

CONVENTION INTERNAZIONALE SUGLI APPALTI PUBBLICI

INTERNATIONAL CONVENTION ON PUBLIC PROCUREMENT

Roma, 6-7 Novembre 2025
Roma Eventi
Centro Conferenze Fontana di Trevi
Piazza della Pilotta, 4 - Roma

Rome, 6-7 November 2025
Roma Eventi
Fontana di Trevi Conference Center
Piazza della Pilotta, 4 - Rome

Appalti Verdi e ESG

Introduzione alla tavola rotonda

Prof. Pasquale Pantalone, Professore Associato di Diritto Amministrativo,
Università degli Studi di Milano

Sommario

- Un breve quadro giuridico sull'evoluzione del principio dello sviluppo sostenibile.
- Oltre la dimensione ambientale del principio.
- ESG e la Pubblica Amministrazione.
- ESG e gli appalti pubblici verdi.

L'evoluzione del principio dello sviluppo sostenibile (Livello internazionale)

- Rapporto Brundtland del 1987: "L'umanità ha la capacità di rendere lo sviluppo sostenibile per garantire che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri bisogni".
- Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (1992).
- Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (1992).
- Convenzione sulla Diversità Biologica (giugno 1992).
- E così via...

Il Livello Europeo

- 2010: Trattato di Lisbona
 - Art. 2 TUE: L'Unione si prefigge di promuovere il progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e di realizzare uno sviluppo equilibrato e sostenibile.
 - Art. 11 TFUE: 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.
 - Art. 37 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea: Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile.

Italia - Riforma Costituzionale (2022)

- Art. 9: La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione. 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.

Italia - Codice dell'Ambiente (2006)

•Art. 1-quater: 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 presenti non comprometta la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future.

Cosa significa il principio dal punto di vista giuridico?

- Lo sviluppo sostenibile è un principio che costituisce un dovere intergenerazionale, poiché mira a soddisfare gli interessi delle generazioni future.
- Il riconoscimento, nell'Articolo 9 della Costituzione, di un interesse appartenente alle generazioni future rafforza la prospettiva dei doveri e della responsabilità della Repubblica nelle sue varie forme.
- L'ambiente è concepito non come oggetto di un diritto, ma come oggetto di un dovere di protezione in capo alla Repubblica.

Art. 41 (Costituzione)

- L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.
- RESPONSABILITÀ INTERGENERAZIONALE - L'ATTENZIONE È RIVOLTA ANCHE AL SETTORE PRIVATO.

Oltre la dimensione ambientale del principio

- Da una concezione monolitica a una olistica dello sviluppo sostenibile: Agenda 2030 dell'ONU.
- Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (2015).
- I 17 SDG dell'ONU hanno ampliato il concetto di sostenibilità per includere povertà, uguaglianza di genere, consumo e responsabilità istituzionale.

European Green Deal 2019

- La principale strategia dell'UE per raggiungere lo sviluppo sostenibile, con l'obiettivo di trasformare tutti i settori della società europea, dall'industria all'edilizia, dalla produzione di energia alla mobilità, con l'obiettivo di rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050.
- Principali Aree di Intervento: Cambiamento Climatico, Agricoltura, Protezione dell'ambiente, Industria ed economia circolare.

L'approccio ESG

- Questo concetto ampliato di sviluppo sostenibile è confermato dall'approccio ESG, introdotto dalle Nazioni Unite nel report 'Who Cares Wins' (2004).
- Incoraggia l'integrazione di fattori Ambientali, Sociali e di Governance nelle strategie aziendali e di investimento.
- L'ESG traduce lo sviluppo sostenibile in standard aziendali misurabili, consentendo alle aziende di valutare e dimostrare il loro contributo alla sostenibilità.
- L'ESG serve anche come benchmark per le strategie di Appalti Verdi.

Principi Guida dell'ONU su Imprese e Diritti Umani (2011)

- Si applicano a tutti gli Stati e a tutte le imprese.
- Strumento di soft law.
- Quadro di riferimento globale per allineare la condotta aziendale al rispetto dei diritti umani.
- Tre pilastri fondamentali: Doveri dello Stato di proteggere, Responsabilità delle imprese di rispettare, Accesso ai rimedi.

Il Green Deal e gli investimenti privati

- Il Green Deal sottolinea che gli investimenti privati e le riforme della corporate governance sono essenziali per la protezione ambientale e la crescita sostenibile.
- Tre azioni: rafforzare le basi per gli investimenti sostenibili; integrazione dei rischi climatici e ambientali nel sistema finanziario; aumentare le informazioni per identificare gli investimenti sostenibili.

Direttive UE

- Direttiva sulla Rendicontazione di Sostenibilità delle Imprese (CSRD): espande gli obblighi di trasparenza aziendale; richiede una rendicontazione ESG standardizzata e verificabile.
- Direttiva sulla Due Diligence di Sostenibilità delle Imprese (CSDDD): impone obblighi legali di identificare, prevenire e mitigare gli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente lungo le catene del valore.

ESG e Pubblica Amministrazione

- Le pubbliche amministrazioni non sono legalmente obbligate a redigere un bilancio di sostenibilità.
- Tuttavia, l'ESG rappresenta un insieme di principi applicabili a tutte le organizzazioni complesse, inclusa la PA.
- La PA promuove la trasformazione sostenibile e rafforza il suo ruolo nella misurazione e rendicontazione delle performance ambientali e sociali.
- Questo impegno volontario si riflette nel bilancio di sostenibilità.

Il bilancio di sostenibilità

Diversi importanti enti e amministrazioni pubbliche italiane hanno già avviato un percorso di rendicontazione e pianificazione ESG: ISPRA, INPS, Università degli Studi di Milano.

ESG e appalti pubblici verdi

- Gli appalti pubblici possono essere uno strumento per raggiungere la sostenibilità. Molti dei 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG) possono essere perseguiti tramite gli appalti pubblici (es. Obiettivo 4, 9, 11).

Gli appalti pubblici come strumento sostenibile

- L'appalto pubblico può essere esso stesso un appalto sostenibile.
- L'Obiettivo 12.7 dell'Agenda 2030 invita gli Stati a "promuovere pratiche di appalto pubblico sostenibile".
- Il Green New Deal (2019) identifica l'UE e le sue istituzioni come attori che "dovrebbero dare l'esempio".
- Appalti Pubblici Verdi (GPP).

Definizione di GPP e appalto strategico

- La Comunicazione della CE definisce il GPP come "un processo mediante il quale le autorità pubbliche cercano di acquistare beni, servizi e lavori con un ridotto impatto ambientale durante il loro intero ciclo di vita".
- Questo mira a guidare le PA verso l'acquisto di beni e servizi meno dannosi e a incoraggiare le imprese a sviluppare tecnologie ambientali.
- L'appalto strategico (SP) è l'evoluzione del contratto d'appalto da strumento di acquisizione a strumento di politica economica.

Appalti Pubblici Verdi in Italia

- Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.Lgs. 36/2023) consolida il legame tra contratti pubblici e sviluppo sostenibile.
- Il Codice conferma l'applicazione obbligatoria dei CAM (Criteri Ambientali Minimi).
- I CAM sono uno strumento giuridico vincolante che trasforma gli appalti pubblici in un motore della transizione ecologica in Italia.

Articolo 57(2), Codice dei Contratti Pubblici

- Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti includono nei documenti di gara almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei Criteri Ambientali Minimi (CAM) adottati con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

La PA può andare oltre il livello minimo?

- Le stazioni appaltanti in Italia hanno ampia discrezionalità riguardo a:
 - Criteri ambientali aggiuntivi rispetto ai CAM.
 - Criteri premianti ambientali che, sebbene non obbligatori, devono essere presi in considerazione.
- Difficoltà di attuazione: Secondo l'Osservatorio Appalti Verdi, la principale difficoltà nell'applicazione dei CAM è legata alla stesura dei bandi (53%), seguita dalla mancanza di formazione adeguata (41%).

In conclusione

- La sostenibilità non è più solo un obiettivo ambientale, ma un principio guida per l'azione pubblica e privata in un quadro di responsabilità intergenerazionale.
- Gli Appalti Pubblici Verdi sono uno strumento concreto per tradurre questo principio in pratica amministrativa.
- Il bilancio di sostenibilità diventa un elemento chiave di trasparenza e pianificazione strategica.
- Solo attraverso una visione integrata (allineando pianificazione, controllo e rendicontazione) e con un coinvolgimento attivo degli stakeholder, la Pubblica Amministrazione può diventare un promotore e un esempio tangibile di sostenibilità istituzionale.