

# “L'applicazione del Green Public Procurement a un anno dal nuovo Codice degli appalti”

Gruppo di lavoro

“L'APPLICAZIONE DEL GPP A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI”

STATI GENERALI  
della Green  
Economy

DOCUMENTO DI APPROFONDIMENTO

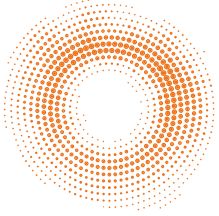
Il Consiglio Nazionale della Green Economy  
in collaborazione con



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



Ministero dello Sviluppo Economico



Gruppo di lavoro

## **"L'APPLICAZIONE DEL GPP A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI"**

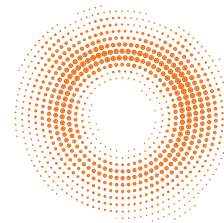
# **PREMESSA**

A oltre un anno dall'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici (dlgs 50/2016) e a pochi mesi dal cosiddetto decreto correttivo al Codice (dlgs 56/2017), sono rilevabili evidenti e positivi segnali di attenzione per il Green public procurement (Gpp) sia da parte delle istituzioni che delle imprese, come ha dimostrato anche l'edizione 2017 del Forum PA (vedi Box).

D'altro canto, però, il nuovo Codice deve ancora trovare attuazione, anche nella parte riguardante il Gpp e l'offerta economicamente più vantaggiosa, in un contesto di permanenti criticità e difficoltà. Certamente non è ancora tempo di bilanci finali, ma il Gruppo di lavoro di questa edizione 2017 degli Stati generali della green economy, riprendendo il filo del gdl dello scorso anno, si è dato l'obiettivo di fare un primo punto sullo stato dell'arte dell'applicazione del Gpp.

Rimandando al documento del Gruppo di lavoro 2016 ([www.statigenerali.org/documenti](http://www.statigenerali.org/documenti)) per un approfondimento sia del Gpp sia del Codice degli appalti, questo documento prende sinteticamente in esame le novità in merito al Gpp apportate dal recente decreto che integra e "corregge" il Codice, insieme a cenni alla giurisprudenza in materia, seppure ancora scarsa, nonché il nuovo standard Iso per la sostenibilità degli acquisti. Passa poi in rassegna le criticità e difficoltà di applicazione maggiormente avvertite dai diversi stakeholder componenti il GdL, ma anche i principali suggerimenti. Disegna inoltre un quadro conoscitivo, parziale ma significativo, che comprende la descrizione di: alcune pratiche innovative messe in atto dalle Pubbliche amministrazioni per applicare il Gpp; il Protocollo di intesa fra Ministero dell'Ambiente e Regioni con l'obiettivo di rafforzare la collaborazione istituzionale; il Pon Governance finalizzato a rimuovere, o almeno ridurre, alcune delle criticità alla diffusione del Gpp.

A chiudere il documento tre raccomandazioni, frutto anche queste del lavoro svolto all'interno del gruppo.

**BOX****Un'indagine della/nella PA sul Gpp**

"Una nuova PA per lo sviluppo sostenibile" era il titolo dell'edizione 2017 del Forum: in discussione il ruolo che le amministrazioni pubbliche possono e debbono avere nella costruzione di uno sviluppo economico e sociale che garantisca benessere equo e sostenibile. All'interno del Forum della PA 2017 non sono mancati gli spazi dedicati agli acquisti verdi, a dimostrazione di un'accresciuta attenzione e consapevolezza da parte delle istituzioni. Fra le altre iniziative, poi, è stata presentata l'indagine *"Pratiche di consumo sostenibile a lavoro. La PA tra strategie di Gpp e pratiche di consumo individuali"*, promossa dallo stesso Forum: un sondaggio on line al quale hanno risposto 700 dipendenti pubblici e 100 impiegati del privato o del terzo settore.

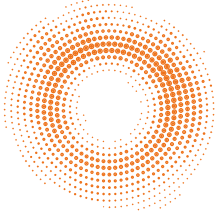
Con esiti interessanti, utili anche ad arricchire questo documento.

Innanzitutto viene ricordato, nella parte introduttiva all'indagine, che l'Italia vanta in Europa il primato di essere il primo Paese ad aver reso obbligatorio il Gpp grazie al nuovo Codice degli appalti. "Le Pubbliche amministrazioni sono obbligate da quasi un anno a integrare nei documenti di gara i contenuti dei Cam (criteri ambientali minimi per tipologie di prodotto o servizio). Detto in altre parole - si legge - se una stazione appaltante manca a questo obbligo è possibile per un'azienda far ricorso al Tar".

"Le scelte di consumo della Pubblica amministrazione hanno un peso e un ruolo politico determinante - dice ancora il testo - Con una spesa pubblica pari quasi al 17% del Pil nazionale la PA è il più rilevante dei consumatori e con i suoi oltre 3 milioni di dipendenti ha un potenziale enorme rispetto alla possibilità di operare un salto culturale profondo nelle scelte di consumo individuali capace di accompagnare lo sviluppo del Paese verso nuovi modelli di produzione e consumo".

La maggioranza assoluta degli intervistati (56,8%) ritiene, infatti, che il Gpp possa essere la miccia per dare impulso a un'economia e una crescita sostenibile. Il 34,4% lo vede come uno strumento per diminuire l'impatto sull'ambiente dei consumi pubblici, mentre solo per il 5,5% è un'occasione per risparmiare. Una potenzialità, quest'ultima, evidentemente ancora poco percepita, probabilmente perché, riteniamo noi, ha tempi di resa solo medio-lunghi.

Ma di strada da fare ce n'è ancora molta. L'indagine rileva infatti che gli uffici pubblici attenti all'ambiente sono ancora troppo pochi. Per esempio: alla domanda "come giudichi l'attenzione per l'ambiente nel luogo in cui lavori", oltre il 50% degli intervistati ha risposto "poco o per niente", il 35,5% "sufficientemente", mentre solo poco più di 1 dipendente su 10 considera il proprio luogo di lavoro "sostenibile". Solo il 45,6% degli uffici è dotato di finestre a doppi vetri mentre nel 48,5% dei casi non si fa attenzione a mantenere la temperatura al di sotto dei 19-20°. La sostituzione delle lampadine a incandescenza con quelle a basso consumo è avvenuta solo nel 36,3% dei casi.



Gruppo di lavoro

**"L'APPLICAZIONE DEL GPP  
A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI"**

# **CORRETTIVO CODICE APPALTI/ GIURISPRUDENZA/NUOVO STANDARD ISO**

## **Correttivo Codice appalti**

Il 20 maggio di quest'anno è entrato in vigore il decreto legislativo del 19 aprile 2017 n. 56, che con 131 articoli integra e corregge i 220 gli articoli del Codice sugli appalti pubblici (dlgs del 18 aprile 2016 n. 50), a un anno dalla sua emanazione.

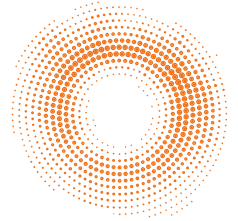
Publicato sulla Gazzetta ufficiale n. 103 del 5 maggio, il cosiddetto "decreto correttivo" modifica anche le parti del dlgs 50/2016 riguardanti il Green public procurement (Gpp) e i Criteri ambientali minimi (Cam), con luci e ombre. Di seguito, un rapido esame degli articoli interessati.

Partiamo dalle correzioni apportate all'articolo cardine del Codice per quanto riguarda il Gpp, il n. 34 "Criteri di sostenibilità energetica e ambientale", che già nel 2016 ha stabilito l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire i Cam nella documentazione progettuale e di gara. L'obbligo era previsto per il 100% del valore a base d'asta in relazione alle categorie di forniture e affidamenti non connesse agli usi finali di energia e per almeno il 50% del valore a base d'asta per tutte le altre categorie per cui esistessero i Cam. Il dlgs 56/2017 lo corregge con l'articolo 23, che cancella la soglia del 50% e stabilisce opportunamente che i Cam

si applicano al 100% del valore a base d'asta, eliminando un elemento di confusione e di difficoltà concreta.

Insieme, però, lo stesso articolo 23 introduce una formulazione a proposito del settore dell'edilizia, che sta creando non pochi problemi. Si legge infatti: "Nel caso di contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi di cui al comma 1, 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 tutela del territorio e del mare". Dunque, il Cam edilizia in vigore sarebbe obbligatorio solo in taluni casi, perché per gli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, il Ministero dell'Ambiente deve definire nuovi criteri "adeguati", che saranno "tenuti in considerazione, per quanto possibile". In occasione della già prevista revisione del Cam edilizia un articolo riguarderà tale adempimento.

Un'altra importante modifica riguarda l'articolo 50 del Codice "Clausole sociali del bando di gara



e degli avvisi", laddove l'articolo 33 del decreto correttivo sostituisce le parole "possono inserire" con "inseriscono", introducendo quindi l'obbligatorietà delle clausole sociali.

Correzioni vengono apportate anche all'articolo 82 del Codice (Rapporti di prova, certificazione e altri mezzi di prova) con l'articolo 51 del nuovo decreto, riguardanti gli organismi di valutazione della conformità, e all'articolo 86 (Mezzi di prova) con l'articolo 55, che introduce l'obbligo di documentare l'esecuzione dei lavori attraverso un certificato redatto secondo lo schema predisposto dall'Anac con apposite linee guida.

Significative anche le modifiche all'articolo 93 del Codice (Garanzie per la partecipazione alla procedura) con l'articolo 59 del decreto correttivo, che prevede un calcolo più favorevole delle riduzioni della fideiussione per le imprese in possesso di certificazioni di processo e di prodotto.

I "Criteri di aggiudicazione dell'appalto", oggetto dell'articolo 95 del Codice, vengono corretti con l'articolo 60 del decreto 56/2017 in due punti. Il primo introduce, nella valutazione delle offerte,

un tetto massimo del 30% per il punteggio economico, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo.

D'altra parte, però, lo stesso articolo 60 alza da 1 a 2 milioni di euro l'importo dei lavori che possono essere aggiudicati col criterio del prezzo più basso, seppure "a condizione che si tratti di procedure ordinarie, quindi di gare e non di procedure negoziate, e che a base di gara venga posto il progetto esecutivo". Viene quindi limitata la rottamazione del criterio del massimo ribasso, riducendo così l'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Infine, tra le innovazioni, con l'art. 213 Anac diventa il soggetto deputato anche a monitorare l'applicazione dei Cam, poiché al Comma 9 è aggiunta in coda la seguente previsione: "La sezione centrale dell'Osservatorio provvede a monitorare l'applicazione dei criteri ambientali minimi di cui al decreto di cui all'articolo 34 comma 1 e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della pubblica amministrazione".

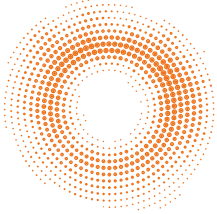
## Giurisprudenza

La giurisprudenza in materia è ancora scarsa, visto anche il lasso di tempo piuttosto breve dell'emanazione del Codice e a maggior ragione del correttivo al codice.

Riportiamo comunque due importanti sentenze, che intervengono su due aspetti significativi.

La prima, appena precedente alla pubblicazione

del decreto correttivo, è quella del Consiglio di Stato, sez. III, 2 maggio 2017, n. 2014: stabilisce **l'impugnazione immediata della clausola del bando che prevede l'aggiudicazione con il criterio del massimo ribasso**. Si legge nel testo: "Il bando di gara, che prevede il sistema di aggiudicazione della gara del massimo ribasso, è immediatamente impugnabile, sussistendo



Gruppo di lavoro

## “L'APPLICAZIONE DEL GPP A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI”

tutti i presupposti per non rinviare all'avvenuta aggiudicazione il ricorso, quali: a) la posizione giuridica legittimante avente a base, quale interesse sostanziale, la competizione secondo meritocratiche opzioni di qualità oltre che di prezzo; b) la lesione attuale e concreta, generata dalla previsione del massimo ribasso in difetto dei presupposti di legge; c) l'interesse a ricorrere in relazione all'utilità concretamente ritraibile da una pronuncia demolitoria che costringa la stazione appaltante all'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ritenuto dalle norme del nuovo codice quale criterio 'ordinario' e generale”.

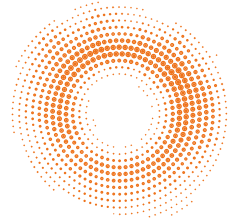
C'è poi la sentenza del Tar Trento, sez. Unica, del 6 aprile 2017, n. 129, che esamina **le possibili relazioni tra criteri ambientali minimi e l'istituto del soccorso istruttorio** ex art. 83 dlgs 50/2016. Forse meno noto ai non addetti ai lavori, per dirla con l'Anac “il soccorso istruttorio è un istituto

volto a consentire agli operatori economici, in sede di gara, di integrare eventuali domande di partecipazione che risultano essere incomplete e/o irregolari, evitando così di essere esclusi dalla stessa”. Sul contenuto e i limiti del soccorso istruttorio sono intervenute nel tempo dottrina e giurisprudenza, fino a essere disciplinato proprio dal Codice degli appalti, all'articolo 83, poi corretto dall'articolo 52 del dlgs 56/2017. La sentenza citata nasce dal ricorso di due società concorrenti in una procedura aperta, sopra soglia comunitaria, escluse per non aver prodotto la documentazione richiesta dal bando comprovante l'effettivo possesso dei Cam. In conclusione, la sentenza dà ragione alle due società stabilendo che non c'è “una pregiudiziale incompatibilità tra verifica del possesso dei Cam e soccorso istruttorio, essendo lo spettro applicativo di quest'ultimo istituto esteso ai casi di mancanza, o di incompletezza, degli elementi richiesti nel bando”.

## Nuovo standard Iso

Nel mese di aprile di quest'anno è stato pubblicato il primo standard Iso per la sostenibilità degli acquisti. Iso20400:2017, Guida all'Approvvigionamento sostenibile, si prefigge di aiutare le organizzazioni a sviluppare e implementare pratiche e politiche di sostenibilità nella catena di approvvigionamento. Assicurarsi che i fornitori seguano pratiche etiche e responsabili - dalle condizioni di lavoro al risk management sino all'impatto ambientale - rende possibile non solo che il business funzioni meglio, ma anche che migliori la vita delle

persone nelle comunità in cui operano. Creato grazie alla collaborazione con esperti ed enti del settore provenienti da oltre 40 Paesi, lo standard internazionale (in realtà una guida) sostituisce il britannico BS 8903-Principi e quadro per l'approvvigionamento sostenibile. È applicabile a qualsiasi organizzazione, pubblica o privata, a prescindere dalle dimensioni o dall'ubicazione e descrive in dettaglio l'impatto sostenibile ed etico delle scelte d'acquisto.



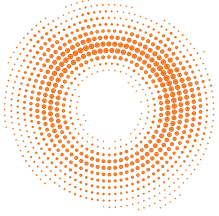
## CRITICITÀ E SUGGERIMENTI

E' stato rilevato, in generale, un incremento di richieste di formazione, informazione e supporto sulla corretta applicazione del Gpp, proveniente dai vari stakeholder a seguito dell'emanazione del Codice degli appalti: si registrano quindi i primi effetti positivi.

Permangono tuttavia criticità e difficoltà nella sua applicazione, in parte già segnalate nel citato documento del gdl 2016 e che inevitabilmente saranno ripetute. In generale, fra quelle emerse: troppe norme, spesso poco chiare e scarsamente coordinate, se non addirittura confliggenti; eccessiva complessità delle procedure, mentre occorrerebbe maggiore semplificazione, anche nei Cam relativi ad alcuni settori; per contro, difficoltà a semplificare troppo questioni di per sé molto complesse; assenza di linee guida e indirizzi omogenei per il calcolo dei costi del ciclo di vita e delle esternalità, per prime quelle ambientali; insufficiente formazione della PA e delle imprese; maggiori difficoltà da parte delle piccole e medie imprese; scarsità o addirittura assenza di monitoraggi e controlli; difficoltà a operare la verifica dei requisiti richiesti per adempiere ai Cam e necessità quindi di semplificare l'aspetto probatorio almeno per acquisti sotto soglia; carenze di personale in termini sia di numerosità che di competenze richieste per utilizzare correttamente i Cam (anche facendo semplicemente ricorso a possibili riorganizzazioni interne volte a valorizzare competenze già presenti negli enti).

Andiamo quindi più nel dettaglio di alcune problematiche citate.

- Resta sicuramente **l'impreparazione** e una notevole **"disinformazione"** da parte della **Pubblica amministrazione** sulle norme in materia di Gpp ma anche sulle tematiche ambientali. La PA spesso non è proprio a conoscenza delle novità, e comunque ne sottovaluta il peso e la portata anche per quanto riguarda le possibili conseguenze giuridiche ad esse associate. Ma anche le stesse imprese necessitano di approfondimenti e di essere coinvolte nel processo formativo sia per poter meglio adempiere alle richieste della PA, ma anche in considerazione dell'importante ruolo che il mercato potrebbe svolgere, per esempio segnalando alle stazioni appaltanti la mancata applicazione dei Cam nei capitolati. Occorre pensare meglio a un percorso di accompagnamento della PA come pure delle imprese, che il Pon Governance di cui parliamo più avanti dovrebbe in parte assicurare. Resta però la necessità di un impegno maggiore sia a livello istituzionale che privato: per quanto riguarda le imprese, forse potrebbero farsene maggiormente carico le associazioni di categoria.
- Una delle principali criticità sottolineate per l'applicazione del Gpp è la valutazione del **costo del ciclo di vita** (comprendente i costi di acquisizione, uso, manutenzione,



## Gruppo di lavoro

### “L'APPLICAZIONE DEL GPP A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI”

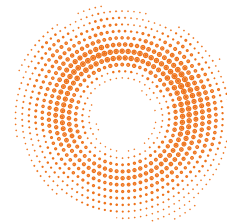
fine vita), mancando linee guida chiare e parametri certi e condivisi (oltre che “facilmente” utilizzabili da chi redige un appalto o dalle commissioni aggiudicatrici). Ancora più complicata risulta l'attribuzione di un valore economico alle **esternalità**, incluse quelle ambientali, i cui costi non sono oggettivamente computabili, sono di incerta ponderazione in quanto mancano le banche dati nazionali cui attingere per reperire i dati di settore, né sono ancora stati elaborati fattori di conversione solidi e condivisi che traducano un impatto sociale e ambientale in un corrispettivo monetario. Stante la difficoltà di quantificare in termini economici impatti legati alla salute e all'ambiente, laddove il metodo del costo del ciclo di vita non riesca a sostenere da un punto di vista economico la scelta di una tecnologia ambientalmente preferibile rispetto alla sua alternativa tradizionale, l'opzione della scelta della migliore tecnologia deve essere ricondotta a livello di politica economico-ambientale e, pertanto, sostenuta dal decisore politico. Su questi punti si registra una convergenza di opinioni fra PA e imprese più avanzate e innovative, certamente penalizzate in questa situazione.

- Tra le varie criticità riscontrate, una delle più sentite particolarmente dalle PA riguarda le **verifiche di conformità** dei beni e servizi offerti dai fornitori per quanto attiene alla **rispondenza dei Cam**. La maggior parte dei criteri, infatti, non trova nel possesso di una specifica etichetta la prova della conformità a tutti i criteri, ma solo ad alcuni di essi. Un problema se possibile ancora più sentito nel caso del **Mercato elettronico**, dove a

fronte di un valore delle transazioni molto basso è richiesta una elevata complessità, necessitante di competenze che le stazioni appaltanti non possiedono. Se infatti le amministrazioni operano per esempio in convenzione con Consip, è Consip stessa a verificare la rispondenza ai Cam in qualità di stazione appaltante, mentre nel Mercato elettronico sono le singole amministrazioni acquirenti a dover provvedere: il Mercato elettronico è infatti una piattaforma e il ruolo di stazione appaltante viene esercitato da ciascuna PA acquirente. La proposta avanzata da più parti, ma probabilmente di difficile percorribilità, è di costruire uno schema unico di certificazione dei Cam che possa essere svolto dagli organismi di valutazione della conformità al fine di avere un unico documento che attesti la rispondenza del prodotto/servizio/lavoro ai Cam.

- A proposito delle etichette, c'è da dire che il dlgs 50/2016 affida alle **certificazioni ambientali** una grande rilevanza, innovando rispetto al precedente e trasferendo nel nostro ordinamento in modo esatto le prescrizioni della direttiva europea. Le certificazioni ambientali assumono infatti una funzione estremamente rilevante soprattutto alla luce dell'obbligatorietà dell'integrazione dei criteri ambientali minimi, permettendo alle stazioni appaltanti di poter presumere la conformità ai Cam. Occorre però prestare attenzione, per evitare il rischio di “green washing” con etichette ambientali autodichiarate senza un processo di verifica alla base o etichette puramente di facciata. Le certificazioni devono quindi rientrare in un sistema verificato e





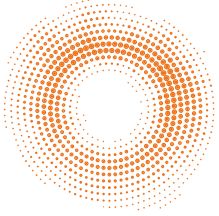
## “L’APPLICAZIONE DEL GPP A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI”

trasparente di “accreditamento”, nel senso che l’operato degli enti di certificazione (che sono privati) deve essere controllato, per gli aspetti funzionali, organizzativi e di competenza, da Accredia o dagli omologhi enti stranieri.

- Dal punto di vista delle imprese, non è cambiato molto negli appalti pubblici da un anno a questa parte, nonostante i progressi tecnologici e le innovazioni di settore. Questo perché la PA appare sostanzialmente **refrattaria all’innovazione e poco competente in materia tecnica**. L’offerta economicamente più vantaggiosa (Oev) prevista dal Codice degli appalti, sostengono ancora gli stakeholder privati, può contribuire certamente all’attuazione del Gpp, ma le commissioni aggiudicatrici spesso non sono all’altezza del ruolo. Composte spesso da personale senza la competenza e l’esperienza concreta necessarie, possono essere a rischio di errore ignorando magari prodotti e soluzioni tecniche note e sperimentate o, in altri casi, privilegiarne altre falsamente spacciate per ecosostenibili. Un aiuto all’innovazione potrebbe anche venire da procedure di coinvolgimento del mercato preventive alla pubblicazione dei bandi, il cosiddetto “market engagement” maggiormente utilizzato nel resto dell’Europa.
- Infine, un altro dei punti evidenziati riguarda l’opportunità di **aggiornare più rapidamente i Cam** per essere in linea con le novità normative e tecnologiche o di introdurne di nuovi in relazione a categorie a oggi non previste.

A questo punto del documento, seguendo il filo delle criticità evidenziate dalle parti pubbliche e private, si arriva di fatto a richieste abbastanza convergenti:

- Norme coerenti fra loro (Codice appalti - economia circolare/rifiuti/and of waste, ecc.) per consentire l’applicazione dei Cam;
- Formazione e preparazione della PA come pure delle imprese, coinvolgendo anche le associazioni di categoria (certamente il mondo produttivo non è tutto green o pronto a rispondere a bandi con i Cam);
- Maggiore assunzione di responsabilità da parte dei decisori politici;
- Linee guida chiare per valutare ciclo di vita e offerta economicamente più vantaggiosa;
- Inserimento degli acquisti verdi nelle diverse pianificazioni in capo alle PA (non solo in quelle degli acquisti o in piani settoriali);
- Coinvolgimento dell’Anac nel facilitare maggiormente l’applicazione della norma attraverso linee guida dedicate;
- Etichette e certificazioni accreditate;
- Commissioni di gara competenti affinché la valutazione delle offerte e la successiva aggiudicazione tengano effettivamente conto dei criteri ambientali;
- Premialità per le buone pratiche pubbliche e private;
- Maggiore attenzione agli aspetti sociali;
- Infine, sarebbe quanto mai opportuno e di aiuto l’attivazione prima possibile da parte dell’Anac di un sistema di monitoraggio degli appalti verdi, già previsto dalla legge n. 221 del 28 dicembre 2015 e previsto chiaramente dal decreto correttivo.



Gruppo di lavoro

**"L'APPLICAZIONE DEL GPP  
A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI"**

## QUADRO CONOSCITIVO

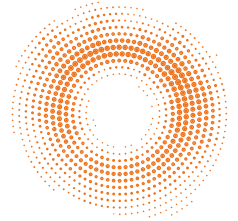
### PROCEDURE E STRUMENTI ATTUATIVI DEL GPP

L'esame di alcune pratiche innovative messe in atto dalla PA (oltre a quelle ordinariamente adottate per attuare la norma) mira a conoscere particolari procedure, meccanismi, strumenti che stanno consentendo e, se possibile, facilitando l'applicazione del Gpp. Seppure illustrate attraverso un numero di casi necessariamente ridotto, quindi certamente non esaustivo, si tratta comunque di esperienze diverse fra loro di implementazione della norma e anche per questo significative, a ulteriore dimostrazione della praticabilità degli acquisti verdi.

In particolare, per sostenere tale praticabilità, è importante che il Gpp non si riduca alla mera applicazione dell'obbligo di legge di introdurre i Cam nei capitolati (che rappresenta comunque già un notevole impegno e un grosso passo avanti), ma si traduca in **una vera e propria politica** posta in atto dalle diverse organizzazioni pubbliche. Rappresentano quindi buone pratiche le esperienze che "facilitano" tale applicazione inserendola per esempio in un contesto di **pianificazione** con leggi, delibere, piani di azione, grazie anche a un forte impegno politico in tal senso. Ma anche quelle che, **integrando il Gpp nelle politiche degli altri settori**, perseguono una complementarietà e un virtuosismo necessario per il successo di questo strumento. **Il dialogo**

**con i fornitori**, poi, è la chiave di volta per non avere procedure deserte da un lato (informando preventivamente la controparte), ma anche per acquisire informazioni in relazione a capacità ecoinnovative che il mercato è in grado di esprimere anche andando al di là dei requisiti espressi dai Cam. **Il networking**, lo scambio di buone pratiche e il supporto reciproco costituiscono un importante valore aggiunto sia per la "crescita" delle pubbliche amministrazioni sia per dare il segno al mercato dei volumi di spesa che il settore muove. Il monitoraggio infine, sia sulle buone pratiche realizzate e sui volumi di spesa "verde", sia sul rispetto dei Cam anche nella fase di esecuzione del capitolato, dà evidenza dell'utilizzo dei criteri, informa il mercato e chiude il cerchio.

Infine, ma certamente non ultima per importanza, è necessaria la consapevolezza da parte di chi amministra affinché vengano dati **chiari indirizzi politici** per sollevare le centrali di committenza, gli uffici acquisti, ecc. (peraltro spesso neppure adeguatamente preparati ad applicare il Gpp) dal compito/dovere di decidere in proprio dovendo anche far quadrare i conti. E' questa l'unica strada per superare lo scoglio di beni, servizi o lavori più ecologici ma magari più costosi nell'immediato, sebbene certamente



molto più convenienti e fonte di risparmio nel medio-lungo periodo. E' una delle criticità ricordate prima, a fronte della permanente difficoltà di disporre di criteri chiari per introdurre e valutare il costo del ciclo di vita nonché delle esternalità, innanzitutto quelle ambientali, così come previsto dal Codice degli appalti. Il tutto a fronte anche di un altro problema: **i bilanci della PA** hanno durata annuale o al massimo triennale e rendono molto difficili anche valutazioni fondate sul costo del ciclo di vita. Un investimento più alto oggi, che generi risparmi fra qualche anno, diventa difficilmente gestibile a meno, appunto, di una fortissima lungimiranza per esempio spostando risorse da un capitolo a un altro, accompagnata però dalla possibilità di investire. Possibilità ormai sempre più ridotta sia per la mancanza di risorse sia, appunto, per lo scarso respiro dato da un bilancio annuale o anche triennale.

Con queste informazioni si arricchisce il quadro conoscitivo dello stato dell'arte della diffusione degli acquisti verdi in Italia, già delineato nel citato documento del gdl 2016, a cui si rimanda anche per evitare inutili ripetizioni.

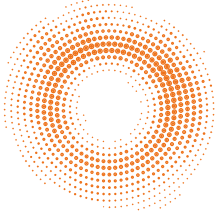
## **Il dialogo con il mercato favorisce l'ecoinnovazione**

La **Città di Torino** nell'ambito del progetto Innocat "Procurement of Eco-Innovation in the Catering Sector" ha realizzato attività di coinvolgimento dei fornitori con l'obiettivo di redigere il nuovo appalto ecoinnovativo nel settore della ristorazione collettiva scolastica. Sono stati organizzati momenti di incontro/

laboratorio, scambio e dialogo tra gli attori privati lungo le catene di fornitura (produttori e distributori di prodotti e servizi per la pulizia, produttori di imballaggi, aziende che operano nella logistica, produttori e distributori di stoviglie, produttori di elettrodomestici, fornitori di derrate alimentari). Gli incontri sono stati utili a favorire la conoscenza fra enti, imprese, associazioni, ecc. al fine di far emergere le potenzialità economico-produttive del territorio piemontese sull'intera filiera agro-alimentare.

## **Acquisti passati al setaccio dei criteri ambientali**

Così fa la **Città metropolitana di Roma**, con il New monitoring system per il Gpp. Il sistema di monitoraggio degli acquisti verdi è stato introdotto nel Sid (Sistema informativo determine) dell'amministrazione e prevede l'interazione tra i funzionari responsabili degli acquisti, i responsabili del Dipartimento IV (Gruppo di coordinamento Gpp) e i responsabili della ragioneria. Il Dpt IV utilizza i dati del Sid per effettuare una reportistica periodica sull'attuazione del Gpp e svolge controlli a campione per verificare la correttezza dell'utilizzo dei criteri ambientali e dell'inserimento delle informazioni sugli acquisti verdi. Può intervenire sul Sid e modificarne le informazioni, oltre a fornire supporto tecnico per l'inserimento dei criteri ambientali nella documentazione di gara. I responsabili della ragioneria verificano la correttezza delle procedure.



Gruppo di lavoro

## "L'APPLICAZIONE DEL GPP A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI"

### **Lavorare in rete favorisce scambi dinamici e la "crescita" professionale di territori ed enti**

È la sfida raccolta dal 2003 dalla **Città metropolitana di Torino**: una rete di 47 organizzazioni - tra queste la Società di committenza regionale - che per attuare il Gpp hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa (vero e proprio strumento di lavoro) e costituito un Comitato di monitoraggio paritetico per definire e verificare le attività e monitorare i risultati. Formazioni per nuovi aderenti e referenti, approfondimenti specialistici, incontri face to face, gruppi di lavoro, supporto tecnico alla redazione dei capitolati (helpdesk), monitoraggio, coinvolgimento del mercato, azioni di comunicazione e disseminazione caratterizzano il progetto annualmente. I risultati monitorati nel 2016 sul 2015 evidenziano circa 90 milioni di euro per l'acquisto di beni e servizi che rispettano i criteri ecologici, a fronte di una spesa complessiva dichiarata di circa 143 milioni di euro.

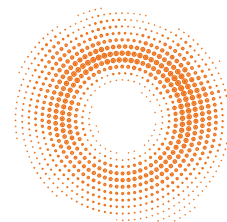
### **Città metropolitane in rete**

Forte dell'esperienza pluriennale, la Città metropolitana di Torino sta coinvolgendo le altre **Città metropolitane** nella sottoscrizione di un protocollo d'intesa per l'attuazione del Gpp nei rispettivi enti. L'obiettivo è la collaborazione, il raccordo e il confronto, per una migliore attuazione del Gpp al proprio interno, oltre che per una efficace promozione degli acquisti

pubblici ecologici sul proprio territorio. I diversi enti sottoscrittori si focalizzeranno sulla realizzazione di attività congiunte e potranno rappresentare un valido interlocutore del livello governativo. La firma del protocollo è prevista ad ottobre 2017.

### **Amministrazioni che decidono al di là dei costi immediati**

"Mi muovo elettrico - Free carbon city" è il progetto pilota che ha ispirato il Protocollo di intesa sottoscritto nel 2015 da **Regione Emilia Romagna** e 15 Comuni aderenti all'Accordo di Qualità dell'Aria per il rinnovo del parco mezzi. Un caso esemplare di come le Amministrazioni debbano assumere su di sé la responsabilità di acquisti verdi e dare un chiaro indirizzo politico alle strutture competenti. Con 2,4 milioni di euro la Regione ha finanziato totalmente l'acquisto di 103 veicoli elettrici (auto, autocarri van, autocarri combi e quadricicli). La gara, curata da Intercenter (l'Agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici della Regione, centrale di committenza per gli enti pubblici del territorio), è stata aggiudicata a maggio 2015 e i mezzi sono stati consegnati a gennaio 2016 ai Comuni di Bertinoro, Bologna, Carpi, Cesena, Faenza, Ferrara, Forlì, Forlimpopoli, Imola, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini.



## **Pianificare per programmare ed esplicitare obiettivi**

La **Regione Sardegna** ha avviato un percorso di attuazione del Gpp a partire dal 2007, consolidato anche grazie al Papers (Piano per gli Acquisti Pubblici Ecologici della Regione Sardegna), con la programmazione di attività per gli acquisti verdi all'interno dell'amministrazione regionale e sul territorio, definendo anche le risorse economiche e i canali di finanziamento. Gli obiettivi sono stati esplicitati chiaramente, il target e i ruoli sono stati ben definiti. Per l'edilizia, il turismo e l'agroalimentare sono stati definiti i piani di intervento settoriali. L'attuazione del Piano è stata sostenuta da un'ampia campagna informativa nonché con la costituzione degli Ecosportelli Gpp (presenti in ognuna delle 8 province sarde), punto di riferimento principale per gli enti locali e per tutti gli altri soggetti del territorio interessati.

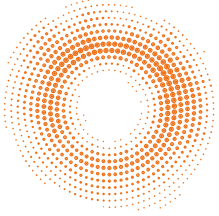
## **Piccoli Comuni in rete con il progetto europeo Spp Region**

Con la firma del Sindaco di Melpignano (Comune capofila) ha preso il via la creazione della **rete Gpp Salento**, basata su un protocollo di intesa tra pubbliche amministrazioni che mira alla massima promozione e diffusione degli acquisti pubblici ecologici nel Salento. L'obiettivo è quello di mettere in rete minimo 11 Comuni salentini dotati di un Piano per gli acquisti verdi, affinché attraverso iniziative sistemiche di sensibilizzazione delle amministrazioni responsabili degli appalti pubblici il Gpp possa

trovare piena ed efficace attuazione. Nuovi piccoli Comuni che si doteranno del Piano potranno entrare nella Rete. L'iniziativa è stata promossa nell'ambito del Progetto europeo Spp Regions, su input della Città metropolitana di Torino, partner del progetto.

## **La complementarità fra politiche... un virtuosismo vincente**

Il progetto europeo "ProcA-In pratica... acquisti verdi" ha promosso e diffuso il Gpp fra le autorità pubbliche dei Paesi partner rivolgendosi in particolare ai firmatari del **Patto dei Sindaci** (Covenant of Mayors), che hanno incluso gli acquisti verdi fra le azioni previste dal loro Paese (Piano d'azione per l'energia sostenibile). Una chiara dimostrazione di come gli appalti pubblici possono avere un impatto significativo sull'efficienza energetica di un ente locale, chiarendo il nesso fra politiche differenti. ProcA ha sancito numerose buone pratiche di complementarità e premiato a livello europeo città e distretti che hanno integrato i concetti verdi negli approvvigionamenti. In particolare, prestando attenzione alla riduzione delle emissioni di CO2 realizzate da ciascun progetto, nonché al suo livello di innovazione e di trasferibilità, alla responsabilità sociale e all'impegno dell'Autorità locale per migliorare l'efficienza energetica.



Gruppo di lavoro

## "L'APPLICAZIONE DEL GPP A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI"

### Acquisti verdi dei privati

Un esempio di "Gpp applicato da privati" è il Progetto Energia! sostenuto dalla Regione Piemonte e promosso da un **Gruppo d'acquisto** costituitosi a Torino tra Case del quartiere, centri di protagonismo giovanile, circoli Arci, ecc. Una ventina di soggetti che hanno formalizzato un contratto collettivo d'acquisto di energia elettrica purché: certificata al 100% da fonti rinnovabili,

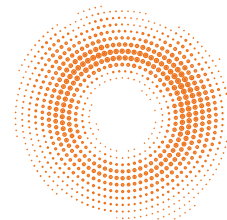
di produzione italiana e fornita da un'azienda certificata Emas. Hanno quindi firmato un contratto collettivo con una compagnia elettrica con la garanzia di tutti i requisiti richiesti. In questo modo, una serie di "spazi" dedicati alla cultura e alla partecipazione risparmieranno (grazie all'acquisto "condiviso") e acquisteranno solo energia elettrica ambientalmente sostenibile. Le economie risparmiate saranno reinvestite in progetti sociali.

## PROTOCOLLO DI INTESA MINISTERO AMBIENTE/ REGIONI

Il Ministero dell'Ambiente e le Regioni hanno da poco sottoscritto un **Protocollo di intesa**, della durata di 5 anni, con l'obiettivo di avviare una più organica collaborazione istituzionale in tema di promozione degli acquisti e di realizzazione di opere pubbliche sostenibili, e in generale su tematiche afferenti il Gpp, sia nei confronti degli enti locali e delle stazioni appaltanti, sia nei confronti degli operatori privati. Un'iniziativa che prende atto di un'applicazione dei Cam da parte delle PA e delle centrali di acquisto ancora non sufficientemente diffusa, nonché di un numero limitato di Regioni con un Piano di azione regionale sul Gpp adottato.

Scopo principale del Protocollo è il rafforzamento delle competenze sul Gpp degli operatori delle PA responsabili degli appalti e delle centrali di

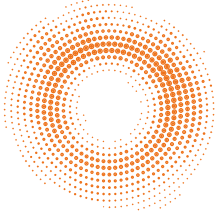
acquisto, per la reale integrazione dei criteri ambientali attraverso la definizione di una piattaforma comune di azione. Per questo le Parti si impegnano a mettere in comune le proprie competenze e le necessarie risorse umane e strumentali. Oltre alla partecipazione dei rappresentanti regionali ai tavoli tecnici presso il Ministero per l'elaborazione e la revisione dei Cam, è istituito un Tavolo di Coordinamento costituito dai rappresentanti dei competenti uffici di Ministero e Regioni insieme a un rappresentante del "Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale" del quale fanno parte l'Ispra e le Arpa, istituito dalla legge 132/2016.



## **PON GOVERNANCE**

**Creiamo PA** è il progetto del Ministero dell'Ambiente finanziato dalle politiche di coesione nel ciclo di programmazione 2014-2020, nell'ambito dell'Azione 1.3.3 "Interventi per il miglioramento della capacità amministrativa, centrale e regionale, per l'integrazione della sostenibilità ambientale" Asse 1 "Sviluppo della capacità amministrativa e istituzionale per la modernizzazione della Pubblica Amministrazione" del Programma

operativo nazionale governance e capacità istituzionale (Pon Governance). Gli interventi di promozione e diffusione dello strumento del Gpp rappresentano uno dei tre ambiti del progetto, articolato in nove linee di intervento, di cui sette "tematiche" e due "trasversali", e che "prevede percorsi volti a rafforzare la capacità istituzionale degli attori coinvolti nell'integrazione della sostenibilità ambientale, attraverso formazione e affiancamento on the job".



Gruppo di lavoro

**"L'APPLICAZIONE DEL GPP  
A UN ANNO DAL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI"**

## **RACCOMANDAZIONI FINALI**

**1.** **Formare, qualificare e rafforzare le strutture della PA** per affrontare adeguatamente e con efficienza le sfide innovative, economiche e culturali, connesse al Gpp: soltanto in questo modo si può realisticamente pensare di snellire le procedure, semplificare i passaggi, reagire con competenza alle novità che intervengono, ecc. e, quindi, corrispondere alle esigenze anche conoscitive delle imprese. E' così che si modernizza il Paese e si contribuisce effettivamente a un rilancio qualificato, sostenibile e durevole della nostra economia, che solo nella conversione green può vedere un futuro promettente e competitivo.

**2.** In questa prospettiva, occorre **dare chiarezza al quadro normativo per una scelta univoca della green economy**, correggendo e rimuovendo le incongruità. Per esempio: mentre il Codice degli appalti indirizza verso l'offerta economicamente più vantaggiosa assumendo il costo del ciclo di vita, le amministrazioni e le stazioni appaltanti continuano ad andare in un'altra direzione, evidentemente trovando margini in una regolazione ancora contraddittoria e zavorrata sul passato, oltre che limiti imposti dai pesanti tagli ai bilanci, ma anche più in generale da politiche di bilancio imposte a livello centrale; mentre il Collegato ambientale (legge 221/2015) spinge verso il riutilizzo delle materie, altre norme sui rifiuti, sull'end of waste, rallentano o addirittura bloccano il cammino del riuso, anche a fronte di tendenze già affermate in Europa.

**3.** Occorre, infine, **eliminare progressivamente i sussidi ambientalmente dannosi (Sad) e promuovere misure di fiscalità ecologica e sussidi ambientalmente favorevoli (Saf)**, per valorizzare nuove domande e nuove offerte, per rendere effettivo il quadro normativo ridisegnato anche dal Codice degli appalti, per concretizzare gli indirizzi europei in materia di economia circolare, che assumono finalmente il tema del computo e dell'internalizzazione dei costi ambientali.



## COMPOSIZIONE DEL GRUPPO DI LAVORO 2017

### "L'applicazione del Gpp a un anno dal nuovo Codice degli appalti"

<b>Anna Pacilli</b>	<b>Coordinatrice</b> - Fondazione Sviluppo sostenibile
<b>Valeria Veglia</b>	<b>Coordinatrice</b> - Resp. Ufficio Pianificazione ed Educazione Ambientale e Agenda21, Città Metropolitana di Torino
<b>Enrico Ambrogio</b>	Presidente, Ecotyre
<b>Francesco Antonazzo</b>	Vicepresidente, CONOE
<b>Filippo Barberis</b>	Presidente, Commissione Politiche per il Lavoro, Sviluppo Economico, Università e Ricerca, Comune di Milano
<b>Roberto Bianco</b>	Greentire
<b>Patrizia Bianconi</b>	Servizio Valutazione impatto e promozione sostenibilità ambientale Regione Emilia-Romagna
<b>Paola Bologna</b>	Avvocato ambientale
<b>Angelo Bruscolo</b>	Presidente, Ambiente SPA e CONFAPI
<b>Milena Cannizzaro</b>	Confcooperative
<b>Lidia Capparelli</b>	CONSIP
<b>Marco Cardinaletti</b>	Acquisti & Sostenibilità
<b>Marino Cavallo</b>	Città Metropolitana di Bologna
<b>Maurizio Cellura</b>	Presidente, Rete Lca
<b>Dario Cesaretti</b>	Fise Assoambiente
<b>Gabriella Chiellini</b>	Coordinatrice Scientifica Città Sostenibile-Ecomondo - AD eAmbiente Srl
<b>Gianluca Cocco</b>	Direttore, Servizio Sostenibilità Ambientale e Sistemi Informativo, Regione Sardegna
<b>Andrea Costi</b>	Responsabile Nazionale Ambiente, Uil
<b>Raul Daoli</b>	Comuni Virtuosi Servizi
<b>Sara De Angelis</b>	Ancitel Energia e Ambiente S.p.A
<b>Francesco De Leonardis</b>	Assobioplastiche
<b>Giovanni De Lisi</b>	Presidente, Green Rail
<b>Luigi Joseph Del Giacco</b>	Utilitalia
<b>Giuseppe D'Ercole</b>	Dipartimento Ambiente, Cisl
<b>Dario Di Santo</b>	Direttore, FIRE
<b>Pina Eramo</b>	CIA
<b>Valeria Erba</b>	Presidente, ANIT
<b>Simona Faccioli</b>	Direttore, Remade in Italy
<b>Walter Facciotto</b>	Direttore Generale, CONAI
<b>Maria Vittoria Ferroni</b>	Professore, Università degli studi di Roma "La Sapienza"
<b>Daniele Fornai</b>	Ecopneus
<b>Gianna Fracassi</b>	Responsabile Ambiente, Cgil

<b>Federica Fratoni</b>	Assessore all'Ambiente ed Energia, Regione Toscana
<b>Patrizia Giancotti</b>	Tutela e valorizzazione Ambientale, Città Metropolitana di Roma
<b>Federica Giannattasio</b>	Iterchimica
<b>Paolo Gianola</b>	ASSISTAL, Zephiro Spa
<b>Natalia Gil Lopez</b>	CNA
<b>Enza Laretto</b>	PLEF
<b>Sabrina Loprete</b>	Innovando - Recycling point
<b>Daniela Luise</b>	Direttore, Coordinamento Agende 21
<b>Stefania Maggi</b>	Viscolube
<b>Lorenzo Maggioni</b>	Responsabile area ricerca e sviluppo, CIB
<b>Gigliola Mariani</b>	Responsabile Servizio Economato e CSR Manager, Città metropolitana di Milano
<b>Romano Masè</b>	Dirigente Generale del Dipartimento Territorio, Agricoltura, Ambiente e Foreste, Provincia Autonoma di Trento
<b>Mario Mazzocca</b>	Assessore all'Ambiente e Territorio, Regione Abruzzo
<b>Valter Menghini</b>	Coordinatore Progetto Fondo Kyoto - Credito Agevolato e Supporto all'Economia, Cassa Depositi e Prestiti
<b>Laura Muraglia</b>	Regione Liguria
<b>Letizia Nepi</b>	Segretario generale, Fise Unire
<b>Marco Nirò</b>	APPA Trento (Agenzia Provinciale Protezione Ambiente Provincia di Trento)
<b>Marcello Peronaci</b>	ENEA
<b>Roberto Pinton</b>	FederBio
<b>Riccardo Podestà</b>	Direttore Generale, Liguria Ricerche
<b>Maria Quarta</b>	Settore "Progettazione Strategica e Green economy", Regione Piemonte
<b>Stefano Ravaioli</b>	Direttore, Siteb
<b>Simone Ricotta</b>	Comitato di Gestione del PAN GPP
<b>Riccardo Rifici</b>	Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
<b>Fulvio Rossi</b>	Terna
<b>Maria Savarese</b>	EPR - Viscolube
<b>Marina Scazzocchio</b>	Direzione Regionale per lo Sviluppo Economico e le Attività Produttive - Area Ricerca finalizzata, Innovazione e Green Economy, Regione Lazio
<b>Giulia Tàmbato</b>	Assessore Ambiente, Regione Veneto
<b>Richard Theiner</b>	Vicepresidente Provincia e Assessore Sviluppo del Territorio, P.A Bolzano
<b>Paolo Tomasi</b>	Presidente, COOU
<b>Luigi Tozzi</b>	Confagricoltura
<b>Lino Vasinis</b>	Assessorato regionale all'ambiente, energia e politiche per la montagna, Regione Friuli Venezia Giulia
<b>Franco Venanzi</b>	Presidente, ANCO
<b>Marco Versari</b>	Responsabile Relazioni Istituzionali e Associazioni, Novamont

# STATI GENERALI della GREEN ECONOMY 2017

CONSIGLIO  
NAZIONALE  
della Green  
Economy

## SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

presso Fondazione per lo sviluppo sostenibile

[statigenerali@susdef.it](mailto:statigenerali@susdef.it)

Tel + 39 06.85.55.255

