

**Piano d'azione per la sostenibilità ambientale
dei consumi pubblici in Emilia-Romagna**

INDICE

Premessa

Introduzione

1. Il Green Public Procurement: definizione dello strumento e del suo ruolo nelle politiche ambientali

2. Il quadro normativo

2.1 La normativa europea e i principali documenti strategici

2.2 La normativa nazionale in tema di contratti pubblici e i criteri ecologici nelle procedure di acquisto

3. I criteri verdi applicabili: l'attuazione del GPP sul piano nazionale (PAN GPP) e i criteri della Commissione Europea.....

3.1 I CAM (Criteri ambientali minimi) nazionali.....

3.2 Il "Toolkit europeo": i criteri definiti dalla Commissione Europea

4. Analisi degli acquisti regionali e il ruolo dell'Agenzia regionale

Intercent-ER.....

4.1 Acquisti effettuati dalla Regione tramite Intercent-ER (anno 2010).....

4.2 Gli acquisti dell'amministrazione regionale non centralizzati effettuati nel 2010

4.3 Aggregazione dei dati precedenti: il totale di acquisti verdi della Regione Emilia-Romagna.....

4.4 L'utilizzo del GPP fra gli Enti Locali: dati di tendenza

5. L'introduzione del GPP nel sistema regionale

5.1 La legge regionale recante criteri ecologici nelle procedure pubbliche di acquisto.....

5.2 I criteri ambientali negli appalti di lavori

5.3 Lo sviluppo di un sistema di acquisti sostenibili della Regione Emilia-Romagna

6. Obiettivi del Piano Regionale.....

6.1 Integrazione con altre azioni di sostenibilità ambientale nell'attività di pianificazione regionale

6.2 Una guida per gli EE.LL. per orientarsi verso una politica verde degli acquisti pubblici

7. Linee strategiche del Piano

7.1 Redazione della documentazione di gara e tecnica integrata da criteri di sostenibilità ambientale e sociale nelle procedure di appalto di forniture e servizi.	
7.2 Criteri ecologici negli appalti di lavori	
7.3 Attività interne rivolte all'Amministrazione regionale (Best practices interne).....	
7.4 Attività esterne rivolte ad Enti Locali	
7.5 Attività esterne rivolte ad imprese regionali (Best practices esterne)	
8. Gestione del Piano e Monitoraggio	
8.1 Gruppo di lavoro GPP: composizione e compiti.....	
8.2 Monitoraggio di efficacia e di risultato	
Allegato 1 Analisi di contesto regionale: esperienze di GPP in Emilia-Romagna.....	

Premessa

Il presente piano è predisposto In attuazione della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 28 "Introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della Pubblica Amministrazione".

Le ragioni che hanno indotto la Regione Emilia – Romagna ad investire in una politica integrata di consumo sostenibile sono molte e di diversa natura, fra le più importanti vi è quella di attuare azioni indirizzate ad omogeneizzare le buone pratiche degli enti pubblici del territorio regionale per un corretto utilizzo dei criteri ecologici nelle procedure pubbliche d'appalto.

L'opportunità per le Pubbliche Amministrazioni di applicare il sistema del *Green Public Procurement* (GPP), ovvero il ricorso a criteri di sostenibilità nella scelta dei beni e dei servizi necessari per lo svolgimento delle attività istituzionali, ha spinto la Regione Emilia-Romagna (e i suoi enti pubblici ed enti locali territoriali) a dotarsi di un'apposita L.R. 29 dicembre 2009, n. 28. La disciplina ivi contenuta rappresenta oggi, nel contesto regionale, un punto di partenza per integrare in modo sistematico i criteri ambientali nei sistemi di approvvigionamento. Ciò consente di coniugare l'esigenza di promuovere la sostenibilità ambientale degli acquisti con i principi comunitari di parità di trattamento e obbligo di trasparenza, principi che devono necessariamente essere rispettati nelle procedure pubbliche di appalto ed in particolare in quelle relative alla fornitura di beni e servizi.

Come è evidenziato nel Manuale della Commissione dell'Unione Europea "Buying Green!" del 25 ottobre 2011 le autorità pubbliche sono i maggiori consumatori in Europa, spendono circa il 16% del PIL prodotto nell'Unione ed è su questa base che si è formata da tempo la convinzione secondo la quale si ritiene che gli appalti pubblici rappresentino una leva strategica di sviluppo per l'andamento economico dell'Unione europea. Prendendo spunto da tali elementi la Commissione Ue sta rivedendo l'attuale disciplina europea sugli appalti pubblici. Attualmente sono state rese pubbliche due proposte di direttive sugli appalti pubblici¹ che modificano le attuali direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, recepite nel nostro ordinamento con il Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 163/2006, e che

¹ □ Si tratta delle seguenti proposte di modifica: COM (2011) 895 definitivo del 20.12.2011 e COM (2011) 896 definitivo del 20.12.2011. In sintesi le proposte prevedono l'uso dei mezzi elettronici per tutte le gare pubbliche al fine di consentire risparmi e la riduzione di errori.

prevedono che gli enti pubblici potranno basarsi per le decisioni di aggiudicazione anche sui costi del ciclo di vita dei prodotti, servizi o lavori che intendono acquisire. Queste due proposte di direttive (e le relazioni di accompagnamento) mirano a soddisfare un'esigenza di revisione della disciplina sugli appalti pubblici in modo da semplificarne le norme, migliorarne l'efficienza e l'efficacia e renderle più idonee ad affrontare un contesto politico, sociale ed economico in continua evoluzione. Procedure semplificate e più efficienti miglioreranno le attività legate all'approvvigionamento portando più flessibilità per le amministrazioni aggiudicatrici a vantaggio di tutti gli operatori economici. In virtù della revisione in via di definizione in sede comunitaria, da un lato sarà favorita la partecipazione delle PMI e degli offerenti transfrontalieri, dall'altro le nuove procedure pubbliche semplificate permetteranno alle amministrazioni aggiudicatrici di fare un uso migliore degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi comuni della società, come la tutela dell'ambiente, una maggiore efficienza delle risorse e dell'energia, la lotta contro il cambiamento climatico, la promozione dell'innovazione tecnologica e dell'inclusione sociale. Questi nuovi orientamenti e le descritte modifiche alle direttive porteranno dunque ad una complessiva innovazione della disciplina sugli appalti pubblici più adeguata alle nuove sfide che committenti pubblici ed operatori economici si trovano ad affrontare. Queste considerazioni hanno recentemente trovato, nel contesto regionale, un'appropriata collocazione all'interno del documento della Regione Emilia – Romagna del 30 novembre 2011 denominato “Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” all'interno del quale la *Green Economy* rappresenta uno dei punti chiave per il programma Europa 2020.

In un'ottica di promozione delle efficienze produttive e delle imprese virtuose sul piano dell'innovazione tecnologica, obiettivo fondamentale del presente Piano regionale è quello di conferire una linea di indirizzo omogenea di attuazione delle politiche di GPP all'apparato amministrativo regionale nel suo complesso, composto da enti pubblici territoriali e non, favorendo lo sviluppo di criteri ecologici comuni ed efficaci e modalità condivise di applicazione della normativa sugli appalti integrata da principi di sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Più in dettaglio, il piano individua un insieme di obiettivi e di azioni da attuare nel periodo 2012 – 2015 ed una strategia di durata più lunga (si veda il capitolo 7), ed individua i soggetti istituzionali preposti al perseguimento dei suddetti obiettivi strategici.

Introduzione

Il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici in Emilia-Romagna (d'ora in poi anche Piano Triennale regionale per il GPP), in attuazione della L.R. n. 28/2009, contiene due "macro obiettivi" ai quali corrispondono differenti tipologie di interventi: da un lato indica quali possono essere le azioni idonee per concretizzare la "Politica degli Acquisti Pubblici Verdi" nelle ordinarie attività di programmazione, approvvigionamento e consumo delle singole Direzioni Generali, Enti e Agenzie dipendenti dall'Amministrazione regionale; dall'altro mira ad incentivare iniziative per agevolare l'adozione dello strumento del GPP presso gli Enti Locali del territorio regionale quali i Comuni, le Province, le Unioni dei Comuni e degli altri enti pubblici. Trattasi in particolare di tutte quelle amministrazioni (Province e Comuni con popolazione residente non inferiore ai 5.000 abitanti) che sono tenute a predisporre un Piano d'azione di durata triennale finalizzato all'elaborazione di un programma operativo che introduca criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di forniture di beni e servizi.

Il presente Piano si compone di 8 capitoli. Nei primi due capitoli sono riportate le caratteristiche dello strumento GPP e le sue principali potenzialità attraverso la ricostruzione dei documenti strategici (europei e nazionali) che compongono il quadro complessivo delle normative di settore e delle politiche di GPP.

Nel capitolo 3 si riporta lo stato di attuazione a livello nazionale, in riferimento agli obiettivi del Piano Nazionale GPP e alle caratteristiche dei criteri ambientali minimi (CAM).

Il capitolo 4 illustra gli impegni che intende assumere l'Amministrazione regionale per il GPP e le esperienze intraprese in collaborazione con molti Enti Locali, le convenzioni "verdi" avviate dall'Agenzia Intercent-ER (Agenzia istituita con la Legge Regionale 24 maggio 2004, n. 11) in collaborazione con il "Tavolo GPP"² dal 2007 al 2009 istituito nell'ambito della Misura 2.C del Piano di azione ambientale 2004 - 2006 e l'attività pilota avviata grazie ai finanziamenti da esso derivanti. Sempre nello stesso capitolo 4, nel quale è svolta anche una breve analisi del contesto regionale, sono riportati i dati raccolti riguardanti gli acquisti verdi effettuati dagli Enti locali attraverso una recente indagine condotta su tutto il territorio regionale da Ervet per conto della Regione Emilia-Romagna.

2 [□] In particolare il Tavolo GPP era composto, come gruppo di lavoro ristretto, da rappresentanti di Regione E-R (Direzione generale Ambiente, Difesa del suolo e della costa, Agenzia Intercent- ER, Arpa Emilia - Romagna e Ervet)

Nel capitolo 5 sono individuati i principali obiettivi che si intendono perseguire attraverso l'attuazione del Piano e di una politica regionale per il GPP a beneficio degli enti pubblici presenti nel territorio nonché favorire una maggior integrazione con le altre politiche dell'Ente soprattutto in rapporto con quelle che in maggior misura sono trasversali al tema dello sviluppo sostenibile o che hanno ricadute dirette sulle politiche ambientali.

Nel capitolo 6 sono analizzate le modalità, le tipologie e le quantità degli acquisti dell'Amministrazione regionale attraverso i dati e l'esperienza dell'Agenzia regionale Intercent-ER.

Nel capitolo 7 si definiscono gli obiettivi e le azioni da realizzare nel medio - lungo periodo distinte fra quelle previste per l'Amministrazione regionale e quelle previste per gli Enti Locali e gli altri enti pubblici. Nel capitolo 8 sono descritte le modalità di gestione del Piano e il sistema di monitoraggio finalizzato a valutare lo stato di attuazione del GPP e l'efficacia delle politiche regionali sulla base dell'analisi dei dati sulla sostenibilità ambientale e sociale degli acquisti in Emilia - Romagna.

1. Il Green Public Procurement: definizione dello strumento e del suo ruolo nelle politiche ambientali

Il GPP nasce come uno dei principali strumenti che gli Enti hanno a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione. Esso costituisce inoltre un importante strumento per incentivare e diffondere l'innovazione tecnologica, contribuendo al raggiungimento degli obiettivi delle politiche sulla competitività dell'Unione Europea (Strategia di Lisbona) e per lo sviluppo di un mercato sostenibile. Inoltre il GPP rappresenta una delle principali leve d'azione della "politica integrata dei prodotti" (IPP) poi confluita nel Piano di azione della Commissione dell'Unione Europea sulla Produzione e Consumo sostenibile³. Uno dei punti strategici di tale politica si fonda sul fatto che l'intervento della Pubblica Amministrazione possa incidere sul mercato agevolando il conseguimento di obiettivi ambientali in maniera più efficace e in sinergia con le politiche ambientali settoriali. Essa quindi propone una serie di strumenti e di strategie mirati ad indirizzare la progettazione, stimolare la domanda e l'offerta, favorire scelte informate dei consumatori integrando, al contempo, considerazioni

3 [□] EU Sustainable Consumption and Production and production and sustainable industrial policy Action Plan" (COM 2008/397/EC).

economiche, sociali ed ambientali. Il GPP rappresenta inoltre una nuova modalità d'acquisto, da parte delle pubbliche amministrazioni locali e nazionali, basata sui criteri ambientali oltre che sulla qualità e sul prezzo dei prodotti e dei servizi. In tal modo si scelgono, fin dal principio, prodotti e servizi tenendo conto degli impatti ambientali che questi possono avere nel corso del loro ciclo di vita, durante tutte le fasi del processo produttivo: dall'iniziale uso del bene o servizio, alla sua eventuale manutenzione fino allo smaltimento finale come rifiuti.

Come già evidenziato in premessa, ciò su cui deve contare una strategia sul GPP è che i volumi di spesa per acquisti delle Pubbliche Amministrazioni in Europa sono notevoli - sono mediamente pari al 16,3% del PIL (corrispondenti a circa 1.500 miliardi di Euro): a livello italiano la spesa di Stato, Regioni, Province e Comuni, solo per acquisti di beni e servizi, ammonta a circa 50 miliardi di euro.

E' notevole dunque l'incidenza che darebbe la PA sul mercato dell'innovazione tecnologica dal punto di vista della sostenibilità ambientale di prodotti e servizi qualora ogni ente appartenente all'apparato pubblico decidesse di sostituire i prodotti e servizi di cui necessita con altri a minore impatto ambientale. Si formerebbe un processo virtuoso nel quale fornitori e produttori sarebbero stimolati a riqualificare i propri processi produttivi e prodotti in senso eco-compatibile: per ottenere un vantaggio competitivo verso il committente pubblico, ma anche per ricercare nuove tecnologie e prodotti innovativi da immettere in commercio (nelle transazioni tra soggetti privati) e come leva strategica per innescare un progressivo abbassamento dei costi connessi alla produzione di beni e servizi per la riduzione della produzione di rifiuti e il risparmio energetico e di materie prime. In sintesi questo ciclo virtuoso consentirebbe alle imprese di migliorare i propri bilanci economici e ambientali, oltre che rappresentare un'azione di marketing commerciale per l'acquisizione di potenziali committenti pubblici.

In tempi in cui le risorse finanziarie devono essere razionalizzate per favorire il contenimento della spesa pubblica, il GPP consente di elaborare considerazioni in ordine al risparmio e alla riduzione significativa delle spese (soprattutto correnti) nei bilanci pubblici con riguardo ai vari aspetti ambientali quali l'energia, l'acqua, i prodotti, i servizi e gli edifici efficienti dal punto di vista delle risorse utilizzate. Inoltre, favorisce l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche dell'ente coinvolgendo in modo trasversale settori che non sono particolarmente formati sui temi inerenti la sostenibilità ambientale quali, *in primis* i Servizi di Economato o Provveditorati, i Servizi preposti allo svolgimento di gare e appalti per l'Ente e, infine, quei settori nei quali le scelte "in senso sostenibile"

possono influire, anche indirettamente, sulle performance ambientali dell'Ente come nei trasporti, nell'edilizia e nelle infrastrutture.

Infine, le strategie contenute nel GPP possono favorire, attraverso un'adeguata integrazione, altri strumenti volontari di miglioramento ambientale.

2. Il quadro normativo

2.1 La normativa europea e i principali documenti strategici

La normativa nazionale contenente disposizioni ispirate all'attuazione di una politica degli acquisiti delle amministrazioni pubbliche orientata al GPP, e di conseguenza anche le azioni regionali e locali per la sua applicazione concreta, rispondono ad input di derivazione europea contenuti nei diversi documenti sul tema che periodicamente sono stati emanati dalle istituzioni comunitarie.

Il "Libro Verde sulla Politica Integrata relativa ai Prodotti" del 2001, insieme con la successiva Comunicazione COM (2003) 302 "Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale", costituisce uno dei primi documenti di riferimento della strategia europea tesa a rafforzare e reindirizzare le politiche ambientali concernenti i prodotti per promuovere lo sviluppo di un mercato di prodotti più ecologici; una strategia di sviluppo che si fonda sulla centralità che "il consumo di prodotti" ha nello stile di vita occidentale e che causa gran parte dell'inquinamento e della riduzione di risorse naturali.

Una delle scelte strategiche dell'Europa è stata quella di puntare su un nuovo paradigma di crescita in grado di garantire una qualità della vita più elevata, di creare ricchezza e garantire competitività nei mercati sulla base di prodotti e servizi più ecologici, che utilizzino meno risorse, presentino un minore impatto e producano meno rifiuti. Da quest'idea di fondo la Commissione, attraverso il Libro Verde, intende stimolare un dibattito pubblico sulla strategia proposta e creare sinergie tra le parti interessate in modo da ridurre l'impatto ambientale del prodotto durante le varie fasi del ciclo di vita e rendere così più ecologica la produzione all'interno dei Paesi membri dell'Unione.

Questo tipo di integrazione è stata elaborata dalla Commissione con una comunicazione interpretativa COM (2001) 274 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici".

Si tratta del primo documento strategico con il quale le istituzioni europee intendono avviare in modo sistematico lo sviluppo di una normativa specifica finalizzata ad indirizzare gli enti soggetti alle procedure pubbliche di appalto a considerare i criteri ecologici fra quelli idonei ad operare la scelta del contraente migliore.

Altro documento fondamentale è la Comunicazione della Commissione Europea sul Piano d'Azione per il Consumo e la Produzione Sostenibili e per la Politica Industriale Sostenibile (2008) che pone al centro degli obiettivi europei di sostenibilità delle politiche pubbliche, fra i vari strumenti anche il GPP, per favorire l'incremento sostenibilità nel rispetto del mercato interno. Anche in questo documento comunitario, fra gli orientamenti che emergono nel documento vi è quello di rafforzare l'attenzione agli aspetti ambientali negli appalti pubblici (Acquisti verdi) con misure obbligatorie facoltative, che fungeranno da complemento alle misure obbligatorie già descritte, nel rispetto delle regole del mercato interno.

Più recentemente, sempre sul piano normativo – istituzionale, è di notevole rilievo la Comunicazione del 16 luglio 2008, n. 400 “Appalti pubblici per un ambiente migliore”, che pone l'accento sulla necessità di elaborare criteri comuni per il GPP a livello comunitario come una delle possibili soluzioni idonee a rimuovere eventuali effetti distorsivi del mercato e restrizioni della concorrenza tra i produttori. Con quest'ultima Comunicazione la Commissione UE chiede agli Stati membri di convertire, entro il 2010, il 50 % degli acquisti pubblici in acquisto eco-sostenibili al fine di ridurre l'impatto ambientale. Da allora i Paesi membri hanno fatto progressi nelle pratiche di GPP, anche se non in modo uniforme. A tal proposito tra le azioni messe in atto da vari Stati membri, si rileva l'adozione di criteri diversi di valutazione per i medesimi gruppi di prodotto oppure l'adozione di approcci differenti nel definire i criteri di GPP con potenziali conseguenze negative sul mercato dei prodotti tecnologicamente più avanzati dal punto di vista dell'impatto ambientale. La coesistenza di diversi programmi e criteri di acquisto può generare confusione tra aziende e fornitori che vogliano operare nel mercato europeo esportando i propri prodotti e servizi al di fuori del proprio territorio nazionale. Questo significa che adeguarsi a standard che variano da uno Stato all'altro può avere effetti negativi per soggetti che operano in ambito sovranazionale soprattutto quando invece le regole e i criteri nel mercato europeo dovrebbe essere le stesse. In questo senso la Commissione ricopre pertanto l'importante ruolo di fornire orientamenti omogenei e strumenti condivisi per aiutare le autorità pubbliche a rendere più ecologiche le loro prassi in materia di appalti.

2.2 La normativa nazionale in tema di contratti pubblici e i criteri ecologici nelle procedure di acquisto

Sul piano nazionale, i riferimenti normativi sul GPP sono diversi, dalle disposizioni ambientali del Codice degli appalti pubblici (D.lgs. n. 163/2006), al Regolamento⁴ approvato con il DM n. 203/2003 (al quale hanno fatto seguito alcune circolari relative agli specifici prodotti), per concludere citando il Piano di Azione Nazionale, approvato con DM Ambiente 11 aprile 2008 in attuazione di quanto disposto dalla legge finanziaria per l'anno 2007.

Il DM del 2008 rappresenta una solida base per poter incentivare, passando dalla leva degli acquisti della Pubblica Amministrazione, una politica volontaria finalizzata ad incrementare il mercato dei prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale.

Per quanto riguarda la disciplina di settore sugli appalti, i criteri ecologici possono incidere su diverse fasi delle procedure pubbliche di acquisto, come si rileva in alcune disposizioni del D.Lgs. n. 163/2006:

- nei *criteri di aggiudicazione* degli appalti ed in particolare quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa, sono diversi i criteri collegati all'oggetto dell'appalto, quali, ad esempio, la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna, il termine d'esecuzione (articolo 83).
- Nella formulazione dei *requisiti* ove è previsto che le amministrazioni aggiudicatrici possano formulare specifiche tecniche in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali, purché siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle stazioni appaltanti di aggiudicare l'appalto. In tal caso, gli enti aggiudicatori potranno utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle eco-etichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra eco-etichettatura, purché esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto. I requisiti per l'etichettatura devono essere elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche; le eco-etichettature adottate mediante un processo al quale possano partecipare tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i

4 □ Successivo all'approvazione del programma Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica con deliberazione 2 agosto 2002, n. 57.

distributori e le organizzazioni ambientali; siano accessibili a tutte le parti interessate" (articolo 68, comma 9).

- Nell'assolvimento degli *obblighi di informazione in materia di tutela ambientale* per i quali il Codice dei contratti pubblici prevede (articolo 9) che le stazioni appaltanti possano istituire un ufficio, denominato "sportello dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture", con il compito di: "a) fornire ai candidati e agli offerenti, e ai soggetti che intendono presentare una candidatura o un'offerta, informazioni relative alle norme vigenti nel luogo di affidamento e di esecuzione del contratto, inerenti agli obblighi fiscali, alla tutela dell'ambiente, alle disposizioni in materia di sicurezza e condizioni di lavoro, nonché a tutte le altre norme che devono essere rispettate nell'esecuzione del contratto; b) fornire ai candidati la documentazione utile per la presentazione delle candidature e delle offerte, in conformità alle norme del presente Codice."
- Nella fase di *Accertamento delle capacità tecniche e professionali*, ove l'articolo 44 del D.lgs. 163/2006 statuisce che "Qualora, per gli appalti di lavori e di servizi, e unicamente nei casi appropriati, le stazioni appaltanti chiedano l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante l'esecuzione del contratto, e allo scopo richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, esse fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione. Le stazioni appaltanti riconoscono i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Esse accettano parimenti altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici."
- Infine, nell'ipotesi di *esclusione dall'appalto*. La disciplina di settore contempla infatti la possibilità di escludere dall'appalto ogni operatore economico nei cui confronti sia stata pronunciata una condanna con sentenza passata in giudicato, per un reato che incida sulla sua moralità professionale; in tal senso è da intendersi come mancato rispetto della normativa ambientale o di quella degli appalti pubblici in materia di accordi illeciti.

Sempre con riguardo alla legislazione di settore in tema di appalti e di procedure pubbliche di acquisto è stato recentemente emanato il Regolamento attuativo del Codice degli appalti del 2006, il DPR n. 207/2010 Regolamento di esecuzione e attuazione del decreto

legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” .

In alcune disposizioni esso riprende in modo più dettagliato i riferimenti contenuti già nel Codice del 2006 ed in particolare, in sede di Commissione giudicatrice nell'ambito di procedure che prevedono l'utilizzo del criterio dell' offerta economicamente più vantaggiosa (Art. 120) è previsto che per i contratti di cui all'articolo 53, comma 2, lettere b) e c) del Codice – appalti relativi a lavori qualora il contratto abbia ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo o de progetto preliminare dell'amministrazione aggiudicatrice – “le stazioni appaltanti nella determinazione dei criteri di valutazione: a) ai fini del perseguimento delle esigenze ambientali, in relazione all'articolo 83, comma 1, lettera e), del Codice – che menziona tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa le caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto - si attengono ai criteri di tutela ambientale di cui al DM 11 aprile 2008, e successivi decreti attuativi (...)” . Qui il riferimento è direttamente al PAN GPP e ai CAM (criteri ambientali minimi).

Per quanto riguarda il contenuto dei capitolati e dei contratti (Art. 138 del Regolamento del 2010) le stazioni appaltanti nella definizione dei contenuti degli stessi, “(...) ai fini del perseguimento delle esigenze ambientali, tengono in considerazione, ove possibile, i criteri di tutela ambientale di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008 (...)”.

Infine, come riferimento all'applicabilità delle misure di gestione ambientale (Art. 281), è disposto che “per gli appalti di servizi e forniture, la cui esecuzione può causare danni all'ambiente e che richiedono l'utilizzo di misure volte a proteggere l'ambiente, le stazioni appaltanti, nel richiedere l'applicazione di misure o sistemi di gestione ambientale, nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali tengono conto di criteri diretti alla riduzione dell'uso delle risorse naturali, di produzione dei rifiuti, del risparmio energetico, delle emissioni inquinanti e dei rischi ambientali, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla normativa vigente.”.

Altro riferimento importante è contenuto invece nella legislazione di settore in materia ambientale ed in particolare nella Parte IV del Codice dell'ambiente di cui al D.lgs. 152/06 in tema di gestione dei rifiuti. All'art. 195 nell'individuazione delle competenze dello Stato ossia nell' individuazione delle iniziative e delle azioni, anche economiche, per favorire il riciclaggio e il recupero di materia prima secondaria dai rifiuti, nonché per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti ed il loro impiego da parte delle Pubbliche

amministrazioni e dei soggetti economici, ci si riferisce all'articolo 52, comma 56, lettera a), della legge 28 dicembre 2001, n. 448http://www.reteambiente.it/rifiuti/dlgs152_06nrifiuti.htm - n56, e del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 8 maggio 2003, n. 203http://www.reteambiente.it/rifiuti/dlgs152_06nrifiuti.htm - n57.

Per quanto riguarda le competenze delle Regioni in tema di rifiuti, sempre nel Codice dell'ambiente, vi è un espresso riferimento (art. 196) all'adozione, sulla base di metodologia di calcolo e di criteri stabiliti da apposito decreto del Ministro dell'ambiente (da emanarsi), di disposizioni occorrenti affinché gli enti pubblici e le società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, coprano il proprio fabbisogno annuale di manufatti e beni, indicati nel medesimo decreto, con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo: "(...) A tal fine i predetti soggetti inseriscono nei bandi di gara o di selezione per l'aggiudicazione apposite clausole di preferenza, a parità degli altri requisiti e condizioni. Sino all'emanazione del predetto decreto continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 8 maggio 2003, n. 203, e successive circolari di attuazione. Restano ferme, nel frattempo, le disposizioni regionali esistenti.". Va ricordato che il DM 203/2003 citato in questa disposizione, ha posto l'obbligo per enti pubblici e società a prevalente capitale pubblico di acquistare almeno il 30% dei beni di cui necessitano tra i prodotti provenienti dal riciclo

L'obbligo di copertura del 30% del fabbisogno annuale di manufatti e beni appartenenti a ciascuna categoria di prodotto da acquistare si riferisce a manufatti e beni realizzati con materiale riciclato contenuti nell'elenco inserito nel repertorio del riciclaggio. L'obbligo si genera al momento in cui i prodotti realizzati con materiali riciclati, iscritti al repertorio del riciclaggio, presentino contestualmente:

- medesima destinazione d'uso, ancorché con aspetto, caratteristiche merceologiche o ciclo produttivo diversi;
- prestazioni sostanzialmente conformi all'utilizzo cui sono destinati, rispetto ai prodotti analoghi realizzati con materiali vergini.

Successivamente al decreto del 2003, al fine di rendere operative le disposizioni del decreto citato, il Ministero dell'Ambiente ha nel corso del tempo emanato diverse Circolari contenenti istruzioni da seguire per il corretto acquisto dei beni in relazione a ciascun settore merceologico, anche se è opportuno segnalare che il repertorio del riciclaggio non è

mai stato operativo rendendo così di fatto inattuabili le prescrizioni del DM stesso. In particolare tali indicazioni ministeriali hanno riguardato i seguenti settori:

- Tessile e Abbigliamento
- Plastica
- Carta
- Arredo e Legno
- Ammendanti
- Edile, stradale e ambientale
- Materiali riciclati e beni e manufatti ottenuti con materiale riciclato, proveniente da articoli in gomma
- Oli minerali usati

3. I criteri verdi applicabili: l'attuazione del GPP sul piano nazionale (PAN GPP) e i criteri della Commissione Europea

La prima vera e propria attuazione del GPP sul piano nazionale è rappresentata da un documento elaborato a livello nazionale che è oggi il principale strumento di individuazione, promozione e monitoraggio dei "Criteri ambientali minimi" (CAM). Con Decreto Interministeriale 11 aprile 2008 n. 135 è stato approvato il "Piano d'azione nazionale per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione", ovvero il Piano d'azione nazionale sul GPP.

Con questo Piano nazionale il nostro Paese ha inoltre dato seguito ad un aspetto di politica ambientale supportato in misura crescente a livello comunitario (Strategia riveduta per lo Sviluppo sostenibile), i cui risvolti ambientali e socio-economici sono noti e condivisi e di cui si è parlato nell'Introduzione.

Il Piano è stato predisposto dal Ministero dell'Ambiente con la collaborazione della CONSIP (società per azioni del Ministero dell'Economia e delle finanze che attua il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella PA e che funge da centrale di committenza) ed è prevista una revisione triennale del Piano stesso.

Come già ricordato il GPP si inserisce nella più ampia Strategia per la produzione e il consumo sostenibili (PCS) come elemento fondamentale della Strategia per lo sviluppo sostenibile che, in attuazione degli indirizzi contenuti nella Comunicazione della Commissione europea 397/2008 sul piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile", si fonda su alcuni punti strategici che tendono ad operare

come azioni di sensibilizzazione e di promozione di una coscienza ambientale nelle scelte d'acquisto e nei comportamenti dei consumatori, dei produttori e dei distributori, nonché della Pubblica Amministrazione, attuando strategie attraverso:

- la grande distribuzione
- i consumatori
- i distretti industriali
- gli enti pubblici

Su questi punti è stato istituito a livello ministeriale un apposito Tavolo di lavoro che intende offrire un contributo concreto alla strategia sul consumo e la produzione sostenibili, su basi conoscitive e metodologiche da studi e progetti realizzati e in corso di definizione. In particolare alcuni di questi sono stati promossi dal Ministero e verranno seguiti direttamente dai suoi tecnici proprio per avere elementi per qualificare e implementare la strategia medesima.

Il Piano ha tra i suoi scopi principali quello di indirizzare la domanda pubblica verso prodotti e servizi a basso impatto ambientale, stimolando quindi quei processi virtuosi affinché sia possibile ridurre gli impatti sulle componenti ambientali.

L'intento di fondo è quello di attuare questo principio definendo dei criteri ambientali per diverse categorie di prodotti che verranno approvati con successivi decreti del Ministero dell'Ambiente.

Tali criteri mirano a spingere il mercato gradualmente verso un livello sempre più elevato di sostenibilità rispetto alla media di mercato attuale e caratterizzeranno le gare d'appalto come "verdi" con la finalità di garantire delle prestazioni ambientali minime del prodotto o servizio richiesti nel bando di gara.

Questo Piano offre ai singoli Enti uno strumento per predisporre schemi di criteri ambientali nei quali saranno presenti dei criteri di base o minimi ed ulteriori criteri di valutazione migliorativi.

In particolare i criteri di base, stabiliti in base all'analisi del mercato dell'offerta, sono quelli a cui i prodotti/servizi dovranno rispondere per far sì che il fornitore possa accedere al bando di gara (specifiche tecniche). Quelli migliorativi, valutati con un sistema di punteggi, favoriranno quei prodotti che, rispondendo a tali ulteriori criteri, hanno prestazioni più elevate rispetto ai prodotti che rispondono solo ai criteri di base. Sarà comunque sempre possibile, per la stazione appaltante, decidere di inserire nei bandi dei nuovi criteri rispetto a quelli già previsti negli schemi emanati dal Ministero o anche delle tolleranze più basse per i criteri già presenti.

Il Piano rappresenta un invito a tutte le PP.AA. a definire una politica di GPP poiché per ora esso rimane uno strumento non cogente.

3.1 I CAM (Criteri ambientali minimi) nazionali

Il Piano d'Azione Nazionale rinvia ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente, 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 seguenti "categorie merceologiche":

- 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).

I "Criteri ambientali minimi" adottati con il PAN GPP, riportano delle indicazioni generali volte ad indirizzare l'ente a perseguire una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti. Questi forniscono le considerazioni ambientali, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegati alla modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) volte a qualificare in senso ecologico, sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita ambientale.

Con DM 12 ottobre 2009 (G.U. n. 269 del 9 novembre 2009) sono stati adottati i criteri ambientali minimi" per:

- Carta in risme (carta in fibra vergine e carta in fibra riciclata);
- Ammendanti (servizi urbani e al territorio).

Con DM 22 febbraio 2011 (G.U. n.64 del 19 marzo 2011) sono stati adottati i "criteri ambientali minimi" per:

- Prodotti tessili;
- Arredi per ufficio;
- Apparati per l'illuminazione pubblica;
- IT (computer, stampanti, apparecchi multifunzione, fotocopiatrici).

Con DM 25 luglio 2011 (G.U. n. 220 del 21 settembre 2011) sono stati adottati i "criteri ambientali minimi" per:

- a) Ristorazione collettiva e derrate alimentari;
- b) Serramenti esterni .

Con DM 7 marzo 2012 (G.U.n. 74 del 28 marzo 2012) sono stati adottati i "criteri ambientali minimi" per:

- Servizi energetici per gli edifici - servizio di illuminazione e forza motrice - servizio di riscaldamento/raffrescamento.

Con DM 8 maggio 2012 (G.U. n.129 del 5 giugno 2012) sono stati adottati i "criteri ambientali minimi" per:

- Veicoli adibiti per trasporto su strada.

Attualmente in fase di definizione i CAM per le seguenti categorie merceologiche:

- Servizi di pulizia (e prodotti per l'igiene),
- Costruzione e manutenzione delle strade,
- Gestione dei rifiuti urbani.

3.2 Il "Toolkit europeo": i criteri definiti dalla Commissione Europea

E' importante precisare che i criteri individuati dal Piano d'Azione nazionale integrano i "criteri di base" relativi ad un primo set di prodotti/servizi/lavori del toolkit europeo (reperibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm),.

I "CRITERIA" elaborati a livello europeo e le relative schede di prodotto con i dettagli delle caratteristiche sono stati sviluppati per le seguenti categorie:

- Carta da ufficio;
- Prodotti e servizi per la pulizia;
- Apparecchiature informatiche per ufficio;
- Edilizia;
- Trasporti;
- Mobili;
- Energia elettrica;

- Alimenti e servizi per ristorazione;
- Prodotti tessili;
- Prodotti e servizi per giardini.

Saranno stabiliti criteri comuni facoltativi per gli appalti pubblici verdi per quei servizi e prodotti per i quali non sono ancora stati fissati livelli obbligatori. I criteri comuni sugli appalti verdi si fonderanno sui livelli di riferimento per la resa ambientale e con marchi pertinenti.

La Commissione Europea, per non creare distorsioni nel mercato comune, ha invitato gli Stati Membri a tener conto di questi criteri nell'ambito dei propri piani d'azione. Inoltre ha fissato un obiettivo politico da conseguire nel 2010: "il 50% degli appalti pubblici degli Stati membri devono integrare i criteri di base del Toolkit", e sta valutando l'opportunità di far diventare cogente l'integrazione di detti criteri nel futuro.

Lo scopo degli indirizzi complessivamente dettati dalla Commissione Europea, contenuti nei documenti strategici relativi ai CRITERIA, è la fissazione di indicatori per confrontare a livello degli Stati membri i risultati migliori, nonché di fornire capitoli e modelli per gli appalti, in linea con la legislazione sul mercato interno. E' inoltre previsto l'avvio di un processo di cooperazione con gli Stati membri al fine di identificare e concordare criteri comuni per gli appalti pubblici "verdi" di forniture e servizi, da convalidare in piani d'azione nazionali e in orientamenti sugli appalti "verdi" e il cui rispetto costituirà la base di valutazione per il monitoraggio degli obiettivi.

4. Analisi degli acquisti regionali e il ruolo dell'Agenzia regionale Intercent-ER

Per l'attuazione delle politiche di GPP, la Regione Emilia-Romagna si avvale di Intercent-ER, l'Agenzia per lo sviluppo dei mercati telematici. Intercent-ER, che opera come centrale di committenza regionale, ha l'obiettivo primario di razionalizzare e ottimizzare la spesa per beni e servizi delle amministrazioni del territorio, sia attraverso l'aggregazione della domanda, sia tramite la gestione di una piattaforma tecnologica, che mette a disposizione degli Enti strumenti di acquisto per via telematica (e-procurement). L'ambito di intervento dell'Agenzia lungo la catena degli acquisti riguarda in particolare le fasi di analisi della domanda, di definizione della strategia di gara e di selezione del fornitore (*sourcing*), mentre la programmazione e la gestione degli approvvigionamenti rimangono in capo alle singole Amministrazioni. Il principale strumento di acquisto messo a disposizione da Intercent-ER è costituito dalle Convenzioni quadro, in base alle quali le imprese aggiudicatrici si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi ivi stabiliti, Ordinatori di Fornitura da

parte delle Amministrazioni Contraenti, fino alla concorrenza di un quantitativo massimo di beni o di servizi.

Nello specifico, Intercent-ER svolge la propria attività in favore di:

- a) soggetti obbligati ad utilizzare le Convenzioni stipulate dall'Agenzia: la Regione e gli Enti che ad essa fanno capo, nonché gli Enti e le Aziende del servizio sanitario regionale;
- b) soggetti che hanno facoltà di aderire alle Convenzioni: gli altri Enti pubblici del territorio, tra cui Comuni, Province, istituti di istruzione scolastica e universitaria, camere di commercio;
- c) Pubbliche Amministrazioni appartenenti anche ad altre regioni, previa stipula di appositi accordi.

Come previsto dalla sua legge istitutiva (L.R. 11/2004), inoltre, l'Agenzia ha il compito di:

- realizzare i piani indicati dalla Regione per contribuire agli obiettivi di contenimento della spesa;
- proporre piani di sviluppo per semplificare i processi di acquisto, sostenendo la diffusione dell'e-procurement e la standardizzazione delle procedure;
- garantire efficienza e qualità dei servizi, assicurando l'ampiezza dell'offerta nonché la misurazione della qualità dei prodotti e della loro rispondenza ai fabbisogni delle PA;
- svolgere il ruolo di interfaccia nei confronti dei fornitori, favorendo lo sviluppo delle capacità concorrenziali e la competitività del sistema produttivo.

Nell'ottica di accrescere la qualità dei beni e servizi acquisiti della P.A. e favorire lo sviluppo della *green economy*, l'Agenzia ha indirizzato sempre più la propria attività verso l'eco-sostenibilità, inserendo criteri ambientali nei propri bandi di gara. Nel corso degli ultimi anni Intercent-ER ha realizzato un numero crescente di appalti verdi, mettendo a disposizione delle Amministrazioni del territorio diverse Convenzioni con caratteristiche ecosostenibili, relative a un'ampia gamma di categorie merceologiche.

4.1 Acquisti effettuati dalla Regione tramite Intercent-ER (anno 2010)

Come riportato nel paragrafo precedente, la Regione e gli Enti che ad essa fanno capo (Istituti, Agenzie, ecc.) sono obbligati a utilizzare le Convenzioni di Intercent-ER. Per questi stessi soggetti, inoltre, la medesima Agenzia regionale può fungere da stazione appaltante, svolgendo su loro richiesta specifiche procedure di gara per l'acquisizione di beni e servizi (procedure in Accordo di servizio).

Per misurare il ricorso al Green Public Procurement da parte della Regione e degli Enti ad essa afferenti, è stata condotta un'analisi sugli acquisti realizzati tramite Intercent-ER nel corso del 2010. Nello specifico, nell'anno di riferimento, gli ordinativi di fornitura effettuati da Convenzioni sono ammontati a 18,1 milioni di euro, di cui il 42,1% (7,6 milioni di euro) riconducibile a Convenzioni con caratteristiche di sostenibilità ambientale. Gli acquisti di questo tipo hanno riguardato diverse categorie, relative sia a beni (ad es. personal computer, fotocopiatrici, prodotti cartari) sia a servizi (ad es. servizi di pulizia, vigilanza). In alcuni casi tutti i prodotti in Convenzione prevedevano la presenza di requisiti ecologici (ad es: tutti i personal computer erano a basso consumo energetico), in altri la Convenzione lasciava all'Amministrazione la scelta se acquistare o meno un bene/servizio verde (ad es. per la fornitura di energia elettrica, poteva essere richiesta o meno la provenienza da fonti rinnovabili).

In relazione alle procedure in Accordo di Servizio realizzate da Intercent-ER per conto della Regione e degli Enti regionali, l'importo aggiudicato nel 2010 ammonta a 24,8 milioni di euro, di cui soli 162.500 euro (lo 0,65%) con caratteristiche di sostenibilità ambientale.

Complessivamente, dunque, considerando gli Ordinativi di Fornitura scaturiti da Convenzione e le procedure in Accordo di servizio, nel 2010 la Regione Emilia-Romagna e gli altri Enti (Istituti, Agenzie, ecc.) che a essa fanno capo hanno acquistato tramite Intercent-ER beni e servizi per 42,9 milioni di euro, con un incidenza dei beni/servizi a ridotto impatto ambientale pari al 18,1% (7,8 milioni di euro).

4.2 Gli acquisti dell'amministrazione regionale non centralizzati effettuati nel 2010

Oltre alle convenzioni stipulate con l'Agenzia Intercent-ER nel 2010, le Direzioni Generali della Regione Emilia-Romagna e le diverse Agenzie hanno realizzato numerosi acquisti diretti o in economia senza avvalersi della centrale di committenza regionale.

Tali acquisti hanno interessato diverse categorie di prodotti e/o servizi quali i prodotti informatici, la cancelleria, i prodotti igienico-sanitari, la realizzazione di studi tecnici, il supporto per realizzazione di materiale promozionale e organizzazione di eventi, la creazione di banche dati e l'acquisizione di documentazione.

I dati degli acquisti realizzati in economia inclusi nel presente Piano si riferiscono alle seguenti Direzioni Generali della Regione Emilia-Romagna e Agenzie Regionali:

- Direzione Generale Risorse finanziarie e Patrimonio;

- Direzione Generale Affari istituzionali e legislativi;
- Direzione Generale Sanità e Politiche Sociali;
- Direzione Generale Programmazione Territoriale e negoziata, Intese. Relazioni europee e Relazioni Internazionali;
- Direzione Generale Reti Infrastrutturali, Logistica e Sistemi di Mobilità;
- Direzione Generale Cultura, Formazione e Lavoro;
- Direzione Generale Agricoltura, Economia Ittica, Attività Faunistico – Venatorie;
- Agenzia Sanitaria e Sociale Regionale;
- AGREA;
- ERGO;
- ARPA;
- Istituto per i beni artistici, culturali e naturali - IBC.

Il volume totale acquistato in economia da tali enti è pari a 21.423.500 € , di cui 1.120.835 € (pari coincidente con il valore in percentuale del 5,2) è rappresentato da beni e servizi verdi.

I prodotti informatici a basso consumo energetico rappresentano la maggior parte degli acquisti verdi effettuati direttamente dalle Direzioni generali e dagli altri enti della Regione.

4.3 Aggregazione dei dati precedenti: il totale di acquisti verdi della Regione Emilia-Romagna

Considerando la totalità di acquisti effettuati dalla Regione Emilia-Romagna (convenzioni tramite Intercent-ER e acquisti effettuati direttamente), il volume dei bandi pubblici nel 2010 è stato pari a 64.334.498 € di cui 8.903.189 € hanno rappresentato la fornitura di beni e/o servizi verdi, pari al **13,8%** del totale.

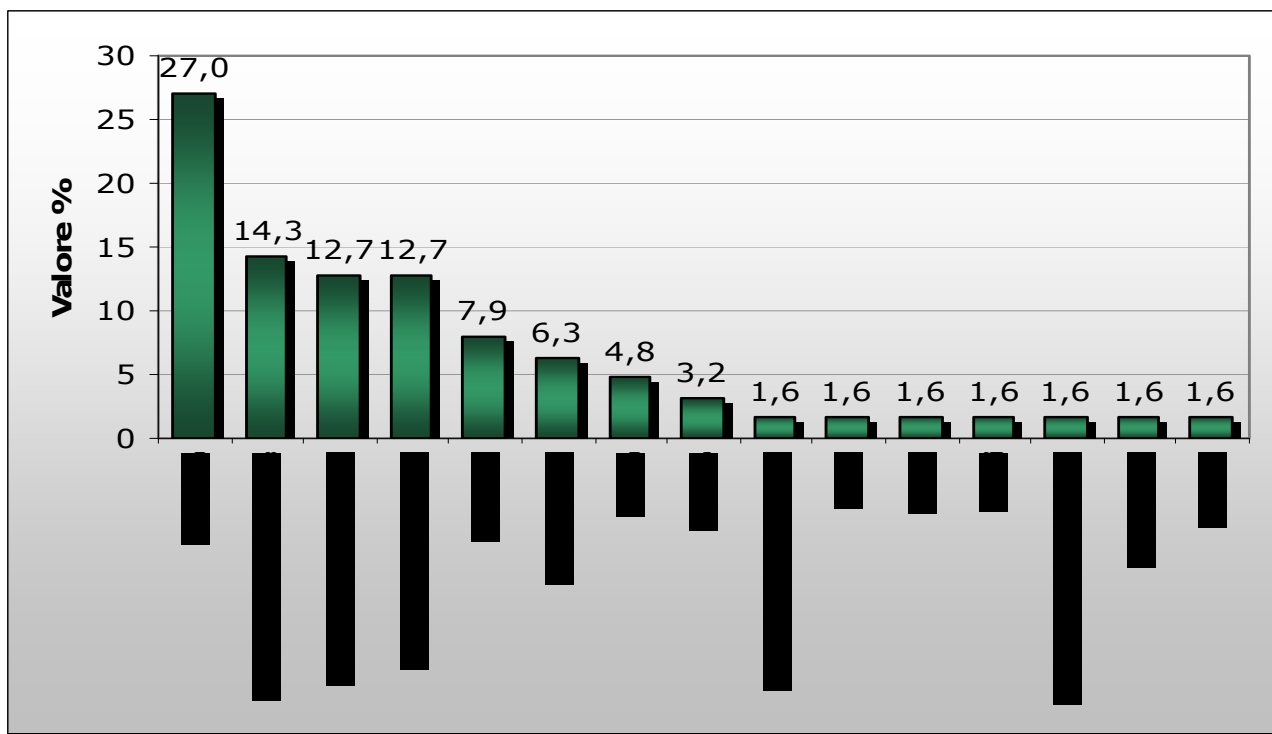
4.4 L'utilizzo del GPP fra gli Enti Locali: dati di tendenza

Da un'indagine⁵ realizzata sull'intero territorio regionale dalla Regione Emilia - Romagna, sono emersi alcuni dati significativi sul livello di consapevolezza e di sviluppo del GPP da parte degli Enti locali emiliano – romagnoli. I risultati dell'indagine ci hanno rivelato infatti che il 45,3% degli Enti locali intervistati hanno fatto almeno un bando “verde” in 3 anni (dati

⁵ Ervet S.p.A., Progetto Life Promise “Indagine sul livello di consapevolezza - Sostenibilità e consumi: il punto di vista dei consumatori privati e pubblici, Produttori e Distributori”, Settembre 2010.

sugli acquisti effettuati nel 2007 – 2008 – 2009). Il volume degli acquisti “verdi” sul totale della spesa pubblica in Regione è pari al 21,2%.

I volumi di acquisti “verdi” in Emilia-Romagna hanno ancora un buon margine di crescita alla luce anche degli obiettivi nel quadro normativo nazionale⁶ ripresi nel PAN GPP (almeno il



30% dei beni acquistati dalla PA deve rispondere a requisiti ecologici)⁷.

Il prodotto “verde” più acquistato negli Enti locali è la carta (19%), sia riciclata che ecologica, inclusa nella categoria cancelleria (27%).

Seguono, gli acquisti di attrezzature informatiche (14,3%), in prevalenza PC, stampanti a basso consumo energetico e cartucce toner ricaricabili; i prodotti alimentari (12,7%) nelle mense, soprattutto nelle scuole e asili, solitamente con certificazione di provenienza da

6 [□] In riferimento al DM 203/2003.

7 [□] Tale percentuale è stata ripresa nel Piano nazionale per il GPP (PAN GPP) attraverso il riferimento agli obiettivi già previsti dalla Delibera Cipe n. 57 del 2 agosto 2002 "Strategia Ambientale Italiana 2002/2010" che, attribuendo al settore pubblico "il ruolo fondamentale nello stimolare l'offerta", aveva stabilito, come obiettivo da raggiungere entro il 2007, che almeno il 30% dei beni acquistati dalle pubbliche amministrazioni, risponda anche a requisiti ambientali.

agricoltura biologica e i prodotti tipici locali, e gli arredi (12,7%) per uffici pubblici e istituti scolastici.

In alcuni casi sono introdotti criteri ambientali nella fornitura di automezzi (8%) solitamente a metano, elettrici o ibridi; prodotti per la pulizia degli edifici (6%), quali i prodotti biodegradabili, i detergenti senza solventi, ecc.; e nella fornitura di energia (5%), in cui prevale la richiesta d'illuminazione pubblica a basso consumo.

Ancora rari gli acquisti "verdi" per il vestiario, prodotti per verde pubblico, asfalti, edilizia, vernici, altri servizi (es. facchinaggio), servizi pulizia e pannolini.

Gli Enti intervistati dichiarano, inoltre, di tener conto degli impatti ambientali associati ai prodotti/ servizi acquistati segnalando come prioritari, in particolare: la produzione di rifiuti (in cima alle preoccupazioni nell'acquisto di cancelleria, arredi, apparecchiature informatiche e alimentari), segue il consumo di acqua ed energia (segnalato come prioritario in fase di acquisto di apparecchiature informatiche ed energia) e l'inquinamento atmosferico (in cima alle preoccupazioni, come facilmente prevedibile, quando si parla di trasporto). L'inquinamento della risorsa idrica è invece l'impatto più considerato nell'acquisto di prodotti per la pulizia.

Osservando le tipologie di acquisti verdi sembra che la scelta ricada su alcune categorie di prodotti, privilegiate per:

- i costi relativamente più bassi (come ad es. la carta o i prodotti di pulizia);
- le specifiche priorità locali derivanti da altre politiche (come ad es. la diminuzione dei rifiuti nell'acquisto di cancelleria; la riduzione delle emissioni di CO₂ nell'acquisto dei bus a metano o elettrici; ecc.);
- la disponibilità di principi di carattere ecologico più chiari (come ad es. le apparecchiature informatiche, carta, alimenti biologici);
- la maggiore offerta sul mercato (come ad es. la carta, Pc, stampanti, toner, alimenti biologici, mobili per arredo, lampade a basso consumo);
- la predisposizione di capitolati tecnici e bandi verdi a livello regionale dall'agenzia Intercent-ER (come ad esempio la massa vestiario per i corpi di Polizia Provinciale);
- la spinta delle politiche ambientali regionali in materia di produzioni e consumi sostenibili (come ad esempio per i prodotti alimentari locali).

Questo avviene a discapito dei servizi e i relativi prodotti ad essi connessi (come ad es. gli ammendanti per il verde pubblico; gli asfalti per la manutenzione delle strade; le vernici nei lavori di costruzione e riqualificazione edilizia) seppure questi ultimi rientrino in categorie merceologiche per cui sono disponibili i criteri di acquisto sostenibile (ad es. per gli

ammendanti sono disponibili i Criteri Ambientali Minimi). Tale elemento probabilmente è da attribuirsi alla maggiore difficoltà che comporta l'affidamento dei servizi nella formulazione di adeguati criteri di carattere ecologico/sociale da introdurre nelle diverse fasi delle gare di appalto. Occorre in questo caso ricordare che i dati qui descritti si riferiscono al triennio precedente alla richiesta dei dati e rappresentano pertanto gli acquisti effettuati dagli enti intervistati nel triennio 2007 -2009. Va quindi specificato che la problematicità riportata grazie all'analisi dei dati svolta nell'Indagine di Ervet S.p.A. è in gran parte risolta grazie all'emanazione da parte del Ministero dell'Ambiente dei Criteri Ambientali Minimi descritti nel paragrafo 3.1.

Resta un'incognita, la bassa percentuale di bandi verdi per i pannolini ecologici da destinarsi agli asili e alle strutture ospedaliere, vista l'adeguata offerta, a livello nazionale, che le imprese specializzate nel settore possono garantire.

Per quanto riguarda le fasi delle procedure di acquisto che maggiormente si prestano all'introduzione dei criteri ambientali, su scala regionale, risulta che nelle procedure pubbliche di gara, la fase prescelta per introdurre i criteri ambientali è senza dubbio quella della *formulazione delle specifiche tecniche* (con il 41,5%); segue la fase di *accertamento delle capacità tecniche* (26,4%) degli offerenti, fra le quali rientra il possesso della certificazione ambientale secondo procedure volontarie quali EMAS, ISO 14001 o equivalenti e la fase di *aggiudicazione dell'appalto* (con il 22,6%), il resto è ripartito fra *l'esecuzione della fornitura* e *l'esclusione dei partecipanti alla gara*.

Tra gli Enti che hanno dichiarato di adottare procedure di GPP, 12 Enti utilizzano criteri "più avanzati" d'assegnazione ecologica dell'appalto, applicando il principio dell'*offerta economicamente più vantaggiosa* ed avvalendosi anche dei marchi ambientali ed etichette ecologiche per selezionare i prodotti/servizi "verdi" da acquistare, quali: il *biologico* per i prodotti alimentari; l'*Energy label*⁸ per le apparecchiature elettroniche; il *PEFC*⁹ per la carta e gli arredi. I restanti utilizzano il metodo dell'*offerta più bassa* in fase di aggiudicazione dell'appalto (in questo caso l'offerta è valutata solo sul prezzo senza tener conto dei costi lungo l'intero ciclo di vita del prodotto, basandosi solo sugli *standard minimi*).

8 □ Le principali etichette di prodotto che afferiscono alle attrezzature informatiche (PC, stampanti, fotocopiatrici, fax, ecc.) sono: Energy star, Gruppo apparecchiature energeticamente efficienti (GEEA), TCO, Angelo blu tedesco, Nordic Swan.

9 □ PEFC acronimo di Programme for Endorsement of Forest Certification scheme o Certificazione di Gestione Forestale Sostenibile, garantisce che le foreste siano gestite in maniera sostenibile e i prodotti derivati provengano da foreste certificate.

Per l'elaborazione dei requisiti verdi da inserire nei bandi, gli enti intervistati dichiarano di preferire come supporto informativo le *banche dati* dedicate al tema (50,9%); seguiti dalle *reti e network con altri Enti* con esperienza (37,7%) e il *sito del Ministero* (18,9%).

Ciò a testimonianza del fatto che il sistema di acquisti "verdi" è ancora poco strutturato, per la metà degli enti che dichiarano di fare GPP: si denuncia una maggiore necessità di informarsi attraverso banche dati (contenenti esempi di bandi di GPP per varie categorie di prodotti e servizi realizzati da altri Enti attivi sul tema); per la restante metà è più avanzato dimostrato dalla maggiore disponibilità di quest'ultimi allo scambio di buone pratiche tramite reti e network (nati allo scopo di attivare un miglioramento continuo del sistema GPP attraverso un confronto tra Enti già con esperienza in tema di acquisti verdi).

5. L'introduzione del GPP nel sistema regionale

5.1 La legge regionale recante criteri ecologici nelle procedure pubbliche di acquisto

La L.R. n. 28/2009 definisce alcuni strumenti di supporto alla politica degli acquisti verdi quali:

- l'emanazione di Linee Guida regionali;
- l'approvazione di un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di forniture di beni e servizi. L'approvazione del Piano d'azione per il GPP compete, oltre che alla Regione, alle Province e ai Comuni aventi una popolazione minima residente di almeno 5.000 abitanti, obbligando quindi tali enti all'applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM);
- l'Agenzia regionale Intercent-ER che permette l'attuazione delle legge regionale attraverso l'elaborazione della propria programmazione annuale coerentemente con gli obiettivi del Piano Triennale Regionale e dei Piani d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici approvati dagli Enti territoriali competenti.

Inoltre, in modo piuttosto innovativo la legge prevede che la Regione si impegni a sviluppare ulteriori criteri o performance ambientali più avanzate, in attuazione delle indicazioni specifiche eventualmente elaborate in riferimento a ciascun settore di intervento come previsto dal PAN GPP.

Rispetto ai criteri ambientali definiti "minimi" a livello nazionale, la legge regionale introduce requisiti del tutto nuovi come nel caso dell'implementazione delle tecniche di riciclo e riutilizzo dei rifiuti e l'acquisto di prodotti agroalimentari tipici e biologici, il cui intero ciclo

produttivo sia realizzato in Emilia-Romagna. Questi requisiti rappresentano un orientamento a favore degli acquisti di prodotti alimentari tipici del territorio, e favoriscono la promozione di progetti e azioni volti ad incentivare le pratiche di recupero di prodotti invenduti, ma ancora perfettamente utilizzabili. Un esempio è la redistribuzione dell'invenduto a favore di organizzazioni (ad es. associazioni caritative) che si occupano di ricollocare tali prodotti in modo da “prolungare” la vita del prodotto alimentare e quindi il consumo di un bene che altrimenti diventerebbe un rifiuto.

5.2 I criteri ambientali negli appalti di lavori

Sebbene fino ad ora siano stati sviluppati in Emilia – Romagna azioni e progetti specifici che promuovono il GPP solo nell'ambito delle procedure per l'affidamento di forniture e servizi (visto soprattutto le esperienze compiute con i bandi di Consip e Intercent-ER), emerge l'interesse di ampliare la sperimentazione dei criteri ambientali anche negli appalti di lavori. Questa tipologia di appalto si presta bene ad una sperimentazione riguardante lo sviluppo di criteri ecologici soprattutto nell'accertamento delle capacità tecniche e professionali. A tal riguardo la normativa nazionale, in particolare l'articolo 44 del D.lgs. 163/2006 statuisce che “qualora, per gli appalti di lavori e di servizi, e unicamente nei casi appropriati, le stazioni appaltanti chiedano l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante l'esecuzione del contratto, e allo scopo richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, esse fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione. Le stazioni appaltanti riconoscono i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Esse accettano parimenti altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici”.

Nei bandi verdi fino ad oggi attuati ed aventi ad oggetto la fornitura di beni e servizi, hanno avuto un ruolo centrale soprattutto i marchi e le etichette ecologiche, le tecnologie a basso impatto riguardanti beni e prodotti da fornire ma potrebbe essere utile, anche ai fini della diffusione della certificazione ambientale di processo, una sperimentazione di un bando verde avente ad oggetto un appalto di lavori (o misto). Tale tipo di intervento, in attuazione del presente Piano, è inoltre del tutto in linea con le politiche regionali in materia di lavori

pubblici come si evince dai principi innovatori che hanno ispirato la recente L.R. n. 11/2010 “Disposizioni della legalità e della semplificazione nel settore edile e delle costruzioni a committenza pubblica e privata”. In particolare all’art. 9 sono contenute indicazioni importanti in coerenza con i principi di sostenibilità ambientale laddove è previsto che “le stazioni appaltanti di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006 che realizzano lavori pubblici nell'ambito del territorio regionale verificano e valutano, nell'elaborazione dei progetti, l'adozione di soluzioni tecniche e di esecuzione che perseguano obiettivi di tutela dell'ambiente, risparmio energetico, riutilizzo delle risorse naturali e minimizzazione dell'uso di risorse non rinnovabili”, oltre che di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori. Inoltre, con riferimento all'utilizzo nelle procedure di appalto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è prescritto che le stazioni appaltanti verificano e valutano la possibilità di inserire, fra i criteri di valutazione dell'offerta, elementi finalizzati al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale. Nello specifico “tali elementi, correlati e adeguati alle prestazioni oggetto del contratto, possono riguardare:

a) soluzioni tecniche finalizzate alla tutela dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile e del risparmio energetico;

(...)

c) soluzioni che prevedano l'utilizzo di materiali ecocompatibili o comunque a ridotto impatto ambientale, per i quali venga oggettivamente dimostrato il ridotto utilizzo di risorse energetiche nel ciclo di produzione, posa in opera e smaltimento e per i quali sia dimostrata la rinnovabilità della materia prima;

d) soluzioni che prevedano l'utilizzo, in misura maggiore rispetto a quanto già previsto dalle disposizioni vigenti o dalle prescrizioni del capitolato speciale di appalto, di materiali derivati o provenienti da smaltimenti o demolizioni, riciclati o riciclabili; (...).”.

5.3 Lo sviluppo di un sistema di acquisti sostenibili della Regione Emilia – Romagna

Il presente Piano presuppone lo sviluppo di un sistema composto da documentazione tecnica e procedure operative che consentono all’ente Regione di acquistare servizi e forniture includendo criteri di sostenibilità ambientale in via autonoma a prescindere dalle decisioni discrezionali con le quali i servizi, gli uffici ed i singoli funzionari procedono agli approvvigionamenti necessari.

I documenti introdotti dal presente piano sono quindi:

- **Politica degli acquisti pubblici verdi.** Redazione di un documento semplice e d'immediata comprensione con il quale l'Amministrazione regionale si impegna ad adottare criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di forniture e servizi di propria competenza, un documento che funga da principale fonte di riferimento per gli atti e i provvedimenti di competenza dell'Amministrazione regionale, anche di natura legislativa o regolamentare, che afferiscono alle procedure di scelta dei contraenti. La principale finalità del documento è quindi quella di offrire un fondamento di natura istituzionale ai funzionari che operativamente si avvicinano all'attività di realizzazione del GPP nelle procedure di acquisto.
- **Programma regionale degli acquisti pubblici verdi.** Documento per l'individuazione delle priorità in relazione alla programmazione degli approvvigionamenti svolta in primo luogo da Intercent-ER ma anche da ciascuna Direzione generale della Regione E-R e da Enti/Agenzie regionali in riferimento ai fabbisogni preliminarmente individuati.
- **Programma regionale annuale di attuazione.** Documento che definisce annualmente le azioni di formazione, informazione e i Progetti Speciali da realizzare per il raggiungimento dell'obiettivo di Piano (vedi Cap.7).
- **Programma di monitoraggio.** In funzione dell'attività di programmazione sarà attuato un sistema di raccolta dei dati sugli acquisti e sulle azioni effettuate dall'Amministrazione regionale e dagli enti locali territoriali. Il monitoraggio dovrà essere eseguito con cadenza annuale per l'Amministrazione regionale mentre, potrà essere realizzato ogni tre anni per ciò che concerne gli acquisti verdi realizzati dagli enti locali del territorio. Il Programma di monitoraggio delle azioni e degli acquisti dell'amministrazione regionale dovrà misurare l'efficacia del Piano e sarà volto alla misurazione dei benefici economici ed ambientali raggiunti.
- **Analisi dei dati sugli Acquisti Verdi.** Il monitoraggio consentirà di valutare l'evolversi degli acquisti ed eventualmente programmare gli interventi e le azioni, contenute nel presente Piano, idonee ad eliminare criticità che ostacolano l'aumento delle percentuali di acquisti ecologici.
- **Revisione del Piano.** Ai dati di tendenza che si ricaveranno dal monitoraggio e all'analisi degli acquisti verdi e tradizionali effettuati dall'ente Regione E-R, e sulla base di nuove esigenze e priorità di interventi, il Piano potrà essere oggetto di revisione al fine di adeguare azioni ed interventi in modo mirato in relazione a nuovi criteri ecologici emanati attraverso circolari ministeriali, ed all'evolversi del mercato di riferimento per determinate categorie di beni e servizi.

6. Obiettivi del Piano Regionale

6.1 Integrazione con altre azioni di sostenibilità ambientale nell'attività di pianificazione regionale

Primario obiettivo del Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici in Emilia-Romagna è quello di raggiungere la percentuale del **30% di acquisti verdi entro il 2015** attraverso l'adozione di strumenti descritti nei successivi capitoli. A questo Piano è inoltre affidato il compito di agire trasversalmente e di incidere sull'insieme delle azioni regionali. La Regione mediante un insieme integrato di interventi, intende quindi promuovere la qualità ambientale quale importante presupposto di sviluppo economico, sociale ed agricolo del territorio. Tali interventi dovranno pertanto essere programmati coerentemente con il Piano paesaggistico regionale, con il Piano di sviluppo rurale, e quindi con le azioni a sostegno dell'agricoltura, nonché con tutti i progetti integrati di sviluppo locale. Fra questi è da menzionare il sostegno che la Regione intende offrire al settore energetico: dalle iniziative per promuovere interventi di edilizia sostenibile e per la ristrutturazione sostenibile degli edifici (primariamente quelli pubblici) e delle infrastrutture esistenti; tenendo in considerazione i criteri di pianificazione e localizzazione delineati recentemente nelle Linee Guida recanti la disciplina regionale sulla localizzazione delle fonti energetiche rinnovabili (FER) ed in particolare sulla localizzazione degli impianti fotovoltaici "a terra".

Il presente Piano dovrà quindi contemperare le nuove esigenze che emergono dal nuovo Piano energetico regionale (in riferimento al Piano triennale di attuazione del PER 2011-2013) con i criteri ecologici "energetici", ad esempio anche attraverso i CAM sui Servizi energetici per gli edifici (servizio di illuminazione, servizio di riscaldamento/raffrescamento, ecc.) .

Il presente Piano si presta, inoltre, a creare sinergie con l'attività di pianificazione regionale nel settore dei trasporti. Il nuovo PRIT 2010-2020 si pone infatti in continuità con gli investimenti compiuti, nel periodo di pianificazione precedente (1998-2010), nei mezzi di trasporto pubblico ed altre risorse sono state destinate alla mobilità sostenibile, pur rimanendo ancora, tra i punti critici rilevati, un forte impatto del traffico sull'ambiente, in particolare nelle città. Anche in questo caso una politica di GPP risponde alle criticità espresse dal PRIT. Infatti, a tal proposito, si segnala il D.Lgs. 24/2011 che recepisce la direttiva 2009/33/CE per la promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada, che chiede alle Pubbliche amministrazioni di tener conto dell'impatto

energetico e dell'impatto ambientale nell'arco di tutta la vita, (tra cui il consumo energetico, le emissioni di CO2 e di talune sostanze inquinanti).

In ultimo, per l'attuazione del presente Piano e sempre attraverso il carattere di trasversalità appena descritto, per quanto riguarda la pianificazione strategica dell'Amministrazione regionale, si pone l'ulteriore obiettivo di inserire criteri di sostenibilità ambientale, laddove possibile, nello sviluppo della nuova normativa regionale.

6.2 Una guida per gli EE.LL. per orientarsi verso una politica verde degli acquisti pubblici

Il presente Piano e l'attuazione delle azioni strategiche in esso previste, costituiranno un primo strumento di lavoro per le amministrazioni pubbliche e gli enti territoriali al fine di incrementare la sostenibilità ambientale dei propri acquisti come previsto dalla L.R. n. 28/2009. Gli strumenti disponibili sono diversi: a partire dall'inserimento dei criteri ecologici disponibili nelle procedure di appalto, per continuare con la creazione di "una rete GPP" tra gli enti per lo scambio di informazioni e buone pratiche di acquisto, per finire con le azioni di formazione e informazione dei dipendenti delle amministrazioni stesse.

Alcuni enti locali del territorio regionale hanno già in attivo strategie di pianificazione di politiche di GPP o comunque hanno da tempo sviluppato un insieme strutturato di azioni e di processi formativi del personale in attuazione di una politica di sostenibilità ambientale della propria amministrazione. Tuttavia sono ancora molti gli enti pubblici che dovranno (o potranno) migliorare la propria "impronta ambientale" al proprio interno, attraverso azioni informative e formative del personale e, verso l'esterno, con l'introduzione di criteri ambientali nelle proprie procedure d'acquisto. In tal senso il Piano regionale GPP potrà fornire loro un supporto, fungendo da "collettore" e da base di scambio di esperienze già avviate (sul punto si veda di seguito il capitolo 7 sulle linee strategiche di attuazione di una politica di GPP).

7. Linee strategiche del Piano

L'azione di promozione del GPP è rivolta agli Enti Locali quali Province, Comuni, Comunità Montane, Unioni di Comuni, Enti Parco, ed estesa ad altri Enti Pubblici quali le università, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado, le ASL.

La strategia regionale per l'introduzione del GPP nella prassi dell'Amministrazione regionale e degli Enti e Agenzie regionali, nonché degli altri enti pubblici è stata declinata nei seguenti obiettivi operativi:

- accrescere le competenze interne: formazione e informazione dei dipendenti;
- aumentare la percentuale di acquisti di beni e servizi a ridotto impatto ambientale;
- promuovere l'introduzione di criteri ecologici negli appalti dei lavori;
- promuovere il risparmio, la riduzione dell'intensità e l'efficienza energetica;
- sviluppare il ricorso a fonti energetiche rinnovabili;
- promuovere il consumo responsabile all'interno degli uffici regionali e degli altri enti pubblici;
- inserire criteri ecologici nella normativa e nella programmazione regionale;

Per la realizzazione di ciascun obiettivo, verranno individuate le specifiche attività, suddivise in cinque ambiti d'azione, e verrà designato il responsabile dell'implementazione all'interno dell'Ente.

Gli ambiti d'azione saranno presentati in dettaglio nei paragrafi che seguono:

1. Redazione della documentazione di gara e tecnica integrata da criteri di sostenibilità ambientale e sociale nelle procedure di appalto di forniture e servizi;
2. Criteri ecologici negli appalti di lavori;
3. Sviluppo di Best practices interne all'Amministrazione regionale;
4. Sviluppo di Best practices rivolte ad Enti Locali;
5. Sviluppo di Best practices rivolte ad imprese regionali.

7.1 Redazione della documentazione di gara e tecnica integrata da criteri di sostenibilità ambientale e sociale nelle procedure di appalto di forniture e servizi.

In base alla L.R. n. 28/2007 ed alla Deliberazione di Giunta della Regione E-R n. 2419/2008 (in attesa dell'adeguamento delle soglie ivi previste alle nuove soglie imposte dal legislatore nazionale con il Regolamento Attuativo del Codice dei contratti pubblici D.P.R. n. 207/2010), che attualmente dettano gli indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture regionali, la ripartizione tra Intercent-ER e altre strutture regionali per l'acquisizioni di forniture e servizi è definita nel seguente modo.

Ad Intercent-ER spetta l'espletamento:

- a) delle gare formali ad evidenza pubblica (procedure aperte o ristrette, ivi inclusi il sistema del dialogo competitivo e gli accordi-quadro di cui agli articoli 58 e 59 del D.Lgs. n. 163/2006, nonché le convenzioni-quadro di cui all'art. 21 della L.R. n.11/2004), per qualsiasi importo;
- b) delle procedure di confronto concorrenziale e delle procedure negoziate previa gara, anche informale (ai sensi, rispettivamente, degli articoli 27, 30, 56 e 57 del D.Lgs. n. 163/2006), per qualsiasi importo;
- c) delle procedure per le acquisizioni in economia di importo pari o superiore a 100.000,00 Euro, da effettuare previa pubblicazione di apposito avviso e gara informale.

Alle Direzioni generali della Regione competenti per funzione spetta:

- a) l'adozione degli atti necessari per procedere agli affidamenti diretti (ai sensi degli articoli 27, 30 e 57 del D.Lgs. n. 163/2006), per qualsiasi importo, nonché per le acquisizioni in economia da effettuare mediante affidamento diretto;
- b) l'espletamento delle procedure per le acquisizioni in economia di importo inferiore a 100.000,00 Euro, da effettuare previa gara informale.

Pertanto per ora gli acquisti diretti all'Amministrazione regionale si dividono in due categorie:

- acquisti di beni e servizi effettuati direttamente dalle Direzioni generali ed enti/agenzie regionali (sotto la soglia di 100.000 € dell'importo di ogni singolo contratto);
- acquisti di beni e servizi effettuati dall'Agenzia Intercent-ER (a partire dalla soglia di 100.000 € dell'importo di ogni singolo contratto).

Dai risultati di un'indagine sugli acquisti (verdi e non) effettuati sia autonomamente dalle Direzioni Generali della Regione e dagli enti/agenzie regionali, sia attraverso l'attività di Intercent-ER (Convenzioni e procedure in accordo di servizio), emergono alcune categorie di beni/servizi che possono considerarsi prioritarie per l'introduzione di criteri ecologici.

Nello specifico, devono essere consolidati gli aspetti GPP presenti negli acquisti di alcuni prodotti quali:

- carta in risme;
- apparecchiature informatiche (compreso il noleggio di fotocopiatrici);
- cancelleria;
- energia elettrica;
- prodotti tessili (tra i quali rientrano indumenti per divise per dipendenti);
- automezzi (compreso il noleggio);

- carburante per autotrazione;
- prodotti cartari ad uso igienico sanitario;
- detergenti;
- calzature e dispositivi di sicurezza;
- servizi di vigilanza armata;
- servizi di portierato e manutenzione impianti;
- servizi di facchinaggio e trasloco;
- servizi di pulizia.

Proseguendo l'operato finora svolto, Intercent-ER continuerà ad aggiudicare Convenzioni Quadro, introducendo ove possibile elementi di eco-sostenibilità che tengano in considerazione anche i criteri ambientali minimi (CAM) approvati dal Ministero dell'Ambiente. L'Agenzia, inoltre, si impegnerà ad ampliare le proprie iniziative di Green Public Procurement, estendendole a categorie merceologiche non ancora esplorate (quali, ad esempio, gli arredi per ufficio, gli accessori per la pulizia, i prodotti in plastica e casalinghi per ristorazione).

Le singole Direzioni, inoltre, potranno prevedere l'inserimento di criteri ambientali negli acquisti autonomamente effettuati in economia e nelle procedure in accordo di servizio richieste ad Intercent-ER.

In generale, per l'amministrazione regionale, sono stati individuati come potenzialmente "aggredibili" i seguenti beni e servizi:

- servizi di Global Service;
- fornitura di gas naturale;
- beni e servizi afferenti all'organizzazione convegni (ristorazione collettiva, allestimento stand, materiale cartaceo, shopper, ecc.);
- materiale per eventi e per pubblicazioni;
- ricettari medici;
- arredi per ufficio;
- manutenzione del verde;
- servizi energetici (riscaldamento).

7.2 Criteri ecologici negli appalti di lavori

L'Amministrazione regionale intende sviluppare l'introduzione di criteri ambientali anche per gli affidamenti di lavori o negli appalti misti (lavori, forniture e servizi).

Come già affermato precedentemente, una delle azioni strategiche per promuovere il GPP ed incrementare la percentuale di acquisti verdi fra gli enti locali del territorio regionale, è rappresentata dall'introduzione di un "bando verde" negli appalti di lavori (o misti lavori e forniture), finora scarsamente utilizzato, come ad es. nel caso ad esempio dell'appalto di manutenzione delle strade comunali o provinciali, oppure la progettazione di edifici a basso consumo energetico. L'appalto di lavori (o misto) si presta maggiormente, rispetto alle procedure per l'acquisizione di servizi e forniture, all'introduzione di requisiti ecologici sulla capacità tecnico - professionale degli offerenti come nel caso del possesso della certificazione ambientale ISO 14001 oppure EMAS (o sistema equivalente) poiché trattasi di criteri ecologici che caratterizzano l'organizzazione dei soggetti (aggiudicatari dell'appalto) che dovrebbero svolgere materialmente i lavori affidati dalla stazione appaltante.

Per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna il primo terreno di intervento è rappresentato dai fabbisogni individuati dai settori regionali che più frequentemente affidano all'esterno appalti di lavori (Direzione generale Organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica, Servizi tecnici di bacino, ecc.).

7.3 Attività interne rivolte all'Amministrazione regionale (Best practices interne)

L'integrazione delle attività d'approvvigionamento sostenibile all'interno dell'organizzazione della Regione, improntata sulla qualità e sulla sostenibilità ambientale, può aiutare a garantire che gli obiettivi, le procedure e le modalità operative siano compresi al meglio da tutto il personale dell'Amministrazione regionale. Una prima azione è quella dell'elaborazione di un *Vademecum*, suddiviso per ciascun settore di azione dell'Amministrazione regionale, che agevoli la diffusione delle informazioni sull'esistenza di prodotti a basso impatto, tecnologie idonee alla riduzione dell'impatto sull'ambiente, esistenza di nuovi criteri ecologici da introdurre nelle procedure pubbliche di acquisto di servizi e forniture (eventualmente).

a) Diffusione delle buone pratiche negli uffici

Con il *Vademecum* si intende promuovere azioni di sensibilizzazione alle criticità ambientali e allo stesso tempo informare correttamente i dipendenti sulle buone norme "ambientali" di

comportamento e sulla politica intrapresa da parte dell'Amministrazione. In sintesi le azioni sono tese a promuovere:

- risparmio energetico;
- risparmio idrico;
- utilizzo cancelleria e carta riciclata,
- ottimizzazione utilizzo materiali,
- separazione rifiuti;
- riduzione rifiuti.

b) Azioni informative/formative dipendenti regionali

Per quanto riguarda la formazione dei dipendenti appartenenti all'Amministrazione regionale con il presente Piano si intende promuovere alcune iniziative che abbiano ad oggetto le buone pratiche "ambientali" e che possono essere attuate attraverso alcuni strumenti:

- *Internos*. Sviluppo di una serie di consigli "ecologici" come buone pratiche da seguire da parte di ciascun utente alla pagina dell'intranet regionale
- Elaborazione di opuscoli informativi per diffondere la conoscenza dei CAM includibili nelle procedure d'acquisto di beni e servizi; nonché per comunicare le buone pratiche da seguire e tutte le informazioni necessarie a sensibilizzare il dipendente verso comportamenti ecosostenibili.
- Realizzazione di specifici seminari formativi, eventualmente suddivisi per tema a seconda delle tipologie delle categorie merceologiche oggetto di appalto verde.
- Creazione di un Database contenente un elenco di fornitori di prodotti e servizi sostenibili a disposizione delle stazioni appaltanti per lo svolgimento delle procedure pubbliche di approvvigionamento.

Tali azioni saranno impiegate per il perseguimento di alcuni obiettivi operativi:

1. accrescere la consapevolezza e le competenze interne;
2. diffondere tra il personale addetto agli acquisti di forniture e servizi la conoscenza dei Criteri ambientali minimi (CAM), mediante un puntuale e continuo aggiornamento sull'evoluzione della normativa e sulla sua applicazione ;
3. aumentare la percentuale di acquisti di beni e servizi a ridotto impatto ambientale anche successivamente al raggiungimento del 30% al 2015;
4. promuovere l'introduzione di criteri ecologici anche negli appalti dei lavori o misti;
5. sviluppare il ricorso a fonti energetiche rinnovabili;

6. inserire criteri ecologici cogenti nella normativa e nella programmazione regionale;
7. realizzare interventi specifici in settori prioritari.

c) *Progetti speciali per l'Amministrazione*

Al fine di promuovere razionalizzazione della spesa pubblica e di una gestione più sostenibile ed efficiente delle strutture regionali, potranno essere messi a punto e realizzati 'Progetti Speciali'. A titolo esemplificativo tali Progetti potranno riguardare i consumi elettrici, i consumi energetici, i consumi idrici, ecc.

7.4 Attività esterne rivolte ad Enti Locali

Per sensibilizzare gli altri enti pubblici operanti nel territorio regionale (diverse dall'Amministrazione regionale) occorre sviluppare una serie di azioni di seguito descritte:

- a) informazione e formazione contenute in un documento recante "Linee Guida per l'applicazione operativa del sistema regionale di Green Public Procurement" che può rappresentare una valida base contenente indirizzi per gli enti locali per procedere agli acquisti verdi, in ordine all'applicazione della disciplina dei contratti pubblici e dei criteri ambientali disponibili;
- b) interventi di promozione degli acquisti ecologici in vista dell'attuazione del Piano d'azione GPP che gli enti devono elaborare conformemente a quanto previsto dalla LR n. 28/2009;
- c) invio di newsletter (anche utilizzando newsletter già esistenti, in particolare quella di Intercent-ER) con informazioni/aggiornamenti agli enti locali e altri enti pubblici sui contenuti normativi e tecnici afferenti il GPP (nuove normative e aggiornamento dei criteri ambientali);
- d) sviluppo di un sito web istituzionale regionale dedicato al tema del GPP e riservato agli enti pubblici del territorio (inclusivo di uno specifico link al sito internet di Intercent-ER): un contenitore di tutte le iniziative e azioni promosse sul territorio per l'attuazione delle politiche di GPP;
- e) organizzazione di iniziative di "Benchmarking green" tra gli enti locali e altri enti pubblici per lo scambio di elementi emersi nelle esperienze avvenute a livello locale.

7.5 Attività esterne rivolte ad imprese regionali (Best practices esterne)

Realizzazione di incontri con imprese di beni e servizi mirati alla discussione e allo scambio di informazioni con i soggetti interessati ai CAM emanati o in procinto di essere emanati dal

Ministero dell'Ambiente, valutandone punti di forza ed eventuali criticità nella concreta applicazione. Questi *Forum di discussione* potranno altresì rappresentare una sede idonea per sviluppare alcuni punti focali del Piano GPP: l'Analisi iniziale, e le indagini di mercato che di volta in volta si renderanno necessarie, valutando la rispondenza del mercato alle esigenze di sostenibilità ambientale delle stazioni appaltanti e di Intercent-ER.

8. Gestione del Piano e Monitoraggio

8.1 Gruppo di lavoro GPP: composizione e compiti

L'attuazione del presente piano è affidata alla Direzione generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa, all'Assessorato Attività produttive, Piano energetico e sviluppo sostenibile, economia verde, edilizia, autorizzazione unica integrata, in collaborazione con l'Agenzia Intercent-ER. Per l'attuazione si renderà necessaria la formazione di un gruppo di lavoro *ad hoc* (GdL) che possa rappresentare una valida sede di interscambio d'informazioni tra tutti i soggetti interessati o loro rappresentanti.

Il GdL dovrà procedere ad un aggiornamento continuo sull'emanazione della legislazione prodotta a livello europeo e nazionale (e le eventuali modifiche che ricadranno nell'ordinamento interno), sulle iniziative intraprese dalle amministrazioni più all'avanguardia sul tema, nonché su tutti gli strumenti disponibili per procedere all'inserimento di criteri ecologici negli appalti.

Il GdL rappresenta il "centro operativo" di una rete di enti locali e di altri enti pubblici che si potrà creare nel tempo al fine di una maggiore condivisione del tema GPP.

Il GdL è responsabile della definizione del 'Programma regionale annuale di attuazione' nonché dell'implementazione delle singole azioni previste dal Piano, attuando direttamente quelle che rientrano nelle sue competenze di sollecitare l'impegno degli altri enti chiamati a collaborare all'attuazione del Piano.

Sarà compito del GdL facilitare la collaborazione e l'adozione di procedure operative affinché l'introduzione dei criteri ecologici non sia avvertito come un aggravio ma come un'opportunità di ottimizzazione delle risorse e di miglioramento delle pratiche lavorative.

A tal fine il GdL fungerà anche da "*Help desk*" fornendo supporto agli Assessorati e alle altre amministrazioni per la programmazione di interventi settoriali, la stesura di bandi, l'inserimento del GPP nella normativa regionale. Il GdL avrà dunque il compito di promuovere la sostenibilità ambientale nell'operato dell'Amministrazione Regionale e degli altri enti pubblici operanti nel territorio regionale, promuovendo, laddove possibile, la

costituzione di gruppi di lavoro, per la realizzazione di interventi specifici man mano che emergeranno le esigenze di programmazione delle politiche regionali.

Tra le funzioni attribuibili al GdL vi è quella di poter essere un interlocutore privilegiato dell'Autorità di vigilanza per i contratti pubblici con il compito di evidenziare, fra i dati informatizzati sugli appalti, quelli caratterizzati dai criteri sostenibili rilevati fra gli enti pubblici del territorio regionale, ad integrazione del nuovo sistema informatico, realizzato dall' AVCP, nell' ambito del "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione.

8.2 Monitoraggio di efficacia e di risultato

L'attività di monitoraggio sarà svolta con periodicità annuale attraverso adeguati strumenti che saranno operativamente sviluppati dal GdL GPP descritto nel precedente paragrafo.

Le informazioni acquisite tramite attività di monitoraggio saranno finalizzate ad un'elaborazione dei dati medesimi per il periodo di riferimento del presente piano (2012 – 2015), e anche in un ulteriore periodo successivo per valutare l'andamento del GPP in Regione Emilia-Romagna.

Per la valutazione dell'efficacia dell'implementazione del presente Piano verranno definiti dal GdL adeguati indicatori volti a misurare i benefici economici ed ambientali.

Il monitoraggio riguardante il raggiungimento degli obiettivi previsti dai diversi ambiti di azione previsti dal Piano (risultato) avverrà attraverso la quantificazione degli indicatori di realizzazioni mostrati di seguito:

Ambito d'Azione	Azione Specifica	Indicatori
Bandi e Capitolati per Acquisti Verdi Regionali	Aumento dei Bandi Realizzati con criteri ambientali	• n. Bandi Verdi Attivati • % media requisiti ambientali rispetto a totale requisiti nei bandi verdi
Criteri Ecologici negli Appalti di Lavori	Aumento degli Appalti di Lavori nei quali vengono inseriti Criteri Ecologici	• n. Appalti di Lavori effettuati con criteri ecologici • % media requisiti ambientali rispetto a totale requisiti negli appalti lavori

**Attività Interne rivolte
all'Amministrazione
Regionale**

Buone Pratiche negli Uffici

- n. azioni contenute nel *vademecum*
- n. di copie del *vademecum* distribuite presso il personale dell'Amministrazione Regionale
- n. di *best practice* ambientali promosse per tipologia di fattore ambientale (risparmio idrico, risparmio energetico, ecc.)

Azioni Informative/Formative dei dipendenti Regionali

- n. di consigli ecologici diffusi tramite la rete Internos
- n. opuscoli informativi consegnati ai dipendenti regionali
- n. eventi formativi organizzati
- n. partecipanti agli eventi formativi

Progetti Speciali

- n. Progetti speciali attivati

Attività Esterne rivolte ad Enti ed Aziende Regionali	Azioni Informative/Formative agli Enti ed Aziende Regionali	• n. di Linee Guida distribuite presso gli Enti Regionali • n. di Newsletter distribuite presso gli Enti Regionali • n. di accessi al sito web istituzionale • n. di iniziative di “<i>benchmarking</i>” organizzate • n. partecipanti alle iniziative di “<i>benchmarking</i>” • n. Forum di Discussione con le imprese organizzati • n. partecipanti ai Forum di Discussione.
--	---	---

La Regione intende dare attuazione al presente Piano d'Azione per la sostenibilità ambientale dei consumo pubblici senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio regionale.

Allegato 1 Analisi di contesto regionale: esperienze di GPP in Emilia – Romagna

La prima iniziativa regionale programmata, già con il precedente Piano d'azione ambientale (Piano di azione Ambientale per un futuro sostenibile 2004-2006) per la promozione del GPP presso le amministrazioni pubbliche del territorio, è stata condotta con successo attraverso un'iniziativa legata alla Misura 2.C del Piano di azione ambientale che ha comportato l'assegnazione, a favore delle Province partecipanti, di finanziamenti regionali per interventi ed azioni sul tema degli acquisti "verdi" (di cui alla Deliberazione regionale n. 1350/2006).

Il progetto pilota ha portato alla costituzione di un Tavolo di lavoro al quale hanno partecipato diversi soggetti: l'Assessorato Ambiente della Regione, Intercent-ER, Arpa Emilia-Romagna ERVET e le 6 province (Bologna, Ferrara, Modena, Piacenza, Parma e Reggio Emilia). Tali soggetti hanno aderito all'iniziativa con l'obiettivo comune di omogeneizzare sul territorio regionale gli acquisti "verdi" da parte degli enti locali aderenti.

Le amministrazioni provinciali partecipanti hanno avviato sui propri territori campagne di promozione del GPP tese a coinvolgere gli stakeholders locali e hanno aderito alle convenzioni di gara per l'affidamento di forniture e servizi con caratteristiche ecocompatibili. Predisposte da Intercent-ER.

All'interno del Gruppo di lavoro si è insediato un Tavolo di Lavoro tecnico più ristretto, senza la partecipazione delle Province, composto unicamente dalla Direzione generale Ambiente, Difesa del suolo e della costa della Regione, Intercenter, Arpaer ed Ervet, al quale è stato affidato il compito di offrire supporto nel coordinamento del Tavolo regionale e nell'elaborazione della documentazione tecnica ed in particolare nelle specifiche tecniche, per l'attribuzione dei criteri ambientali.

Tra le varie tipologie di convenzioni ipotizzate nell'ambito del Gruppo di lavoro menzionato, pubblicate poi sul sito di Intercent-ER per l'avvio delle gare, ne sono state realizzate due: la prima per la fornitura di arredi per strutture scolastiche, la seconda per la fornitura della massa vestiaria per la polizia municipale e provinciale (divise, indumenti da lavoro, calzature, buffetteria e accessori) e dei dispositivi di sicurezza.

Tra i due bandi scelti dal Gruppo di lavoro è senza dubbio meritevole di menzione particolare quello sulla fornitura di arredi per strutture scolastiche elementari, medie inferiori e medie

superiori¹⁰. Si può affermare che tale acquisto si è rivelato piuttosto significativo¹¹ proprio dal punto di vista della sostenibilità ambientale poiché si è trattato di una gara totalmente “verde”, nella quale le caratteristiche ambientali sono state suddivise tra requisiti obbligatori e requisiti opzionali di portata cosiddetta “premiante”. In secondo luogo, la procedura si è conclusa con un certo successo sia in termini di qualità dei prodotti, sia in termini di qualità ambientale, poiché l'azienda fornitrice risultata aggiudicataria si è dimostrata perfettamente in grado di rispondere ai requisiti ambientali richiesti dal bando e ciò è senza dubbio un segnale positivo che porta a ritenere che, almeno in tale settore o nei settori affini, il mercato sia pronto a sviluppare tecnologie a favore dell'adozione di criteri di sostenibilità ambientale.

Riguardo alle caratteristiche tecniche introdotte nel disciplinare di gara e nel capitolato relativo alla fornitura di arredi scolastici, i punti relativi ai requisiti ambientali, elaborati da Arpa Emilia-Romagna e presentati al Gruppo di lavoro “allargato” (D.G. Ambiente, Intercenter, ArpaER, Ervet e le Province partecipanti), sono di seguito descritti.

In particolare fra i requisiti ambientali riguardanti i materiali, sono stati considerati:

- l'utilizzo di pannelli di legno truciolare prodotto al 100% con legno riciclato o legno proveniente da foreste gestite in modo sostenibile,
- il trattamento delle superfici (pannelli a base di legno, materiali plastici e trattamento metalli) a basse emissioni di formaldeide ed emissioni di COV (Composti Organici Volatili),
- il divieto di utilizzo di sostanze chimiche secondo la certificazione Ecolabel (o equivalente) e
- la separazione dei componenti a fine vita.

Per quanto riguarda la fornitura degli arredi, sono stati individuati alcuni requisiti specifici per gli imballaggi come: l'utilizzo di materiale riciclato o riciclabile o riutilizzabile o proveniente da risorse rinnovabili; il non utilizzo di imballaggi e materiali di confezionamento contenenti cloro; e la predisposizione del piano per la gestione degli imballaggi (progettazione del prodotto, trasporto, ritiro post consegna).

Per le parti soggette a consumo è stata inserita la possibilità di disponibilità di ricambi anche per gli anni successivi alla fine della produzione o in alternativa la disponibilità di pezzi sostitutivi con funzioni equivalenti ai pezzi originali.

¹⁰ □ In particolare il bando ha avuto ad oggetto i seguenti beni: banchi, sedie allievi, poltrone insegnanti, armadi, poltrone a quattro gambe con tavoletta, poltrone a quattro gambe senza tavoletta, cattedre, tavoli PC, lavagne di ardesia, lavagne di laminato, cartelliere, attaccapanni, tavoli disegno, sgabelli, tavoli.

¹¹ □ Il bando inoltre è di portata significativa poiché l'importo della convenzione di Intercenter è pari a 3.935.017,40 IVA esclusa.

Infine, tra i requisiti ambientali ai quali sono stati attribuiti determinati punteggi aggiuntivi, si menzionano fra i più rilevanti:

- la certificazione ecologica per il legno e derivati propria o del fornitore delle materie prime facenti parte dei prodotti: Forest Stewardship Council (FSC), oppure certificazione PEFC (Programme for Endorsement of Forest Certification schemes) oppure altro certificato attestante i seguenti requisiti minimi.
- Le etichette ecologiche di tipo I (Rif. ISO 14024) quali: Nordic Swan, o Blauer Engel o Milieukeur, o attestazioni equivalenti.
- L'utilizzo di materiale riciclato sia come materiale componente la struttura sia come elemento di rifinitura (plastica, acciaio, ecc.).
- Il servizio di ritiro dei prodotti sostituiti, accompagnata da attestazione di recupero dei materiali, con riferimento alla quantità di materiali (ferro, legno, plastica) recuperati e alla modalità di recupero (riutilizzo, riciclo, altre forme di recupero per ottenere materia prima secondaria, fonte di energia).

L'esperienza appena descritta ha confermato le criticità applicative dei criteri ecologici negli acquisti pubblici che sovente sono espresse dalle singole amministrazioni aggiudicatrici. Vi sono infatti una gamma di criticità che si rilevano piuttosto ricorrenti e questo dato è emerso anche dai risultati dell'indagine condotta a livello regionale.

Alcune delle problematiche riscontrate sono frutto di un diverso grado di attuazione dello strumento, attribuibile da una parte alla sperimentazione di nuovi approcci di GPP, dall'altra all'incerta fruizione dei criteri ambientali nell'applicazione della disciplina sulle procedure pubbliche d'acquisto che deve rispondere in primis ai principi comunitari relativi alla concorrenza, trasparenza, non discriminazione, ecc. Altre problematiche sono rinvenibili sia nella mancanza di "cultura green" dei settori e uffici che si occupano specificamente di procedure di acquisto e appalti (Economato o Provveditorato, oppure uffici Gare e contratti, ecc.), sia in uno scarso livello di interscambio di informazioni tecniche tra questi settori o uffici e il settore Ambiente, che si occupa delle tematiche ambientali e che è spesso quello deputato ad attuare la politica di GPP dell'Ente.
