi - 4.2.1. Sul verde pubblico - 4.2.2. Sull'illuminazione pubblica - 4.2.3. Sul trasporto - 4.2.4. Sulla gestione dei rifiuti - 4.2.5. Sulla ristorazione collettiva - 5. Profili ricostruttivi - 6. Conclusioni.

## 1. Premessa

Nel corso degli ultimi anni, l'implementazione, a livello internazionale ed europeo, delle politiche ambientali e della loro integrazione sull'intero frangente dell'attività svolta dalle pubbliche amministrazioni tende a coinvolgere con sempre maggiore evidenza anche il settore dei servizi pubblici.

In particolare, l'impatto della crisi ecologica e geopolitica globale ha reso evidente la necessità di rileggere le finalità dei servizi pubblici non soltanto nella prospettiva della soddisfazione dei bisogni degli utenti nell'ottica della garanzia del benessere della collettività, ma anche della protezione degli interessi di natura ambientale e, dunque, di affrontare la metamorfosi dei tradizionali processi produttivi<sup>1</sup> alla luce dei nuovi vincoli sistemici funzionali all'attuazione delle politiche ambientali<sup>2</sup>.

Se i servizi pubblici offrono un'importante chiave di lettura per comprendere la *performance* del sistema sociale e produttivo del Paese<sup>3</sup>, determinandone il livello di

---

1 \*Il presente lavoro rientra nell'ambito del progetto di ricerca intitolato "Efficientamento energetico e green public procurement come strumenti di sviluppo economico e sostenibile" nel PON "Ricerca e innovazione" 2014-2020 su tematiche green (D.M. 1062/2021) condotto dall'A. (Ricercatrice di Diritto amministrativo) presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, Università degli Studi di Messina.

M.S. GIANNINI, «Ambiente»: Saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. Trim. di dir. pubbl.*, 1973, 1.

2 M.A. SANDULLI, *Cambiamenti climatici, tutela del suolo e uso responsabile delle risorse idriche*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2019, 4, p. 291.

3 M.A. SANDULLI, L. VANDELLI (a cura di), *I servizi pubblici economici tra mercato e regolazione Atti del XX Congresso Italo-Spagnolo dei Professori di Diritto Amministrativo - Roma 27 febbraio-1 marzo 2014*, Napoli,

competitività e attrattività nel contesto extranazionale<sup>4</sup>, i servizi pubblici locali restituiscono una puntuale rappresentazione di queste dinamiche sul piano del contesto territoriale, ricomprendendo un insieme di servizi rivolti alla comunità locale in funzione di promozione del relativo sviluppo economico e sociale<sup>5</sup>.

I processi produttivi dei servizi pubblici locali, laddove considerati nella prospettiva dell'urbanizzazione rapida e massiccia<sup>6</sup>, come fenomeno associato allo sviluppo sociale ed economico di dimensione locale<sup>7</sup>, e del conseguente aumento della domanda di servizi, soprattutto nelle aree delle città<sup>8</sup>, sollevano alcune ulteriori questioni problematiche che incidono sulle politiche ambientali<sup>9</sup> e che, al contempo, investono il governo del territorio<sup>10</sup>, anche in chiave rigenerativa<sup>11</sup>. Tali questioni problematiche sono sostanzialmente legate alla duplice preoccupazione che una maggiore produzione richieda un maggior uso di risorse ovvero che queste ultime possano un giorno, in conseguenza della crescita economica, essere esaurite, e che una maggiore attività economica comporti anche maggiori emissioni e rifiuti, con grave pregiudizio per la terra<sup>12</sup>.

A tale stregua, nella decisione delle amministrazioni locali, nella sede della composizione degli interessi funzionali alla garanzia, in senso ampio, della prestazione di pubblico servizio<sup>13</sup>, emerge la crescente importanza che tendono ad assumere le considerazioni di natura diversa da quelle dettate dalle condizioni del mercato. Siffatta operazione implica il ripensamento degli "equilibri" esistenti, flessibilità e capacità di adattamento alle mutevoli

Editoriale Scientifica, 2016, 5.

4 A. ROMANO TASSONE, *Le forme di gestione dei servizi pubblici in Italia: aspetti problematici*, in M.R. SPASIANO, M. CALABRÒ (a cura di), *I servizi pubblici in Italia e Argentina: un'analisi comparata*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, pp. 23-32.

5 M. DUGATO, voce *Servizi pubblici locali*, in *Enciclopedia del Diritto. I tematici*, diretto da B. G. MATTARELLA, M. RAMAJOLI, Vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 1087.

6 D. WEZIAK-BIAŁOWOLSKA, *Quality of life in cities - Empirical evidence in comparative European perspective*, in *Cities*, 2016. N. BROOKS, K. DONAGHY, G.J. KNAAP, *The Oxford Handbook of Urban economics and planning*, Oxford University Press, 2012, p. 71: «Many local public services, whether provided by local government or by the private sector with regulation, have the character of congestible facilities, in which the quality of service degrades with the intensity of use. Examples include schools, swimming pools, and network utilities, including gas, water, land line telephone, sewage, and roads».

7 G. PAVANI, S. PROFETI, CLAUDIA TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili. Strumenti per un percorso multidisciplinare*, Bologna, Il Mulino, 2023.

8 Come rilevato da R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico della città*, in C. BERTOLINO, T. CERRUTI, M. OROFINO, A. POGGI (a cura di), *Scritti in onore di Franco Pizzetti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020, I, 372: «la città ha problemi che diventano peculiari, perché in essa si creano bisogni e livelli di criticità non noti ad altri luoghi. Oltre ai problemi causati dalla connessione con altri (trasporto, telecomunicazioni, energia, ecc.), vi sono criticità ambientali e igienico sanitarie, urbanistiche e di compatibilità della viabilità di area vasta con quella interna in determinati orari, in genere bisogni e criticità dei servizi "a rete", che se non risolti determinano problemi di ordine pubblico o di sicurezza pubblica».

9 M. L. GORY, R. WARD, S. & SHERMAN (1985). *The ecology of aging: Neighborhood satisfaction in an older population. The Sociological Quarterly*, 1985, 26(3), 405-418.

10 Per una ricognizione delle principali questioni interpretative legate alla nozione di governo del territorio, si rinvia a P. STELLA RICHTER, *Governo del territorio* (voce), in *Dizionario giuridico di urbanistica ed edilizia*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 95.

11 R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, pp. 237 ss.; G. GARDINI, *Alla ricerca della "città giusta". La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it.*, 2020, 24; F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2020, 1, pp. 16-49; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

12 A. LANZA, *Lo sviluppo sostenibile*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 80.

13 S. CATTANEO, *Servizi pubblici* (voce), in *Enc. Dir.*, XLII, Milano, 1990, p. 372.

condizioni non soltanto economiche e sociali, ma anche ambientali del tessuto urbano e la ricerca di soluzioni idonee a garantire la compatibilità tra la sostenibilità economica ed organizzativa della produzione del servizio pubblico e l'eco-compatibilità dei processi produttivi a tal scopo funzionali.

## 2. I servizi pubblici nella prospettiva delle politiche di sviluppo sostenibile

La ricostruzione appena proposta assume ulteriori sfumature se letta nel prisma della nozione di sviluppo sostenibile<sup>14</sup>, come avvalorata dalle Nazioni Unite sia sotto il profilo funzionale, secondo cui lo *sviluppo* si configura come *sostenibile* se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni<sup>15</sup>, sia sotto il profilo strutturale, nella chiave delle triplice dimensione intesa non solo come sviluppo economico ma anche come sviluppo sociale e ambientale, nel rispetto dei diritti umani<sup>16</sup>.

Nell'ambito dell'ordinamento europeo, il riconoscimento del principio in questione trova una disciplina sia nell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea<sup>17</sup>, sia nell'art. 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea<sup>18</sup>, che ne fanno esplicita menzione coerentemente con la politica dell'Unione in materia di ambiente e dei suoi principi fondanti di precauzione, dell'azione preventiva e della correzione alla fonte dei danni causati dall'inquinamento, nonché del principio «chi inquina paga»<sup>19</sup>.

Alla spinta europea all'attivazione di processi di riconversione ecologica dei processi di consumo<sup>20</sup> viene riconosciuto il merito di aver anticipato gli istituti fondamentali dell'organizzazione e dell'azione amministrativa in materia ambientale, stante la decisività dell'applicazione dei principi europei, la cui «interpretazione nell'ordinamento interno viene considerata «decisiva per la costruzione dei principi del procedimento amministrativo»<sup>21</sup> ove assumere le decisioni per la tutela dell'ambiente<sup>22</sup>.

14 Cfr. M. CALABRÒ, L. GIANI, *Diritto dell'ambiente*, in A. POLICE, M. R. SPASIANO, *Manuale di governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 260.

15 United Nations, «Our common future», 1987. Testo disponibile al sito: <https://www.are.admin.ch/are/it/home/media-e-pubblicazioni/pubblicazioni/sviluppo-sostenibile/brundtland-report.html>.

16 Agenda 2030 dell'ONU, piano d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. In particolare si segnala il dodicesimo obiettivo che si propone di «garantire modelli sostenibili di produzione e di consumo». Cfr. L. CHIUSI CURZI, *The UN 2030 Agenda on Sustainable Development: Talking the Talk, Walking the Walk?*, in *La Comunità Internazionale*, 2016, pp. 22-49.

17 In particolare, vedi il par. 3 dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea: «3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico».

18 Articolo 11 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

19 A. BARONE, *Governo del territorio e sicurezza sostenibile*, Bari, Cacucci, 2013.

20 S. CASSESE (a cura di), *Diritto ambientale comunitario*, Milano, Giuffrè, 1995.

21 S. GRASSI, *Procedimenti amministrativi e tutela dell'ambiente*, in *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017.

22 M. RENNA, *I principi in materia*, cit, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'ambiente*, 2012, 1-2, p. 69. Nell'ambito dell'ordinamento interno, l'art. 1 della l. n. 241/1990 richiama, tra i principi che devono essere rispettati nello svolgimento dell'attività amministrativa, quelli dell'ordinamento eurounitario, i quali vincolano non soltanto i legislatori, ma anche direttamente le pubbliche amministrazioni nazionali. Ne deriva che la violazione di questi principi da parte dell'amministrazione pubblica può portare all'adozione di provvedimenti

Alla luce degli aspetti fin qui trattati è possibile considerare la disciplina nazionale contenuta nel codice dell'ambiente, con particolare riferimento all'art. 3-*quater*, ai sensi del quale «Ogni attività umana giuridicamente rilevante ai sensi del presente codice deve conformarsi al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future» ( comma 1), e che «anche l'attività della pubblica amministrazione deve essere finalizzata a consentire la migliore attuazione possibile del principio dello sviluppo sostenibile, per cui nell'ambito della scelta comparativa di interessi pubblici e privati connotata da discrezionalità gli interessi alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale devono essere oggetto di prioritaria considerazione» (comma 2).

La norma viene poi completata da una serie di disposizioni, contenute nei commi terzo<sup>23</sup> e quarto<sup>24</sup>, dalla cui analisi emerge come il principio in questione possa applicarsi soltanto nell'ipotesi in cui ricorrano due elementi: vi sia discrezionalità e si ravvisi un'interferenza con l'ambiente, l'uso delle risorse e il destino dell'uomo<sup>25</sup>.

In sede interpretativa, lo sviluppo sostenibile viene dunque assunto come un principio «destinato a diventare la “chiave di volta” del diritto ambientale, in quanto ne riflette il carattere essenziale e, cioè, la matrice di doverosità e il vincolo posto in capo alle generazioni attuali a garanzia di quelle future, che si configura come l'unico strumento realistico per garantire gli interessi della specie umana»<sup>26</sup>.

Questa impostazione va peraltro ormai letta alla luce della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, riguardante gli articoli 9 e 41 della Costituzione<sup>27</sup> e delle

---

amministrativi illegittimi e, pertanto, passibili di annullamento.

23 Art. 3-*quater*, comma 3, d.lgs. n. 152/2006: «Data la complessità delle relazioni e delle interferenze tra natura e attività umane, il principio dello sviluppo sostenibile deve consentire di individuare un equilibrato rapporto, nell'ambito delle risorse ereditate, tra quelle da risparmiare e quelle da trasmettere, affinché nell'ambito delle dinamiche della produzione e del consumo si inserisca altresì il principio di solidarietà per salvaguardare e per migliorare la qualità dell'ambiente anche futuro».

24 Art. 3-*quater*, comma 4, d.lgs. n. 152/2006: «La risoluzione delle questioni che involgono aspetti ambientali deve essere cercata e trovata nella prospettiva di garanzia dello sviluppo sostenibile, in modo da salvaguardare il corretto funzionamento e l'evoluzione degli ecosistemi naturali dalle modificazioni negative che possono essere prodotte dalle attività umane».

25 Sul punto, cfr. F. FRACCHIA, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, pp. 179-191. A favore di questa opzione restrittiva l'Autore invoca il riferimento, presente al comma 3 dell'art. 3-*quater*, alle risorse (ereditate, da risparmiare e da trasmettere), nonché il cenno alle dinamiche della produzione e del consumo, e il comma 4, interpretato nel senso che, «là dove parla di mantenimento del corretto funzionamento e dell'evoluzione degli ecosistemi naturali, può costituire l'appiglio per circoscrivere il principio alle ipotesi in cui l'azione dell'amministrazione (direttamente o in quanto mediazione delle aspirazioni dei privati) sia in grado di modificare negativamente i sistemi ambientali».

26 F. FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2010, 0.

27 In particolare, la riforma costituzionale in questione ha comportato l'inserimento nell'art. 9 di un terzo comma, secondo cui la Repubblica «Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali». Un'altra novità riguarda l'art. 41 Cost., al cui interno si inserisce la conferma esplicita degli interessi alla protezione della salute e dell'ambiente come limiti alla libertà di iniziativa economica privata, in aggiunta agli altri interessi e valori primari della persona (libertà, sicurezza e dignità umana) e alla clausola generale dell'utilità sociale già contemplati nel testo della disposizione.

conseguenti dinamiche intercorrenti tra Stato e Regioni<sup>28</sup>, pubblico e privato<sup>29</sup>, che animano la dialettica “sviluppo-ambiente”<sup>30</sup>.

Si tratta di un’impostazione che trova una significativa conferma nel contesto delle linee di indirizzo che fanno da cornice alle misure di attuazione delle recenti misure c.d. di “ripresa” e di “resilienza” di matrice europea, adottate in occasione della pandemia da Covid-19, attraverso la sospensione del Patto di stabilità, alcuni pacchetti di sostegno economico inerenti a singoli Stati membri e per il tramite di una serie di interventi, tra i quali il *Next Generation EU* del luglio 2020, efficacemente classificati nei sei pilastri enucleati dal regolamento per il dispositivo di ripresa e resilienza<sup>31</sup>, tra i quali rientra quello della transizione ecologica.

Nell’ambito del PNRR italiano<sup>32</sup> la transizione verde costituisce l’oggetto di una specifica *missione* e uno dei tre assi strategici condivisi a livello europeo. In relazione agli obiettivi di sostenibilità ambientale, particolare attenzione è riservata al settore energetico, dei servizi idrici e della gestione dei rifiuti, della mobilità sostenibile, essendo poi dedicato uno spazio specifico al tema della rigenerazione urbana, da realizzarsi anche attraverso il finanziamento di progetti aventi ad oggetto piani urbani integrati<sup>33</sup>.

Contestualmente, nel quadro delle riforme abilitanti previste dal PNRR, tra quelle dedicate alla promozione della concorrenza rientra la complessiva revisione della disciplina generale dei servizi pubblici locali<sup>34</sup>, la quale, per un verso, è ispirata a promuovere dinamiche competitive, per migliorarne l’efficienza e la qualità, per altro verso non trascura l’esigenza di garanzia della compatibilità tra la produzione del pubblico servizio, lo sviluppo e la coesione sociale e territoriale. Tale duplice indirizzo si rintraccia, di conseguenza, nella legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), all’interno della delega al Governo in materia di servizi pubblici locali (art. 8) e nel d.lgs. n. 201/2022, recante il «Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica», adottato in attuazione di tale delega<sup>35</sup>.

28 M. CECCHETTI, *La disciplina sostanziale della tutela dell’ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un’analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, 4.

29 A. MORRONE, *Fondata sull’ambiente*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, 4. Per una ricostruzione dei diversi approcci con i quali è stata salutata la riforma in questione, alla luce di una prima lettura in argomento e dei possibili risvolti in ambito organizzativo, cfr. M. DE DONNO, *L’organizzazione dei poteri repubblicani di tutela dell’“integrità ecologica” del Paese: tra complessità, adattività e resilienza del sistema*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2022, 4, e la dottrina ivi citata.

30 G. MOSCHELLA, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione: uno sguardo al ruolo delle regioni e alle prospettive di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2023, 2.

31 Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza. In dottrina, cfr. G. LUCHENA, *La natura euro-statale degli interventi per uscire dalla crisi*, in U. MALVAGNA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Sistema produttivo e finanziario post covid-19: dall’efficienza alla sostenibilità*, Pisa, Pacini Giuridica, 2021, p. 381.

32 In dottrina, cfr. G. PIPERATA, *PNRR e pubblica amministrazione, riforme e cambiamenti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2022, 2, pp. 311-321.

33 Per un’analisi più dettagliata della rigenerazione urbana nel P.N.R.R., si rinvia a A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2021, 2, p. 329.

34 S. VALAGUZZA, *Pubblici servizi, interesse generale, privative e modelli concorrenti (anche alla luce del nuovo testo unico sui servizi pubblici locali)*, in *Munus*, 2022, 3.

35 G. CAIA, *L’evoluzione delle norme e delle ipotesi di riforma dei servizi pubblici locali*, in R. CHIEPPA, *Prefazione*, in R. CHIEPPA, G. BRUZZONE, A. MOLITERNI (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali. Commento al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 17.

Si segnala, in tal senso, l'art. 3, comma 2, del citato d.lgs. n. 201/2022, laddove dispone che l'istituzione, la regolazione e la gestione di tali servizi «rispondono» a principi di «concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni»<sup>36</sup>.

Sin da una prima lettura della norma, emerge con chiarezza che lo sviluppo sostenibile si colloca tra quei principi cardine sui quali si fondano le regole applicabili al servizio pubblico locale nella sua chiave di lettura più moderna.

### 3. Una proposta di ricerca

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte e relative ai legami tra sviluppo sostenibile e servizi pubblici, le riflessioni che seguono si propongono di ripercorrere una tra le traiettorie suscettibili di integrare il fenomeno dell'emersione delle considerazioni di carattere ambientale come fattore di evoluzione degli equilibri tra gli interessi sottesi alla produzione del pubblico servizio.

In particolare, si affronterà il legame, e le sue possibili dinamiche, fra le politiche in materia di servizi pubblici, il nuovo approccio alla tutela giuridica dell'ambiente e il ruolo degli appalti verdi, con particolare riferimento all'istituto dei criteri ambientali minimi.

A tal scopo, dopo una breve ricostruzione di alcuni tra gli aspetti essenziali che riguardano l'istituto dei criteri ambientali minimi nella cornice dell'emersione delle considerazioni di carattere ambientale nella materia della contrattualistica pubblica in ambito europeo ed interno, si tenterà di delineare gli aspetti essenziali dell'istituto indagato sotto il profilo funzionale, organizzativo e procedimentale. Tali coordinate verranno dunque lette nella prospettiva dell'analisi di alcuni decreti ministeriali introduttivi di criteri ambientali minimi riguardanti servizi merceologici di interesse per la produzione di un pubblico servizio, al fine di una prima ricostruzione in chiave evolutiva delle questioni indagate.

### 4. I criteri ambientali minimi: linee direttrici

I criteri ambientali minimi sono oggi disciplinati dall'art. 54 del d.lgs. n. 36/2023 introduttivo della nuova disciplina in materia di contratti pubblici<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> La recente riforma in esame riflette la preoccupazione del legislatore di far sì che la scelta della pubblica amministrazione di affidare ad una società in *house* il servizio pubblico locale si basi anche su criteri ambientali. Nel caso in cui la prestazione in *house* superi le soglie a livello europeo, fermo restando il divieto di frazionamento artificioso dei servizi, le autorità locali e le altre autorità competenti adottano la decisione di aggiudicare il servizio sulla base di una motivazione qualificata dei motivi del mancato utilizzo del mercato ai fini di una gestione efficiente del servizio, illustrando, anche sulla base di alcuni atti e indicatori, di cui agli articoli 7, 8 e 9 del d.lgs. n. 201/2022, i benefici della forma di gestione prescelta per quanto riguarda gli investimenti, la qualità del servizio, i costi dei servizi per gli utenti, l'impatto sulle finanze pubbliche, nonché gli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali passate gestioni in *house*, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche, di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022.

<sup>37</sup> L. CARBONE, *La scommessa del "Codice dei contratti pubblici" e il suo futuro (Relazione al Convegno su: «Il nuovo codice degli appalti - La scommessa di un cambio di paradigma: dal codice guardiano al codice volano?» - Roma, 27 gennaio 2023)*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023, 12; A.M. CHIARIELLO, *Una nuova cornice di principi per i contratti pubblici*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, 1, pp. 141-161; A. LUBERTI, *La (ri)codificazione dei contratti pubblici*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2023, 1, pp. 23-30. Con particolare riferimento ai principi del nuovo codice dei contratti pubblici, cfr. M. CALABRÒ, G. CLEMENTE DI

Tale istituto rappresenta oggi una delle più significative prospettive entro cui condurre l'analisi sugli appalti verdi<sup>38</sup>: questi ultimi si configurano come un concetto ancora privo di una definizione unitaria sul piano giuridico<sup>39</sup>, essendo stato variamente descritto come un "criterio generale"<sup>40</sup> cui si rifà un insieme di strumenti giuridici volti a promuovere la graduale integrazione degli interessi connessi alla tutela dell'ambiente nella contrattualistica pubblica e ai quali vengono ricondotti un elemento oggettivo (inerenza alla contrattualistica pubblica) ed uno teleologico (realizzazione di obiettivi di tutela ambientale)<sup>41</sup>. In generale, nella riflessione sugli appalti verdi rientrano numerosi rilevanti temi e le problematiche generali sottese al rapporto tra sviluppo, mercato e ambiente<sup>42</sup>, con le specificità caratterizzanti che ne determinano le stesse modalità di approccio sul piano metodologico, dell'offerta di servizi e, ancor prima, valoriale<sup>43</sup>.

Nel corso degli ultimi trent'anni, si è assistito al progressivo riconoscimento, anzitutto in ambito europeo, e, di conseguenza, sul piano degli ordinamenti dei singoli Stati membri<sup>44</sup>, dei contratti pubblici quale strumento strategico di politica economica e di sviluppo sostenibile<sup>45</sup>.

Questo passaggio, tutt'oggi in corso, ha finora attraversato almeno cinque fasi: i) il punto di partenza è segnato dalla marcata distinzione tra assetto del mercato e tematiche ambientali: le direttive 92/50/CEE; 93/36/CEE; 93/37/CEE relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione rispettivamente degli appalti pubblici di servizi, degli appalti pubblici di forniture e degli appalti pubblici di lavori non contenevano alcun riferimento alle variabili ambientali; ii) progressiva emersione della tematica ambientale sulla base della spinta della giurisprudenza eurolunitaria, che ha avvalorato in modo sempre più marcato la tesi favorevole alla possibilità, subordinata al rispetto di alcune condizioni, di inserire i criteri

---

SAN LUCA, A. CONTIERI, A. DE SIANO, P. FORTE, M. INTERLANDI, F. LIGUORI, S. PERONGINI, A. RALLO, R. SPAGNUOLO VIGORITA, M.R. SPASIANO, M. TIBERII, *Sui principi del Codice dei contratti pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023; G. NAPOLITANO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2023, 3; L.R. PERFETTI, *Sul nuovo Codice dei contratti pubblici. In principio*, in *Urb. e app.*, 2023, p. 5 ss.; F. SAITTA, *I principi generali nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2023.

G. VERCILLO, *Riflessioni intorno alle ragioni e agli obiettivi della nuova riforma dei contratti pubblici*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2023, 1, pp. 229-249; F. VETRÒ, G. LOMBARDO, M. PETRACHI, *L'avvio del nuovo codice tra concorrenza, legalità e istanze di semplificazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, 1, pp. 31-63.

38 F. TIGANO, *Riflessioni in tema di appalti verdi e criteri ambientali minimi*, in G. CORSO, M. IMMORDINO (a cura di), *Studi in Onore di Filippo Salvia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

39 Commissione europea, "Appalti pubblici per un ambiente migliore", Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Bruxelles, 16.7.2008 COM(2008) 400 definitivo, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

40 G. QUINTO, *Le variabili ambientali nella disciplina degli appalti pubblici. Storia di un difficile equilibrio tra tutela dell'ambiente e promozione dello sviluppo economico*, in [www.AmbienteDiritto.it](http://www.AmbienteDiritto.it), 2020, 1.

41 AA.VV., *Art. 34*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 332.

42 V., XIMENA LAZO, *Compra pública verde y cambio climático*, Barcelona, Atelier, 2022.

43 M. MAURI, L. CARPINETI, *Il manuale degli appalti verdi*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2017.

44 Cfr. C. FRANCHINI, *Il diritto amministrativo italiano e l'influenza comunitaria: l'organizzazione*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004; Id. *La pubblica amministrazione e il diritto amministrativo tra diritto europeo e diritto globale*, in *Amministrazioneincammino.it*, 3 aprile 2019; G. SCIULLO, *L'impatto del diritto comunitario sul diritto amministrativo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2007, 3.

45 O. HAGI KASSIM, *I criteri di sostenibilità energetica e ambientale negli appalti pubblici. L'emersione dell'istituto degli "appalti verdi" nel panorama europeo e nazionale*, in [www.italiappalti.it](http://www.italiappalti.it), 14 febbraio 2017.

ambientali nei bandi di gara<sup>46</sup>; iii) valorizzazione, sulla base di una più incisiva opera in tal senso da parte delle Istituzioni europee<sup>47</sup>, della tematica legata alla promozione della garanzia di tutela dell'ambiente nella legislazione europea sui contratti pubblici, che trova una corrispondenza nella Dir. 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi<sup>48</sup>; iv) maggior rilievo della tematica ambientale nella legislazione europea sui contratti pubblici: le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE riservano, nel quadro delle regole sugli acquisti delle amministrazioni pubbliche, uno spazio abbastanza definito, sicché la tutela della concorrenza, non più finalizzata esclusivamente alla creazione di un mercato unico europeo degli appalti pubblici, viene indirizzata allo scopo di "realizzare un mercato unico europeo degli appalti pubblici che garantisca la realizzazione di politiche pubbliche per una crescita sostenibile"<sup>49</sup>. A tal proposito è opportuno aprire una breve parentesi. Le direttive appena citate e, in particolare, la 2014/24/UE, si distinguono per avere inciso su quelli che efficacemente sono stati descritti come i precedenti «rapporti di forza» tra la concorrenza e una serie di valori di più o meno recente emersione<sup>50</sup>. In via esemplificativa, vengono in questo frangente considerati, oltre l'accelerazione del *green public procurement*, anche la codificazione dell'*in house providing*, quale contributo alla valorizzazione di una lettura del principio della concorrenza nell'ambito di un contesto assai complesso di interessi pubblici<sup>51</sup>; v) fase dell'implementazione degli strumenti di politica ambientale, ulteriormente rafforzata

46 GCUE C-513/99.

47 Cfr. Sesto Programma di Azione per l'Ambiente dell'Unione Europea (COM(2001)31); il Libro Verde sulla politica integrata relativa ai prodotti (COM(2001)68); la Comunicazione della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg "Sviluppo Sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile" e successive revisioni e aggiornamenti (COM(2001)264); la Comunicazione della Commissione - Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti e successive revisioni e aggiornamenti (COM(2003)301); la Comunicazione della Commissione - Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano e successive revisioni e aggiornamenti (COM(2004)60); la Comunicazione della Commissione - Environmental Technologies Action Plan - ETAP Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea (COM(2004)38); il Primo rapporto sullo stato d'attuazione ETAP (COM(2005)16); il Progetto di Dichiarazione sui Principi guida dello Sviluppo Sostenibile (COM(2005)218); la Comunicazione della Commissione Europea sulla "Politica di coerenza per lo sviluppo" (2005); la Strategia italiana d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile delibera CIPE n.57/2002. In particolare, il GPP e la sua concreta attuazione sono illustrati all'interno dei seguenti documenti normativi: la Comunicazione della Commissione sulla Politica integrata dei prodotti - sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale" (COM(2003)302); che ha invitato gli Stati membri ad adottare un Piano d'azione nazionale sul GPP entro il 2006; la Comunicazione interpretativa (COM(2001)274) "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti", che illustra le possibilità offerte dalla normativa sugli appalti di integrare criteri ambientali nelle diverse fasi delle procedure d'acquisto. V., inoltre, Commissione Europea, Manuale Buying Green! (2004).

48 V. Considerando 5: «Conformemente all'Articolo 6 del trattato, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente sono integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'Articolo 3 del trattato, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. La presente direttiva chiarisce dunque in che modo le amministrazioni aggiudicatrici possono contribuire alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile garantendo loro al tempo stesso di poter ottenere per i loro appalti il miglior rapporto qualità/prezzo».

49 P. CLARIZIA, K. PECI, *Il mercato dei contratti pubblici*, in L. TORCHIA (a cura di), *La dinamica del diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 190.

50 AA.VV., *Art. 30*, in F. CARINGELLA (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 261.

51 M. CAFAGNO, A. FARÌ, *I principi e il complesso ruolo dell'amministrazione nella disciplina dei contratti per il perseguimento degli interessi pubblici* (artt. 29, 30, 34, 50, 51), in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, II ed., Torino, Giappichelli, 2019, pp. 201-226.



durante la “stagione” del c.d. *Green New Deal* europeo<sup>52</sup>. A ben vedere, questa fase si è necessariamente rimodulata alla luce dell’esperienza connessa alla pandemia da Covid -19 e, anche in questo caso, alle gravi crisi ad essa conseguenti, che hanno condotto all’emersione della stagione della pianificazione che si traduce nell’attuazione del *Next generation EU* e nella pianificazione di ripresa e resilienza apprestata dagli Stati membri.

Nel quadro dell’evoluzione normativa che nel contesto italiano ha determinato l’emersione delle considerazioni di carattere ambientale nell’ambito della contrattualistica pubblica, l’istituto dei criteri ambientali minimi è stato oggetto delle previsioni contenute nel “*Piano per la sostenibilità ambientale dei consumi del settore della pubblica amministrazione*” (PAN GPP) del 2008, successivamente modificato dal decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 4 aprile 2013 e recentemente sostituito con decreto del 3 agosto 2023, recante “*Approvazione del piano d’azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione 2023*”; introdotto dall’art. 18 della l. n. 221/2015 recante “*Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali*”<sup>53</sup>; disciplinato dall’art. 34 in tema di “Criteri

52 V. Comunicazione 640/2019 (Green Deal Europeo); Comunicazione 2172020 (Piano d’investimenti per un’Europa sostenibile); Comunicazione 102/2020 (Una nuova strategia industriale europea).

53 In vigore dal 2 febbraio 2016 al 18 aprile 2016, l’art. 18 (Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi) della legge 221/2015 disponeva che: «1. Dopo l’articolo 68 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, è inserito il seguente: «Art. 68-bis (Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli affidamenti di servizi). - 1. Nell’ambito delle categorie per le quali il Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione, di cui al decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 107 dell’8 maggio 2008, predisposto in attuazione dei commi 1126 e 1127 dell’articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede l’adozione dei criteri ambientali minimi di cui all’articolo 2 del citato decreto 11 aprile 2008, è fatto obbligo, per le pubbliche amministrazioni, ivi incluse le centrali di committenza, di contribuire al conseguimento dei relativi obiettivi ambientali, coerenti con gli obiettivi di riduzione dei gas che alterano il clima e relativi all’uso efficiente delle risorse indicati nella comunicazione della Commissione europea “Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse” [COM (2011) 571 definitivo], attraverso l’inserimento, nella documentazione di gara pertinente, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei sottoindicati decreti, relativi alle seguenti categorie di forniture e affidamenti: a) acquisto di lampade a scarica ad alta intensità, di alimentatori elettronici e di moduli a LED per illuminazione pubblica, acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica: decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 23 dicembre 2013, pubblicato nel supplemento ordinario n. 8 alla Gazzetta Ufficiale n. 18 del 23 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; b) attrezzature elettriche ed elettroniche d’ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici: decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 dicembre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; c) servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici: decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 7 marzo 2012, pubblicato nel supplemento ordinario n. 57 alla Gazzetta Ufficiale n. 74 del 28 marzo 2012, e successivi aggiornamenti. 2. L’obbligo di cui al comma 1 si applica per almeno il 50 per cento del valore delle gare d’appalto sia sopra che sotto la soglia di rilievo comunitario previste per le seguenti categorie di forniture e affidamenti oggetto dei decreti recanti criteri ambientali minimi sottoindicati: a) affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani: allegato 1 al decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 58 dell’11 marzo 2014, e successivi aggiornamenti; b) forniture di cartucce toner e cartucce a getto di inchiostro, affidamento del servizio integrato di ritiro e fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro: allegato 2 al decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 13 febbraio 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 58 dell’11 marzo 2014, e successivi aggiornamenti; c) affidamento del servizio di gestione del verde pubblico, per acquisto di ammendanti, di piante ornamentali, di impianti di irrigazione: decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela

di sostenibilità energetica e ambientale” del d.lgs. n. 50/2016, come modificato dal d.lgs. n. 56/2017, che ne ha affermato il carattere dell’obbligatorietà<sup>54</sup>.

Come poc’anzi anticipato, l’ultima e recente tappa è segnata dal nuovo codice dei contratti pubblici, che si occupa di criteri ambientali minimi al suo art. 57, comma 2, mentre il primo comma della stessa norma si occupa di (“Clausole sociali del bando di gara”).

In linea con le indicazioni della legge delega<sup>55</sup>, il citato art. 57, comma 2, dispone che: «Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l’inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi, definiti per specifiche categorie di appalti e concessioni, differenziati, ove tecnicamente opportuno, anche in base al valore dell’appalto o della concessione, con decreto del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica e conformemente, in riferimento all’acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto dall’articolo 130». Tali criteri, in particolare quelli premianti, «sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l’applicazione del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell’articolo 108, commi 4 e 5».

---

del territorio e del mare 13 dicembre 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 13 del 17 gennaio 2014, e successivi aggiornamenti; d) carta per copia e carta grafica: decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 4 aprile 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 102 del 3 maggio 2013, e successivi aggiornamenti; e) ristorazione collettiva e derrate alimentari: allegato 1 al decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2011, e successivi aggiornamenti; f) affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l’igiene: decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 24 maggio 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 20 giugno 2012, e successivi aggiornamenti; g) prodotti tessili: allegato 1 al decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 22 febbraio 2011, pubblicato nel supplemento ordinario n. 74 alla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19 marzo 2011, e successivi aggiornamenti; h) arredi per ufficio: allegato 2 al decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 22 febbraio 2011, pubblicato nel supplemento ordinario n. 74 alla Gazzetta Ufficiale n. 64 del 19 marzo 2011, e successivi aggiornamenti. 3. Il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, prevede un incremento progressivo della percentuale di cui al comma 2, relativamente ai prodotti e servizi di cui all’allegato 1 al decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare 25 luglio 2011, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 220 del 21 settembre 2011, nell’arco di cinque anni, e aggiorna l’allegato medesimo, con la possibilità di prevedere ulteriori forme di certificazione ambientale, opportunamente regolamentate. 4. L’obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica anche alle forniture di beni e servizi e agli affidamenti di lavori oggetto di ulteriori decreti ministeriali di adozione dei relativi criteri ambientali minimi. 5. Ciascun soggetto obbligato all’attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo è tenuto a pubblicare nel proprio sito internet istituzionale i bandi e i documenti di gara con le relative clausole contrattuali recanti i relativi criteri ambientali minimi, nonché l’indicazione dei soggetti aggiudicatari dell’appalto e i relativi capitolati contenenti il recepimento dei suddetti criteri ambientali minimi». 2. Dall’attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le attività ivi previste sono svolte nell’ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali già previste a legislazione vigente».

54 S. VILLAMENA, *Codice dei contratti pubblici 2016. Nuovo lessico ambientale, clausole ecologiche, sostenibilità, economicità*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2017, 3.

55 Art. 1, co.2, lett. f, legge delega 21 giugno 2022, n. 78: «previsione di misure volte a garantire il rispetto dei criteri di responsabilità energetica e ambientale nell’affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione, in particolare attraverso la definizione di criteri ambientali minimi, da rispettare obbligatoriamente, differenziati per tipologie ed importi di appalto e valorizzati economicamente nelle procedure di affidamento». Cfr. C. CARUSO, *Infrastrutture, contratti pubblici e sostenibilità ambientale e sociale nel nuovo Codice: quid novi?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2023, 3, p. 75.

Occorre, poi, ulteriormente soffermarsi sull'ultima parte dell'art. 57, comma 2, ai sensi del quale «le stazioni appaltanti valorizzano economicamente le procedure di affidamento di appalti e concessioni conformi ai criteri ambientali minimi. Nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica».

In riferimento alla mancata riproduzione di quanto previsto dal previgente art. 34 del d.lgs. n. 50/2016, in virtù del quale l'obbligo di introduzione dei criteri ambientali minimi avrebbe dovuto applicarsi agli affidamenti di qualunque importo relativamente alle forniture, ai servizi e ai lavori riconducibili agli ambiti individuati dal Piano d'azione, si segnala la recente, condivisibile, ricostruzione secondo la quale l'art. 48, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 prevede che ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano le disposizioni del Codice dei contratti pubblici salvo non siano derogate dalla Parte I del libro II e, dunque, «in assenza di una diversa previsione» l'obbligo di introduzione dei criteri ambientali minimi valga altresì per i contratti di importo inferiore alle soglie stabilite dall'art. 14 del medesimo Codice<sup>56</sup>.

#### **4.1. Aspetti funzionali, organizzativi e procedurali**

Alcune ulteriori riflessioni meritano gli aspetti funzionale, organizzativo e procedurale dei criteri ambientali minimi.

In relazione al primo aspetto, i criteri ambientali minimi riflettono la logica che risiede alla base della “cornice” degli appalti verdi, contribuendo, trasversalmente, alla funzione di emersione del “giudizio di rilevanza del valore ambientale”<sup>57</sup> sul piano dell'operatività di un ampio compendio di istituti giuridici della procedura ad evidenza pubblica<sup>58</sup>.

Sul piano organizzativo, si rileva che l'elaborazione dei criteri ambientali minimi segue un *iter* abbastanza articolato che investe una pluralità di soggetti pubblici e privati. In particolare, tale elaborazione rientra fra i compiti assegnati al Comitato di Gestione per l'attuazione del PAN GPP, che si avvale di Gruppi di lavoro tecnici composti da rappresentanti ed esperti della Pubblica amministrazione e delle centrali di committenza, di enti di ricerca, di università, nonché dei referenti delle associazioni di categoria degli operatori economici del settore di riferimento. I criteri ambientali minimi, così elaborati, vengono adottati con Decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> S. VERNILE, *Nuovo codice dei contratti pubblici e criteri ambientali minimi per l'economia circolare*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, 2023, 3.

<sup>57</sup> G.G. GIAMMARELLI, E. CICCARESE, *Green e-procurement*, Milano, Giuffrè, 2021, pp. 12-15.

<sup>58</sup> Invero, il principio di integrazione delle politiche ambientali impone la considerazione delle esigenze di carattere ecologico anche rispetto ad attività non immediatamente funzionali alla tutela ambientale, facendo sì che “ogni intervento normativo, ogni azione amministrativa, in qualsiasi materia, in qualsiasi settore di attività, deve sempre farsi carico del problema della tutela ambientale”. M. RENNA, *I principi in materia di tutela dell'ambiente*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2012, pp. 1-2.

<sup>59</sup> I criteri ambientali minimi si riferiscono a specifiche “categorie” di forniture e affidamenti attualmente in fase di ampliamento. A marzo 2023 è stato adottato il decreto direttoriale che stabilisce la programmazione delle attività volte alla definizione dei criteri ambientali minimi preliminari all'adozione dei relativi decreti ministeriali, per l'anno 2023. Dalle informazioni fornite dalla pagina istituzionale [www.gpp.mite.gov.it](http://www.gpp.mite.gov.it), al 4.02.2024, tra i criteri ambientali minimi in vigore si annoverano: Fornitura, servizio di noleggio e servizio di

Sul versante procedurale, occorre ulteriormente richiamare l'art. 83 del nuovo codice dei contratti pubblici laddove, nel dettagliare anche elementi particolari, che contraddistinguono le procedure e alcune condizioni di sviluppo, specifica come i bandi di gara e gli avvisi devono, riportare, oltre al codice identificativo gara e la durata del procedimento di gara, anche i criteri ambientali minimi, se applicabili alla procedura in forza di quanto previsto dall'art. 57, comma 2 dello stesso Codice.

Restano aperte alcune questioni interpretative sorte con riguardo alla disciplina previgente: le interpretazioni giurisprudenziali finora espresse continuano a rappresentare un utile contributo per l'esame dell'istituto.

Ad esempio, quelle che riguardano l'ipotesi di mancata conformazione dei bandi di gara ai criteri ambientali minimi. A tal proposito, si segnala la giurisprudenza amministrativa

estensione della vita utile di arredi per interni (approvato con d.m. 23 Giugno 2022 n. 254, GURI n. 184 del 8 dicembre 2022 - in vigore dal 6 dicembre 2022); Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di progettazione di parchi giochi, la fornitura e la posa in opera di prodotti per l'arredo urbano e di arredi per gli esterni e l'affidamento del servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria di prodotti per arredo urbano e di arredi per esterni. Adottati con d.m. 7 febbraio 2023, pubblicato nella G.U. n. 69 del 22 marzo 2022. In vigore il 20 luglio 2023; Forniture di ausili per l'incontinenza (approvato con d.m. 24 dicembre 2015, in G.U. n. 16 del 21 gennaio 2016); Forniture di calzature da lavoro non DPI e DPI, articoli e accessori in pelle (approvato con d.m. 17 maggio 2018, in G.U. n. 125 del 31 maggio 2018); Acquisto di carta per copia e carta grafica (approvato con d.m. 4 aprile 2013, in G.U. n. 102 del 3 maggio 2013); 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. (approvato con d.m. 17 ottobre 2019, in G.U. n. 261 del 7 novembre 2019); Affidamento di servizi di progettazione e affidamento di lavori per interventi edilizi (approvato con d.m. 23 giugno 2022 n. 256, GURI n. 183 del 8 agosto 2022 - in vigore dal 4 dicembre 2022); Servizio di organizzazione e realizzazione di eventi (approvato con d.m. 19 ottobre 2022 n. 459, G.U. n. 282 del 2 dicembre 2022); 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 (approvato con d.m. 27 settembre 2017, in G.U. n. 244 del 18 ottobre 2017); Servizio di illuminazione pubblica (approvato con d.m. 28 marzo 2018, in G.U. n. 98 del 28 aprile 2018); Affidamento del servizio di lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria (approvato con d.m. 9 dicembre 2020 in GURI n. 2 del 4/01/2021); Affidamento del servizio di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile, sanitario e per i prodotti detergenti (approvato con d.m. 51 del 29 gennaio 2021, in GURI n. 42 del 19 febbraio 2021); Decreto Correttivo n. 24 settembre 2021 del Ministero della Transizione ecologica, recante Modifica del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 29 gennaio 2021, recante «Criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile, sanitario e per i prodotti detergenti». Pubblicato in G.U.R.I. n. n. 236 del 2 ottobre 2021; 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 (approvato con d.m. 23 giugno 2022 n.255, GURI n. 182 del 5 agosto 2022 - in vigore dal 3 dicembre 2022); Servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari (approvato con d.m. n. 65 del 10 marzo 2020, in G.U. n.90 del 4 aprile 2020); Criteri Ambientali Minimi per gli affidamenti relativi ai servizi di ristoro e alla distribuzione di acqua di rete a fini potabili (approvato con d.m. 6 novembre 2023, in G.U. n. 282 del 2 dicembre 2023, in vigore dal 1° aprile 2024); Affidamento servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento (approvato con d.m. 7 marzo 2012, in G.U. n.74 del 28 marzo 2012); Affidamento del servizio di stampa gestita, affidamento del servizio di noleggio di stampanti e di apparecchiature multifunzione per ufficio e acquisto o il leasing di stampanti e di apparecchiature multifunzione per ufficio (approvato con d.m. 17 ottobre 2019, in G.U. n. 261 del 7 novembre 2019); Criteri Ambientali Minimi (CAM) per le forniture ed il noleggio di prodotti tessili e per il servizio di restyling e finissaggio di prodotti tessili. Adottati con d.m. 7 febbraio 2023, pubblicato nella G.U. n. 70 del 23 marzo 2023. In vigore dal 22 maggio 2023; 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 (approvato con d.m. 17 giugno 2021, pubblicato in G.U.R.I. n. 157 del 2 luglio 2021); Servizio di gestione del verde pubblico e fornitura prodotti per la cura del verde (approvato con d.m. n. 63 del 10 marzo 2020, in G.U.

secondo la quale, per considerare correttamente integrata dai criteri ambientali minimi la *lex specialis* di gara, non sarebbe sufficiente un generico riferimento alle disposizioni vigenti, né il mancato richiamo all'interno della legge di gara potrebbe essere superato dall'occasionale rispetto dei criteri ambientali minimi nell'offerta risultata aggiudicataria<sup>60</sup>. Ciò, tuttavia, non comporta per gli operatori economici un onere di immediata impugnazione del bando eventualmente privo del necessitato rinvio ai criteri ambientali minimi applicabili, trovando applicazione il principio secondo il quale la contestazione immediata è richiesta solo là dove le clausole del bando siano escludenti o impeditive, tali cioè da non consentire al concorrente di partecipare utilmente alla gara perché impositive di oneri manifestamente sproporzionati oppure perché rendono la partecipazione irragionevolmente difficoltosa o addirittura impossibile, imponendo condizioni negoziali eccessivamente onerose e non convenienti; diversamente, allorché la partecipazione alla gara sia comunque possibile, l'eventuale illegittimità della *lex specialis* per il mancato recepimento dei criteri ambientali minimi può essere fatta valere soltanto contestualmente agli esiti della gara<sup>61</sup>.

D'altra parte è stata prospettata la percorribilità di un'altra soluzione, ossia l'etero-integrazione della disciplina di gara<sup>62</sup>.

Si ritiene utile, inoltre, interessante ricordare alcuni passaggi di una recente vicenda processuale che trae origine dall'impugnazione, per la lamentata previsione di regole di partecipazione irragionevoli, tali da precludere la possibilità di presentazione di un'offerta congrua ed economicamente sostenibile, di un bando/disciplinare per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti di spazzamento di un Comune, nel cui ambito si lamentava che venisse fatto un riferimento generico al quadro normativo vigente dei criteri ambientali minimi di riferimento. Inoltre, tra le anomalie lamentate, figuravano: la lamentata sottostima del costo del personale; la lamentata sottostima del costo degli automezzi; il contestato costo annuo delle attrezzature da installare presso il centro di raccolta.

Il Collegio, sospendendo nelle more in via cautelare i provvedimenti impugnati, ha disposto l'espletamento della verifica, al fine di analizzare le relazioni di stima dei costi sulla scorta delle quali era stato redatto il bando/disciplinare oggetto della contestazione, e di valutare le lamentate anomalie per ciascuna voce che concorresse a determinare l'importo posto a base di gara. In particolare, il Collegio ha disposto che il Verificatore dovesse accertare se i costi fossero sottostimati «al punto da impedire all'operatore di formulare un'offerta economicamente sostenibile, e che possa essere ritenuta seria, congrua ed attendibile».

Nella sede della verifica, venivano riscontrate alcune criticità nella documentazione progettuale, tra cui, ad esempio, la differenza tra i "costi in ammortamento" considerati nel bando per gli automezzi e i costi che ottenuti a seguito dell'analisi di mercato svolta nell'ambito della verifica, e, in conclusione, la sottostima dei costi da parte del Comune.

Alla luce delle risultanze dell'istruttoria, il giudice adito ha accolto il ricorso ed ha annullato i provvedimenti impugnati. Nella sede della motivazione, viene richiamato

---

n.90 del 4 aprile 2020).

60 Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8773, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

61 Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8733, cit.; Cons. Stato, sez. V, 3 febbraio 2021, n. 972 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

62 Si segnala Cons. Stato, sez. III, 21 gennaio 2022, n. 397, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), laddove, seppur nella sede di un *obiter dictum*, chiarisce che i criteri ambientali minimi costituiscono «prescrizioni», dunque nell'ipotesi di omesso richiamo da parte della *lex specialis*, i criteri ambientali minimi sono suscettibili di integrare quest'ultima *ab externo*, al fine di conformarla alle disposizioni di legge sovraordinate.

quell'orientamento giurisprudenziale secondo il quale «lungi dal risolversi in mere norme programmatiche, costituiscono in realtà obblighi immediatamente cogenti per le stazioni appaltanti, come si desume plasticamente dal terzo comma dell'art. 34»<sup>63</sup>. Oltre che per gli aspetti appena evidenziati, la pronuncia in esame merita una particolare attenzione perché offre numerosi spunti di riflessione sul significativo legame che traspare tra la "sfera" della sostenibilità ambientale e quella della sostenibilità economica, che permea l'intera disciplina degli "appalti verdi".

#### **4.2. Servizi pubblici e criteri ambientali minimi: alcuni esempi**

Le coordinate appena delineate trovano un interessante riscontro nella sede dei d.m. introduttivi di criteri ambientali minimi. Alcuni tra questi intercettano settori merceologici che rientrano nel campo oggettivo della produzione di un pubblico servizio.

Ne sono un esempio i criteri ambientali minimi inerenti al verde pubblico, all'illuminazione pubblica, al trasporto, alla gestione dei rifiuti e alla ristorazione collettiva. Seppur funzionali all'introduzione di criteri ambientali in riferimento a prestazioni estremamente eterogenee sotto il profilo oggettivo, come si tenterà di dimostrare, tali d.m. sono attraversati da vari fili conduttori che presentano alcune caratteristiche comuni sia sotto il profilo funzionale e metodologico, sia sotto il profilo delle misure organizzative e procedurali.

##### **4.2.1. Sul verde pubblico**

I criteri ambientali minimi sul verde pubblico sono disciplinati dal d.m. n. 63 del 10 marzo 2020 sui criteri ambientali minimi relativi al settore merceologico dei "servizi urbani e al territorio", per il "servizio di gestione e manutenzione del verde pubblico e la fornitura di prodotti per la cura del verde"<sup>64</sup>.

La finalità dichiarata è quella di «incrementare e valorizzare il patrimonio del verde pubblico, considerati i noti e importanti benefici sulla salute umana e sull'ambiente», mediante un approccio sistematico, integrato ed innovativo alla gestione del verde intesa sia come manutenzione dell'esistente e sua valorizzazione, sia come realizzazione del nuovo, applicando una logica di "sistema" con una "visione olistica" proiettata «sul lungo termine piuttosto che mirata all'immediato e alla gestione delle emergenze».

L'ambito oggettivo del d.m. dimostra di estendersi oltre la definizione dei criteri per la scelta del contraente che possieda requisiti di carattere ambientale tali da poter accedere al mercato della gestione del verde sul territorio, poiché, in alcune sue parti, sembrerebbe incidere anche del metodo.

Ciò si riscontra ad esempio in quella parte del d.m. nel quale vengono fissati i contenuti per la progettazione di nuove aree verdi e di riqualificazione e gestione di aree esistenti, specificando che «è necessario disporre di analisi del terreno, possibilmente eseguite secondo i metodi e i parametri normalizzati di prelievo e di analisi pubblicati dalla Società italiana della scienza del suolo S.I.S.S. che stabiliscono le caratteristiche fisiche e chimiche e la qualità della sostanza organica presente nel suolo oggetto di progettazione». Ancora, nel configurare «ogni opera di verde urbano» quale «frammento della complessa rete dell'«Infrastruttura

63 T.A.R. Campania, Salerno, 16 giugno 2023, n. 1344, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), nel cui ambito viene richiamata la motivazione della decisione Cons. Stato, Sez. V, 3 febbraio 2021, n. 972, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

64 Il servizio di manutenzione del verde pubblico è un servizio pubblico locale a rilevanza economica, così come sottolineato con deliberazione n. 6/2015 dal Comitato per lo Sviluppo del Verde Pubblico istituito presso il MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare).

verde della città», il d.m. evidenzia che «affinché tale struttura sia efficace sul piano della fornitura di servizi ecosistemici, è necessario che risponda ad un approccio “che copia” criteri e regole di natura (Nature based solution)».

#### **4.2.2. Sull'illuminazione pubblica**

I criteri ambientali minimi in tema di illuminazione pubblica si articolano in quelli dedicati all' "Acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica, l'affidamento del servizio di progettazione di impianti per illuminazione pubblica" (d.m. 27 settembre 2017) e quelli per l' "affidamento del servizio di illuminazione pubblica" (d.m. 28 marzo 2018).

In entrambe le premesse ai due d.m. si specifica che i criteri ambientali minimi sono stati definiti tenendo conto «che le Amministrazioni pubbliche operano in contesti e condizioni operative molto diversi, a partire dalla disponibilità di informazioni sullo stato degli impianti e delle risorse economiche per eventuali interventi di riqualificazione” essendo peraltro riconosciuto che “gli stessi impianti possono trovarsi in situazioni molto diverse in relazione al rispetto della normativa, all’aggiornamento tecnologico ed al livello di efficienza energetica».

Soffermandosi, in questa sede, sul Servizio di Illuminazione Pubblica, quest’ultimo, ai fini del d.m. 28 marzo 2018, gode di una nozione particolarmente ampia, che comprende: la gestione degli impianti di illuminazione pubblica che, a sua volta, è costituita da: la conduzione degli impianti di illuminazione; la manutenzione ordinaria e straordinaria conservativa degli impianti di illuminazione; la verifica periodica, con cadenza prestabilita a seconda del livello prescelto degli impianti di illuminazione; ed inoltre può comprendere: la fornitura di energia elettrica per l'alimentazione degli impianti di illuminazione pubblica ed eventualmente per l'alimentazione degli impianti di segnaletica luminosa; un censimento degli impianti di illuminazione pubblica a cura del fornitore; la definizione di un progetto definitivo ovvero esecutivo degli interventi di riqualificazione dell'impianto di illuminazione pubblica e la eventuale realizzazione dei lavori previsti da un progetto esecutivo degli interventi di riqualificazione dell'impianto di illuminazione pubblica; altre attività inerenti la conduzione o la manutenzione degli impianti di illuminazione pubblica aggiuntive rispetto a quanto già indicato; la gestione degli impianti di segnaletica luminosa.

Anche in questo caso, come in quello precedentemente esaminato, la definizione dei criteri per la scelta del contraente abbraccia un contenuto particolarmente ampio di istituti dell'evidenza pubblica, soffermandosi, su: oggetto e durata dell'affidamento; requisiti dei candidati; diritti umani e condizioni di lavoro; specifiche tecniche (censimento analisi energetica, valutazione degli indici prestazionali, con specifiche determinazioni in riferimento al progetto definitivo e al progetto esecutivo); criteri premianti (in riferimento al progetto definitivo e al progetto esecutivo, gestione); fornitura di energia elettrica; clausole contrattuali.

Seguono undici schede tematiche, delle quali due dedicate al censimento di livello 1 e a quello di livello 2, e nove dedicate a: indici prestazionali; conformità normativa; riqualificazione energetica; riqualificazione urbana; servizi intelligenti; livello gestazionale, progetto di fattibilità tecnico-economica; progetto definitivo; progetto esecutivo.

#### **4.2.3. Sul trasporto**

Il servizio di trasporto riceve un'attenzione nella sede del d.m. 17 giugno 2021 in materia di «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».

Il campo oggettivo di applicazione è circoscritto alla funzione di «fornire alcune indicazioni per le stazioni appaltanti» e di «stabilire criteri ambientali minimi per: l'acquisto il *leasing*, la locazione, il noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada; l'acquisto di grassi ed oli lubrificanti per i veicoli adibiti al trasporto su strada; l'affidamento di servizi di trasporto pubblico terrestre, servizi speciali di trasporto passeggeri su strada; servizi di trasporto non regolare di passeggeri, di trasporti postali su strada, di trasporto colli, di consegna postale, di consegna colli e per l'acquisizione dei veicoli e dei lubrificanti nei servizi di raccolta dei rifiuti.

Come specificato dallo stesso d.m., quest'ultimo è parte integrante del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione ed è conforme alle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 4 del d.lgs. 3 marzo 2011, n. 24 di attuazione della Direttiva 33/2009/CE relativa alla promozione di veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico del trasporto su strada.

Occorre, a tal proposito, aprire una breve parentesi e ricordare, che ai sensi dell'art. 4, commi 2 e 4, del sopra citato d.lgs., le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori e "taluni operatori" debbono tener conto dell'impatto energetico e di taluni impatti ambientali al momento dell'acquisizione dei veicoli adibiti al trasporto su strada, tramite - appunto - l'applicazione dei criteri ambientali minimi.

Tornando all'analisi del d.m., quest'ultimo sotto il profilo strutturale contiene alcune indicazioni di carattere generale quali alcuni suggerimenti finalizzati alla valorizzazione ambientale delle esigenze di mobilità, l'elenco della normativa ambientale di riferimento, altri suggerimenti proposti alle stazioni appaltanti in relazione all'espletamento della relativa gara d'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici per l'esecuzione del contratto.

Prendendo, a scopo esemplificativo, in esame le considerazioni ambientali relative all'utilizzo e alla manutenzione dei veicoli adibiti al trasporto pubblico, contenute nel par. 4.3 del d.m., si segnala la specifica attenzione che viene dedicata alla problematica legata agli impatti ambientali in fase di esercizio dei veicoli e all'esigenza di considerare i profili legati allo stile di guida, al tipo di carburante utilizzato, al tipo di pneumatici e oli lubrificanti, alla pressione degli pneumatici e all'uso degli impianti di climatizzazione.

Una interessante caratteristica dell'impianto complessivo del d.m. risiede nella parte in cui, per un verso, si affrontano le considerazioni ambientali relative all'acquisizione dei mezzi destinati al trasporto pubblico, per altro verso si rileva che, nell'ottica di una visione più ampia delle politiche di *green public procurement*, è fondamentale adottare tutte le soluzioni e gli investimenti che rendono più efficiente il servizio di trasporto pubblico, individuate nell'ambito di appositi piani urbani del traffico e della mobilità.

#### **4.2.4. Sulla gestione dei rifiuti**

Il servizio di gestione dei rifiuti è inciso dalla disciplina dei criteri ambientali minimi dettata dal d.m. 23 giugno 2022 n.255 recante «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».

Un aspetto che viene preliminarmente affrontato dal d.m. è quello del rapporto con le disposizioni dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA).



Com'è noto, l'Autorità appena citata esplica la rilevante funzione di regolazione nei settori dell'energia elettrica, del gas, del sistema idrico e, da alcuni anni, anche dei rifiuti<sup>65</sup>. Tentando di offrire una classificazione dei provvedimenti che la stessa emana nell'ambito della sua attività, si distinguono gli atti di regolazione generale, che hanno come destinatari i soggetti che operano nel settore che costituisce oggetto della regolazione, classificabili, a loro volta, in atti di regolazione tariffaria e atti di regolazione non tariffaria<sup>66</sup>.

In particolare, secondo quanto è previsto dal d.m. le stazioni appaltanti, nell'inserire i criteri ivi contenuti nei bandi e nella documentazione di gara, dovranno tenere conto e integrare le disposizioni dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) in materia di gestione dei rifiuti urbani. Nel caso di sopravvenuti atti regolatori dell'Autorità che dovessero incidere su alcuni criteri definiti dal presente documento, «gli stessi dovranno intendersi sostituiti dalle nuove disposizioni nelle more dell'aggiornamento dello stesso»<sup>67</sup>.

In riferimento all'ambito oggettivo di applicazione, il d.m. stabilisce i criteri ambientali minimi per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e per il servizio di pulizia e spazzamento.

In riferimento all'approccio metodologico, viene espressamente specificato che i criteri ambientali minimi «affrontano i diversi aspetti ambientali associati al ciclo di vita del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani del servizio di pulizia e spazzamento e connesse forniture, proponendo soluzioni che favoriscono la riduzione complessiva degli

---

65 Cfr. art. 1, comma 527, l. n. 205/2017: «Al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea, superando così le procedure di infrazione già avviate con conseguenti benefici economici a favore degli enti locali interessati da dette procedure, sono attribuite all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, come ridenominata ai sensi del comma 528, con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, le seguenti funzioni di regolazione e controllo, in particolare in materia di: a) emanazione di direttive per la separazione contabile e amministrativa della gestione, la valutazione dei costi delle singole prestazioni, anche ai fini della corretta disaggregazione per funzioni, per area geografica e per categorie di utenze, e definizione di indici di valutazione dell'efficienza e dell'economicità delle gestioni a fronte dei servizi resi; b) definizione dei livelli di qualità dei servizi, sentiti le regioni, i gestori e le associazioni dei consumatori, nonché vigilanza sulle modalità di erogazione dei servizi; c) diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza; d) tutela dei diritti degli utenti, anche tramite la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati; e) definizione di schemi tipo dei contratti di servizio di cui all'articolo 203 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152; f) predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio «chi inquina paga»; g) fissazione dei criteri per la definizione delle tariffe di accesso agli impianti di trattamento; h) approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento; i) verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi; l) formulazione di proposte relativamente alle attività comprese nel sistema integrato di gestione dei rifiuti da assoggettare a regime di concessione o autorizzazione in relazione alle condizioni di concorrenza dei mercati; m) formulazione di proposte di revisione della disciplina vigente, segnalandone altresì i casi di gravi inadempienze e di non corretta applicazione; n) predisposizione di una relazione annuale alle Camere sull'attività svolta».

66 E. QUADRI, *I provvedimenti tipici dell'ARERA: la loro classificazione e i riflessi sull'ambito del sindacato giurisdizionale*, 11 marzo 2019, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

67 Cfr. d.m. 255, 2022, cit.

impatti ambientali correlati, tenendo in considerazione il contesto di mercato e gli attuali modelli organizzativi dei servizi di igiene urbana, nonché le specificità territoriali in cui vengono erogati».

Sotto il profilo funzionale, tali i criteri ambientali minimi sono preposti al perseguimento dei seguenti obiettivi: prevenire la produzione di rifiuti: attraverso azioni di sensibilizzazione degli utenti e la promozione dello scambio e del riuso; massimizzare la quantità e la qualità della raccolta differenziata, ponendo obiettivi sfidanti ma in linea con le disposizioni normative sull'economia circolare; diffondere beni riciclabili e contenenti materiale riciclato: attraverso l'acquisizione di contenitori e sacchetti in materiale riciclato e riciclabili e la promozione di filiere del riciclo; ridurre gli impatti del trasporto: attraverso la riduzione del peso dei rifiuti trasportati, ad esempio promuovendo il compostaggio di prossimità, ottimizzando i percorsi, promuovendo innovazioni tecnologiche per i mezzi utilizzati e la loro gestione<sup>68</sup>.

#### **4.2.5. Sulla ristorazione collettiva**

Il servizio di ristorazione collettiva riceve uno spazio nell'ambito del d.m. 10 marzo 2020 recante "Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari".

Tra le principali linee direttrici tracciate dal d.m. rientrano: la salvaguardia della biodiversità; la riduzione degli scarti alimentari a seconda della destinazione del servizio; la prevenzione dei rifiuti e di altri impatti lungo il ciclo di vita del servizio; la riduzione dei consumi energetici e correlate emissioni di gas climalteranti; il sostegno alle economie locali ed anche i piccoli produttori.

Quanto all'oggetto e all'ambito di applicazione, i criteri ambientali minimi dettati dal d.m. sono adottati per le derrate alimentari e per il servizio di ristorazione collettiva.

Sotto il profilo definitorio, le derrate alimentari vengono inquadrare come "prodotti ortofrutticoli, prodotti ittici; latte e latticini, carne e derivati; uova e altri prodotti alimentari trasformati", il servizio di ristorazione collettiva viene inquadrato come "attività che include l'acquisto di alimenti e bevande; la preparazione dei pasti con le derrate alimentari acquistate; il trasporto e la somministrazione dei pasti; la pulizia della sala mensa, dei locali del centro cottura e delle attrezzature e stoviglie utilizzate; la gestione delle eccedenze alimentari derivanti dalla preparazione e dalla somministrazione dei pasti" (art. 2).

Il servizio di ristorazione collettiva è articolato con riferimento a tre settori: a) ristorazione scolastica; b) ristorazione per gli uffici, le università e le caserme; c) ristorazione per le strutture ospedaliere, assistenziali, socio-sanitarie e detentive (art. 1).

Quanto agli obiettivi, il d.m. si prefigge di affrontare diversi aspetti ambientali lungo il ciclo di vita dei servizi di ristorazione collettiva, dalla produzione delle derrate, alla loro distribuzione, al loro confezionamento, alla preparazione dei pasti, allo smaltimento dei rifiuti generati, proponendo soluzioni migliorative dal punto di vista ambientale lungo tutto il processo. Tali obiettivi sono stati individuati a partire dall'analisi degli impatti ambientali generati in ogni fase dell'espletamento dal servizio, tenendo in considerazione il contesto di mercato e i modelli organizzativi della ristorazione collettiva e differenziandoli a seconda dei diversi settori e utenti destinatari del servizio stesso.

L'Allegato 1 del d.m. contiene le linee guida per le stazioni appaltanti in riferimento ai criteri ambientali minimi per ciascuno singolo tipo di settore.

---

<sup>68</sup> Cfr. d.m. 255, 2022, cit.

Un esempio emblematico dalla cui analisi è possibile evincere la logica di fondo che caratterizza l'approccio applicato al settore merceologico in esame è offerto dai "Criteri ambientali per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica (asili nido, scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado)" (lett. c). In tale sede viene chiaramente articolata la sequenza delle clausole contrattuali che devono essere introdotte nella documentazione progettuale e di gara: in primo luogo, i requisiti degli alimenti, in riferimento ai quali si segnala che il decreto individua nel dettaglio la composizione dei pasti<sup>69</sup>, introducendo ulteriori specificazioni di dettaglio in riferimento a ciascuna tipologia di alimento<sup>70</sup>. Inoltre, le clausole contrattuali in relazione a: verifiche documentali<sup>71</sup>, flussi informativi<sup>72</sup>, prevenzione e gestione delle eccedenze alimentari<sup>73</sup>, formazione e

69 Sotto il profilo di carattere generale, nel documento viene specificato che "i pasti devono essere composti da una o più porzioni tra frutta, contorno, primo e/o secondo piatto costituiti interamente da alimenti biologici (o altrimenti qualificati, ad esempio a marchio DOP, con certificazione SQNPI, SQNZ etc.) o, se previsti, da piatti unici costituiti da uno o più degli ingredienti principali biologici o altrimenti qualificati in modo tale che, per ciascuna delle categorie di alimenti sotto elencate, sia garantita su base trimestrale la somministrazione di alimenti con i seguenti requisiti: frutta, ortaggi, legumi, cereali: biologici per almeno il 50% in peso. Almeno un'ulteriore somministrazione di frutta deve essere resa, se non con frutta biologica, con frutta certificata nell'ambito del Sistema di qualità nazionale di produzione integrata o equivalenti".

70 Tanto premesso, il documento si sofferma su alcune ulteriori specificazioni di dettaglio sulle singole tipologie di prodotto, ad esempio laddove si sofferma sul tema dell'ortofrutta, la quale "non deve essere di quinta gamma e deve essere di stagione secondo il calendario di stagionalità adottato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ai sensi dell'art. 2 del decreto ministeriale 18 dicembre 2017 recante «Criteri e requisiti delle mense scolastiche biologiche» o, nelle more della relativa adozione, secondo il calendario di cui all'allegato A, oppure secondo i calendari regionali. Sono ammessi i piselli, i fagiolini, gli spinaci e la bieta surgelati e la frutta non stagionale nel mese di maggio; uova (incluse quelle pastorizzate liquide o con guscio): biologiche". Ancora un esempio: in relazione all'olio, come grasso vegetale per condimenti e cottura, «deve essere usato l'olio extravergine di oliva. Per almeno il 40% in capacità l'olio extravergine di oliva deve essere biologico. L'olio di girasole è ammesso per eventuali frittiture; altri oli vegetali possono essere usati nelle frittiture solo se idonei a detto uso alimentare ed in possesso di certificazioni riconosciute dalla Commissione Europea che ne garantiscano la sostenibilità ambientale, inclusa l'origine non da terreni ad alta biodiversità e ad elevate scorte di carbonio, così come definiti dall'art. 29 della direttiva (UE) n. 2018/2001».

71 Le stesse si svolgono a campione sulla documentazione fiscale pertinente, quale, ad esempio i documenti di trasporto o le fatture di una specifica categoria di alimenti acquistati e consegnati durante il trimestre di riferimento. Le fatture e i documenti di trasporto devono essere riconducibili esclusivamente al contratto affidato, pertanto devono riportare peso, tipo e caratteristiche (biologico, convenzionale, DOP, IGP, commercio equo e solidale, denominazione scientifica della specie ed il luogo di cattura per i prodotti ittici etc.) degli alimenti acquistati e consegnati, nonché i riferimenti della stazione appaltante o il CIG rilasciato dall'ANAC. Le verifiche in situ sono eseguite dal direttore dell'esecuzione del contratto o da altro personale appositamente indicato dalla scuola o dal comune, quali ad esempio i commissari mensa anche secondo quanto previsto dai regolamenti dei Comuni e degli enti gestori delle scuole non statali, senza preavviso e negli orari utili e nei locali rilevanti per la verifica della conformità di tutte le clausole previste nel contratto.

72 L'aggiudicatario deve fornire in tempi adeguati al direttore dell'esecuzione del contratto le informazioni relative alla somministrazione delle referenze biologiche o altrimenti qualificate (SQNPI, DOP, SQNZ, etc.) e delle specie dei prodotti ittici con relative denominazioni scientifiche che saranno offerte, affinché nei menù relativi alle settimane o al mese di riferimento possa essere resa evidenza dei prodotti biologici o altrimenti qualificati nonché delle specie ittiche che verranno somministrati nei vari pasti. Il menù, completo di tali informazioni, dovrà essere pubblicato on-line sul sito dell'istituto scolastico e del comune ed esposto in copia cartacea all'interno dell'edificio scolastico in modo tale di rendere edotta l'utenza sulle caratteristiche qualitative dei prodotti somministrati. Si applica l'art. 27 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 recante «Codice del consumo», nei casi di illiceità ivi previsti.

73 Per prevenire gli sprechi alimentari, il d.m. dispone, tra l'altro che «la porzionatura dei pasti deve avvenire somministrando il giusto numero di pezzi e attraverso l'uso di appropriati utensili quali mestoli, palette o

aggiornamenti professionali del personale addetto al servizio<sup>74</sup>; prevenzione dei rifiuti e altri requisiti dei materiali e oggetti destinati al contatto diretto con gli alimenti (MOCA)<sup>75</sup>; prevenzione e gestione dei rifiuti<sup>76</sup>; tovaglie, tovaglioli<sup>77</sup> pulizie dei locali e lavaggio delle stoviglie e delle altre superfici dure; servizio di ristorazione in centro di cottura interno<sup>78</sup>.

Sono inoltre previsti criteri premianti, nella documentazione di gara, attribuendovi una significativa quota del punteggio tecnico complessivo: laddove la stazione appaltante utilizzi il miglior rapporto qualità prezzo ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto: segnatamente in tema di chilometro zero e filiera corta; attuazione di soluzioni per diminuire gli impatti ambientali della logistica; comunicazione, ulteriori caratteristiche ambientali e sociali dei prodotti alimentari, acquacoltura biologica, prodotti ittici di specie non a rischio, prodotti ittici freschi, verifica delle condizioni di lavoro lungo le catene di fornitura.

---

schiumatole di diverse misure appropriate alle porzioni da servire in base all'età o alle diverse fasce scolastiche (scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado) per garantire la porzione idonea con una sola presa. Per prevenire gli sprechi alimentari le pietanze devono altresì essere somministrate al giusto punto di cottura (non bruciate, né ossidate o poco cotte). Le eventuali eccedenze alimentari, distinguendo tra primi, secondi, contorni, frutta, piatto unico e tra cibo servito e non servito, devono essere calcolate almeno approssimativamente e monitorate».

74 Il d.m. offre una descrizione molto dettagliata del profilo che attiene al personale. In particolare, viene previsto che «L'aggiudicatario impiega personale formato sugli argomenti previsti dalla normativa e, a seconda delle mansioni svolte, su argomenti specifici, quali: per gli addetti alla sala mensa e alla cucina: la porzionatura dei pasti, attraverso il giusto numero di pezzi e attraverso l'uso di appropriati utensili quali mestoli, palette o schiumatole di diverse misure appropriate alle porzioni da servire in base all'età o alle diverse fasce scolastiche (scuola dell'infanzia, primaria, secondaria di primo grado) per garantire la porzione idonea con una sola presa, ciò anche per prevenire gli sprechi alimentari; per gli addetti alla cucina: le tecniche di cottura per conservare i parametri originari di qualità nutrizionale e per consentire risparmi idrici ed energetici, le procedure per la minimizzazione dei consumi di acqua e di energia nella preparazione e nella conservazione dei pasti e per lo scongelamento. Verifica: entro sessanta giorni dall'inizio del servizio l'aggiudicatario deve trasmettere il programma di formazione del personale eseguito e l'elenco dei partecipanti. Analoga documentazione deve essere trasmessa per il personale assunto in corso di esecuzione contrattuale».

75 Per fare un esempio, nel d.m. viene dettagliatamente specificato che «I pasti sono somministrati e consumati in stoviglie riutilizzabili (bicchieri in vetro o in plastica dura non colorati, stoviglie, anche nelle scuole di infanzia, in ceramica o porcellana bianca e posate in acciaio inossidabile). Negli asili nido i biberon e le stoviglie riutilizzabili, inclusi bicchieri, brocche etc., possono essere in plastica dura».

76 In questo passaggio il d.m. si occupa di alcune questioni rilevanti anche ai fini della gestione dei rifiuti, dimostrando una certa sensibilità per l'applicazione del modello dell'economia circolare. Ciò emerge in particolare laddove, nel d.m. viene sottolineato che: «L'aggiudicatario deve scegliere, ove disponibili, prodotti ricaricabili o che utilizzano imballaggi «a rendere» o costituiti da materiali riciclabili, riutilizzabili, biodegradabili e compostabili o a ridotto volume. Non devono inoltre essere utilizzate le confezioni monodose (per zucchero, maionese, ketchup, senape, olio e salse da condimento, etc.) e le monoporzioni ove non altrimenti imposto ex lege oppure ove non motivato da esigenze tecniche legate a menù o a esigenze specifiche (per celiaci, etc.). La raccolta differenziata dei rifiuti e il relativo conferimento devono essere attuate coerentemente con le modalità individuate dall'amministrazione comunale competente. Gli oli e grassi alimentari esausti, in particolare, devono essere raccolti in appositi contenitori, conformi alle disposizioni ambientali vigenti in materia di recupero e smaltimento e conferiti nel rispetto della normativa ambientale vigente, vale a dire ad imprese autorizzate o nel sistema di raccolta comunale, se attivo».

77 Si segnala il passaggio del d.m. in cui viene dettagliatamente evidenziato che «Le tovaglie devono essere oleo ed idrorepellenti plastificate riutilizzabili o in tessuto conformi ai CAM per le forniture di prodotti tessili ed in possesso dei mezzi di prova ivi previsti o con il marchio di qualità ecologica Ecolabel (UE) o equivalenti etichette ambientali conformi alla UNI EN ISO 14024, o con l'etichetta Oeko-tex standard 100 o «Global Organic Textile Standard» o equivalenti.»

78 Le apparecchiature che ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 1369/2017, dotate (...) di etichettatura energetica, devono appartenere alla più elevata classe di efficienza energetica disponibile sul mercato o a quella immediatamente inferiore per la rispettiva categoria di apparecchio.

### 5. Profili ricostruttivi

I criteri ambientali minimi, anche (e forse soprattutto) in riferimento ai settori rilevanti per la produzione dei servizi pubblici, riflettono una spiccata valorizzazione dell'integrazione delle politiche ambientali con un approccio di tipo trasversale, la cui attuazione, nella specie, è produttiva di una pluralità di effetti che possono essere declinati almeno su tre piani: le pubbliche amministrazioni vengono orientate verso scelte di acquisto di beni e servizi a minor impatto ambientale nell'ipotesi in cui la gara riguardi i settori merceologici coinvolti; gli operatori economici vengono orientati a rimodulare il *modus operandi* funzionale alla riconversione ecologica dei processi produttivi: cosa che talora incide sul piano degli investimenti laddove richiede l'impiego di nuove risorse economiche, beni, professionalità; i privati consumatori vengono stimolati nella scelta di prodotti c.d. "ecocompatibili"<sup>79</sup>, e ciò può tradursi anche in termini di produzione di esternalità positive.

Ripercorrendo le principali tappe dell'analisi appena condotta, se l'analisi giuridica dei criteri ambientali minimi in materia di trasporti e di gestione dei rifiuti mette in particolare evidenza la stretta connessione tra le esigenze di tutela dell'ambiente e l'erogazione del servizio, quella dedicata alla gestione del verde pubblico pone ulteriormente l'accento su una prospettiva di intervento sul territorio anche per ciò che riguarda la rigenerazione urbana; i criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione scolastica, nell'ambito dei servizi di ristorazione collettiva, si distinguono per l'accentuata valorizzazione della conformazione del servizio in funzione delle garanzie delle generazioni future. L'illuminazione pubblica, alla luce dell'impostazione offerta dai criteri ambientali minimi, si interseca inevitabilmente con le misure a sostegno dell'efficientamento energetico e della promozione dell'uso delle energie rinnovabili.

In altri termini, le finalità dei servizi pubblici in questione non si configurano più soltanto come funzionali alla soddisfazione di determinati bisogni della collettività, ma anche alla protezione di fondamentali interessi di natura ambientale.

Sul versante organizzativo, i vari decreti ministeriali analizzati restituiscono un quadro caratterizzato dall'accentramento dei centri decisionali.

Come già si è evidenziato, i criteri ambientali minimi vengono fissati a livello dell'amministrazione centrale ed obbligatoriamente applicati dalle amministrazioni aggiudicatrici, anche da quelle che si collocano a livello delle articolazioni locali, la cui discrezionalità viene chiaramente limitata almeno sotto il profilo dell'*an* e, come appena rilevato, alla luce dell'esempio proposto, anche sotto il profilo del *quomodo*.

Questa breve ricostruzione rievoca il tema di portata generale che riguarda la ricentralizzazione della disciplina delle procedure ad evidenza pubblica e delle questioni problematiche ad esso connesse<sup>80</sup>.

Quando vengono svolte significative operazioni di riforma emerge puntualmente la necessità di ricentralizzare la procedura: questo parrebbe, da un lato, rappresentare una sconfitta del sistema multilivello, che presuppone il contrario. D'altra parte, però, sul piano organizzativo è emerso che l'eccessiva frammentazione delle procedure non fornisce

---

79 J. YEOW E. UYARRA, S. GEE, *Closing the loop: examining the case of the procurement of a sustainable innovation*, in *Public Procurement for Innovation*, 2015, Edward Elgar Publishing, 9, pp. 235-262.

80 F. FRACCHIA, *I contratti pubblici come strumento di accentramento*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2015, 6, pp. 1529-1551.

l'efficienza e non sempre è giustificata da una ragione specifica (l'esempio del Covid ci ha offerto alcuni ulteriori spunti di riflessione in tal senso)<sup>81</sup>.

Riportando l'attenzione sui servizi pubblici locali, il processo di accentramento legato ai criteri ambientali minimi va chiaramente esaminato alla luce delle dinamiche tra autonomie locali, regioni e amministrazione statale che attraversano la materia e che sono esse stesse, di per sé, foriere di alcune implicazioni problematiche sul piano della pratica attuativa.

Sotto il profilo procedurale, si registra, così come nel vecchio codice dei contratti pubblici, anche nel nuovo codice, la prospettiva favorevole all'emersione delle considerazioni di carattere ambientale sul piano della contrattualistica pubblica, e di ciò è una dimostrazione l'affermazione dell'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi.

Il disegno complessivo appena ricostruito sembrerebbe assumere una rilevanza particolarmente accentuata laddove il settore merceologico interessato da una cornice regolatoria di criteri ambientali minimi incida in modo più o meno diretto sul piano del processo produttivo di un pubblico servizio.

Dagli esempi in questa sede proposti, si ha la sensazione che il modo di concepire i criteri ambientali minimi non sia esclusivamente suscettibile di incidere, limitandola, sulla sfera della discrezionalità della stazione appaltante nella sede della scelta del contraente, ma, altresì, sulla "sfera" della scelta organizzativa dell'attività posta in essere dall'operatore economico sia nella qualità di partecipante alla gara, ponendo alcuni determinati requisiti quale *conditio sine qua non* per collocarsi in posizione utile per aspirare all'aggiudicazione, sia nella qualità di aggiudicataria, nella sede dell'esecuzione del contratto pubblico, con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano della garanzia della tutela delle situazioni giuridiche soggettive connesse alla garanzia della tutela ambientale<sup>82</sup>.

Dunque, la domanda che ci si pone è se il controllo della garanzia della compatibilità del prodotto o del servizio realizzato con i canoni di tipo ambientale, attraverso lo strumento dei criteri ambientali minimi si è spostato anche alla fase di esecuzione. Si scorge, forse, la crescente emersione di un tipo controllo che si estende alla fase dell'esecuzione negli stessi termini di gravidanza che prima era prevalentemente attinente alla fase dell'evidenza pubblica. Almeno un primo dato che sembra fin qui emergere risiede nella tendenza a creare dei meccanismi che consentano di controllare con tecniche che sono proprie dell'istituto dei criteri ambientali minimi che cosa succede nella fase dell'esecuzione.

## 6. Conclusioni

Le recenti riforme dimostrano la notevole attualità che il tema dei servizi pubblici riveste nel dibattito politico e istituzionale nazionale ed europeo. Questa prospettiva viene con sempre maggiore attenzione letta alla luce dell'urgenza di rispondere alle crisi (economica, sociale e ambientale) di dimensione globale e foriere di evidenti ricadute anche sul piano della garanzia della qualità e al contempo dell'universalità del servizio pubblico.

Gli elementi fin qui raccolti offrono una proposta di approccio e un punto di partenza per una possibile lettura delle dinamiche sottese al processo evolutivo che caratterizza l'emersione delle considerazioni di carattere ambientale nel settore dei servizi pubblici. Nel caso di specie, la riflessione si è concentrata sulla possibile configurazione dei criteri ambientali minimi quale strumento funzionale a rintracciare quegli "indicatori di

<sup>81</sup> F. TIGANO, *Riflessioni in tema, op. cit.*

<sup>82</sup> F. TIGANO, *Riflessioni in tema, op. cit.*

sostenibilità” ambientale che si rivelino più utili alla riconversione ecologica dei processi produttivi del servizio pubblico.

L’analisi dei criteri ambientali minimi fin qui condotta ha offerto numerosi elementi per riscontrare come il “rapporto” tra servizi pubblici e criteri ambientali minimi possa configurarsi quale indice (tra gli altri) di emersione delle considerazioni di carattere ambientale sul piano dei servizi pubblici.

Se, per le ragioni già esposte, i criteri ambientali minimi si prestano bene a “modellare” criteri *ad hoc* per i singoli settori merceologici, e, dunque, a configurare un “mezzo” attraverso il quale vengono destinate le risorse disponibili, fissare *standards* e obiettivi di qualità<sup>83</sup> del servizio, d’altra parte, occorre comunque prendere in considerazione il fatto che ogni località ha caratteristiche urbane e condizioni geografiche del tutto peculiari che richiedono di essere lette in funzione di tali, specifiche, caratteristiche. Occorre, inoltre, indagarne gli esiti sul piano applicativo: alcuni recenti dati statistici<sup>84</sup> dimostrano che tale modello inizia a ricevere alcune prime risposte positive nella sede della pratica attuativa, sebbene, ancora oggi, persista una sorta di difficoltà di adattamento delle pubbliche amministrazioni, con particolare attenzione alle amministrazioni locali, nella sede dell’applicazione della regola dell’obbligatorietà<sup>85</sup>.

Inoltre, guardando ai vari plessi disciplinari - in materia di servizi pubblici, di contratti pubblici e ambientale - si riscontra tutt’oggi il rischio, da scongiurare, che insorga la difficoltà di coordinamento tra le varie disposizioni ivi contenute.

Le trasformazioni del servizio pubblico nella direzione del conseguimento di una effettiva compatibilità tra l’erogazione della prestazione e i “canoni” dello sviluppo sostenibile meritano di essere approfondite e contestualizzate non già isolatamente, ma nell’ambito del più ampio contesto delle dinamiche evolutive sottese all’intervento pubblico nell’economia “al tempo” della transizione ambientale<sup>86</sup> e del suo impatto sul piano della qualità della vita nell’ambito del contesto urbano.

Considerato l’elevato livello di responsabilità politica ed economica in gioco, è fondamentale che il legislatore si muova nella direzione di un approccio di tipo organico, non già in funzione di una rimodulazione della disposizione di dettaglio, incisiva su un singolo settore (o su una parte di esso) e suscettibile di apprestare soluzioni efficaci esclusivamente nel breve periodo, bensì in funzione della modifica strutturale dei paradigmi

83 E. K. SARTER, *Public services and the challenge of sustainability*, in E. K. SARTER, E. COOKINGAM BAILEY (Eds.), Bristol University Press, 2023.

84 Osservatorio Appalti Verdi, Fondazione ecosistemi, Legambiente, *I numeri del green public procurement. Rapporto 2021*.

85 Questo quadro complessivo restituisce alle stazioni appaltanti margini di discrezionalità piuttosto ridotti. Com’è stato efficacemente osservato, il mercato degli appalti verdi tutt’oggi «fatica a “colorarsi” compiutamente di verde». Così F. FRACCHIA, S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, 2020, 2.

86 E. SCOTTI, *Il diritto dell’economia nella transizione ecologica*, in E. BANI, F. DI PORTO, G. LUCHENA, E. SCOTTI, *Lezioni di diritto dell’economia*, Torino, Giappichelli, 2023, 227-274. In particolare cfr. p. 231, laddove l’A. pone alcune questioni sottese all’ipotesi di rileggere, il diritto ambientale come «una delle forme del diritto dell’economia, che riflette l’esigenza di limitare e orientare, attraverso le molteplici forme dell’intervento pubblico, i processi economici al fine di ricondurli nei limiti ecosistemici».

di consumo tradizionalmente applicati dalle pubbliche amministrazioni e dai privati in modo da adeguarli alle esigenze di carattere ambientale.