

Appalti verdi, la nuova strategia europea tra sostenibilità e concorrenza

di Dario Immordino

Data di pubblicazione: 23-10-2026

La proposta di regolamento europeo punta a utilizzare gli acquisti pubblici per orientare la produzione verso beni e tecnologie sostenibili. Requisiti ambientali comuni possono favorire gli investimenti e ridurre la frammentazione del mercato, ma la loro efficacia dipenderà dalla capacità di conciliare obiettivi ambientali, costi e concorrenza.

1. La proposta di nuovo regolamento europeo sugli appalti

Gli acquisti pubblici possono influenzare le scelte produttive delle imprese, favorendo la diffusione di beni più durevoli, meno inquinanti e realizzati con un impiego più efficiente delle risorse. Per ottenere questo risultato, però, non basta consentire alle amministrazioni di premiare i prodotti con migliori caratteristiche ambientali. **Le imprese devono poter contare su una domanda sufficientemente ampia e prevedibile da giustificare gli investimenti necessari per modificare prodotti, materiali e processi produttivi.**

La proposta di nuovo regolamento europeo sugli appalti interviene proprio su questo rapporto tra domanda pubblica e investimenti privati. L'obiettivo è superare un sistema nel quale la sostenibilità degli acquisti dipende in larga misura dalle scelte delle singole amministrazioni, introducendo, per determinate categorie di prodotti e tecnologie, caratteristiche ambientali comuni che potranno diventare obbligatorie in tutta l'Unione.

Le **direttive del 2014** consentono già di inserire requisiti ecologici nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione e nelle condizioni di esecuzione, di utilizzare etichette ambientali e di considerare i costi lungo l'intero ciclo di vita del prodotto, compresi quelli derivanti dagli effetti sull'ambiente. Gli **articoli 43, 67 e 68 della direttiva 2014/24/UE** offrono quindi **strumenti ampi per valutare un acquisto anche in base alle conseguenze economiche e ambientali successive alla sua realizzazione.**

Questi strumenti, tuttavia, **non sono stati utilizzati in modo uniforme.** Secondo la **valutazione delle direttive pubblicata dalla Commissione nel 2025**, dai dati comunicati da quattordici Stati membri emerge che soltanto il 25% circa degli appalti pubblici degli anni scorsi conteneva, in media, criteri ambientali. Il dato non rappresenta necessariamente l'intero mercato europeo, ma mostra quanto la diffusione degli acquisti sostenibili possa variare quando dipende prevalentemente dalle iniziative dei singoli committenti.

La proposta cerca di ridurre queste differenze senza eliminare la possibilità di adattare le gare alle esigenze concrete. L'**articolo 50** continua a consentire alle amministrazioni di

considerare gli effetti ambientali e climatici dell'appalto nelle diverse fasi della procedura, dalla riduzione delle emissioni al consumo delle risorse, dalla tutela delle acque alla biodiversità, tenendo conto anche degli effetti prodotti durante l'utilizzo e lo smaltimento dei beni.

L'**articolo 51** amplia le possibilità di intervento attraverso i principi dell'economia circolare. Durabilità, riparabilità, possibilità di aggiornamento, riuso, ricondizionamento e impiego di materiali riciclati possono diventare caratteristiche rilevanti nella progettazione degli acquisti. L'amministrazione può inoltre valutare soluzioni diverse dall'acquisto di prodotti nuovi, come il noleggio, la condivisione o l'acquisizione di un servizio anziché della proprietà del bene.

Acquistare apparecchiature meno costose ma destinate a essere sostituite frequentemente non è necessariamente più conveniente che utilizzare beni riparabili, aggiornabili e capaci di mantenere nel tempo le proprie prestazioni. Allo stesso modo, un'amministrazione può soddisfare le proprie esigenze attraverso un servizio che assicuri la disponibilità e la manutenzione delle apparecchiature, senza doverne acquistare la proprietà. La valutazione ambientale si collega così alla convenienza economica dell'intero rapporto contrattuale. L'economia circolare non incide soltanto sulla scelta del prodotto migliore, ma può cambiare ciò che l'amministrazione decide di acquistare.

2. Requisiti comuni e mercato europeo

Questi strumenti rimangono in buona parte affidati alle **scelte delle amministrazioni**. L'**articolo 54** introduce invece **obblighi ambientali comuni per determinate categorie di prodotti e tecnologie**.

Per i prodotti e le tecnologie disciplinati dalle norme europee richiamate nell'allegato VII, le amministrazioni dovranno inserire nelle gare caratteristiche ambientali appropriate, utilizzando i livelli di prestazione, le classi, le soglie e gli altri parametri già previsti dalla legislazione dell'Unione. La Commissione potrà inoltre stabilire, attraverso atti delegati, quali di queste caratteristiche dovranno essere richieste obbligatoriamente negli acquisti pubblici interessati.

Se requisiti diversi da uno Stato all'altro rischiano di frammentare il mercato europeo, la Commissione potrà stabilire direttamente quali caratteristiche ambientali devono essere richieste nelle gare. Potrà farlo anche quando occorra creare una domanda abbastanza ampia da favorire la diffusione di prodotti e tecnologie più sostenibili.

La proposta non impone quindi gli stessi criteri ambientali a tutti gli appalti. Le amministrazioni conservano la possibilità di scegliere le caratteristiche più appropriate rispetto all'oggetto del contratto, mentre l'Unione potrà rendere obbligatori requisiti comuni per specifiche categorie di prodotti e tecnologie.

La valutazione di impatto della legislazione che accompagna la proposta conferma che questa impostazione deriva da una scelta precisa. La Commissione aveva esaminato anche una soluzione più rigida, fondata su obiettivi obbligatori di acquisto sostenibile e sull'impiego generalizzato dei criteri ambientali dell'EU Ecolabel. Tuttavia ha preferito un modello più flessibile, nel quale permane un ampio margine di scelta per le amministrazioni nazionali e

l'introduzione di requisiti europei obbligatori è limitata ai casi in cui un intervento comune risulta necessario.

Questa scelta risponde a esigenze che non sono soltanto ambientali, ma riguardano anche il funzionamento del mercato europeo.

Una politica diretta a rendere gli acquisti più sostenibili può creare nuove barriere al mercato unico se ogni Stato o amministrazione utilizza parametri differenti. Un produttore che partecipa a gare in più Paesi può essere costretto ad adeguare lo stesso bene a caratteristiche tecniche diverse, predisporre documentazione differente e affrontare verifiche non uniformi. Anche quando perseguono obiettivi condivisibili, queste differenze aumentano i costi e rendono più difficile l'accesso ai mercati pubblici nazionali.

Un requisito europeo comune può invece consentire alle imprese di programmare investimenti e produzione su un mercato più ampio. Chi sviluppa un prodotto conforme alle caratteristiche richieste può offrirlo a numerose amministrazioni europee senza doverlo modificare per rispettare standard nazionali differenti.

La proposta interviene anche sulla frammentazione della legislazione europea. La relazione della Commissione segnala che disposizioni riguardanti gli appalti sono distribuite in oltre cinquanta atti settoriali e che cinque strumenti prevedono poteri separati per introdurre requisiti ambientali negli acquisti pubblici. L'articolo 54 mira a coordinare questi diversi interventi, riconducendoli a una disciplina comune per evitare sovrapposizioni e incoerenze tra gli obblighi ambientali per gli acquisti pubblici previsti dalle normative di settore.

L'uniformità delle regole può quindi rafforzare il mercato interno e rendere più conveniente investire in prodotti sostenibili. Se le amministrazioni europee richiedono le stesse prestazioni ambientali, le imprese possono contare su un mercato più ampio e su una domanda più prevedibile, senza dover adeguare i propri prodotti a requisiti differenti nei singoli Stati. La prospettiva di vendere gli stessi beni in tutta l'Unione riduce il rischio degli investimenti e può favorire lo sviluppo di tecnologie che, in assenza di una domanda sufficiente, avrebbero maggiori difficoltà a diffondersi.

Gli appalti verdi assumono così una funzione che va oltre la tutela dell'ambiente: non servono soltanto a consentire alle amministrazioni di acquistare prodotti con migliori caratteristiche ambientali, ma anche a orientare le scelte produttive delle imprese. **La forza d'acquisto del settore pubblico può rendere economicamente conveniente sviluppare e produrre beni più sostenibili, contribuendo a creare un mercato anche per soluzioni che non hanno ancora raggiunto una diffusione significativa.**

3. Il difficile equilibrio tra sostenibilità e concorrenza

La capacità degli appalti pubblici di orientare gli investimenti dipende però da come vengono definiti i **requisiti ambientali comuni**.

Per questo, **prima di fissare requisiti obbligatori, la Commissione dovrà considerare anche il valore e il volume degli acquisti pubblici interessati e la domanda necessaria a sostenere la diffusione di prodotti più sostenibili e a basse emissioni.**

Lo stesso standard che amplia il mercato europeo può restringere la concorrenza nelle singole gare. Requisiti ambientali più elevati possono incentivare le imprese a migliorare prodotti e tecnologie, ma possono anche escludere i fornitori che non dispongono delle risorse necessarie per adeguarsi.

Se le prestazioni richieste sono troppo modeste le imprese non hanno sufficienti incentivi a investire per migliorarle. Se invece sono così elevate da poter essere raggiunte soltanto da pochi produttori, le amministrazioni rischiano di ricevere meno offerte e di sostenere prezzi maggiori. Il problema si accentua quando gli obblighi vengono introdotti prima che le imprese abbiano avuto il tempo di adeguare la produzione.

Lo standard più ambizioso sotto il profilo ambientale non è necessariamente quello più adatto a diventare obbligatorio negli appalti. Prima di introdurlo, la Commissione dovrà valutare se esistono sul mercato prodotti in grado di rispettarlo, se il loro costo è sostenibile per le amministrazioni e quali effetti può produrre sulla concorrenza. Un requisito capace di migliorare le prestazioni ambientali, ma accessibile soltanto a pochissimi operatori, può compromettere la possibilità stessa di scegliere tra offerte concorrenti.

La questione riguarda direttamente le piccole e medie imprese. Uno standard europeo unico può favorirle eliminando la necessità di adeguarsi a requisiti differenti nei diversi mercati nazionali. Ma può anche penalizzarle se richiede investimenti in ricerca, impianti, materiali o certificazioni che le imprese più strutturate riescono a sostenere più facilmente.

La valutazione di impatto della legislazione che accompagna la proposta di regolamento prevede benefici complessivi per le PMI derivanti dalla semplificazione della disciplina, ma non misura separatamente gli effetti dei nuovi requisiti ambientali sulle imprese di minori dimensioni. Occorrerà quindi verificare concretamente se gli standard comuni ampliano le opportunità di partecipazione oppure favoriscono soprattutto gli operatori già in possesso delle tecnologie richieste.

La proposta prevede alcune deroghe per evitare che gli obblighi ambientali compromettano la concorrenza o rendano eccessivamente onerosi gli acquisti. Quando il requisito europeo può essere soddisfatto da un solo operatore e non esistono alternative ragionevoli l'amministrazione potrà non applicarlo. Lo stesso vale nei casi previsti di costi sproporzionati o di incompatibilità tecniche con le attrezzature già utilizzate.

L'obbligo ambientale incontra così un limite concreto: non deve costringere le amministrazioni ad acquistare a costi sproporzionati o in condizioni nelle quali manca una reale possibilità di scelta tra fornitori.

Le deroghe, tuttavia, possono risolvere soltanto situazioni particolari. Se uno standard esclude sistematicamente gran parte delle imprese il problema riguarda il requisito stesso e

deve essere affrontato prima che diventi obbligatorio. La Commissione dovrà quindi considerare non soltanto i benefici ambientali attesi, ma anche la capacità delle imprese di adeguarsi e il rischio di concentrare gli acquisti pubblici presso un numero ristretto di produttori.

La definizione degli standard ambientali incide quindi anche sulle condizioni di accesso al mercato e sulle direttrici di sviluppo della produzione industriale. La domanda pubblica può contribuire a determinare quali prodotti le imprese avranno interesse a sviluppare e commercializzare, a definizione degli standard ambientali può ampliare l'offerta di beni sostenibili, oppure avvantaggiare pochi produttori già in grado di rispettarli. Requisiti adeguati possono favorire gli investimenti e ampliare l'offerta di prodotti sostenibili; requisiti troppo selettivi rischiano invece di avvantaggiare pochi produttori già in grado di rispettarli.

4. Il rapporto con i CAM italiani

Per l'Italia questa evoluzione si inserisce in un sistema che già prevede obblighi ambientali estesi. L'**articolo 57, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023** impone alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di inserire nella documentazione progettuale e di gara almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali previste dai criteri ambientali minimi, i CAM, per le categorie interessate.

La disciplina italiana ha quindi già superato, in numerosi settori, un modello fondato esclusivamente sulla facoltà delle amministrazioni di utilizzare criteri ambientali. I CAM stabiliscono specifiche tecniche e clausole contrattuali obbligatorie, mentre i criteri ambientali premianti possono concorrere alla valutazione qualitativa delle offerte.

Il sistema continua ad ampliarsi, come dimostra l'adozione, nel marzo 2026, dei nuovi CAM relativi all'acquisto e al noleggio di computer, monitor, tablet e smartphone, compresi prodotti ricondizionati.

La proposta europea non introduce dunque un principio sconosciuto all'ordinamento italiano. La novità riguarda il livello al quale vengono stabiliti gli obblighi: per determinate categorie di prodotti e tecnologie, alcuni requisiti ambientali potranno essere definiti direttamente dall'Unione e applicati agli acquisti pubblici di tutti gli Stati membri.

Sarà quindi **necessario coordinare i due sistemi, chiarendo fino a che punto gli Stati potranno mantenere o introdurre prescrizioni ulteriori rispetto a quelle comuni europee.** Il problema riguarda soprattutto i requisiti nazionali più rigorosi: possono consentire di perseguire obiettivi ambientali più avanzati, ma anche imporre alle imprese condizioni differenti nei singoli mercati, ricreando gli ostacoli che l'armonizzazione europea vuole ridurre.

Il testo definitivo del regolamento e i successivi atti delegati dovranno chiarire quali margini resteranno agli Stati membri, conciliando la possibilità di prevedere tutele ambientali più elevate con l'esigenza di evitare nuove barriere al mercato interno.

L'efficacia della riforma dipenderà soprattutto dal livello al quale saranno fissati questi

requisiti. Standard troppo modesti rischiano di non modificare le scelte produttive; standard troppo elevati possono ridurre la concorrenza e aumentare i costi. La capacità di conciliare questi obiettivi determinerà se la domanda pubblica europea riuscirà a favorire la diffusione di prodotti sostenibili senza trasformare i requisiti ambientali in nuove barriere all'accesso al mercato.