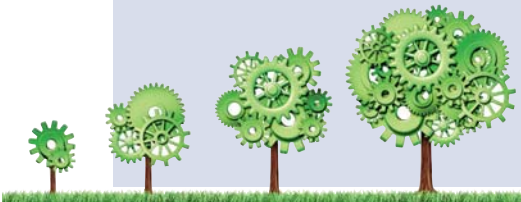


GPP: gli acquisti verdi nella pubblica Amministrazione

GPP: Green Public Procurement



Stefano Ravaioli
SITEB

Riassunto

Da tempo si parla di GPP (Green Public Procurement) ma non tutti sanno di cosa si tratta. Riservata alla pubblica Amministrazione, la pratica del GPP consiste essenzialmente nella possibilità di inserire criteri di qualificazione ambientale per l'acquisto di beni e servizi. Essa è finalizzata, da un lato, a diminuire il loro impatto ambientale, dall'altro, ad esercitare un "effetto traino" sul mercato dei prodotti ecologici. Il presente documento si ispira al documento "Una ricerca sui processi di acquisti sostenibili negli Enti Locali dell'Emilia-Romagna", prodotto da Regione Emilia Romagna e ERVET spa.

Summary

We have been talking of GPP for a long time, but not everyone knows what it's meaning. GPP consists in a process whereby public authorities seek to reduce the negative environmental impacts caused by the purchasing of goods and services. It avoids unnecessary purchases by reviewing the actual need for the product or service and seeking other solutions, or purchasing a greener product or service that supplies the same (or better) quality and functionality as the conventional choice. Apart from the direct environmental gains, it can also be a crucial market driver. This paper is based on a document edited out by the Emilia-Romagna region and ERVET SpA on the program for the rationalization of purchases adopted by the local authorities.

1. Premessa

I volumi di spesa per l'acquisto di beni e servizi effettuati dalla pubblica Amministrazione a livello nazionale sono mediamente pari al 7% del PIL e rappresentano il 14% circa della spesa totale.

Il *Green Public Procurement* può essere quindi un efficace strumento di politica ambientale per favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale, attraverso la leva della domanda pubblica.

Il GPP ha in sé le potenzialità per diventare uno strumento di "competizione economica" e giocare un ruolo fondamentale nella *Green Economy*.

Il nostro Paese si posiziona oggi all'ottavo posto tra i Paesi membri della UE per quanto riguarda lo stato di attuazione del GPP (numero di bandi con criteri di preferibilità ambientale).

2. Che cosa è il GPP?

Il GPP, acronimo di Green Public Procurement, è tradotto in italiano come "Acquisti verdi della pubblica Amministrazione". Per la Commissione Europea 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".

A partire dall'aprile 2008 - con l'attuazione del decreto interministeriale che dà l'avvio al "Piano nazionale d'azione sul GPP" - è stato dato un maggiore impulso agli acquisti di beni e servizi sostenibili. Gli acquisti verdi della pubblica Amministrazione rappresentano un elemento basilare del programma per la riforma e moder- »

nizzazione dell'Europa. Il 10 aprile 2013 è stato pubblicato un nuovo decreto (G.U. del 3 maggio 2013) che aggiorna il precedente e delinea meglio la strategia nazionale per la diffusione del GPP, le categorie merceologiche, gli obiettivi ambientali da raggiungere e gli aspetti metodologici generali.

Per la pubblica Amministrazione, uno dei principali benefici derivanti dall'approvvigionamento di beni e servizi sostenibili è quello di migliorare direttamente le proprie *performance* ambientali. Ciò viene realizzato attraverso la riduzione del consumo delle risorse, quali l'energia e l'acqua, la riduzione dei rifiuti, l'utilizzo di sostanze non pericolose, la diminuzione delle emissioni in atmosfera.

Il sistema degli acquisti verdi comporta vantaggi che si ripercuotono anche in ambito economico e sociale. Il GPP, difatti, ha la capacità di favorire:

- ▶ *l'innovazione*: la sostituzione delle tecnologie esistenti con altre a minore impatto ambientale potrebbe infatti creare un processo virtuoso nel quale fornitori e produttori sono stimolati a riqualificare i propri processi produttivi e i prodotti in modo eco-compatibile, al fine di ottenere un vantaggio competitivo verso il committente pubblico;

- ▶ *l'integrazione della componente ambientale nelle politiche dell'Ente*: ciò può realizzarsi attraverso il coinvolgimento, in modo trasversale, di settori nei quali le scelte possono influire, anche indirettamente, sulle *performance* ambientali dell'Ente (trasporti, edilizia e infrastrutture) e di settori che non sono particolarmente preparati e formati su argomenti di sostenibilità ambientale (servizi di economato, provveditorati, servizi preposti allo svolgimento di gare e appalti per l'Ente, ecc.);
- ▶ *l'introduzione di criteri etico-sociali* nei bandi verdi, allo scopo di incidere sulla generazione di posti di lavoro, sul miglioramento delle condizioni di lavoro o sull'integrazione di categorie sociali svantaggiate.

3. Il GPP e la Politica di Produzione e Consumo Sostenibile (PCS)

Uno dei pilastri della politica ambientale europea è la strategia della Produzione e Consumo Sostenibili (PCS), di cui il GPP è parte integrante. I principali interventi che si prefigge il PCS sono:

- ▶ la *diffusione di strumenti volontari* che informano sulle prestazioni ambientali di beni e servizi nel loro intero ciclo di vita;
- ▶ lo *sviluppo e diffusione di tecnologie innovative* che hanno lo scopo di: incentivare i processi produttivi a basso impatto ambientale; ottimizzare lo sfruttamento delle risorse rinnovabili; aumentare la presenza sul mercato di prodotti a basso consumo e ad alta efficienza, facilmente recuperabili e riciclabili;
- ▶ lo *sviluppo della domanda* di prodotti verdi attraverso una maggiore sensibilizzazione dei consumatori;
- ▶ *l'incremento degli investimenti* nella ricerca e innovazione tecnologica.

All'interno di questa strategia, il GPP può svolgere una doppia funzione: da una parte, stimolare l'adozione di strumenti di Politica Integrata di Prodotto (ad esempio: marchi ecologici, Dichiarazioni Ambientali di Prodotto (DAP), certificazioni d'impresa EMAS e ISO 14001); dall'altra parte può diventare lo strumento attuativo di alcuni di essi (ad esempio per il raggiungimento degli



obiettivi di miglioramento ambientale individuati nel Piano di Azione Locale dell'Agenda 21(*) o della Politica Ambientale EMAS).

4. Appalti verdi: le fasi fondamentali

Le norme europee e nazionali vigenti in materia di appalti pubblici prevedono che siano adottate misure per le esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di appalto. Di seguito sono riportate le modalità per introdurre considerazioni di carattere ambientale, al fine di trasformare un bando tradizionale in un bando verde.

Definire l'oggetto dell'appalto

In questa fase è importante che emerga chiaramente l'intenzione di acquistare un dato bene/servizio a basso impatto ambientale facendo riferimento agli obiettivi di politica ambientale dell'Ente. L'unica cautela è che la definizione del contenuto non deve essere discriminatoria, ovvero, non deve essere contraria ai principi del Trattato della Comunità Europea. Ad esempio:

- ▶ appalti di lavori: progettazione di un edificio amministrativo con basso consumo di energia;
- ▶ appalti di servizi: pulizia degli edifici con prodotti ecologici; uso di autobus elettrici per il trasporto pubblico;
- ▶ appalti di forniture: uso di varianti.

Inserire le specifiche tecniche

I criteri ambientali per ogni specifica tecnica possono riguardare:

- ▶ il ricorso a particolari materiali di base (come ad esempio utilizzo di fresato d'asfalto nella realizzazione di manti stradali);
- ▶ prescrizione di un "particolare procedimento di produzione" (come ad esempio ricorso a tecniche di lavorazione a freddo o a basso consumo energetico (warm asphalt);
- ▶ criteri di riferimento dei marchi ecologici.

(*) L'Agenda 21 è un documento di intenti per la promozione di uno sviluppo sostenibile, sottoscritto da 178 Governi di tutto il mondo dopo la Conferenza ONU su "Ambiente e Sviluppo" tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992.

I criteri ambientali possono rifarsi a criteri già esistenti e definiti nelle etichette ambientali volontarie (ad esempio l'Ecolabel Europeo, FSC di prodotto ecc.).

Selezione dei candidati

- ▶ Esperienza specifica in materia ambientale;
- ▶ adesione volontaria a sistemi di gestione ambientale.

Esecuzione dell'appalto

- ▶ Modalità di consegna ed imballaggio delle merci;
- ▶ modalità di smaltimento/recupero dei prodotti e/o degli imballaggi;
- ▶ modalità di trasporto.

Aggiudicazione dell'appalto

- ▶ Prezzo più basso (i criteri ambientali sono definiti solo nelle specifiche tecniche);
- ▶ offerta economicamente più vantaggiosa (si assegna un punteggio aggiuntivo alle caratteristiche ambientali di un prodotto/servizio oltre ai criteri ambientali inseriti nelle specifiche tecniche).

5. Il quadro generale e i sistemi obbligatori di GPP in Italia

In Italia il *Green Public Procurement* non è obbligatorio, però esistono alcune norme che ne sollecitano l'introduzione stabilendo dei requisiti specifici o degli obiettivi per l'acquisto e/o utilizzo di determinati prodotti o servizi.

Sul piano nazionale, i riferimenti normativi sul GPP sono: il Regolamento approvato con il DM 203/03, in virtù del quale vige l'obbligo per gli Enti pubblici e società a prevalente capitale pubblico di coprire almeno il 30% del fabbisogno annuale con manufatti e beni realizzati con materiale riciclato; il Codice degli appalti pubblici (D.lgs. n. 163/06); il già citato Piano di Azione Nazionale, approvato nel 2008 e aggiornato nel 2013.

La "Strategia ambientale italiana 2002/2010" - Delibera Cipe 57/2002 - difatti aveva posto l'accento sul ruolo del settore pubblico nel fungere da traino per l'offerta. Alla delibera fece seguito il DM 8 maggio 2003, n. 203 e una serie di Circolari emanate dal Ministero dell'Ambiente per disciplinare l'applicazione dello stesso

decreto nei diversi settori produttivi. La prima circolare, datata 8 giugno 2004, dava indicazioni circa i criteri ecologici applicabili al settore tessile e dell'abbigliamento, cui hanno fatto seguito quelle relative al settore plastico, al legno e all'arredo, alla carta, agli ammendanti, agli articoli in gomma, al settore edile e a quello degli oli minerali usati.

Infine, con i decreti ministeriali il Ministero dell'Ambiente ha adottato i "Criteri ambientali minimi (CAM)" per le seguenti categorie merceologiche: Carta e Ammendanti (DM 12 ottobre 2009), Prodotti tessili, Arredi per ufficio, Apparati per l'illuminazione pubblica e Apparecchiature informatiche (DM n. 21 del 22 febbraio 2011).

Poiché è specifica del settore di cui ci occupiamo, non è da trascurare nemmeno la Circolare 5205/05 del Ministero dell'Ambiente "Indicazioni per l'operatività nel settore edile, stradale e ambientale", ai sensi del DM 8 maggio 2003.

Dando uno sguardo all'intero panorama normativo nazionale, si possono individuare diversi riferimenti legi-

slativi che stabiliscono requisiti specifici o *target* per l'acquisto e/o utilizzo di determinati prodotti o servizi a ridotto impatto ambientale. Queste norme istituiscono un vero e proprio quadro obbligatorio di riferimento per il GPP, decretando che le pubbliche Amministrazioni italiane dovrebbero:

- ▶ coprire il fabbisogno di beni e manufatti con almeno il 30% di prodotti in materiale riciclato (artt. 195 e 196 del D.lgs. 152/06, in riferimento al DM 203/2003 e all'art. 52, c. 56 lett. a) della L. 448/01;
- ▶ acquistare autoveicoli "puliti" delle categorie M1 e N1 "[...] elettrici, ibridi, o con alimentazione a gas naturale, a GPL, con carburanti alternativi con pari livello di emissioni, dotati di dispositivo per l'abbattimento delle emissioni inquinanti [...]" nel rinnovo annuale del parco autoveicolare, in una misura minima del 50% (DM 27/03/98);
- ▶ acquistare pneumatici ricostruiti per almeno il 20% del totale (Legge finanziaria 2002 - L. 448/01 art. 52);
- ▶ acquistare manufatti in plastica riciclata per una quo-



ta di almeno il 40% del fabbisogno totale di manufatti in plastica (L. 443/01, art. 1);

- ▶ Acquistare lampade a basso consumo (Dlgs 195/05 sul Rendimento energetico degli edifici).

Il Consip Spa, ovvero la Centrale acquisti Nazionale della pubblica Amministrazione (azionista unico il Ministero dell'Economia e delle Finanze), ha attivato dal 2008 e gestisce oggi il più vasto programma di GPP in Italia.

Altri rilevanti programmi di GPP sono attuati dalle Centrali Acquisti Territoriali pubbliche ARCA della Regione Lombardia e IntercentER della Regione Emilia-Romagna. A partire dal 2010, la Regione Sardegna ha attivato gli Ecosportelli GPP, sportelli di informazione e supporto sui territori provinciali della Sardegna, mirati alla promozione e diffusione delle politiche e delle pratiche di acquisti verdi nelle Pubbliche Amministrazioni.

6. SITEB e il GPP per la realizzazione di strade

Da qualche anno SITEB, con il Politecnico di Torino e l'Università di Parma, collabora alla redazione di un documento denominato *"Criteri Ambientali per la progettazione, costruzione e manutenzione delle strade verdi"*. Si tratta di un documento commissionato dal Ministero dell'Ambiente, finalizzato alla definizione dei criteri ambientali minimi (CAM) che le Stazioni appaltanti pubbliche devono utilizzare per realizzare appalti verdi in merito a progettazione costruzione e manutenzione di strade. Il documento parte dalla definizione di strada verde *"Strada progettata e realizzata con criteri di miglior efficienza d'uso delle risorse naturali e minori impatti ambientali rispetto ad una strada convenzionale"*.

Il termine progettazione è essenziale. In sostanza, se la strada non è progettata per essere "verde" non rientra nella definizione di "strada verde" ed è quindi esclusa dal GPP. Poiché l'oggetto dei criteri ambientali si estende sia alla costruzione che alla manutenzione, nel caso della manutenzione l'approccio proposto costituisce un valido elemento per restituire al progettista il giusto ruolo.

Le manutenzioni sono, infatti, le opere stradali più importanti, sia sotto l'aspetto economico, sia sotto l'aspetto ambientale, e il loro peso, rispetto alle nuove costruzioni, è destinato a crescere ulteriormente in futuro.

Il documento, diviso in Parte A - Appalto di servizi (criteri ambientali di progettazione) e parte B - Appalto lavori (criteri ambientali di costruzione e manutenzione), individua le seguenti aree di interesse strategico:

Uso eco-efficiente delle risorse naturali:

- ▶ contenuto di materiali non convenzionali (riciclati o sottoprodotti o artificiali) nelle varie parti della strada (anche in funzione della disponibilità sul territorio e delle distanze di trasporto);
- ▶ ri-utilizzo di terre e rocce di scavo in situ.

Durabilità e riciclabilità delle risorse costruite:

- ▶ durabilità delle opere;
- ▶ progettazione per il riciclaggio futuro della strada.

Protezione degli eco-sistemi naturali:

- ▶ diminuzione dei gas serra;
- ▶ gestione delle acque di cantiere e meteoriche.

Protezione della salute umana:

- ▶ temperature di lavorazione dei conglomerati bituminosi.

Innovazione e tecnologie per l'ambiente:

- ▶ riciclaggio a caldo e/o a freddo;
- ▶ utilizzo di materiali da costruzione che rispettino determinati criteri ambientali;
- ▶ materiali che riducono i consumi di carburante dei veicoli in transito;
- ▶ materiali che riducono le emissioni acustiche dei veicoli in transito;
- ▶ materiali che riducono l'abrasione della superficie.

Gestione dei rifiuti in funzione dei target europei al 2020:

Piano di gestione dei rifiuti.

Il documento, che deve essere completato e discusso per arrivare a conclusioni condivise, ha il merito di tentare la stesura delle prime linee guida per il settore.

7. Considerazioni finali

Gli acquisti verdi si stanno sempre più diffondendo tra gli Enti locali ma nonostante tutto, il GPP in Italia è an- »

cora uno strumento in fase di sviluppo che richiede un forte supporto comunicativo per passare da una fase di sperimentazione volontaristica a una istituzionalizzata. Gli Enti pubblici che hanno intenzione di sviluppare politiche di GPP si trovano ad affrontare principalmente problematiche sia di tipo economico (percepito aumento dei costi per l'introduzione del GPP in contrasto con i budget prefissati per alcuni settori), sia di tipo tecnico-amministrativo (mancanza di personale informato/formato, difficoltà tecnica-operativa di dover definire i criteri ambientali e scarsa collaborazione tra colleghi appartenenti a diversi settori per l'integrazione delle competenze). Gli Enti Pubblici hanno bisogno di indicazioni chiare su come effettuare gli acquisti verdi, ma anche su cosa si può acquistare e con quali caratteristiche ma senza un adeguato sistema di controllo e d'incentivi, mostrano scarso interesse economico e politico a modificare le loro scelte di acquisto. In questa direzione, difatti, si sta muovendo la normativa nazionale con il recente obbligo di comunicare all'Autorità competente le informa-

zioni riguardanti gli acquisti ecologici, per il monitoraggio di appalti che rispettano i criteri di sostenibilità ambientale.

Al termine di questa dissertazione ricordiamo ancora una volta gli obiettivi finali che il *Green Public Procurement* ovvero il programma di Acquisti Verdi della Pubblica Amministrazione si prefigge:

- ▶ Riduzione degli impatti ambientali;
- ▶ Tutela della competitività;
- ▶ Stimolo all'innovazione;
- ▶ Razionalizzazione della spesa pubblica;
- ▶ Integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche dell'Ente;
- ▶ Miglioramento dell'immagine della pubblica amministrazione;
- ▶ Diffusione di modelli di consumo e di acquisto sostenibili;
- ▶ Accrescimento delle competenze degli acquirenti pubblici;
- ▶ Miglioramento della competitività delle imprese. ■