

ANCE EMILIA AREA CENTRO

Appalti sostenibili, Betti: “Su Cam e Dnsh non servono più regole ma proporzionalità degli obblighi. Decisiva è la loro corretta applicazione nella progettazione. Non scaricare gli errori sulle imprese nella fase esecutiva”

09 Ott 2026 ▶ **di Maria Cristina Carlini (Bologna)**



Semplificare senza arretrare, rendere proporzionati gli obblighi senza indebolire gli obiettivi ambientali. È la sfida indicata da Stefano Betti, presidente di Ance Emilia Area Centro e vicepresidente di Ance nazionale per la transizione ecologica, intervenuto al Saie di Bologna al convegno organizzato dalla stessa Ance Emilia Area Centro sul tema “Sostenibilità negli appalti pubblici di lavori. CAM e DNSH tra attuazione e rendicontazione”. L’Italia è stata tra i Paesi europei più avanti nell’introdurre criteri ambientali obbligatori negli appalti, prima con i CAM e poi con il DNSH. “Abbiamo preso il treno in corsa, ma ce l’abbiamo fatta”,

osserva Betti. Ma proprio l'esperienza maturata in questi anni, secondo il presidente di Ance Emilia Area Centro, impone ora una riflessione: "Dobbiamo avere il coraggio di chiederci se le regole che abbiamo costruito siano davvero in grado di produrre i risultati che ci aspettiamo". Il punto, precisa, non è mettere in discussione la sostenibilità, ma evitare che la sua applicazione perda efficacia proprio a causa della complessità. I CAM edilizia sono obbligatori dal 2017 e il DNSH, nato come principio legato all'accesso ai finanziamenti del PNRR, è diventato progressivamente un riferimento più ampio per la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche.

"Abbiamo fatto molto. Abbiamo trasformato principi importanti in criteri concreti e obbligatori. Adesso dobbiamo assicurarci che siano applicabili, verificabili e proporzionati", afferma Betti. La questione riguarda direttamente il mercato delle costruzioni. La domanda pubblica, con le sue dimensioni, può orientare profondamente le scelte delle imprese e dell'intera filiera: dai materiali alla progettazione, dalle modalità di esecuzione alla gestione dei rifiuti, fino al consumo di risorse naturali. Una leva che nel 2025 ha raggiunto, secondo i dati ANAC richiamati dall'Osservatorio Appalti Verdi di Legambiente e Fondazione Ecosistemi, circa 310 miliardi di euro tra beni, servizi e lavori.

“Mettere le amministrazioni nelle condizioni di utilizzare gli strumenti. Piccoli comuni in difficoltà”

Una massa di risorse capace di accelerare la transizione, a condizione però che le amministrazioni siano messe nelle condizioni di utilizzare davvero gli strumenti a disposizione. I dati, illustrati da Betti, sull'applicazione dei CAM mostrano infatti un quadro ancora disomogeneo. Il Green Public Procurement risulta applicato mediamente dal 57% dei 531 Comuni monitorati e nel 2025, secondo il rapporto, i CAM non sono stati applicati in una gara su cinque. Nei lavori il dato migliora sensibilmente, con il CAM edilizia applicato nell'84% dei casi, ma anche questo risultato lascia scoperta una parte significativa della domanda pubblica. “Quando si entra troppo nel dettaglio e si fissano adempimenti troppo complessi e uniformi, il sistema entra in crisi. Lo vediamo soprattutto nei piccoli Comuni, che spesso non hanno né le risorse né le competenze per gestire tutti gli adempimenti richiesti”, rileva Betti.

La prospettiva, per il presidente di Ance Emilia Area Centro, va quindi rovesciata. Le imprese non possono essere chiamate a correggere in cantiere ciò che non è stato correttamente definito in fase di progettazione e di gara. “Il problema è a monte, non a valle. Le nostre imprese arrivano alla fine del percorso. Se un criterio deve essere rispettato, deve essere tradotto correttamente nel progetto e nel bando prima ancora che l'impresa entri in cantiere”. Cam e Dnsh, rimarca ancora, “funzionano se i requisiti sono definiti in modo chiaro e verificabile già in sede progettuale. In fase

esecutiva l'impresa deve poter dimostrare semplicemente che quanto previsto è stato rispettato".

Fondamentale poi è il principio della proporzionalità. Non tutte le opere hanno lo stesso impatto, la stessa dimensione e la stessa complessità e non può quindi essere applicato a tutte lo stesso livello di adempimenti. "Un intervento di piccola entità e a impatto limitato non può essere tenuto a rispettare tutto ciò che si richiede a un'opera di ben altra portata ambientale". La proposta è costruire un sistema articolato su un set minimo di criteri comuni, da integrare con allegati tecnici settoriali in relazione alla tipologia e alla dimensione dell'opera. Un modello più flessibile, capace di superare la rigidità di standard uniformi e di adattarsi alla reale varietà dei lavori pubblici. La stessa logica, secondo Betti, deve essere applicata al DNSH. Il principio del "non arrecare danno significativo" ai sei obiettivi ambientali europei ha rappresentato una delle innovazioni più importanti introdotte con il PNRR, ma la sua applicazione si è rivelata spesso onerosa anche per interventi di dimensioni contenute. "Il DNSH è un principio condivisibile e necessario, ma non possiamo chiedere lo stesso livello di verifica a una grande opera e a un intervento di manutenzione di modesta entità".

Picerno: “allineare Cam e Dnsh nel post Pnrr, al lavoro per un emendamento al Codice degli appalti”

Dal dibattito alla tavola rotonda di Ance Emilia Area Centro arriva anche una proposta concreta per affrontare la fase che si apre con la conclusione del PNRR. A formularla è Fortunato Picerno, esperto giuridico della Presidenza del Consiglio dei ministri, che parte proprio dall’esperienza maturata con il Piano. “Il PNRR ha portato con sé non solo investimenti e risorse economiche, ma soprattutto un nuovo modo di fare”. L’applicazione del principio DNSH, spiega Picerno, ha permesso ad amministrazioni e imprese di confrontarsi con un nuovo sistema di regole, di comprova, di monitoraggio e di rendicontazione. Un patrimonio di procedure e competenze che ora rischia di essere messo alla prova dalla scadenza del PNRR e dalla necessità di applicare i principi di sostenibilità ambientale anche agli investimenti ordinari, non finanziati dal Piano. Da qui, secondo Picerno, nasce una nuova esigenza: “costruire un sistema stabile di governance, monitoraggio, prevenzione e controllo in materia ambientale anche per gli appalti non PNRR”. Ed è su questo terreno che arriva la proposta normativa. Picerno annuncia di aver elaborato una proposta di emendamento da inserire in uno dei prossimi provvedimenti normativi – dal decreto Infrastrutture alla legge di bilancio o a un collegato – con l’obiettivo di modificare l’articolo 57 del Codice dei contratti pubblici. “La proposta prevede di introdurre una clausola di equiparazione dell’utilizzo dei Cam al soddisfacimento del Dnsh per tutti gli appalti non Pnrr”. L’obiettivo è dare continuità al modello costruito durante l’attuazione del Piano, evitando che con la

conclusione del PNRR amministrazioni e imprese si trovino davanti a un nuovo sistema di regole e di adempimenti. “Potrebbe in questo modo essere garantita una continuità con il modello finora sviluppato anche per tutti gli investimenti non PNRR”, ha spiegato Picerno. Una continuità richiesta, aggiunge, sia dal sistema imprenditoriale italiano sia dalle amministrazioni, che hanno “necessità di avere regole certe e obiettivi chiari”.

Un tema, quello dell’allineamento dei Cam e Dnsh approfondito da Francesca Capiello, dirigente Mef dell’Unità di missione Ng-Eu, che nel suo intervento ripercorre il “lavoro e lo sforzo corale” che si è reso necessario con la messa a terra degli interventi del Pnrr nel rispetto dei principi Dnsh conformemente alla tassonomia europea. “Allora mancava la consapevolezza”, ha sottolineato ricordando la collaborazione che si è resa necessaria tra amministrazioni centrali e a livello locale.

L’inserimento del Dnsh nell’impianto giuridico italiano degli appalti pubblici pone almeno tre esigenze. A indicarle è Marcello Vernola, docente di Diritto dell’Ambiente Università di Cassino e Luiss e consigliere giuridico della Commissione Lavori pubblici e Ambiente del Senato. “La prima è prepararsi all’adeguamento del Codice dei contratti pubblici rispetto all’introduzione del nuovo regolamento comunitario sugli appalti pubblici, con la conseguente necessità di coordinare e adeguare il quadro normativo nazionale”, dice. “La seconda riguarda l’aggiornamento dei Cam edilizia alla luce della consultazione pubblica effettuata da AAnac e Ministero

dell'Ambiente". Occorre, secondo Vernola, verificare l'impatto degli attuali CAM e procedere a una revisione, con particolare attenzione anche all'obbligo di recepimento dei criteri da parte delle imprese chiamate a realizzare opere di urbanizzazione primaria e secondaria nell'ambito delle convenzioni con i Comuni. La terza esigenza è quella della formazione. Perché CAM e DNSH possano funzionare davvero, ha sottolineato, "serve una forte azione di supporto ai funzionari delle pubbliche amministrazioni locali e ai tecnici progettisti. Occorre quindi rafforzare una cultura giuridica e tecnica in materia di CAM e DNSH, affinché le prescrizioni ambientali siano comprese e applicate correttamente fin dalla fase progettuale".. La discussione si sposta quindi sul livello europeo. Il parlamentare europeo e membro della commissione Ambiente, Envi, Stefano Cavedagna, ha assicurato l'impegno sul nuovo Procurement Act presentato dalla Commissione europea, con l'obiettivo di lavorare affinché possa tradursi in una direttiva. Un passaggio che potrebbe incidere sul futuro quadro degli appalti pubblici e che rende ancora più importante, anche per il sistema italiano, il coordinamento tra disciplina europea e normativa nazionale.