

GRUPPO DI LAVORO

IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT (GPP), CON PARTICOLARE ATTENZIONE AI FONDI EUROPEI

STATI GENERALI DELLA GREEN ECONOMY 2016



Il Consiglio Nazionale della Green Economy
in collaborazione con



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE



Ministero dello Sviluppo Economico

IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT (GPP)

La Pubblica amministrazione è il più grande “consumatore” di beni e servizi: una spesa che in Italia rappresenta oltre il 16% del Pil, fino a oltre il 19% in Europa (*Manuale Buying green*, Ue 2016). E’ dunque evidente l’influenza sul mercato e sulle filiere produttive delle scelte operate dagli enti pubblici attraverso i propri acquisti.

Un tema evidentemente ben chiaro a livello europeo già nel 2000, quando al Consiglio di Lisbona l’Ue ha fissato l’obiettivo di diventare “l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale”, dando un ruolo importante al Green public procurement (i cosiddetti “acquisti verdi” della Pubblica amministrazione). Un peso, quello assegnato al Gpp dall’Europa, che è andato crescendo prima con il “Piano d’azione su Consumo e produzione sostenibili” del 2008, poi sempre più rafforzato con la Strategia europea 2020, in particolare per quanto riguarda l’uso efficiente delle risorse, fino ad arrivare alla Comunicazione sull’economia circolare e alla revisione delle direttive sugli appalti pubblici.

Nel nostro Paese la svolta sul Gpp è stata determinata prima dall’approvazione del cosiddetto Collegato ambientale (legge 221/2015 *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell’uso eccessivo delle risorse naturali*), poi soprattutto dal dlgs 50/2016, il nuovo Codice appalti che recepisce le direttive

europee e riordina la disciplina sui contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

La principale novità consiste nell’aver reso obbligatoria l’applicazione dei “Criteri ambientali minimi (Cam)”: il dlgs 50/2016, pur avendo abrogato l’art. 18 del Collegato ambientale che introduceva per la prima volta tale obbligatorietà, in realtà l’ha riconfermata innanzitutto con l’art. 34 “Criteri di sostenibilità energetica e ambientale” laddove ribadisce l’obbligo per le stazioni appaltanti di inserire nella documentazione progettuale e di gara “almeno” le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei Cam.

L’applicazione obbligatoria dei Cam vale per il 100% del valore posto a base d’asta nel caso delle categorie di appalto con le quali si consegue l’efficienza energetica negli usi finali (acquisto di lampade, moduli a Led, apparecchiature per illuminazione pubblica; attrezzature elettriche e elettroniche d’ufficio, quali pc, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici; servizi energetici per gli edifici - illuminazione e forza motrice, riscaldamento/raffrescamento); per almeno il 50% nel caso delle altre categorie di appalto (eccettuati i servizi di ristorazione collettiva, che potrebbero restare al di sotto del 50% nel caso previsto dall’art. 144 e essere aggiudicati solo attraverso l’offerta economicamente più vantaggiosa).

I Criteri ambientali minimi di ciascun prodotto o servizio sono definiti dal Ministero dell’Ambiente a partire dal Piano d’azione nazionale per il Gpp



(PanGpp), che fissa gli obiettivi nazionali, identifica le categorie di beni, servizi e lavori prioritarie per gli impatti ambientali e i volumi di spesa sui quali definire i Cam. La gestione del Pan è assicurata da un Comitato istituzionale rappresentativo, da un Tavolo di confronto permanente fra Ministero, Consip e soggetti aggregatori, da Tavoli di consultazione con le associazioni di categoria, specifici per ciascun prodotto indicato nel Piano.

I Cam, frutto quindi del confronto con gli stakeholder, forniscono le “considerazioni ambientali” propriamente dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegate alla modalità di aggiudicazione in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto).

I Cam adottati a oggi riguardano i seguenti prodotti/servizi (in ordine cronologico):

- **ARREDI**
- **TESSILI**
- **RISTORAZIONE COLLETTIVA**
- **SERRAMENTI ESTERNI**
- **SERVIZI ENERGETICI PER GLI EDIFICI**
- **ACQUISIZIONE VEICOLI PER IL TRASPORTO SU STRADA**
- **SERVIZI E PRODOTTI DI PULIZIA**
- **INTEGRAZIONE ASPETTI SOCIALI NEGLI APPALTI PUBBLICI (SI TRATTA DI LINEE GUIDA)**
- **CARTA PER COPIA**
- **SERVIZIO VERDE PUBBLICO**
- **IT (COMPUTER, STAMPANTI, ECC.)**
- **ILLUMINAZIONE PUBBLICA (ACQUISTO LAMPADE, APPARECCHI...)**
- **SERVIZIO RIFIUTI URBANI**
- **CARTUCCE PER STAMPANTI**
- **ARTICOLI PER L'ARREDO URBANO**
- **AUSILI PER L'INCONTINENZA**
- **COSTRUZIONE E MANUTENZIONE EDIFICI**

Sono in corso le attività per predisporre i seguenti Cam:

- Costruzione e manutenzione strade
- Servizi di pulizia e sanificazione in ambienti ospedalieri
- Calzature

Alcuni dei Cam adottati sono in via di revisione o già rivisti.

I Cam si ispirano ai criteri ambientali relativi alle etichette di qualità ecologica già presenti sul mercato (per esempio, Ecolabel o Remade in Italy) o ad altre documentazioni tecniche esistenti e, per ciascun prodotto/servizio, si compongono di due tipi di criteri: criteri di base e criteri premianti. Mentre l'osservanza dei primi è un requisito indispensabile, i criteri premianti, certamente più impegnativi, consentono l'attribuzione di un punteggio per riconoscere prestazioni ambientali, e ove possibile sociali, più elevate.

E' anche un modo per non escludere la partecipazione di prodotti/servizi magari ancora poco diffusi e/o più costosi, premiandone qualità e innovazione senza compromettere la validità della gara: un fatto positivo sia per l'ambiente che per l'economia (green). Comunque, sia i criteri ambientali di base, sia a maggior ragione quelli premianti, hanno caratteristiche e prestazioni superiori a quelle previste dalle leggi nazionali e regionali, che però devono ovviamente essere rispettate.

In questo contesto diventa determinante il tema del "costo del ciclo di vita" – Lcc (Life cycle costing), che tiene conto non solo dei costi di aggiudicazione di un prodotto/servizio, ma anche dei costi connessi all'utilizzo (consumo di risorse, di energia, ecc.), al fine vita (raccolta, smaltimento, riciclaggio) e alle esternalità ambientali (es. i costi delle emissioni di gas serra e di altri inquinanti, dei cambiamenti climatici, delle cure sanitarie, ecc.). L'offerta economicamente più vantaggiosa (OEpV) è la forma indicata per tenere adeguatamente conto di questi aspetti, in contrapposizione all'offerta al massimo ribasso ancora valida soltanto nelle ipotesi espressamente previste dal codice e alle condizioni ivi previste (vedi art. 95 c. 4 laddove consente l'utilizzo del criterio del minor prezzo

ove non sussista l'obbligo di utilizzo del criterio dell'OEpV ai sensi del comma 3 della disposizione citata del Dlgs n. 50/2016).

Un esempio significativo di risparmio, pur a fronte di una spesa iniziale superiore dovuta al maggior costo delle lampade a Led, è quello che deriverebbe dalla sostituzione di tutti gli apparati (lampade e impianti) dei punti luce dei comuni italiani (fonte: Ministero dell'Ambiente).

Consumi energetici 3.950.000.000 kWh/anno
Costo energia 854.000.000 €/anno
Costo manutenzione 200.000 €/anno
Risparmio energia 2.629.000.000 kWh/anno
Risparmio monetario complessivo 532.000.000 €/anno
Minori emissioni di CO₂ 2.690 tonnellate/anno

L'applicazione del Gpp rende quindi la PA non solo protagonista di una strategia di sviluppo sostenibile, ma offre l'occasione per una razionalizzazione dei consumi con una loro migliore contabilizzazione, ottenendo risultati non solo ambientali ma anche economici. Si favorisce così la razionalizzazione e qualificazione della spesa pubblica in un'ottica di ciclo di vita. D'altra parte, aumentare l'efficienza delle risorse e puntare alla sostenibilità è ormai considerato un fattore di innovazione e di vantaggio competitivo anche da una parte del nostro sistema produttivo, ancor più fra le Pmi (come ha dimostrato l'indagine pubblicata sulla prima Relazione sullo stato della green economy in Italia 2015 della Fondazione per lo sviluppo sostenibile).

Un percorso di razionalizzazione della spesa pubblica che ha contemplato la centralizzazione e aggregazione degli acquisti della PA con l'approvazione del dl 66/2014. Con l'intento di contenere il numero delle stazioni appaltanti,



sono stati individuati 33 soggetti aggregatori, iscritti in un apposito elenco presso l'Anac: oltre a Consip, 19 regionali, 2 Province autonome, 2 amministrazioni provinciali e 9 città metropolitane. E' primariamente a questi soggetti aggregatori, attraverso gli strumenti che mettono a disposizione, che gli enti della Pubblica amministrazione devono rivolgersi per gli acquisti di prodotti, servizi e lavori.

Lo stesso decreto 66/2014 ha fra l'altro stabilito: l'istituzione del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze; la definizione delle categorie di beni e servizi, da individuare con specifico Dpcm, nonché le soglie al superamento

delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, le regioni, gli enti regionali, loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale ricorrono a Consip o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure.

In proposito, la Legge di stabilità 2016 ha previsto la possibilità di acquisto in forma autonoma anche per i Comuni con meno di 10.000 abitanti per fabbisogni annui inferiori a 40.000 € e l'esenzione di ogni obbligo per i micro-acquisti inferiori ai 1.000 €.

La centralizzazione della spesa e il Gpp

A oggi, in Italia le stazioni appaltanti non sono tutte pronte ad applicare il Gpp. Le ragioni principali: scarsa formazione e preparazione ad applicarlo tenendo conto dell'offerta economicamente più vantaggiosa e del costo del ciclo di vita; difformità di applicazione da parte dei diversi soggetti; insufficiente disponibilità sul mercato di prodotti e servizi per l'entità delle gare bandite. In più, si può forse aggiungere che ai soggetti aggregatori è richiesto di realizzare velocemente risparmi economici significativi.

Le ragioni sopra ricordate sono quelle emerse dall'indagine sull'applicazione del Gpp in Italia da parte delle Regioni curata dalla Rete Cartesio, costituita da: **Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Sardegna e Toscana** in qualità di promotori, e Calabria, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Sicilia, Veneto in qualità di soggetti aderenti. Tutte hanno sperimentato percorsi differenti di applicazione del Gpp, con un grado disomogeneo di adozione di norme specifiche in materia. 2 Regioni su 6 hanno adottato un proprio Piano d'azione come auspicato dal Piano d'azione nazionale sul Gpp. L'organizzazione degli acquisti è stata riconosciuta come elemento chiave per implementare il Gpp e negli ultimi anni è prevalsa tra le Regioni indagate la forma di acquisto centralizzata, in alcuni casi svolta da strutture interne, in altri casi da agenzie esterne. Tali strutture operano anche come centrali di committenza regionali aggregando i fabbisogni di altri enti territoriali e, in alcuni casi, previa convenzione specifica, acquistando direttamente per essi.

Nella stessa indagine, sono evidenziati i punti di forza e di debolezza rilevati a proposito della centralizzazione degli acquisti.

Punti di forza: Razionalizzazione della spesa e dei fabbisogni; Maggiore trasparenza delle procedure; Ottenimento di economie di scala grazie alla domanda aggregata e conseguente riduzione dei costi; Specializzazione delle competenze nella redazione e gestione dei bandi; Spinta all'innovazione del mercato; Semplificazione del monitoraggio (risultati di natura economica e ambientale); Dematerializzazione delle procedure.

Punti di debolezza: Attuale confusione circa le competenze delle centrali di acquisto e delle modalità di aggregazione della domanda; Difficoltà di definizione della domanda aggregata e di risposta alle esigenze del singolo ente; Penalizzazione delle imprese più piccole a rispondere a una domanda aggregata.

In aggiunta, come evidenziato anche all'interno del Gdl, una difficoltà evidente da parte delle stazioni appaltanti/soggetti aggregatori è tenere conto del costo del ciclo di vita dei prodotti/servizi: di qui la necessità, più volte ribadita, di individuare criteri chiari per introdurre il "costo del ciclo di vita del prodotto" nella gare.

In proposito segnaliamo che, nelle linee guida non vincolanti pubblicate dall'Anac in materia di "*Offerta economicamente più vantaggiosa*", alle stazioni appaltanti è richiesto di individuare criteri di valutazione "*concretamente idonei ad evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate dai concorrenti (...) scongiurando situazioni di appiattimento delle stesse sui medesimi valori, vanificando l'applicazione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo*", il tutto riconoscendo come l'approccio per la valutazione dell'elemento costo debba essere basato sui costi del ciclo di vita.

Per concludere questa prima parte, vale la pena puntare l'attenzione su alcune criticità dell'applicazione del Gpp, in parte già ricordate e in parte rilevate anche dagli uffici del Ministero dell'Ambiente. In particolare: molte stazioni appaltanti non sono ancora sufficientemente preparate ad applicare i Cam; solo alcune Regioni hanno un Piano per l'applicazione del Gpp; i produttori (soprattutto i piccoli) non sono abbastanza informati e quindi non abbastanza preparati a partecipare alle gare; non tutte le associazioni di categoria hanno dato l'apporto che ci si aspettava; assenza di un efficace sistema di monitoraggio; necessità di migliorare alcuni aspetti delle attività delle centrali di committenza (verifiche tecniche che devono effettuare le stazioni appaltanti sul Mercato elettronico PA, maggiore attenzione alle caratteristiche del nostro sistema produttivo); necessità di migliorare le attività di comunicazione e formazione per l'applicazione del Pan Gpp e dei Cam, rivolta sia alle PA che agli operatori privati; necessità di diffondere le "buone pratiche" e le esperienze più innovative, sicuramente presenti nell'ambito della green economy.

Segnaliamo che con Dpcm del 10 agosto 2016 è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio la Cabina di regia con importanti funzioni di coordinamento in materia di applicazione del codice degli



appalti, prevista dall'art. 212 del dlgs 50/2016, e che costituisce anche struttura nazionale di riferimento per la cooperazione con la Commissione europea.

Alla luce di quanto detto, se è evidente la necessità di un adeguamento e avanzamento dal lato della domanda, quindi della PA nelle sue varie articolazioni, è altrettanto indispensabile riflettere sul lato offerta. C'è infatti bisogno non solo di una maggiore consapevolezza da parte del mondo imprenditoriale di dover operare scelte produttive sostenibili, ma anche di un maggiore protagonismo delle imprese green più avanzate e innovative per cogliere e implementare l'occasione offerta dal Gpp.

Un'ultima questione riguarda il campo di applicazione del Gpp: la riflessione maturata all'interno del Gdl ci porta a concludere che all'obbligatorietà dei Cam devono attenersi anche le società controllate o a maggioranza pubblica, quando le stesse operano in qualità di stazioni appaltanti. Una nota di non poco conto se solo si considera quante sono e quali e quanti servizi pubblici sono chiamate a svolgere.

LINEE DI INTERVENTO

Gli Stati generali della green economy (Sgge) hanno inteso fornire il loro contributo al tema del Gpp, anche alla luce dell'accelerazione impressa dalle ricordate novità normative, che richiedono alla PA di considerare il green non come requisito opzionale ma come requisito essenziale per i propri acquisti. Ne derivano una serie di implicazioni e riflessioni complesse e articolate che, all'ordine del giorno del Gdl "Green public procurement, con particolare attenzione ai fondi europei", sono confluite in tre filoni:

- 1. I Fondi comunitari con la selezione dei Cam per beni, servizi e lavori maggiormente coinvolti**
- 2. Il ruolo di Regioni e enti locali nell'attuazione del Gpp e le esperienze maturate**
- 3. La promozione della filiera produttiva legata al Gpp e delle imprese green, per far incontrare domanda e offerta in un quadro potenziale di grandi opportunità economiche, ambientali e sociali**

Fondi europei

Le nuove norme stanno cambiando il modo di concepire investimenti e acquisti della Pubblica Amministrazione a favore del *Green public procurement*. È importante ricordare che la strategicità del Gpp è collegata alla potenzialità di orientamento del mercato, promozione dell'innovazione tecnologica e diffusione di una cultura della sostenibilità.

L'obbligo di applicazione dei Cam imposto dal legislatore nazionale, con la legge 221/2015 e successivamente recepito dal vigente Codice degli appalti (dlgs 50/2016), deve essere rispettato anche negli appalti pubblici realizzati con i finanziamenti dei Fondi europei. Il rispetto di tale obbligo costituisce, inoltre, un elemento oggetto di controllo in sede di verifica della regolarità dello svolgimento delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture.

Puntare su un livello più elevato di qualificazione ambientale degli acquisti pubblici, che vada oltre il mero rispetto dell'obbligo, attraverso l'inserimento dei criteri ambientali premianti (contenuti nei Cam) nei bandi di finanziamento e negli acquisti della PA effettuati con fondi comunitari, potrebbe dare un'ulteriore spinta all'innovazione tecnologica.

Allo scopo sono stati analizzati e selezionati i Cam¹ per le categorie di beni, servizi e lavori più attinenti agli argomenti trattati nei bandi finanziati con fondi europei, quali:

- Apparecchiature elettriche ed elettroniche per ufficio (dm 13 dicembre 2013)
- Edilizia (dm 24 dicembre 2015)
- Illuminazione pubblica (dm 23 dicembre 2013)
- Rifiuti urbani (dm 13 febbraio 2014)
- Servizi energetici per gli edifici - illuminazione e climatizzazione (dm 23 dicembre 2013)
- Acquisto, leasing e noleggio veicoli pesanti e leggeri (dm 8 maggio 2012 e relative modifiche dm 30 novembre 2012 che esclude i veicoli per il trasporto dei rifiuti)

Per far ciò bisogna tenere in considerazione, da una parte le criticità che attualmente presentano i Cam che non sempre risultano adeguati alle esigenze degli enti pubblici e alla capacità di risposta del mercato. Infatti, spesso è difficile per gli enti pubblici reperire servizi/prodotti che rispondano ai requisiti definiti nei Cam; e altre volte questi stessi requisiti non sono sempre premianti nei confronti dei soggetti maggiormente innovativi in termini ambientali.

Dall'altra le criticità derivanti dalle politiche di *spending review* e dalla mancanza di risorse idonee per gli enti pubblici fanno sì che questi utilizzino i finanziamenti per far fronte alle spese ordinarie, impedendo una programmazione delle acquisizioni che consenta un risparmio di risorse economiche nel medio lungo periodo (in un'ottica di ciclo di vita) anche a fronte di una maggiore spesa iniziale, seppur ad oggi la metodologia per il calcolo dei costi del ciclo di vita non riesca ancora a monetizzare inequivocabilmente gli effettivi benefici ambientali.

¹ Per i Cam sopra elencati l'obbligo introdotto dalla legge 221/15 (recepito nel dlgs. 50/2016) è fissato al 100% dell'importo complessivo della gara; eccetto che per il Cam dei rifiuti per i quali l'obbligo è del 50%.

Per quanto riguarda gli acquisti di veicoli l'obbligo era già presente nel dlgs 24/2011 che ha recepito la Direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico nel trasporto su strada.



Un altro strumento per sostenere la domanda dell'innovazione delle imprese attraverso la promozione di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale aventi ad oggetto beni e processi produttivi a basso impatto ambientale sono gli **appalti pre-commerciali**. Lo stesso strumento andrebbe incentivato come possibile sviluppo degli obiettivi tematici (1 Ricerca e sviluppo e 3 Competitività delle Pmi) dei Programmi Operativi Fesr.

Appalto pre-commerciale ossia l'appalto di **servizi di ricerca e sviluppo** per lo di nuove soluzioni non ancora disponibili sul mercato, al fine di acquistare il prodotto o servizio finale mediante una serie modelli di aggiudicazione di appalti.

Secondo il nuovo codice tali modelli continuerebbero ad essere disponibili, ma l'intento è quello di contribuire ad agevolare gli appalti pubblici nel settore dell'innovazione (art. 158 dlgs 50/2016).

Tale approccio consente alle PA:

- **di condividere i rischi e i benefici** della progettazione;
- di realizzare prototipi in collaborazione con le imprese attraverso un **co-finanziamento** da parte delle imprese partecipanti e la conseguente condivisione della **proprietà intellettuale** dei risultati;
- di sperimentare un volume limitato di nuovi prodotti e servizi senza comportare **Aiuti di Stato** (secondo alcune tassative condizioni).

LE RACCOMANDAZIONI:

- Formare i funzionari preposti ai controlli e gestione dei fondi Ue (Autorità di gestione) sull'applicabilità dei requisiti ambientali (e sociali) all'interno delle diverse fasi delle procedure di affidamento dei contratti.
- Supportare gli enti cui i finanziamenti sono destinati anche attraverso la realizzazione di specifici strumenti (quali ad esempio la redazione di Linee guida per l'introduzione dei Cam nell'ambito di avvisi/bandi e/o nei disciplinari di finanziamento).
- Valutare e considerare i possibili risvolti sul controllo delle procedure di affidamento dei contratti pubblici connesse con l'erogazione dei finanziamenti Ue.
- Prevedere forme di maggiore riconoscimento legato all'introduzione dei Cam premianti nelle procedure pubbliche di acquisizione di lavori, servizi e forniture finanziati con i fondi comunitari.
- Prevedere, alla luce dell'obbligatorietà dei Cam, una collaborazione con l'Anac in occasione della consultazione dei "bandi-tipo" che devono prevedere il recepimento degli obblighi dell'art. 34 del dlgs n. 50/2016.

- Costituire un tavolo di lavoro comune tra i diversi attori, che si occupi della definizione di metodologie condivise per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali legati ai prodotti, servizi e lavori e relativa verifica.
- Valutare le effettive azioni e misure oggetto di finanziamento nonché il relativo grado di innovazione, ai fini dell'introduzione dello strumento dei contratti di pre-commerciali a opera delle amministrazioni pubbliche.
- Creare una banca dati nazionale on line, supportata da un "help-desk" per categoria di prodotto/servizio, contenente casi di "best practices" relativi a bandi già espletati, e informazioni utili (sia per la PA che per le imprese) alla predisposizione del bando, alla verifica dei criteri, ecc. e corredati, ove possibile, da dati relativi ai vantaggi ambientali ed economici scaturiti dall'acquisto "green".

Ruolo di Regioni ed enti locali

Le Regioni e gli enti locali sono chiamati nel Pan Gpp, ognuno per il proprio ruolo istituzionale, rispettivamente ad includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e di settore e nei propri programmi di spesa. Dando uno sguardo allo *stato dell'arte* del Gpp nel panorama nazionale: oggi in Italia sono 4 su 20 le regioni che hanno adottato un Piano Gpp quali: Sardegna; Veneto; Puglia; Emilia Romagna.

Da una ricognizione a livello territoriale dell'applicazione del Gpp, dedotta integrando le informazioni dell'indagine Rete Cartesio, luglio 2015, e tramite momenti di confronto nei tavoli dei Forum compra verde, emerge inoltre che: il Lazio (dgr n. 222/2013) e la Sicilia (nell'ambito dell'Asse VII Governance, Capacità istituzionali e assistenza tecnica del Por Fesr 2007-2013 ha avviato l'accompagnamento all'adozione del Gpp e attuato sensibilizzazione e formazione sul territorio) stanno lavorando all'elaborazione del Piano, e il Friuli Venezia Giulia ne ha in cantiere la redazione attraverso un programma già in atto dal 2014 (ha attivato un Gdl coordinato dalla direzione Ambiente ed energia).

Altre Regioni hanno seguito diversi percorsi di implementazione del Gpp, ad esempio attraverso l'adozione di un *atto di indirizzo* (approvato con delibera) o di leggi regionali che promuovono l'introduzione di criteri di sostenibilità nelle procedure di acquisto. In particolare tra le Regioni impegnate sul tema: la Regione Toscana si è dotata di una legge specifica riguardante gli acquisti verdi e le procedure per gli acquisti sostenibili (lr 37/2012). La Regione Lombardia ha principalmente agito attraverso l'adozione di norme settoriali (lr 26/2003 e lr 24/2006) che promuovono l'introduzione di criteri di sostenibilità nelle procedure di acquisto (es. criteri di rinnovo del parco veicolare ai fini della dotazione di veicoli a basso impatto da parte della Regione e delle amministrazioni locali, requisiti di efficienza energetica,



acquisizione di prodotti provenienti dal mercato del riciclaggio per una quota non inferiore al 35% del fabbisogno annuo). La Regione Campania ha adottato un atto di indirizzo (dgr 1445/2007) per incentivare la raccolta differenziata di rifiuti attraverso la diffusione del Gpp nell'amministrazione regionale (cancelleria; servizi di pulizia; apparecchiature it; arredi per uffici). La Regione Abruzzo ha realizzato azioni di sensibilizzazione e formazione (soprattutto rivolto al mercato elettronico di Consip) nell'ambito delle azioni previste dal Piano regionale triennale di tutela e risanamento ambientale (Prtra). La Provincia autonoma di Trento si è dotata di un proprio sistema di acquisto pubblico verde che interessa le strutture di tutta l'amministrazione provinciale (Delibera di Giunta provinciale 41/2012).

La Regione Sardegna ha adottato il piano per gli acquisti pubblici ecologici (dgr 37/13 del 2009) e ha messo in atto una pionieristica politica di sensibilizzazione, accompagnamento e formazione rivolta a tutte le PA del territorio e alle imprese, anche attraverso l'apertura di 8 ecosportelli (uno per provinciale) e l'investimento di importanti risorse per azioni sperimentali e innovative, arrivando al 93% di acquisti verdi per l'amministrazione centrale. In Piemonte, Città metropolitana di Torino e Arpa regionale hanno promosso il Progetto Ape (acquisti pubblici ecologici), attivo dal 20013 e che coinvolge 46 enti tra pubblici e privati: nel 2014, all'acquisto di beni e servizi che rispettano criteri ecologici sono andati 86,5 milioni di euro a fronte di una spesa complessiva di 145. Città metropolitana di Roma Capitale dal 2009 ha un Piano Gpp, effettua il 98% di acquisto di prodotti/servizi sostenibili, con 749 t/CO₂ evitata in quattro anni; ha introdotto nel 2016 un sistema di monitoraggio informatizzato, vincolante, che svolge anche la funzione di accompagnare e sostenere i colleghi nell'inserimento dei Cam.

Tale quadro conoscitivo evidenzia una forte frammentazione delle strategie regionali e, a seguito dell'indagine condotta dalla **Rete Cartesio**, si rileva la mancanza di dati sui risultati ottenuti. Riguardo a quest'ultimo punto la complessità risiede nelle competenze interne non ancora formate per discernere i bandi verdi; nonché nella mancanza di un sistema strutturato, interno dell'ente, che consenta la ricognizione dei bandi (monitoraggio).

Dall'esperienza maturata delle regioni che portano avanti il Gpp si può intravedere l'utilità di integrare il monitoraggio sull'applicazione del Gpp all'interno di osservatori regionali degli appalti già esistenti per rispondere all'attuale carenza di dati. Un esempio è la Regione Liguria che sta implementando il sistema di monitoraggio all'interno dell'osservatorio regionale degli appalti "Appalti web" attraverso l'adozione di bandi tipo contenenti riferimenti ai Cam; l'obiettivo finale è quello di omogeneizzare la raccolta delle informazioni regionali con il livello nazionale². La Regione Emilia-Romagna, invece ha strutturato il monitoraggio su tre tipologie di interventi:

1. Interventi ad hoc sul sistema informatico di contabilità regionale attraverso il quale l'amministrazione regionale effettua gli adempimenti contabili per il controllo della propria spesa per lavori, servizi e forniture (compresi gli affidamenti diretti sotto la soglia dei 40.000 €).
2. Ricognizione dei contratti (sopra la soglia dei 40.000 €), attraverso l'Osservatorio regionale contratti pubblici (e la piattaforma Sitar attualmente in utilizzo), stipulati dalle stazioni appaltanti del territorio regionale e che devono inviare le informazioni ad Anac.

² Il nuovo codice degli appalti affida all'Anac l'Osservatorio nazionale e l'adozione di bandi tipo contenenti specifici riferimenti ai Cam (artt. 71 bandi tipo e 213 Anac decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

3. Reperimento dei dati relativi agli acquisti verdi effettuati tramite convenzioni e accordi di servizio stipulate dalla centrale di committenza della Regione E-R Intercent-er.

Un'altra criticità riguarda l'incapacità di dare continuità agli interventi avviati. Alcune Amministrazioni regionali, come Lombardia e Marche, che avevano promosso interventi di informazione e formazione sul Gpp sul territorio in maniera pionieristica, precedendo anche all'adozione del Piano di azione nazionale per il Gpp, non risultano oggi tra gli enti più attivi in quest'ambito. Questa constatazione conferma la necessità di avere un quadro di programmazione chiaro in cui inserire gli orientamenti in materia di Gpp in maniera tale che possano avere continuità nel tempo e non si esauriscano in conseguenza di cambi amministrativi o di chiusura di progetti e linee di finanziamento spot.

Volgendo lo sguardo alle iniziative (reti e progetti) attive nel contesto europeo e nazionale, analizzate allo scopo di avere dei riferimenti che possano essere da esempio per lo sviluppo di strategie, strumenti e best practices, sono da segnalare:

- **a livello europeo** la rete Spp regions (finanziato EU's Horizon 2020 Programme) che promuove la creazione e l'espansione di 7 reti locali di Amministrazioni comunali, a livello europeo. Alla rete partecipa la Città metropolitana di Torino con Arpap. Tra le misure promosse dalla rete è interessante evidenziare lo sviluppo degli appalti pubblici sostenibili (Spp) e degli appalti pubblici di innovazione (Ppi).

- **a livello nazionale** la rete Gppinonet (nata con il progetto Life europeo della Provincia di Cremona al quale hanno partecipato come target alcune Regioni italiane - Lombardia, Liguria, Lazio, Campania, Sardegna, Sicilia - e altre Regioni in Spagna, Romania e Polonia) è esemplare per lo sviluppo di strategie e per lo scambio di *best practice* all'interno delle reti regionali. La Rete Cartesio è un altro esempio, coordinata dalle Regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Sardegna e Toscana, per sviluppare approcci sostenibili alla gestione del territorio tra i quali il *Green Public Procurement*. La rete Ape della città metropolitana di Torino di cui l'elemento distintivo è stato rappresentato dal monitoraggio degli acquisti verdi.

Ci sono poi altri progetti più recenti da segnalare. Il progetto "Green ProcA, in pratica acquisti verdi", cofinanziato dal programma comunitario IEE - Intelligent Energy for Europe, al quale partecipano Enea e Consip: si rivolge ai firmatari dei Paes per perseguire obiettivi volontari di miglioramento dell'efficienza energetica e di riduzione delle emissioni di CO₂. Il Progetto Gppbest (Life) della Regione Basilicata, che promuove il miglioramento della governance delle politiche di acquisto verde e delle competenze per la loro implementazione. Il progetto Eie Primes, cofinanziato dalla Commissione europea sempre nell'ambito del programma Intelligent Energy for Europe, che si propone di aiutare i Comuni a superare le barriere legate al Gpp, al fine di ridurre i consumi energetici e la produzione di CO₂ nelle 6 Regioni europee partner del progetto: Danimarca, Svezia, Lettonia, Croazia, Francia e Italia.



ALTRI PROGETTI IN CORSO

- Green Public Procurement in the Baltic Sea Region (BalticGpp)
- Gpp 2020. Procurement for a low-carbon economy
- Early market creation of innovative highly energy-efficient technologies through smarter engagement with the market in the pre-procurement phase (Smart-Spp)
- Information related to energy labelling of household appliances (Come On Labels)
- The Landmark Project – information on sustainable procurement for the promotion of fair working conditions
- PrimeEnergyIT – energy efficient procurement of IT for data centres and support for the market development of efficient IT equipment
- Topten.eu – Best Products of Europe
- Clean fleets
- Clean vehicle
- Energy efficiency and environmental criteria in the awarding of regional rail transport vehicles and services (ECORails)
- Sustainable Procurement Resource Centre
- Procurement Forum (network for professional procurers)
- Procura+ Campaign (Sustainable Procurement)
- BuySmart+ (sito in inglese)
- Buy Smart+ sito nazionale in italiano

LE RACCOMANDAZIONI:

- Strutturare un sistema di monitoraggio che consenta di raccogliere i dati in maniera omogenea tale da rendere confrontabili i risultati.
- Formare il personale addetto agli acquisti.
- Costruire un quadro di programmazione chiaro in cui inserire gli orientamenti in materia di Gpp in maniera tale che possano avere continuità nel tempo e non si esauriscano in conseguenza di cambi amministrativi o di chiusura di progetti e linee di finanziamento spot.
- Confrontarsi con il Ministero dell'Ambiente per avere indicazioni su come rendere più efficace e omogenea l'applicazione del Gpp anche in base alle iniziative (reti e progetti) già in atto nel contesto europeo e nazionale che ne costituiscono un riferimento.

Domanda e offerta: criticità e opportunità

Un tema centrale è come dare maggiore efficacia alle previsioni di legge in materia di Gpp guardando sia alle imprese che alle stazioni appaltanti. L'analisi in precedenza accennata ci dice che, da una parte, manca la necessaria diffusione e capacità di applicazione del Gpp; dall'altra, spesso il mercato non è pronto a rispondere alla domanda neppure nei settori già toccati dai Cam; infine, ma non ultimo, che è complicato calcolare il costo del ciclo di vita e quindi riconoscere il giusto prezzo a prodotti e servizi. Per questo è utile sollecitare una approfondita discussione fra gli stakeholder, incluse le imprese della green economy, rappresentative di un mondo produttivo avanzato, sostenibile e sempre più competitivo anche sui mercati esteri.

In questo senso assumono una particolare importanza i Cam: la loro preparazione, revisione e/o aggiornamento e il modo in cui sono articolati, comprendendo sia requisiti base di partecipazione alle gare pubbliche, sia requisiti cosiddetti premianti, rendono ulteriormente interessante una discussione in chiave di green economy. Infatti, l'introduzione dei Cam rappresenta un'opportunità non solo per promuovere produzioni e servizi migliori e più competitivi, ma anche per rafforzare le politiche ambientali fondanti della green economy.

I Cam vengono definiti dal Ministero dell'Ambiente a valle della consultazione al tavolo istituzionale che raccoglie i diversi stakeholder. Un tavolo al quale anche le imprese green sono chiamate a partecipare, per portare le esperienze più avanzate e contribuire a qualificare ulteriormente i criteri: è senz'altro questo uno degli obiettivi da perseguire.

I requisiti indispensabili affinché un prodotto/servizio possa essere considerato nell'ambito del Gpp sono infatti: equivalenza delle prestazioni, reperibilità sul mercato, convenienza economica. Su queste voci si gioca la possibilità/capacità di implementare gli acquisti verdi, e una fetta di responsabilità è certamente in capo alla green economy e alla capacità del sistema imprenditoriale di esserne protagonista.

I Cam sono essenziali per orientare e migliorare l'operato delle centrali di committenza, ormai snodo fondamentale del public procurement, e quindi del green procurement. In proposito, una delle necessità già emerse per agevolare il loro lavoro è di individuare criteri chiari in modo da introdurre prime forme di "costo del ciclo di vita del prodotto" nella gare. Un altro passaggio è verificare lo stato dell'arte e il funzionamento delle centrali di committenza, evidenziando le criticità ma anche gli esempi positivi e le buone pratiche da diffondere.

Costo del ciclo di vita, spending review e fiscalità ambientale

Si arriva così a uno dei punti nodali, quello dei costi del public procurement e del drastico taglio dei flussi di spesa richiesto alla PA. In prima linea sono chiamate le centrali di committenza, frutto del già citato decreto 66/2014 che ha ridisegnato il sistema nazionale degli approvvigionamenti con la drastica riduzione delle centrali d'acquisto e la costituzione dell'elenco dei 33 soggetti aggregatori.



Nel suo Rapporto riferito al 2014, Consip dichiara di aver presidiato una spesa complessiva delle PA di 38,1 miliardi di euro e risparmiato 5,3 miliardi di euro sui prezzi d'acquisto. E' interessante sottolineare che lo stesso Rapporto fa espresso riferimento al Gpp. "Oltre al dato dei risparmi sui prezzi unitari, Consip ha valorizzato anche le altre componenti di risparmio oggi non contabilizzate, quelle legate al Green public procurement (Gpp), alla dematerializzazione documentale, ai risparmi di processo, per un totale (che include anche l'area non contabilizzata relativa ai risparmi da prezzi unitari) di 2,5 miliardi di euro. Un risultato, questo, che incrementa di circa il 50% il risparmio attualmente contabilizzato". Dunque, seppure ancora non contabilizzato, e applicato solo parzialmente, al Gpp viene riconosciuta la capacità non solo di qualificare la spesa pubblica ma anche di ridurla. Come già detto, insieme all'equivalenza delle prestazioni e alla reperibilità sul mercato, la dimostrazione della convenienza anche economica degli acquisti verdi è uno dei requisiti per garantirne il successo.

Un passaggio necessario è dunque il calcolo del **costo del ciclo di vita** (Life cycle costing) di un prodotto, servizio o lavoro, comprendente i costi di acquisizione, uso, manutenzione, fine vita insieme ai costi delle esternalità, innanzitutto quelle ambientali. Un'operazione certamente non semplice, che riguarda sia la definizione dei Cam sia l'operato delle centrali, chiamando in causa i diversi stakeholder pubblici e privati. Sull'argomento c'è letteratura e ci sono anche esempi di applicazione virtuosi (come lo studio di Lcc commissionato dalla Commissione europea a un consorzio italiano il cui tool è in via di rilascio), ma in un panorama generale certamente incompleto.

A oggi infatti, come ricordato, permane la necessità di individuare criteri chiari per introdurre prime forme di "costo del ciclo di vita del prodotto". Inoltre, va riconosciuto che non sempre è possibile dimostrare la convenienza economica, neppure calcolando il costo del ciclo di vita. Può capitare, infatti, anche per beni/servizi la cui convenienza e sostenibilità nel lungo periodo è ragionevolmente evidente, ma difficile da dimostrare con i calcoli attualmente possibili, carenti per esempio dei costi di molte esternalità. In questi casi deve essere la volontà politica a trovare gli strumenti adeguati per sollevare le centrali di committenza dal compito/dovere di far quadrare i conti, investendo con coraggio sul futuro in termini di sostenibilità, che nel tempo vuol dire anche risparmio.

Significativo è l'esempio del trasporto pubblico: se l'ufficio preposto di un ente pubblico ha il mandato di comprare un certo numero di bus a fronte di un budget stabilito, è piuttosto improbabile che decida autonomamente di ridurre il numero per privilegiare la sostenibilità (per esempio bus elettrici anziché diesel), a meno che non sia l'amministrazione, locale e/o centrale, a orientare diversamente le scelte.

Un discorso che porta dritti al tema della **fiscalità ambientale**, nodo strategico trascurato anche dalle norme più recenti (inserite peraltro in un quadro normativo per nulla omogeneo e coerente). Fiscalità intesa non soltanto in termini di tassazione per coprire i costi ambientali, ma anche "semplicemente" di eliminazione (con conseguenti notevolissimi risparmi) dei tanti sussidi o incentivi negativi per l'ambiente, possibilmente da dirottare in direzione green, per orientare il mercato verso modi di consumo e produzione sostenibili.

Si tratta di una questione fondamentale, oggetto peraltro di un richiamo all'Italia da parte dell'Europa contenuto nel Country Specific Recommendations report del 2015, che dice testualmente: "rimangono lettera morta la revisione dell'imposizione ambientale e l'eliminazione delle sovvenzioni dannose per

l'ambiente. L'Italia ha anche istituito un comitato per la fiscalità ambientale e questi diversi aspetti sono peraltro contemplati dalla legge delega di riforma fiscale, la cui attuazione è stata tuttavia rimandata per l'assenza di decreti legislativi attuativi".

Permane invece nel bilancio dello Stato una giungla di voci e capitoli sui sussidi alle fonti fossili che, se solo sfoltita, libererebbe ingenti risorse (oltre 12 miliardi di euro all'anno secondo le stime del Fondo monetario internazionale), per aprire scenari produttivi innovativi e sostenibili e riconoscere il giusto prezzo a prodotti/servizi frutto di investimenti ambientali. Rendendo in questo modo le imprese green sempre competitive, anche per il Green public procurement.

LE RACCOMANDAZIONI:

- Riformare l'attuale sistema in favore di una fiscalità ambientale e cancellare sussidi o incentivi negativi per l'ambiente, da dirottare per implementare il Gpp.
- Individuare criteri chiari per introdurre prime forme di "costo del ciclo di vita del prodotto" nelle gare, anche per riconoscere il giusto prezzo a prodotti, servizi e lavori con elevato valore ambientale.
- Investire comunque su prodotti, servizi e lavori anche laddove la convenienza economica non è immediata, ma certamente conteggiabile nel medio-lungo termine.
- Formare e informare adeguatamente le centrali di committenza preposte all'attuazione del Gpp; verificarne lo stato dell'arte e il funzionamento per conoscere le criticità ma anche le buone pratiche da diffondere.
- Incoraggiare il mondo imprenditoriale più innovativo a partecipare alla definizione e qualificazione dei Cam e a rispondere alla domanda della PA di prodotti, servizi e lavori conformi ai Criteri ambientali.
- Definire in modo adeguato i criteri di verifica dei Cam, affinché siano realmente applicabili e facilmente verificabili da parte delle PA.



GLI INCENTIVI AI FOSSILI NEL MONDO E IN ITALIA

Numeri e metodi per quantificarli non sono omogenei e divergono a seconda delle fonti, ma tutti restituiscono cifre enormi. Il Fondo monetario internazionale (Fmi) ha pubblicato nel 2015 lo studio "How Large Are Global Energy Subsidies?" (working paper 15/105) con il calcolo dei sussidi globali e nazionali all'energia, suddivisi in sussidi pre-tasse (quelli "diretti" per mantenere il prezzo dell'energia al consumatore inferiore al costo di fornitura) e sussidi post-tasse ("indiretti", per coprire i costi delle esternalità, e in piccola parte dei mancati gettiti fiscali, senza farli pesare sul prezzo finale dell'energia).

Stimati nell'ordine di 4.900 miliardi di dollari nel 2013 (il 6,3% del Pil mondiale), secondo il Fmi i sussidi sono addirittura cresciuti nel 2015 fino a raggiungere i 5.300 miliardi di dollari (una cifra superiore alla spesa sanitaria complessiva di tutti i Paesi del mondo), nonostante il recente calo dei prezzi internazionali dell'energia. Si tratta all'89% di sussidi post-tasse: di questi, il 46% è riferibile all'inquinamento, il 22% al riscaldamento climatico, il restante 13% ai costi dovuti a traffico, incidenti, ecc.

Secondo il paper del Fmi, con la riforma dei sussidi all'energia si potrebbero ottenere risultati fiscali, ambientali e sociali potenzialmente enormi, con entrate aggiuntive per i governi di 2.900 miliardi di dollari, taglio delle emissioni globali di CO₂ di oltre il 20% e dimezzamento delle morti causate dall'inquinamento, senza aumentare il prezzo dell'energia per i consumatori.

In questo quadro non fa eccezione l'Italia, anche se dati e cifre ufficiali sono di difficile reperimento e verifica, a fronte di un bilancio dello Stato che con un gran numero di voci e in varie forme subsidia le fonti fossili. Comunque, stando sempre al Fmi e alla Commissione europea (che probabilmente hanno tratto i dati da un medesimo studio), i sussidi ai fossili nel nostro Paese ammontano a 13,27 miliardi di dollari all'anno, praticamente interamente in forma di post-tasse: le esternalità si riferiscono al riscaldamento climatico (8,24 miliardi), all'inquinamento locale (2,28) e al mancato gettito fiscale (2,75).

COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO

COORDINATORI: FEDERICA TARDUCCI, ENRICO CANCELILA, ANNA PACILLI

Enrico Ambrogio	Presidente Ecotyre
Francesco Antonazzo	Vicepresidente CONOE
Maria Angelica Auletta	ARPA Basilicata
Filippo Barberis	Pres. Commissione Politiche per il Lavoro, Sviluppo Economico, Università e Ricerca Comune di Milano e PLEF
Roberto Bianco	Greentire
Massimiliano Bienati	Fondazione per lo sviluppo sostenibile
Paola Bologna	Avvocato
Elisabetta Bottazzoli	CONAI
Angelo Bruscano	Presidente Ambiente SPA – CONFAPICDC RAEE
Marco Cardinaletti	Acquisti & Sostenibilità
Lidia Capparelli	CONSIP
Marino Cavallo	Città Metropolitana di Bologna
Dario Cesaretti	Fise Unire/Assoambiente
Gabriella Chiellino	Coordinatrice Scientifica Città Sostenibile-Ecomondo AD eAmbiente Srl
Gianluca Cocco	Direttore Servizio Sostenibilità Ambientale e Sistemi Informativa, Regione Sardegna
Mara Cossu	Ricercatrice POLIEDRA (Polimi)
Sara De Angelis	Ancitel Energia e Ambiente S.p.A
Raul Daoli	Comuni Virtuosi Servizi Direttore Corepla
Giovanni De Lisi	GreenRail
Luigi Joseph Del Giacco	Utilitalia
Dario Di Santo	Direttore FIRE
Alessandro Maria Di Stefano	Arch. Direzione Servizio Regione Emilia-Romagna
Valeria Erba	Presidente ANIT
Daniele Fornai	Ecopneus
Natalia Gil Lopez	CNA
Daniela Luise	Direttore Coordinamento Agende 21
Lorenzo Maggioni	Responsabile area ricerca e sviluppo CIB
Stefania Maggi	Viscolube
Romano Masè	Dirigente Generale del Dip. Territorio, Agricoltura, Ambiente e Foreste Provincia Autonoma di Trento
Mario Mazzocca	Assessore all'Ambiente e Territorio Regione Abruzzo
Valter Menghini	Coordinatore Progetto Fondo Kyoto-Credito Agevolato e Supporto all'Economia Cassa Depositi e Prestiti
Andrea Monsignori	Regione Umbria
Letizia Nepi	Segretario Fise Unire
Riccardo Podestà	Direttore Generale Liguria Ricerche
Maria Quarta	Assessore Settore Progettazione Strategica e Green economy Regione Piemonte



Simone Ricotta
Riccardo Rifici
Caterina Rinaldi
Marina Scazzocchio

Comitato di Gestione del PAN GPP
Ministero Ambiente
ENEA
Direzione Regionale Sviluppo Economico e Attività Produttive–Area Ricerca
finalizzata, Innovazione e Green Economy-Regione Lazio

Gaetano Schena
Giulia Tambato
Stefano Tosi
Paolo Tomasi
Lino Vasinis

Regione Liguria
Dirigente del Settore Approvvigionamenti Regione Veneto
Responsabile normative di settore Terna SpA
Presidente COOU
Assessorato regionale all'ambiente, energia e politiche per la montagna Regione
Friuli-Venezia Giulia

Franco Venanzi
Marco Versari

Presidente ANCO
Responsabile Rapporti Istituzionali e Associazioni Novamont S.p.A



SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

statigenerali@susdef.it

Tel. +39.06.85.55.255

www.statigenerali.org