

ALLEGATO

PIANO D'AZIONE PER LA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE DEI CONSUMI NEL SETTORE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(OVVERO PIANO NAZIONALE D'AZIONE SUL GREEN PUBLIC PROCUREMENT - PAN GPP)

PREMESSA

La Commissione Europea, nella Comunicazione 2003/302 sulla Politica Integrata dei Prodotti – Sviluppare il concetto di “ciclo di vita ambientale”, ha fissato l’obiettivo di incoraggiare “...*gli Stati membri a dotarsi di piani d’azione accessibili al pubblico per l’integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici*”.

Tali piani:

<<.....dovranno contenere una valutazione della situazione esistente e stabilire obiettivi di ampia portata da conseguire entro tre anni, specificando chiaramente le misure da adottare a tal fine. I piani, elaborati per la prima volta entro la fine del 2006 e in seguito sottoposti a revisione ogni tre anni, non saranno giuridicamente vincolanti, ma serviranno a dare impulso politico al processo di attuazione delle misure necessarie a favorire una maggiore considerazione degli aspetti ambientali negli appalti pubblici e alle iniziative di sensibilizzazione, consentendo agli Stati membri di scegliere le soluzioni che più si adattano al loro quadro politico e al livello già raggiunto, e permettendo contemporaneamente lo scambio delle migliori pratiche in materia.>>

La Commissione Europea ha in seguito emanato Linee Guida specifiche per la redazione dei Piani d’Azione Nazionali sul GPP.

La Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Finanziaria 2007) ha previsto all’art. 1 comma 1126:

<< ...l’attuazione e il monitoraggio di un “Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione”, predisposto dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con i Ministri dell’Economia e Finanze e dello Sviluppo Economico ...>>

Nei successivi commi 1127 e 1128 sono indicati rispettivamente le categorie merceologiche e il Comitato Ministeriale preposto al monitoraggio degli obiettivi di sostenibilità ambientale.

1 Definizione, obiettivi e contesto del GPP

1.1 Il GPP come strumento della Politica Integrata di Prodotto

La definizione ufficiale di GPP (Green Public Procurement o Acquisti sostenibili della Pubblica Amministrazione) cui fa riferimento la Commissione Europea è:

“Il GPP è l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita”

Da tale definizione derivano alcune considerazioni che è bene sottolineare.

Il GPP è un importante strumento non solo per le politiche ambientali ma anche per la promozione dell'innovazione tecnologica, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi delle politiche sulla competitività dell'Unione Europea (Strategia di Lisbona). A questo proposito va ricordato come anche il Piano d'azione per le Tecnologie Ambientali (ETAP)¹, il cui scopo è quello di introdurre e diffondere nel mercato le tecnologie ambientali, conferisce al GPP un ruolo di rilievo.

Il GPP ha l'obiettivo di integrare considerazioni di carattere ambientale all'interno dei processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni e di orientarne le scelte su beni, servizi e lavori che presentano i minori impatti ambientali; può avere quindi un ruolo molto importante per la diffusione di un mercato e di una cultura più attenti all'ambiente. Va in particolare sottolineato come l'integrazione degli aspetti ambientali nei processi di acquisto si basa su una visione d'insieme di tutto il ciclo di vita, permettendo così di prendere in considerazione non solo gli aspetti attribuibili alla progettazione, alla produzione, all'uso e allo smaltimento, ma anche i costi effettivi per la collettività. Tale impostazione determina la stessa potenzialità del GPP che può essere considerato uno strumento di contenimento della spesa pubblica in quanto confronta non solo il costo di produzione del bene ma il suo intero ciclo di vita, oltre a proporre un modello culturale di contenimento dei consumi e di “dematerializzazione”, il tutto in conformità con quanto previsto dagli artt. 68, 93, 154 e dall'Allegato VIII del D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163.

Si ricorda inoltre che lo stesso D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 prevede, al citato art. 68, che “ogniquale volta sia possibile” devono essere tenuti in considerazione gli aspetti di tutela ambientale nell'individuazione delle specifiche tecniche. Tale impostazione rappresenta una forte indicazione normativa da seguire per le Pubbliche Amministrazioni, non comportando un maggiore costo per la finanza pubblica.

L'approccio basato sul Ciclo di vita è quello che emerge dalla strategia europea “Politica Integrata dei Prodotti (IPP)” che ha come documenti di base il Libro Verde² e la Comunicazione della Commissione sull'IPP³.

La Politica Integrata di Prodotto ha lo scopo di rafforzare ed orientare le politiche ambientali riguardanti i prodotti e servizi per promuovere lo sviluppo di un mercato più “ecologico”, incentrandosi, a tal fine, sul sistema prodotto/servizio con un approccio basato sull'analisi del ciclo di vita; propone una serie di strumenti e strategie mirati a indirizzare la progettazione, stimolare la domanda e l'offerta, favorire scelte informate dei consumatori e integrare le considerazioni economiche con quelle ambientali. L'approccio IPP si basa sulla constatazione che un intervento sul lato del mercato possa agevolare il conseguimento di obiettivi ambientali in maniera più efficace e in sinergia con le politiche ambientali settoriali.

Ecco perché il GPP è considerato uno degli strumenti operativi più importanti nell'ambito della Politica Integrata di Prodotto ed è una leva di mercato atta a valorizzare i risultati resi possibili dall'utilizzo sinergico di una serie di altri strumenti contenuti nella “cassetta degli attrezzi” della IPP.

Va tenuto presente che gli acquisti pubblici dovrebbero fare riferimento ai tre pilastri della sostenibilità (ambientale, economico e sociale) includendo tra i criteri sociali quelli di sicurezza e salute ed integrandoli con quelli etici. A questo proposito, sarebbe più opportuno parlare anche di Acquisti Sostenibili o SPP (Sustainable Public Purchasing). Alcune esperienze si stanno avvicinando a questo concetto più ampio, che tuttavia è ancora in fase di definizione metodologica. Nel Piano d'Azione Nazionale (PAN), sono presi in

1 Comunicazione COM(2004)38 “Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione Europea”.

2 Libro Verde sulla Politica Integrata dei Prodotti, COM(2001)68.

3 Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo “Politica Integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale”, COM(2003)302.

considerazione quegli aspetti etico-sociali riconosciuti su scala internazionale e che rientrano nella prassi consolidata degli enti che sia a livello nazionale sia a livello comunitario hanno adottato una politica GPP (o, *rectior*, Sustainable PP).

Per avere un'idea del potenziale del GPP sul mercato europeo basti considerare che i volumi di spesa per acquisti delle PA in Europa sono mediamente pari al 16,3% del PIL (corrispondenti a 1.500 miliardi di Euro)⁴; la domanda di prodotti, servizi e lavori "ecologici" può quindi interessare larghe fette delle transazioni commerciali europee, influenzando il mercato, le imprese e i prodotti / servizi o lavori ivi presenti e favorendo il raggiungimento di obiettivi di miglioramento ambientale.

Un'azione sistematica di introduzione di criteri ambientali nelle forniture pubbliche che persegue l'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali associati al ciclo di vita dei prodotti e di orientare il mercato in senso ambientale, può avere una particolare rilevanza nel contribuire ad affrontare diversi problemi ambientali.

1.2 Le potenzialità del GPP

L'utilizzo del GPP, in sinergia con gli altri strumenti IPP, può produrre significativi risultati ambientali strategici quali ad esempio la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, della produzione di rifiuti o della produzione di sostanze pericolose.

Va anche evidenziato come il GPP ha anche altre implicazioni per l'Ente che lo applica e in generale per il contesto delle politiche ambientali ed economiche:

- favorisce la diffusione di modelli di consumo e di acquisto sostenibili anche presso le aziende private e i singoli cittadini, attraverso il ruolo di esempio che le PA possono rivestire nei confronti dell'opinione pubblica;
- favorisce la razionalizzazione della spesa pubblica, da un lato tramite la diffusione di una cultura attenta a contenere i consumi non necessari non solo presso chi materialmente effettua gli acquisti ma anche da parte del personale che a vario titolo opera presso gli uffici pubblici, dall'altro tramite la diffusione di un approccio più corretto per valutare il prezzo del bene/servizio o lavoro oggetto d'acquisto. Il GPP infatti facilita una considerazione del costo totale, includendo, accanto al prezzo, anche i costi indiretti (connessi all'utilizzo e allo smaltimento del prodotto stesso) in modo da effettuare scelte d'acquisto convenienti dal punto di vista economico-finanziario in un'ottica di medio e lungo termine (approccio LCC - Life Cycle Costing); inoltre, se affiancato da un'analisi costi-benefici/prestazionale, permetterebbe una allocazione ottimale delle risorse da parte degli enti pubblici.
- favorisce l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche dell'ente, coinvolgendo in modo trasversale settori che tradizionalmente non si occupano di ambiente (economato) e settori che possono incidere notevolmente sulle performance ambientali dell'ente, quali i trasporti, le infrastrutture e l'edilizia. Inoltre supporta i diversi strumenti di politica ambientale, coerentemente con la logica della Politica Integrata dei Prodotti promossa a livello europeo, quali i programmi di miglioramento predisposti nell'ambito di processi EMAS o ISO 14001 o i piani d'azione dell'Agenda 21 o semplicemente la volontà politica dell'ente di migliorare i propri impatti ambientali e dimostrare i risultati internamente ed esternamente;
- favorisce la diffusione di una cultura ambientale sia nel mercato dell'offerta che della domanda. La politica degli acquisti sostenibili permette di rafforzare in maniera significativa presso gli operatori economici gli stimoli esistenti in favore della ricerca e sviluppo e dell'innovazione, in particolare nel campo delle tecnologie ambientali;
- favorisce l'accrescimento delle competenze degli acquirenti pubblici in quanto mette in prima linea la responsabilità e la capacità di ottimizzare da un punto di vista economico e non solo finanziario le scelte d'acquisto;
- stimola le imprese a investire in R&S e a proporre soluzioni ecoinnovative che possano soddisfare il committente pubblico o per esigenze specifiche o per effettuare proposte di offerta più competitive in risposta a requisiti di performance⁵. La domanda pubblica può costituire un importante volano per orientare l'offerta a qualificarsi verso l'ecoinnovazione che rientra anche tra gli obiettivi strategici dell'UE e presenta un nesso evidente con il Programma Quadro per la competitività e l'innovazione.

4 A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future.

⁵ Procuring Innovation, from Chapter n. 19 of Handbook of Procurement, (edited by) Dimitri, N., Piga, G. and Spagnolo, G., Cambridge University Press, 2006.

2 Struttura del Piano d'Azione Nazionale per il GPP

Il presente documento di Piano d'Azione Nazionale GPP delinea la strategia per la diffusione del GPP, le categorie merceologiche, gli obiettivi ambientali di riferimento qualitativi e quantitativi da raggiungere, gli aspetti metodologici generali.

Con successivi decreti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare verranno definiti i criteri ambientali minimi, da inserire nelle procedure d'acquisto sopra e sotto la soglia di rilievo comunitario, relativi alle categorie merceologiche individuate dalla Legge Finanziaria per il 2007 e coerenti con quelle individuate dal presente Piano. Nel Decreto di individuazione dei requisiti ambientali minimi riferiti a ciascuna categoria, saranno esplicitate le indicazioni metodologiche specifiche e gli obiettivi settoriali.

Allo stato attuale, sono in corso di elaborazione i requisiti ambientali relativi a gruppi omogenei di prodotto da parte della Commissione Europea, alla cui definizione concorrono gli esperti di tutti gli Stati Membri.

3 Il Piano d'Azione Nazionale per il GPP

3.1 Lo scopo

Il Piano d'Azione Nazionale ha l'obiettivo di promuovere la diffusione del GPP presso gli enti pubblici e intende favorire le condizioni necessarie per far sì che il GPP possa dispiegare in pieno le sue potenzialità come strumento per il miglioramento ambientale.

Coerentemente con le indicazioni fornite dalla Commissione, il Piano d'Azione Italiano ha lo scopo di diffondere il GPP attraverso le seguenti azioni:

- coinvolgimento dei soggetti rilevanti per il GPP a livello nazionale;
- diffusione della conoscenza del GPP presso la Pubblica Amministrazione e gli altri enti pubblici, attraverso attività di divulgazione e di formazione;
- definizione, per prodotti, servizi e lavori identificati come prioritari per gli impatti ambientali e i volumi di spesa, di indicazioni metodologiche per la costruzione di processi di acquisto "sostenibili" e di criteri ambientali da inserire nei capitolati di gara;
- definizione di obiettivi nazionali, da raggiungere e ridefinire ogni tre anni;
- monitoraggio periodico sulla diffusione del GPP e analisi dei benefici ambientali ottenuti.

Attraverso le azioni previste dal Piano d'Azione Nazionale e in particolare sulla base dei criteri ambientali minimi sarà possibile guidare gli enti pubblici all'applicazione del GPP e disporre di strumenti per riconoscere e supportare le strategie di GPP anche attraverso la diffusione di strumenti atti alla diffusione di beni, servizi e lavori con caratteristiche ambientali migliorative.

3.2 Il quadro delle strategie e normative che coinvolgono il GPP

La Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione lanciata dall'UE nel 2000 ha identificato nella sostenibilità ambientale uno dei pilastri della competitività europea. Tra gli strumenti d'incentivazione dell'innovazione dei mercati vi è la promozione degli acquisti sostenibili.⁶

Il Green Public Procurement è uno strumento fondamentale delle politiche europee di sostenibilità, com'è ampiamente confermato dal frequente richiamo in importanti documenti europei e nazionali:

- il Sesto Programma di Azione per l'Ambiente dell'Unione Europea (COM(2001)31);
- il Libro Verde sulla politica integrata relativa ai prodotti (COM(2001)68);
- la Comunicazione della Commissione per il Consiglio europeo di Göteborg "Sviluppo Sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile" e successive revisioni e aggiornamenti (COM(2001)264);
- la Comunicazione della Commissione – Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti e successive revisioni e aggiornamenti (COM(2003)301);

⁶ "Affrontare la sfida. Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Relazione del gruppo ad alto livello presieduto da Wim Kok", Novembre 2004.

- la Comunicazione della Commissione – Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano e successive revisioni e aggiornamenti (COM(2004)60);
- la Comunicazione della Commissione – Environmental Technologies Action Plan - ETAP Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea (COM(2004)38);
- il Primo rapporto sullo stato d'attuazione ETAP (COM(2005)16);
- il Progetto di Dichiarazione sui Principi guida dello Sviluppo Sostenibile (COM(2005)218);
- la Comunicazione della Commissione Europea sulla "Politica di coerenza per lo sviluppo" (2005);
- la Strategia italiana d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile delibera CIPE n.57/2002.

In particolare, il GPP e la sua concreta attuazione sono illustrati all'interno dei seguenti documenti normativi:

- la Comunicazione della Commissione sulla Politica integrata dei prodotti – sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale" (COM(2003)302); che ha invitato gli Stati membri ad adottare un Piano d'azione nazionale sul GPP entro il 2006;
- la Comunicazione interpretativa (COM(2001)274) "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti", che illustra le possibilità offerte dalla normativa sugli appalti di integrare criteri ambientali nelle diverse fasi delle procedure d'acquisto.

Inoltre la Commissione Europea ha pubblicato nel 2004 il Manuale Buying Green! ed ha diffuso nel 2005 delle Linee Guida rivolte agli stati membri per la redazione di Piani d'Azione Nazionale per il GPP⁷. È prevista l'emissione di una Comunicazione all'inizio del 2008, nell'ambito della quale saranno fissati degli obiettivi europei per il GPP.

Il quadro giuridico relativo all'inserimento di criteri ambientali negli acquisti pubblici è stato chiarito con le Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE che hanno introdotto la possibilità di integrare considerazioni ambientali nelle procedure di appalto, coerentemente con gli atti di indirizzo emanati dalla stessa UE negli ultimi anni e con le prassi già affermate presso diverse PA in Europa. E' stato così sgombrato definitivamente il campo alle incertezze sussistenti in materia poiché sono state normativamente esplicitate sia la possibilità sia le modalità con le quali un'amministrazione può procedere in modo giuridicamente corretto ad effettuare acquisti ambientalmente sostenibili⁸.

Difatti, le Direttive 17 e 18 del 2004 hanno riconosciuto la valenza degli aspetti di tutela ambientale e sociale subordinando il principio di economicità alla valorizzazione di tali criteri.

In particolare, la Direttiva 18/2004 si occupa di tutela ambientale nei considerando 1, 5, 6, 27, 29, 33, 43, 44, 46 e negli artt. 23, 26, 27, 48, 53.

Le sezioni della Direttiva interessate dalla tutela ambientale riguardano in particolar modo:

- le specifiche tecniche;
- le condizioni di esecuzione dell'appalto;
- gli obblighi relativi alla tutela ambientale;
- le capacità tecniche e professionali;
- le norme di gestione ambientale;
- i criteri di aggiudicazione dell'appalto.

A livello italiano il D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, ha recepito le prescrizioni normative in materia di GPP contenute nelle Direttive, introducendo, in qualche passaggio, input più vigorosi di quelli di matrice comunitaria sull'opportunità di prendere in considerazione aspetti ambientali e sociali. In particolare, l'art. 2 ha introdotto la possibilità di subordinare il principio di economicità a criteri ispirati a esigenze sociali, alla tutela dell'ambiente e della salute e alla

⁷ Guidelines for Member States to set up Action Plans on Green Public Procurement (GPP) distribuite ai referenti del gruppo di lavoro formale IPP istituito in sede comunitaria.

⁸ Per le prescrizioni normative pertinenti si veda l'analisi contenuta nel rapporto di studio del MATT "Acquisti verdi della PA: stato dell'arte, evoluzione normativa e indicazioni metodologiche", che può essere scaricato dal sito del Ministero dell'ambiente ...

promozione dello sviluppo sostenibile; l'art. 68 (art. 26 Direttiva Europea 18/2004) "Specifiche tecniche" impone esplicitamente che le specifiche tecniche "Ogniquale volta sia possibile, devono essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale"⁹.

Per quanto concerne le altre prescrizioni pertinenti recepite dal D.Lgs. 163/2006 sono contenute nei seguenti articoli: art. 40 e art. 42 sulle capacità tecniche e professionali (art. 48 Direttiva Europea 18/2004); art. 44 sulle norme di gestione ambientale (art. 50 Direttiva Europea 18/2004); art. 58 che inserisce le componenti di sostenibilità ambientale tra quelle che permettono di considerare un appalto "particolarmente complesso" e quindi di ricorrere al "dialogo competitivo"; art. 69 sulle condizioni di esecuzione dell'appalto (art. 26 Direttiva Europea 18/2004); art. 83 "criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

La Delibera CIPE n. 57 del 2 agosto 2002 "Strategia Ambientale Italiana 2002/2010" aveva già previsto "l'integrazione del fattore ambientale sul mercato" attribuendo al settore pubblico "il ruolo fondamentale nello stimolare l'offerta" e aveva stabilito, come obiettivo da raggiungere entro il 2007, che almeno il 30% dei beni acquistati dalle pubbliche amministrazioni, risponda anche a requisiti ambientali.

Altra normativa nazionale che sarà armonizzata nell'ambito d'intervento del Piano d'Azione per il GPP è il DM n. 203/2003, che ha introdotto in capo a tutti gli enti pubblici e alle società a prevalente capitale pubblico, l'obbligo di approvvigionarsi con manufatti e beni realizzati con materiale riciclato proveniente dal post consumo, iscritti al Repertorio del Riciclaggio, in misura pari ad almeno il 30% del proprio fabbisogno annuale.

3.3 I principali strumenti conoscitivi per l'individuazione dei criteri ambientali

Per rintracciare le caratteristiche di preferibilità ambientale di prodotti, servizi e lavori, ovvero gli aspetti collegati al ciclo di vita ambientale che qualificano un output sotto il profilo ambientale (criteri ambientali), è possibile in molti casi avvalersi di ricerche e studi già svolti a livello nazionale ed internazionale. Su alcuni dei beni, servizi e lavori oggetto del presente piano d'azione, infatti, sono già stati compiuti analisi di LCA, o sono stati valutati ed individuati gli elementi "critici" sotto il profilo ambientale da sottoporre a controllo e le relative modalità con le quali procedere alla verifica degli impatti medesimi. Ne sono dunque scaturiti dei "criteri ambientali" codificati in norme tecniche emanate ora a livello europeo, ora nazionale, ora da organizzazioni riconosciute a livello internazionale.

In alcuni casi queste norme tecniche possono rappresentare un utile riferimento qualora possiedano le caratteristiche che la normativa sugli appalti ritiene necessarie per assicurarne l'utilizzabilità nell'ambito delle procedure di gara e si dimostrino il risultato di un'elaborazione effettuata sulla base di informazioni scientifiche e mediante un processo aperto a tutte le parti interessate e siano accessibili da parte di tutti¹⁰.

Va sottolineato inoltre come la stessa Commissione Europea abbia invitato a far riferimento a progetti ed iniziative sviluppati a livello europeo contenenti esempi di criteri ambientali e di "gare sostenibili", che a loro volta si sono basati sugli strumenti conoscitivi esistenti (si ricordano in particolare i progetti: Procura+, DEEP, LEAP, ecc.).

Per attuare il GPP ci si può avvalere, quindi, di una serie di strumenti conoscitivi che garantiscono informazioni sul ciclo di vita sulla base dei quali è possibile selezionare e individuare le caratteristiche ecologiche dei beni e servizi acquistati.

9 : Le principali norme che si occupano degli aspetti di tutela ambientale interessano diversi ambiti: i compiti di presidio attribuiti all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 6); le disposizioni inerenti lo sportello dei contratti pubblici (art. 9); le disposizioni in materia di appalti di servizi (art. 20); i principi relativi agli appalti esclusi (art. 27); le norme inerenti la capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi (42); le norme di gestione ambientale relative ai servizi e lavori (art. 44); le norme inerenti la procedura negoziata previa pubblicazione di un bando di gara (art. 56); la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara (art. 57); le norme inerenti il dialogo competitivo (art. Art. 58); le disposizioni inerenti le specifiche tecniche (art. 68); le condizioni particolari di esecuzione del contratto (art. 69); garanzie a corredo dell'offerta (art. 75); le disposizioni inerenti il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 83); le norme applicabili nei settori speciali di rilevanza comunitaria (art. 203).

10 Art. 68 del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163, Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Gli strumenti disponibili possono essere ricondotti alle seguenti categorie:

- Etichette ambientali (ISO Tipo I, disciplinate dalla Norma ISO 14024, es. EU *Eco-label*)
- Autodichiarazioni ambientali (ISO Tipo II, disciplinate dalla Norma ISO 14021, es. *Mobius loop*, dichiarazione di bio-degradabilità, *Energy Star*)
- Dichiarazioni Ambientali di Prodotto (ISO Tipo III, disciplinate dalla Norma ISO 14025)
- Marchi ed etichettature obbligatori (es. etichettature di risparmio energetico (classe energetica degli elettrodomestici), etichettatura delle sostanze pericolose (direttiva 81/957/CEE e seguenti)
- Certificazioni di sistemi di gestione ambientale di attività e servizi influenti sulle caratteristiche del prodotto acquistato (es. certificazioni di gestione ambientale delle foreste, come FSC e PEFC)
- Le Etichette ambientali ISO Tipo I sono schemi volontari basati su criteri ambientali multipli e verificati da terze parti indipendenti che rilasciano l'etichetta da utilizzare sui prodotti interessati, indicanti la preferibilità complessiva del prodotto sotto il profilo ambientale nell'ambito di una determinata categoria e in base a considerazioni sul ciclo di vita.

Tali etichette rappresentano nell'ambito del GPP il riferimento principale per l'individuazione di criteri afferenti alle tipologie di prodotti che ne sono oggetto; i criteri ambientali previsti da Etichette di Tipo I possono essere infatti utilizzati come requisiti ambientali (se attinenti l'oggetto dell'appalto) e il possesso dell'etichetta come mezzo di prova (non esclusivo).

Naturalmente tali criteri, per essere funzionali allo scopo, devono essere valutati sulla base della metodologia proposta nel Piano Nazionale sul GPP in riferimento alle analisi di mercato. Possono inoltre essere corredati, ove opportuno, da analisi LCC, da analisi costi-benefici tenendo presente, in generale, il concetto di sostenibilità.

In questa categoria rientrano etichette ambientali operative e diffuse sul mercato europeo e mondiale come l'Ecolabel Europeo ed altre etichette nazionali quali l'Angelo Azzurro, il Cigno Bianco ecc.. In particolare l'Ecolabel Europeo rappresenta un riferimento basilare perché fornisce garanzia del fatto che i relativi criteri siano tracciati sulle migliori caratteristiche ambientali riscontrate nei prodotti diffusi nell'intero mercato comunitario e in considerazione dell'assenza di un marchio nazionale.

Anche altre etichette, sia quelle esistenti sia quelle che potranno essere successivamente sperimentate, possono essere efficacemente valorizzate nell'ambito del GPP, purché siano caratterizzate da criteri oggettivi e scientifici.

Le autodichiarazioni ambientali (ISO Tipo II), i marchi ed etichettature obbligatorie, le certificazioni di sistema si differenziano perché rappresentano standard di riferimento limitati ad una tipologia di impatto ambientale o per determinati settori merceologici; tra essi rientrano l'etichettatura energetica, il *Mobius loop*, le dichiarazioni di biodegradabilità, le etichette dell'agricoltura biologica, le certificazioni attestanti la provenienza del legname ecc. Anche questi costituiscono uno strumento conoscitivo molto utile per la definizione di requisiti ambientali e per la verifica degli stessi.

Le Dichiarazioni Ambientali di Prodotto o EPD o DAP, ISO Tipo III, sono "Dati ambientali quantificati per un prodotto, basati su parametri pre-determinati contenuti nelle ISO 14040 (LCA), che possono essere integrati da altre informazioni qualitative o quantitative".

In particolare una Dichiarazione Ambientale di Tipo III si basa su un'analisi LCA e segue specifici protocolli chiamati PCR (Product Category Rules) che forniscono regole e requisiti discussi e condivisi fra i vari stakeholder, per rendere confrontabili tra loro i dati e le informazioni relative a una data categoria merceologica.

Le dichiarazioni di Tipo III sono strumenti operativi estremamente efficaci per il GPP poiché consentono di conoscere e confrontare le performance ambientali dei prodotti che ne sono oggetto e di dimostrare quelli che possono essere dati rilevanti per una stazione appaltante che introduca criteri ambientali. La diffusione nel mercato delle DAP consente un'agevole comparabilità di una serie di informazioni ambientali standardizzate per gruppi di prodotto e fare riferimento ad esse nelle procedure d'acquisito pubbliche è utile per stimolare l'attenzione sulle performance ambientali soprattutto in quei settori, come l'alimentare e l'edilizia, dove non esistono o trovano difficile applicazione le Etichette di Tipo I.

Inoltre costituiscono strumenti conoscitivi per il GPP le certificazioni dei sistemi di gestione ambientale delle imprese secondo il Regolamento EMAS o lo Standard ISO 14001 in particolare per quanto riguarda determinati appalti di servizi e lavori, laddove il loro possesso può essere utilizzato nella fase di selezione dei candidati, come un mezzo per valutare la capacità tecnica dell'operatore economico di adottare idonee misure di gestione ambientale durante l'esecuzione degli stessi

È necessario citare come fonti anche le norme europee di tipo cogente contenenti requisiti o prescrizioni che incidono sull'oggetto dell'appalto e sulle relative modalità di esecuzione, sulla base delle quali verranno definiti i criteri ambientali minimi. Tra esse vi sono le norme concernenti le caratteristiche che devono o dovranno possedere alcuni prodotti (considerando le misure che scaturiranno dalla Direttiva Eup (2005/32/CE) "Istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia", le prescrizioni della Direttiva Rohs (2002/95/CE) "Restrizione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche", le norme che introducono particolari obblighi in capo ai produttori quali la Direttiva RAEE (2002/96/CE) sui Rifiuti di Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche) o ancora le prescrizioni peculiari in categorie specifiche, che hanno delle positive ricadute in termini ambientali (Direttiva sul "Rendimento energetico nell'edilizia"). Tali norme avallano e tutelano giuridicamente la stazione appaltante che voglia introdurre criteri selettivi in base alla preferibilità ambientale o dotarsi di qualsivoglia prodotto/servizio/opera che abbia performance ambientali più elevate.

3.4 Le esperienze di GPP

Le pratiche di GPP hanno cominciato a essere sperimentate presso gli enti pubblici già da alcuni anni. In Italia si sono attivate diverse pubbliche amministrazioni locali nonché talune filiere produttive ed alcuni network e gruppi di lavoro sorti per promuovere dal basso le pratiche di GPP.

Tali iniziative hanno dato un forte impulso alla diffusione del GPP in Italia e hanno creato un'ampia base conoscitiva relativamente ai capitolati sostenibili e alle metodologie di implementazione del GPP, anche attraverso l'attivazione di siti internet e la realizzazione di documentazione divulgativa. Si vedano a questo proposito le esperienze condotte Coordinamento Agenda21 e dal GPP net.

Per quanto riguarda il posizionamento dell'Italia rispetto agli altri paesi europei, lo studio più recente disponibile sullo stato dell'arte del GPP in Europa, condotto dal Consorzio Take 5 per conto della Commissione Europea¹¹, ha classificato l'Italia all'ottavo posto in base al numero di capitolati sopra soglia contenenti criteri ambientali analizzati dal gruppo di ricerca.

3.5 Gli obiettivi ambientali strategici di riferimento per il GPP

La strategia GPP a livello italiano intende incidere su alcune problematiche ambientali di carattere generale e ritenute particolarmente rilevanti nel nostro contesto.

Si tratta di:

- Efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia e conseguente riduzione delle emissioni di CO₂.

I criteri ambientali e le indicazioni del Piano d'Azione Nazionale dovranno favorire in primo luogo il raggiungimento di quella che è riconosciuta come una priorità in campo ambientale, ovvero la riduzione dei consumi di energia da fonti fossili, sia attraverso l'aumento dell'efficienza energetica, sia attraverso l'utilizzo delle fonti rinnovabili. Pertanto, con lo strumento del GPP e con il presente piano d'azione si farà in modo di incrementare la domanda pubblica di prodotti e tecnologie ad alta efficienza energetica nonché di "servizi energetici" e di contribuire a convertire l'edilizia corrente in edilizia sostenibile. Riducendo il consumo energetico si avrà come conseguenza diretta una riduzione delle emissioni di CO₂ e si contribuirà in maniera fattiva al raggiungimento dell'obiettivo fissato dal Protocollo di Kyoto.

- Riduzione dell'uso di sostanze pericolose.

Per raggiungere tale obiettivo, si fisseranno criteri ambientali minimi e si forniranno indicazioni metodologiche volte a orientare gli approvvigionamenti di forniture il cui ciclo di vita sia caratterizzato dall'assenza o dalle minori quantità possibili di tali sostanze e a favorire l'acquisto e l'uso all'interno degli appalti di servizi e lavori di prodotti con queste peculiarità.

- Riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti.

Promuovendo comportamenti proattivi che mirino alla razionalizzazione stessa degli acquisti e criteri ambientali che favoriscano l'acquisto e la diffusione di prodotti dalla durata di vita maggiore, facilmente riutilizzabili, contenenti materiali riciclati, disassemblabili, riciclabili, con un ridotto volume di prodotti di scarto (imballaggi), si determina come conseguenza quella di ridurre la produzione di rifiuti.

¹¹ "Green Public Procurement in Europe 2005 Status Overview", October 2005, TAKE 5 Consortium.

Il Piano d'Azione Nazionale GPP consentirà, di conseguenza, di incidere positivamente su altre problematiche ambientali quali la riduzione delle emissioni inquinanti e la riduzione dei relativi rischi ambientali.

Tutte le azioni intraprese nell'ambito del GPP dovranno rispondere a due principi importanti per la promozione dello sviluppo sostenibile:

- Perseguire il principio della dematerializzazione della nostra economia, intendendo la graduale riduzione degli sprechi e ottimizzazione delle risorse impiegate (materiali ed energetiche), per il soddisfacimento delle medesime funzioni; questo potrà avvenire favorendo l'innovazione tecnologica nei cicli produttivi, lo sviluppo di materiali da materie prime rinnovabili o a minor contenuto di risorse, l'impiego di fonti energetiche rinnovabili, la sostituzione dell'acquisto di prodotti con quello di servizi che svolgano la medesima funzione;
- Diffondere modelli di acquisto e di consumo che pongano attenzione agli impatti ambientali e all'uso di risorse attraverso pratiche di buona gestione; attenzione dovrà essere quindi posta alla diffusione di conoscenze sulla corretta gestione dei prodotti, il risparmio energetico, il recupero dei prodotti e dei materiali a fine ciclo di vita. La conoscenza di tali aspetti dovrà essere veicolata per quanto possibile attraverso attività di comunicazione e documenti di facile lettura destinati agli addetti agli acquisti e ai fruitori dei beni in questione.

3.6 Le categorie

Al momento sono state individuate 11 categorie rientranti nei settori prioritari di intervento per il GPP, selezionate tenendo conto dei seguenti parametri:

- impatti ambientali;
- volumi di spesa pubblica coinvolti.

arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura)

edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade)

gestione dei rifiuti

servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano)

servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa)

elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione)

prodotti tessili e calzature

cancelleria (carta e materiali di consumo)

ristorazione (servizio mensa e forniture alimenti)

servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene)

trasporti (mezzi e servizi di trasporto, Sistemi di mobilità sostenibile)

4 Obiettivi del Piano d'Azione Nazionale GPP e criteri ambientali

In linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea, il Piano d'Azione Italiano fisserà alcuni obiettivi quantitativi da raggiungere al 2009. La Commissione Europea sta elaborando a sua volta propri target che verranno introdotti fra gli obiettivi del piano italiano, in modo da ottenere dati immediatamente comparabili.

Una corretta definizione degli obiettivi si basa su un quadro conoscitivo di partenza piuttosto puntuale, mentre allo stato attuale risulta ancora frammentario, come illustrato nel seguito.

In caso dovessero verificarsi scostamenti consistenti rispetto agli obiettivi, evidenziati dai risultati delle attività di monitoraggio, questi potrebbero essere revisionati e subire delle modificazioni in itinere.

4.1 Base conoscitiva disponibile sull'applicazione del GPP in Italia

La base conoscitiva nazionale sulla diffusione delle pratiche di GPP ad oggi si basa sulle seguenti fonti:

4.1.1.1 STUDI E INDAGINI

Studio TAKE 5¹² (2005) commissionato dalla Commissione Europea e preso a riferimento dalla stessa Commissione per la fissazione dei target europei:

Il 35% dei bandi italiani pubblicati contiene più di 1 criterio ambientale mentre meno del 10% contiene più di 3 criteri ambientali.

Caratteristiche e limiti del dato: solo capitolati sopra soglia - valutazione quantitativa e non qualitativa dei criteri ambientali – numero limitato di capitolati (84)

Indagine del Ministero dell'Ambiente (2004):

Il 34% delle province e il 18% dei comuni hanno introdotto criteri ambientali nei processi di acquisto.

Caratteristiche e limiti del dato: basata su domande generiche, non riporta informazioni quantitative (n. di prodotti acquistati con caratteristiche ecologiche o relativo volume di spesa) né dati qualitativi sui criteri introdotti nei bandi. Quindi emerge esclusivamente la proiezione su un dato "soggettivo" (percentuale di enti che attuano il GPP).

Studi precedenti e meno significativi: ICLEI 2003 (Study contract to survey the state of play of green public procurement in the European Union, Freiburg, July 2003) *meno del 10% degli enti italiani che introducono criteri ambientali in oltre il 50% dei bandi.*

Studi subnazionali: Focus Lab (31% di enti locali che inseriscono criteri ambientali nei processi di acquisto, basato su un monitoraggio rivolto a Comuni, Comunità Montane, un Ente Parco e un ufficio di Unità Sanitaria Locale per un totale di 95 enti distribuiti in 4 province: Bologna, Reggio Emilia, Modena e Pesaro Urbino, tra gennaio 2003 e aprile 2004 con un monitoraggio a metà 2005).

4.1.1.2 DATI PROVENIENTI DALLE ESPERIENZE CONDOTTE DA ENTI ATTIVI SUL GPP IN ITALIA

Un altro elemento conoscitivo sulla diffusione del GPP in Italia è dato dal numero di enti partecipanti ai network nazionali sul GPP e al GdL GPP del Coordinamento Agenda 21.

4.1.1.3 DATI CONSIP S.p.A.

I dati sugli acquisti di prodotti con criteri ambientali da parte degli enti pubblici possono essere desunti dalle Convenzioni CONSIP S.p.A. relative a prodotti e servizi per i quali sono già stati introdotti criteri ambientali (es. carta).

4.2 Obiettivo nazionale

Obiettivo nazionale è portare, entro il 2009, il livello degli acquisti "ambientalmente preferibili" in linea con i più elevati livelli europei. Attualmente, l'Italia è posizionata all'ottavo posto, tra i 25 Paesi europei, in base alla rilevazione condotta dallo Studio Take Five su diversi parametri di attuazione di GPP (ad es. numero di bandi con criteri di preferibilità ambientale). Il raggiungimento di questo obiettivo consentirà all'Italia di migliorare il proprio posizionamento nei confronti dei Paesi considerati i più impegnati realizzatori di politiche di GPP.

La valutazione dei risultati raggiunti dall'implementazione del Piano sarà svolta mediante l'utilizzo dell'indicatore in corso di predisposizione da parte della Commissione Europea ed Eurostat, che andrà verosimilmente a calcolare il "valore dei bandi sostenibili rispetto al totale dei bandi pubblicati".

Sarà comunque necessario garantire che:

- a) I criteri ambientali minimi, quando disponibili, siano integrati nelle gare CONSIP, ove tecnicamente possibile e tenuto conto del piano di attività di CONSIP.
- b) almeno il 30% delle Regioni, delle Province, delle Città metropolitane, dei Comuni con oltre 15.000 abitanti adottino procedure di acquisto conformi ai criteri ambientali minimi;

¹² "Green Public Procurement in Europe 2005 Status Overview", October 2005, TAKE 5 Consortium

c) gli enti gestori dei Parchi Nazionali e delle Aree Marine Protette che fanno capo al Ministero dell'Ambiente, recepiscono i criteri ambientali minimi nelle proprie procedure d'acquisto.

Si prevede la definizione di un indicatore relativo alla percentuale di spesa complessiva ambientalmente preferibile sulla spesa totale per beni, servizi e lavori acquistati dagli enti, che verrà quantificato in un secondo momento, in relazione alla maggiore disponibilità di dati.

Inoltre per ciascuna categoria individuata si definiranno, dove possibile, obiettivi in termini di percentuale di spesa sostenuta per acquisti conformi ai criteri ambientali minimi sul totale della spesa pubblica nazionale omogenea. Tali obiettivi saranno indicati nei singoli allegati tecnici.

Sarà, inoltre, promossa l'integrazione di tali criteri, nell'ambito delle procedure d'acquisto ed affidamento predisposte dalle Amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del D.Lgs. 165/2001

Gli obiettivi nazionali avranno come traguardo temporale il 2009 e verranno revisionati ogni tre anni, possibilmente in via incrementale; qualora dai risultati del monitoraggio annuale emergesse uno scostamento consistente atto a prevedere il mancato raggiungimento degli obiettivi al 2009, si analizzeranno le cause al fine o di tarare nuovamente l'obiettivo, o si intraprenderanno azioni (per lo più formative/comunicative) che ne agevolino il raggiungimento.

Viceversa potrebbero anche verificarsi scostamenti di segno opposto (per esempio, in caso di nuovi incentivi che determinino incrementi più rilevanti del previsto del volume d'acquisto di un determinato prodotto), che determineranno a loro volta la necessità di revisionare gli obiettivi.

4.3 I criteri ambientali minimi

Il Piano d'Azione Nazionale rinvia ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare l'individuazione di un set di criteri ambientali "minimi" per ciascuna tipologia di acquisto che ricade nell'ambito delle categorie merceologiche individuate.

Potranno essere definiti criteri ambientali minimi trasversali a più categorie (ad es. riguardanti l'eliminazione dell'utilizzo di specifiche sostanze tossiche o dannose per l'ambiente). Per ciascun criterio o set di criteri verranno definiti obiettivi quantitativi e temporali con riferimento alla loro applicazione nelle pratiche di acquisto pubblico. Gli obiettivi settoriali consentiranno un calcolo approssimativo degli "impatti ambientali risparmiati", attraverso l'uso di opportuni indicatori (es. kg di CO₂ risparmiati per milioni di Euro di carta acquistata).

I criteri ambientali minimi sono le "indicazioni tecniche" del Piano d'Azione Nazionale, che consisteranno sia in considerazioni generali che in considerazioni specifiche di natura prevalentemente ambientale e, quando possibile, etico-sociale collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, criteri premianti della modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) che, se recepite dalle "stazioni appaltanti", saranno utili a classificare come "sostenibile" l'acquisto o l'affidamento.

I criteri ambientali si definiscono "minimi" essendo elementi "di base" di qualificazione delle iniziative ambientalmente preferibili e la somma degli elementi tecnici atti a garantire un'adeguata risposta da parte del mercato dell'offerta.

La CONSIP provvederà a condividere con il Ministero dell'Ambiente le analisi di mercato che svolgerà per la definizione delle caratteristiche ambientali relative alle categorie merceologiche oggetto delle Convenzioni previste nell'ambito del Piano delle Attività annualmente definito. I risultati emergenti da tali indagini di mercato, costituiranno una base conoscitiva per la definizione dei criteri ambientali minimi individuati dal Comitato di Gestione di cui al successivo par. 6.

La CONSIP S.P.A., nell'ambito del Programma di razionalizzazione della Spesa Pubblica, sarà chiamata a recepire, ove tecnicamente possibile, i criteri ambientali minimi all'interno delle proprie gare; pertanto gli enti aderenti alle Convenzioni quadro (contrassegnate da logo specifico) staranno di fatto attuando "acquisti sostenibili" ed operando in conformità al PAN GPP.

I criteri ambientali da utilizzare nelle gare devono essere validi da un punto di vista scientifico, verificabili da parte dell'ente aggiudicatore, realizzabili per le imprese offerenti.

Pertanto, laddove possibile, i criteri faranno riferimento alle norme tecniche delle etichette ecologiche ufficiali di vario tipo ed alle altre fonti informative esistenti, così come suggerisce la Commissione Europea, e saranno calibrati in modo che sia garantito il rispetto dei principi della non distorsione della concorrenza e della *par condicio*.

Le caratteristiche ambientali che verranno individuate in correlazione all'attribuzione di punti tecnici premianti fra le modalità di aggiudicazione dell'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa, potranno consistere nella prescrizione di attribuire punti tecnici premianti in favore di determinate performance che potrebbero ancora non trovare riscontro nel mercato. Questa categoria di indicazioni avrebbe una funzione assai importante, cioè quella di dare dei riferimenti al mercato nazionale dei trend derivanti da prescrizioni tecnico/normative più che altro di derivazione comunitaria, che diverranno cogenti nel futuro e che di fatto renderanno non ammissibili nei confini comunitari i prodotti difformi ad essi (si pensi alle "misure" che scaturiranno ai sensi della Direttiva relativa all'"Istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia").

Questa classe di "criteri" risponderà all'obiettivo di stimolare i settori interessati all'innovazione ambientale ed anticipare i trend della domanda pubblica comunitaria, sempre più orientata a selezionare in base alla qualità ambientale dei prodotti/servizi/lavori.

Il set di criteri ambientali che verrà individuato nel Piano d'Azione, inoltre, darà un quadro di riferimento non solo al mercato, ma anche alle stazioni appaltanti che nel definire le specifiche tecniche di un capitolato d'onere, così come recita la relativa disposizione normativa del codice dei contratti pubblici, sono obbligate "Ogniqualevolta sia possibile, a definirle in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale".

Inoltre, un ulteriore elemento di cui si dovrà tener presente nella predisposizione dei documenti di gara, sempre al fine di stimolare la proposta da parte delle imprese di soluzioni innovative, è relativo alla richiesta di funzionalità e risultati operativi piuttosto che di soluzioni predefinite. La richiesta di requisiti basati su un output o risultato, anziché di requisiti basati su di una soluzione specifica, costituisce infatti una sfida per le imprese nel generare idee e innovazione (di processo, di prodotto, di consegna, di integrazione, ecc.). In tal modo, si individua la necessità a cui far fronte e si invitano le imprese a proporre diverse soluzioni. Pur lasciando libere le imprese di offrire proposte innovative, la stazione appaltante dovrà comunque specificare, dove opportuno, il rispetto di criteri prestabiliti (inclusi quelli di tutela ambientale, in linea con quanto previsto dalla Direttiva 18/2004 e dal Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture).¹³

I criteri individuati dal Piano d'Azione non pregiudicheranno la possibilità di introdurre criteri più avanzati da parte degli enti già operativi sul GPP o in grado di accedere ad un'offerta ambientale più ampia. Per facilitare l'implementazione di ulteriori criteri o di performance ambientali più avanzate, verranno elaborate indicazioni specifiche per ciascun settore d'intervento.

Il Piano d'Azione, in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea, dovrà essere sottoposto a revisione triennale.

4.4 La procedura per la definizione dei criteri ambientali minimi

Il Ministero dell'Ambiente coordina il Comitato di Gestione del PAN GPP (di cui al successivo par. 6) che seleziona i criteri ambientali minimi e li presenta per un confronto allargato al Tavolo di lavoro Permanente PAN GPP.

4.4.1 Scopo della procedura

La procedura individua le attività necessarie per definire i criteri ambientali minimi per gli appalti pubblici appartenenti alle categorie definite dal presente documento.

I criteri ambientali minimi, quando disponibili, saranno integrati nelle gare CONSIP, ove tecnicamente possibile. Sarà, inoltre, promossa l'integrazione di tali criteri, nell'ambito delle procedure d'acquisto ed affidamento predisposte dalle Amministrazioni pubbliche ai sensi di quanto previsto dal D.Lgs. 163/2006.

¹³ Libro Verde "Procurement for innovation", Gruppo di esperti DG Industria, EC, 2006.

4.4.2 Campo di applicazione

La procedura viene applicata dal Comitato di Gestione istituito per l'attuazione del Piano d'azione; nell'ambito di tale Comitato, l'attività tecnica sarà garantita dai soggetti direttamente coinvolti per competenza nel tema GPP.

L'istituzione di un Comitato di Gestione non comporta nuovi e maggiori oneri per il Bilancio dello Stato sia per il 2007 sia per gli anni futuri.

Il Comitato di Gestione potrà apportare delle ulteriori specifiche metodologiche o operative alla presente procedura, sempre nel rispetto delle fasi di attività ivi descritte e dei principi generali delineati dal Piano d'azione.

4.4.3 Descrizione della procedura

Il Piano d'azione prevede l'elaborazione di "criteri ambientali minimi" per le categorie di cui all'elenco contenuto al par. 3.6 del Piano d'azione e delle categorie individuate nell'art. 1 comma 1127 della L. n. 296/2006 che costituiscono i requisiti che, se introdotti nelle procedure d'acquisto delle amministrazioni pubbliche, consentiranno di classificare i relativi contratti come "sostenibili".

Il Comitato di Gestione, definisce un programma annuale di lavoro identificando le categorie di forniture / servizi / lavori, da affrontare in base ad una programmazione basata sulla maturità del settore economico riguardato ed in relazione al consolidamento delle fonti normative specifiche..

Per ciascuna categoria da affrontare secondo la programmazione stabilita, il MATTM con il supporto dell'APAT ed, eventualmente, della Consip S.p.A. effettua un'analisi delle fonti e predispone, tenendo conto degli obiettivi strategici identificati dal PAN, una prima griglia di criteri ambientali da portare ai successivi confronti o approfondimenti. Le attività dell'APAT e della Consip non comporteranno un aggravio di spesa ma sono remunerate in base alle risorse ordinarie esistenti.

I criteri ambientali così identificati saranno portati al confronto nell'ambito del Comitato di Gestione e contestualmente si avvieranno le analisi di mercato al fine di verificare l'effettiva disponibilità, diffusione e distribuzione sul mercato di prodotti, servizi e lavori rispondenti ai requisiti individuati.

Nel caso in cui, alla luce delle valutazioni tecnico-scientifiche dei criteri selezionati, si renda necessario provvedere ad approfondimenti tecnici, il MATTM promuoverà e avvierà ulteriori confronti e approfondimenti tecnici con esperti qualificati e con il contributo delle categorie produttive interessate .

La CONSIP provvederà a condividere con il Ministero dell'Ambiente le analisi di mercato che svolgerà per la definizione delle caratteristiche ambientali relative alle categorie merceologiche oggetto delle Convenzioni previste nell'ambito del Piano delle Attività annualmente definito.

Le analisi di mercato inerenti le altre categorie e gli approfondimenti delle analisi di mercato effettuate da Consip, saranno svolte dal MATTM con il supporto dell'APAT.

La proposta dei criteri ambientali minimi, selezionati dal Comitato di Gestione, sarà oggetto di confronto che permetterà di procedere alla successiva definizione dei criteri.

In base ai risultati delle analisi di mercato e degli ulteriori approfondimenti il Comitato di gestione definirà una proposta di "criteri ambientali minimi" che, come previsto ai punti 4.2, 4.3 e 5., sarà accompagnata da prescrizioni metodologiche e operative per le stazioni appaltanti, relative alle procedure d'acquisto, nonché da obiettivi da raggiungere per ciascuna categoria di prodotti, servizi e lavori. Tale proposta sarà sottoposta al confronto con il Tavolo di lavoro Permanente.

Al termine del confronto, dette "Proposte" saranno adottate dal Comitato di Gestione e saranno predisposte in forma di allegato tecnico da adottare con apposito decreto del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare.

5 Prescrizioni metodologiche per gli enti

5.1 Indicazioni generali per tutti gli enti pubblici

Tutti gli enti pubblici sono invitati ad adottare pratiche di GPP, in modo da favorire gli approvvigionamenti di prodotti, servizi e lavori meno dannosi per l'ambiente e per la salute umana.

Al fine di far in modo che il GPP venga assunto come una strategia politica da implementare in maniera graduale e costante, tutte le pubbliche amministrazioni di cui agli articoli 3 e 32 del D. Lgs. 163/2006 e principalmente:

- le Amministrazioni centrali dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri);
- gli enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, Comunità Montane);
- gli enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico e altri enti aggiudicatori quali:
 - le Agenzie delle amministrazioni centrali dello Stato e delle Regioni (l'APAT, le ARPA);
 - gli Enti parco Nazionali e Regionali;
 - le università, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado;
 - le ASL, le USL;
 - le centrali di committenza (CONSIP S.P.A., IntercentER...);
 - i concessionari di pubblici servizi o lavori;
 - gli enti, le società e le imprese che forniscono servizi di trasporto al pubblico locale per mezzo di autobus e servizi di erogazione e gestione dell'energia elettrica e del calore;

sono invitate a procedere come di seguito descritto:

A) Analisi preliminare

Ciascuna PA è invitata ad effettuare un'analisi preliminare volta a valutare come razionalizzare i propri fabbisogni tenendo in considerazione quanto riportato nel capitolo "Gli obiettivi ambientali strategici di riferimento per il GPP" del presente documento (per esempio quali forniture possono essere dematerializzate, quali esigenze possano essere più efficacemente soddisfatte con minor carico ambientale, quali procedure e quali soluzioni possono essere promosse ed intraprese per evitare sprechi di risorse naturali ed economiche).

B) Obiettivi

Ciascun ente è invitato a mettere in atto le azioni necessarie per conformarsi agli obiettivi e principi del presente PAN. In particolare dovrà articolare un piano che documenti il livello d'applicazione e i propri obiettivi specifici.

C) Funzioni competenti

All'interno della struttura dell'Ente si potrà:

- individuare le funzioni coinvolte nel processo d'acquisto, competenti per l'attuazione del PAN;
- individuare le modalità di raggiungimento degli obiettivi stabiliti;
- garantire gli adeguati livelli di conoscenza e formazione al fine di svolgere le funzioni atte al raggiungimento degli obiettivi di acquisto ambientalmente preferibili.

D) Monitoraggio

Ciascun ente è invitato a monitorare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ponendo in essere tutte le azioni migliorative necessarie al raggiungimento degli stessi.

Le Amministrazioni centrali saranno invitate a comunicare i contenuti del Piano d'Azione alle proprie strutture centrali e periferiche.

Prescrizioni particolari per le Regioni e gli enti locali

Le Regioni sono invitate a includere il GPP nella normativa regionale e settoriale e a valutare:

- la possibilità di veicolare incentivi economici previsti a legislazione vigente per supportare gli appalti;
- l'introduzione di criteri ambientali nel processo di razionalizzazione dell'acquisizione di beni, servizi e lavori nella propria amministrazione nell'ambito del "Sistema a rete" di cui all'art. 1 comma 457 della Legge n. 296 del 2006 (Legge Finanziaria 2007) tra Consip e le centrali d'acquisto regionali;
- l'orientamento del processo d'acquisto di beni, servizi e lavori degli enti locali verso criteri di sostenibilità ambientale.

Le Province e i Comuni sono altresì invitati a conformarsi ai contenuti del PAN, promovendo interventi di efficienza energetica nell'edilizia scolastica nonché integrando nelle procedure d'acquisto almeno i criteri ambientali minimi individuati a seguito dell'adozione del presente piano d'azione.

Particolare raccomandazione è rivolta agli enti locali registrati EMAS, in possesso di Certificazione ISO 14001 e/o che hanno intrapreso un percorso di Agenda 21, al fine di conformare le proprie politiche ed i propri programmi agli obiettivi posti dal presente piano d'azione.

6 Gestione del PAN GPP

Affinché siano garantite l'operatività e il confronto più ampio possibile sulle attività del PAN, è prevista l'istituzione di un Comitato di Gestione con funzioni di coordinamento operativo e di un Tavolo di lavoro Permanente con la partecipazione dei soggetti interessati.

Il Comitato di Gestione, nominato con apposito decreto, è composto dai rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, che ne è il coordinatore, dei Ministeri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e Finanze, delle Regioni, con il supporto di strutture tecniche di riferimento costituite da CONSIP, ENEA, APAT e il sistema delle agenzie ambientali ARPA.

I compiti del Comitato di Gestione sono i seguenti:

- programmazione delle attività di definizione dei criteri ambientali minimi;
- formulazione di proposte per ottimizzare le azioni individuate dal PAN e per favorire il raggiungimento degli obiettivi ivi previsti (comunicazione, divulgazione, formazione ecc.);
- individuazione di soluzioni nel caso si presentino criticità in sede attuativa;
- formulazione di proposte per la realizzazione del monitoraggio ed eventuale revisione degli obiettivi nazionali alla luce dei risultati del monitoraggio;
- individuazione di incentivi esistenti e proposta di nuovi;
- formulazione di proposte di integrazione del PAN;
- promozione di attività di divulgazione e formazione sul PAN;
- formulazione di proposte di studio e approfondimento: LCA, utilizzo di etichette ambientali di filiera ecc.

Per quanto riguarda i componenti del Comitato di Gestione PAN GPP, se ne rappresentano, a titolo esemplificativo, le funzioni che questi dovrebbero ricoprire in base ai loro ruoli istituzionali:

- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, responsabile del coordinamento
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, come interlocutore politico con il quale possono essere vagliate opportunità per introdurre incentivi fiscali o veicolare incentivi economici previsti dalla legislazione vigente nell'ambito di provvedimenti normativi o in finanziarie; come interlocutore tecnico, in qualità di responsabile del Programma di Razionalizzazione della Spesa Pubblica per l'acquisto di beni e servizi, per l'attuazione del PAN attraverso il sistema delle Convenzioni Consip
- Ministero dello Sviluppo Economico, per le potenzialità di un coinvolgimento sinergico in vari ambiti, come, per esempio, elaborazione di una strategia italiana che coinvolga anche altri strumenti di politica integrata di prodotto (LCA e DAP), piuttosto che per eventuali misure nel settore energetico ecc;
- Le Regioni, in quanto sono tra i primi soggetti che hanno dato seguito ad applicazioni sperimentali di GPP e possono pertanto capitalizzare l'esperienza;

- APAT e sistema delle agenzie ambientali (ARPA) per attività di supporto tecnico nella definizione dei criteri ambientali minimi, per gli approfondimenti metodologici e per la valutazione degli effetti ambientali che scaturiranno dai dati del monitoraggio, attraverso l'utilizzo di opportuni indicatori;
- Consip S.p.A.: come centrale degli acquisti nazionale sarà il soggetto chiamato ad integrare, ove tecnicamente possibile, i criteri ambientali minimi GPP e darà impulso diretto alla diffusione dello stesso. Consip S.p.A. inoltre potrà svolgere attività di divulgazione e promozione, non solo partecipando a convegni o seminari ma anche impegnandosi ad integrare informazioni di carattere ambientale nel mercato elettronico e a promuoverne la valorizzazione presso le amministrazioni utenti. A Consip S.p.A. sarà chiesto inoltre di farsi promotrice di progetti sperimentali che stimolino l'innovazione e la R&S, al fine di verificare la fattibilità di percorsi di GPP; i risultati di tali progetti potranno essere la base su cui impostare il miglioramento continuo degli obiettivi del Piano, all'interno delle successive revisioni;
- ENEA per attività di supporto tecnico in particolare relativamente all'utilizzo di strumenti metodologici o informativi utili anche in ambito GPP quali LCA, Dichiarazioni Ambientali di Prodotto, individuazione di indicatori.

Il Comitato di Gestione riferisce al Comitato Ministeriale di cui al comma 1128 della Legge n. 296/2006 sullo stato di avanzamento del PAN e degli obiettivi ivi previsti.

Nell'ambito del Comitato di Gestione verranno definiti i criteri ambientali minimi in base alla procedura di cui al precedente punto 4.4.

Il "Tavolo di lavoro Permanente" rappresenta un organismo con funzioni prevalentemente consultive, nell'ambito del quale vengono presentati e condivisi i contenuti tecnici del PAN GPP, l'impostazione degli aspetti gestionali relativi alle iniziative di comunicazione, formazione e alla metodologia del monitoraggio. Esso si riunisce periodicamente su convocazione e ordine del giorno fissati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Accanto a funzioni consultive, assume un ruolo attivo per la promozione, per il tramite dei propri componenti, di azioni di supporto operativo per l'attuazione di attività programmate nell'ambito dell'organizzazione istituzionale di appartenenza dei medesimi.

Esso sarà costituito da rappresentanti delle seguenti organizzazioni ed istituzioni:

- di produttori, artigiani, commercianti,
- sindacati dei lavoratori;
- rappresentanti degli EELL e territoriali e del coordinamento Agenda 21 Locale, attivi in seno al gruppo di lavoro GPPNET;
- Associazioni Ambientaliste;
- Associazioni dei Consumatori.

Altri interlocutori competenti, quali altri Ministeri, le associazioni di categoria, i consorzi obbligatori di filiera, saranno altresì coinvolti nell'ambito della procedura per la definizione dei criteri ambientali minimi per ciascuna delle categorie affrontate.

In particolare per quanto riguarda i soggetti indicati partecipanti al Tavolo di lavoro permanente PAN GPP, se ne rappresentano, a titolo esemplificativo, le funzioni che questi dovrebbero ricoprire in base ai loro ruoli istituzionali:

- Rappresentanza del mondo dell'impresa quali Confindustria, da coinvolgere per la definizione dei criteri ambientali minimi, cui saranno affiancate le Associazioni di categoria di volta in volta interessate;
- Rappresentanza dei consorzi obbligatori da coinvolgere per il contributo che può venire dalla conoscenza delle filiere del riciclo di alcuni materiali;
- Rappresentanza degli enti locali quali Anci, UPI, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che saranno attive nell'attività di promozione e nel monitoraggio. La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome avrà anche la funzione di promuovere presso Regioni e le Province Autonome iniziative nel campo della formazione e sensibilizzazione, di inventariare gli incentivi previsti a legislazione vigente che possano favorire acquisti sostenibili o promuoverne nuovi;

- Rappresentanza degli Enti locali attraverso il GdL GPP del Coordinamento Agenda 21, che potrà, tra l'altro, fornire un supporto per approfondire ed integrare le linee guida schematiche sui criteri ambientali delle categorie dei settori prioritari, da allegare ai "criteri ambientali minimi", che conterranno anche una rassegna degli eventuali incentivi previsti a legislazione vigente.
- Rappresentanza del sistema dei servizi pubblici locali facenti capo a Confservizi

Giova evidenziare che sia per l'istituzione sia per il funzionamento del Comitato di Gestione e del Tavolo di Lavoro Permanente non derivano nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica.

7 Le azioni di supporto al Piano

7.1 Azioni di comunicazione

La diffusione del GPP presso gli enti pubblici dipenderà molto dagli strumenti di comunicazione e di formazione che verranno utilizzati da parte del Ministero, in collaborazione con i soggetti coinvolti nella gestione del PAN GPP.

Al riguardo:

- saranno in particolare attivi nell'ambito della comunicazione nazionale sul GPP: ANCI, UPI, CONSIP S.p.A., Gdl Acquisti Verdi del Coordinamento A21;
- sarà previsto il coinvolgimento delle Regioni e, quando saranno attive, delle Centrali di Committenza regionali, nell'attività di divulgazione, diffusione e formazione a supporto degli Enti territoriali regionali; le Regioni potranno avvalersi del sistema delle Agenzie Ambientali.

Il Comitato di Gestione concorderà le azioni di Comunicazione annuale che includeranno in particolare l'uso di:

1. Un portale internet di informazione e divulgazione relativamente al GPP, contenente i criteri ambientali minimi, i bandi e capitolati contenenti buone pratiche, documenti metodologici;
2. Uno o più eventi annuali nazionali per fare il punto sulla situazione di applicazione del GPP
3. Eventi di comunicazione a livello regionale per dare impulso al PAN GPP e divulgare gli obiettivi del Piano;
4. Workshop di approfondimento tematico inerenti i Settori prioritari di intervento e le categorie oggetto di individuazione dei "criteri ambientali minimi";
5. Una newsletter realizzata in collaborazione con Consip, da inviare periodicamente a tutti gli enti pubblici;
6. Iniziative di valorizzazione dei prodotti e dei fornitori "sostenibili" presenti sul mercato;
7. Iniziative per lo scambio delle migliori pratiche tra gli enti interessati;
8. Azioni mirate per gli enti locali di piccola dimensione.

Le risorse finanziarie per gestire le attività di comunicazione sono pari a € 45.000,00 per l'anno 2007.

7.2 Azioni di formazione

Per quanto riguarda la formazione, il Ministero si attiverà con i soggetti referenti istituzionali e farà anche tesoro delle iniziative già avviate da enti locali o da altre organizzazioni per la formazione sul GPP, quali ad esempio la "Scuola di GPP" promossa dalla Provincia di Cremona con il supporto delle Regione Lombardia e le altre iniziative di formazione intraprese nell'ambito del gdl Acquisti Verdi del Coordinamento A21.

La formazione dovrà prevedere diversi livelli di approfondimento della tematica da parte degli Enti cui è diretta: oltre a tener conto della dimensione degli Enti Pubblici, dovrà essere in linea con il livello di attuazione del GPP realizzato dai soggetti fruitori del corso e del grado di realizzazione di processi di acquisto ambientalmente sostenibili.

L'attività di formazione sarà svolta nei limiti delle risorse esistenti e non comporterà nuovi e maggiori oneri per le finanze dello Stato.

7.3 Il monitoraggio

L'attività di monitoraggio sarà svolta annualmente, sulla base di una rilevazione di dati su un campione rappresentativo di enti pubblici (Amministrazioni centrali, Regioni, Province, Comuni e ARPA).

Sarà considerata l'opportunità di individuare e seguire un campione ristretto per valutare più puntualmente le problematiche connesse all'attuazione del GPP e all'efficacia degli interventi adottati dal Comitato di Gestione.

7.3.1 Obiettivo del monitoraggio

Il monitoraggio dovrà essere funzionale a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi nazionali individuati dal PAN e dei singoli obiettivi per le categorie di intervento. Dovrà inoltre essere in linea con gli indicatori in corso di individuazione da parte della Commissione europea.

Tali dati saranno utili alla valorizzazione dell'immagine delle amministrazioni attive sul GPP e alla promozione di pratiche di GPP presso quanti ancora non si siano attivati, oltre a consentire di intraprendere azioni correttive volte al raggiungimento degli obiettivi individuati dal PAN GPP.

Inoltre, i risultati delle indagini annuali saranno comunicati anche tra gli operatori economici, che saranno in questo modo incentivati ad adeguare i loro modelli di produzione.

Alle PA, che si attivano nell'implementazione del PAN, sarà richiesto di inviare al MATTM i dati sulle proprie iniziative d'acquisto, al fine della valutazione degli indicatori individuati. In particolare La CONSIP S.p.A., attraverso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, potrà inviare una sintesi dei dati relativi agli acquisti sostenibili effettuati dalle PA attraverso l'utilizzo degli strumenti di e-procurement sviluppati nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi.

Tale attività avrà la funzione di verificare il grado di penetrazione del GPP in Italia e il volume di acquisti ambientali realizzati, anche al fine di consentire l'individuazione e la quantificazione dei benefici ambientali ottenuti, che saranno calcolati sulla base di indicatori specifici (ad esempio il risparmio in termini di CO₂ emessa in relazione alla spesa: CO₂/Euro spesi).

7.3.2 Modalità di svolgimento del Monitoraggio

Il monitoraggio potrà essere svolto inviando un questionario, in via telematica, al campione rappresentativo di enti. Le modalità specifiche di rilevamento ed elaborazione dei dati saranno successivamente individuate, entro sei mesi dall'approvazione del presente PAN.

Ai fini dell'attuazione del principio di dematerializzazione, il Piano di monitoraggio terrà in considerazione, oltre al grado di penetrazione del GPP in Italia, anche l'andamento dei consumi.

Si verificherà se sarà possibile e più efficiente svolgere questa attività tramite l'Osservatorio dei contratti pubblici di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 163/2006, che ha la funzione di raccogliere ed elaborare i dati informativi concernenti i contratti pubblici su tutto il territorio nazionale (bandi e avvisi di gara, aggiudicazioni, affidamenti).

Inoltre il monitoraggio sulla situazione italiana terrà conto dell'analoga attività portata avanti a livello di Commissione Europea, adeguando, se è il caso, metodologie e tempistiche in modo da ottenere risultati confrontabili con i dati europei.

La copertura finanziaria per le attività di monitoraggio è pari a € 5.000,00 per l'anno 2007.

8 COPERTURA FINANZIARIA DEL Piano

8.1 COPERTURA FINANZIARIA DELLE ATTIVITA' INERENTI IL PIANO

Le risorse finanziarie per far fronte alle attività previste nel Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione sono pari a 50.000 euro per l'anno 2007, conformemente a quanto previsto dall'art. 1 comma 1126 della Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Legge Finanziaria 2007).

I costi delle attività eccedenti il suddetto importo saranno sostenute dai soggetti coinvolti nelle attività del Piano, ivi compresi APAT e Consip, nell'ambito delle risorse umane strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza ulteriore aggravio per la finanza pubblica.

08A02995