

ALLEGATO 1



**Piano d'azione per la sostenibilità ambientale  
dei consumi pubblici in Emilia-Romagna  
2016-2018**



## **Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici in Emilia-Romagna 2016-2018**

**settembre 2016**

Responsabile Regione Emilia Romagna: Paolo Ferrecchi, Direttore Generale Cura del Territorio e dell'Ambiente Regione Emilia-Romagna  
Coordinamento Regione Emilia Romagna: Alessandro Di Stefano, Responsabile Servizio Valutazione Impatto e Promozione Sostenibilità Ambientale Regione Emilia Romagna

Elaborazione a cura di ERVET S.p.a.

Contributi:

Intercent-ER: Ortensina Guidi, Giancarlo Zocca

## INDICE

Premessa .....	14
Introduzione .....	16
1. Capitolo – Il Piano 2013-2015 .....	17
1.1 I bandi e i progetti speciali .....	18
1.2 Gli strumenti tecnico-operativi .....	20
Le linee guida.....	20
Il Toolkit.....	20
Il Vademecum.....	21
Il corso e-learning.....	21
L’helpdesk.....	21
Il sito web .....	23
1.3 L’attività formativa e informativa .....	26
2. Capitolo – Politiche e strumenti di <i>green public procurement</i> .....	28
2.1 I riferimenti legislativi nel contesto europeo nazionale e regionale .....	28
L’economia circolare .....	28
Le disposizioni “verdi” nelle Direttive in materia di appalti e concessioni 2014/23/24/25/CE .....	33
L’attuazione del GPP in Europa e in Italia .....	37
I capisaldi del GPP: i principi tratti dalle sentenze dei giudici europei e nazionali....	40
La Legge 221/2015 .....	40
Il Codice degli Appalti e delle Concessioni: D.lgs. n. 50/2016.....	44
Approfondimenti al Codice degli Appalti e delle Concessioni .....	49
L’economia circolare nella Regione E-R .....	62
2.2 Gli altri strumenti di acquisto per le Pubbliche amministrazioni e i possibili elementi di rilievo in termini di sostenibilità ambientale .....	62
Il Mercato elettronico di Consip e di Intercent-ER.....	62
Gli appalti pre-commerciali.....	66
3. Capitolo – Acquisti pubblici e territorio .....	70
3.1 Iniziative intraprese per il GPP dagli enti territoriali .....	78

3.2 Dalla strategia all'azione .....	79
3.3 Il GPP e gli affidamenti di lavori, servizi e forniture finanziati con i fondi strutturali .....	81
3.4 Gli acquisti di Intercent-ER.....	83
4. Capitolo – I nuovi obiettivi nelle politiche regionali di GPP e le azioni del Piano regionale 2016-2018.....	88
4.1 Le linee strategiche del Piano regionale .....	90
4.2 La gestione del Piano regionale .....	91
4.3 Le azioni del Piano .....	93
5. Capitolo - Il monitoraggio del Piano regionale per il GPP .....	106
5.1 Un “documento Guida” per il Monitoraggio del Piano regionale per il Green Public Procurement (GPP) .....	107
5.2 Il Monitoraggio del GPP a livello nazionale: l'ANAC e Il Ministero dell'Ambiente	109
5.3 Il monitoraggio del GPP nel Piano regionale .....	111
5.4 Modalità attuative del programma e delle azioni di monitoraggio .....	111

## Premessa

Il presente Piano, predisposto in attuazione della Legge Regionale 29 dicembre 2009, n. 28 “Introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della Pubblica Amministrazione”, fa seguito al Piano regionale triennale per la sostenibilità degli acquisti in Emilia-Romagna che l’amministrazione regionale ha approvato con Delibera dell’Assemblea legislativa del 2 ottobre 2012, n. 91 per il triennio 2013-2015.

Le ragioni che avevano indotto la Regione Emilia – Romagna ad investire in una politica integrata di consumo sostenibile sono molte e di diversa natura e fra le più importanti vi è quella di attuare azioni, molte di derivazione europea, volte ad introdurre e rendere il più possibile omogenee le buone pratiche degli enti pubblici del territorio regionale per un corretto utilizzo dei criteri ecologici nelle procedure pubbliche di affidamento dei contratti, anche e soprattutto in attuazione del PAN GPP (Piano di azione nazionale per il *green public procurement*) approvato con Decreto interministeriale 11 aprile 2008 e aggiornato nel 2013.

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 a dotarsi di un’apposita Legge regionale (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, non solo dell’amministrazione regionale e degli enti locali, ma anche degli altri enti di diritto pubblico operativi a livello territoriale.

I riferimenti normativi appena citati, oltre naturalmente alla disciplina sui contratti pubblici, consentono di coniugare l’esigenza di promuovere la sostenibilità ambientale degli acquisti pubblici verso i più innovativi metodi e criteri di valutazione delle offerte tecniche 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. Inoltre, non si può non tenere conto della più recente evoluzione della disciplina sui contratti pubblici, che con il cosiddetto “collegato ambientale” Legge n. 221/2015, **introduce l’obbligo per le amministrazioni pubbliche di considerare i CAM (criteri ambientali minimi attuativi del PAN GPP) nelle proprie procedure di appalto.**

La stessa Legge n. 221/2015 introduce, oltre al sopra citato obbligo, che rende concreta la realizzazione del GPP, misure che attraverso i CAM mirano a favorire il contenuto di riciclo dei prodotti in un’ottica di economia circolare. È, infatti, necessario evidenziare come in questi ultimi anni il tema del GPP sia stato inserito all’interno del concetto più complesso di *economia circolare*, realizzabile attraverso gli strumenti per promuovere ulteriormente lo sviluppo del *mercato delle materie prime secondarie di qualità*, valutando l’opportunità di introdurre criteri di fine vita, per determinati materiali, già in sede di (–eco) progettazione e acquisizione di lavori, servizi e forniture.

Più recentemente il Nuovo Codice degli Appalti di cui al D.lgs. n. 50/2016, confermando l’obbligatorietà dell’utilizzo dei CAM per alcune tipologie merceologiche e, favorendo l’utilizzo del criterio dell’**offerta economicamente più vantaggiosa**, consegna agli appalti pubblici un ruolo sempre più strategico per lo sviluppo sostenibile.

In questa ottica dunque il Piano regionale triennale per la sostenibilità degli acquisti in Emilia-Romagna 2016 – 2018 e la sua attuazione, costituisce uno strumento indispensabile per una politica regionale integrata volta da un lato alla realizzazione e promozione di comportamenti e azioni finalizzate alla sostenibilità ambientale e sociale dell’amministrazione, degli enti locali e delle organizzazioni di diritto pubblico più in generale, e dall’altro, un supporto per la concretizzazione delle politiche da tempo messe in atto di razionalizzazione della spesa pubblica e dei beni mobili ed immobili dell’Ente regionale (L.R. 01/2014).

## **Introduzione**

Il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici in Emilia - Romagna 2016 – 2018 in attuazione della L.R. n. 28/2009, si rivolge sia all'amministrazione regionale in senso stretto che agli Enti Locali ed organismi di diritto pubblico attivi sul territorio regionale. Sono, infatti, identificate azioni idonee per rendere concreta la "Politica degli Acquisti Pubblici Verdi" nelle ordinarie attività di programmazione, approvvigionamento e consumo delle singole Direzioni Generali e Agenzie dipendenti dall'amministrazione regionale, che interventi volti ad incentivare, agevolare l'adozione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) presso gli Enti Locali, le Unioni dei Comuni e gli altri enti pubblici. Tra gli enti locali si rivolge in particolare a tutte quelle amministrazioni (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 ai sensi della L.R. 28/2009.

Il presente Piano si compone di 5 capitoli. Nel primo Capitolo si riporta una breve sintesi delle azioni e dei risultati ottenuti con il precedente Piano triennale 2013-2015. Il Capitolo secondo è dedicato ad un ampio approfondimento delle caratteristiche dello strumento GPP e le sue principali potenzialità attraverso la ricostruzione dei documenti strategici europei, ma soprattutto alla più recente normativa nazionale in tema di "acquisti verdi sostenibili" visto il carattere di obbligatorietà che adesso ha assunto.

Nel terzo capitolo vengono riportate le iniziative realizzate a livello territoriale dagli enti e dalle agenzie, prima fra tutte Intercent-ER.

Il capitolo quarto è il cuore del piano, in cui sono individuati i principali obiettivi generali ed operativi che si intendono perseguire nonché le azioni da attuare verso l'amministrazione regionale e verso gli enti pubblici presenti nel territorio. In questo capitolo sono, inoltre, definite le modalità di gestione del Piano.

Nel capitolo quinto, infine, vengono poste le basi per l'attuazione dell'attività di monitoraggio del Piano sia per l'acquisizione di beni, servizi e appalti regionali in senso stretto, sia per i bandi realizzati dagli Enti Locali.

## 1. Capitolo – Il Piano 2013-2015

Il primo Piano d’Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici in Emilia Romagna 2013 -2015 ha fissato l’obiettivo di raggiungere il 30% di acquisti verdi dell’amministrazione regionale entro il 2015.

Allo scopo di valutare l’efficacia dello stesso Piano, nella sua prima fase di attuazione, è stato effettuato un bilancio del percorso fatto fino ad oggi. In questi tre anni di attività il Piano ha concretizzato gli orientamenti della politica regionale per gli acquisti verdi pubblici attraverso sette obiettivi operativi in cinque ambiti d’azione.

### GLI 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;

### GLI AMBITI D'AZIONE

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

Al momento non è stato ancora possibile mettere a sistema il monitoraggio che ci avrebbe consentito di quantificare gli acquisti verdi realizzati dall’amministrazione regionale; le

informazioni riportate di seguito riguardano, quindi, un'attenta analisi delle azioni sviluppate con il Piano.

Dal 2013 al 2015 sono state realizzate una serie di attività che in sintesi si sono concretizzate:

- nell'introduzione dei criteri ambientali in **35 bandi** per l'acquisizione di prodotti, servizi e lavori sia da parte di Intercent-ER (31 Convenzioni) sia da parte di altre Direzioni e Agenzie regionali (in totale 4 gare), ad es. per il servizio di manutenzione del verde e il contratto di global service per gli immobili di proprietà regionale; etc.;
- nella messa a disposizione di **5 strumenti tecnico operativi** attraverso il web per elaborare e gestire procedure di d'acquisto con criteri ecologici per beni, servizi e lavori;
- in **55 azioni dimostrative** di *best practices* per promuovere nuovi modelli di consumo sostenibile;
- nella realizzazione di **14 incontri formativi/informativi** rivolti sia ai dipendenti regionali sia agli enti ed agenzie regionali per conoscere i contenuti e strumenti per adottare una strategia di GPP;
- nella realizzazione di **2 forum tematici** mirati alla discussione e allo scambio di informazioni con i soggetti privati interessati ai CAM;
- nell'adozione di un **Protocollo d'intesa** siglato con ANCI Emilia Romagna per la diffusione del *green public procurement* nelle amministrazioni pubbliche presenti sul territorio regionale.

### 1.1 I bandi e i progetti speciali

Nell'ambito delle azioni previste dal Piano d'azione regionale, sono state supportate le Direzioni generali e le agenzie regionali per la realizzazione di bandi con criteri ambientali.

In particolare il Gruppo di lavoro GPP<sup>1</sup>, costituito in occasione dell'avvio del Piano GPP 2013-2015, ha fornita assistenza tecnica al Servizio Patrimonio per l'introduzione di criteri ambientali nelle specifiche tecniche e nelle clausole contrattuali per la realizzazione dell'appalto di servizi di manutenzione ordinaria in *Global Service* di una parte del patrimonio immobiliare della Regione Emilia-Romagna e dell'Agenzia Regionale Prevenzione, Ambiente ed Energia (ARPAE); per l'ex-Servizio Approvvigionamenti (oggi Servizio Approvvigionamenti, Patrimonio e Logistica) il bando per la *gestione del verde regionale*; per la Protezione Civile sono state realizzate le procedure per l'affidamento del *servizio di lavaggio ed igienizzazione degli effetti lettercci* e il *servizio di stampa*; e infine per l'agenzia ATERSIR (Agenzia territoriale dell'Emilia Romagna per i servizi idrici e rifiuti) sono stati inseriti i criteri ambientali nelle gare per l'affidamento dei servizi di gestione dei rifiuti urbani.

---

<sup>1</sup> Si veda la DGR n. 2101 del 28 dicembre 2012 "Istituzione Gruppo di lavoro interassessorile per l'attuazione del piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi in Emilia – Romagna.

## 1.2 Gli strumenti tecnico-operativi

### Le linee guida

La LR n.28 del 2009 impone ai comuni e alle province con almeno 5.000 ab. di dotarsi di un Piano d'azione per il GPP; allo scopo di agevolare gli enti dell'Emilia Romagna nell'adozione di strategie locali per il GPP sono state predisposte le linee guida "*Il percorso dell'ente locale per sviluppare gli acquisti verdi*" conformi alle prescrizioni del PAN GPP.

Il documento, approvato con DGR n. 120 del 10 febbraio 2014, descrive le fasi essenziali per sviluppare il green public procurement: dalla definizione degli indirizzi politici e degli obiettivi generali per poi passare allo sviluppo del Piano d'Azione per gli acquisti sostenibili. Tali Linee Guida contengono, inoltre, le azioni da mettere in campo: dall'analisi preliminare per individuare le priorità di intervento, alla pianificazione della formazione e informazione, fino alle possibili azioni di integrazione del GPP con altre politiche dell'Ente. La modulistica all'interno della guida consente di strutturare il monitoraggio; di verificare lo stato di attuazione del GPP all'interno dell'ente e offre indicazioni sui principali sistemi di etichettature e come rendere sostenibile una procedura di appalto.

### Il Toolkit

Il toolkit contiene indicazioni chiare per mettere in pratica il GPP. Lo strumento, ispirato al toolkit europeo<sup>2</sup>, è strutturato in due sezioni: una più giuridica che fornisce le basi conoscitive delle normative in ambito europeo, nazionale e regionale e chiarisce i vincoli normativi e le questioni giuridiche legati alle procedure pubbliche di affidamento dei contratti pubblici e una sezione più pratica che, attraverso chiari esempi, spiega *come e dove* integrare criteri ambientali nella procedura di appalto pubblico nel pieno rispetto della normativa sugli appalti pubblici.

Lo strumento contiene, inoltre, una raccolta di schede sintetiche sui Criteri Ambientali Minimi (CAM) emanati con decreti ministeriali, per le categorie di prodotti, servizi e lavori individuati dal PAN GPP.

---

<sup>2</sup> Si veda all'indirizzo web [http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm)

### Il Vademecum

Il vademecum contiene più di 55 azioni “sostenibili” per cambiare le modalità di comportamenti dell’organizzazione pubblica: dall’utilizzo dei sistemi di mobilità sostenibile (trasporti collettivi, car sharing; car pooling; bike sharing); ad un uso corretto delle attrezzature elettriche ed elettroniche (pc; stampanti; fotocopiatrici); alla riduzione dell’uso della carta; alla raccolta differenziata dei rifiuti etc. Una piccola guida per la diffusione di buone pratiche e comportamenti sostenibili in ufficio.

### Il corso e-learning

All’interno della piattaforma self PA della Regione Emilia Romagna è stato attivato un corso e-learning rivolto agli addetti agli acquisti (dirigenti e funzionari). Il corso strutturato in tre moduli formativi, fornisce le basi per capire il *green public procurement*; è un percorso che permette di acquisire gli strumenti conoscitivi e le metodologie per inserire i criteri ambientali e sociali nelle procedure di approvvigionamento di beni e di servizi. Lo strumento contiene una video simulazione che consente all’utente di visualizzare i percorsi più utili per portare a termine le diverse attività sul mercato elettronico di Consip (MEPA).

### L’helpdesk

L’ER-HelpdeskGPP è un servizio di assistenza tecnica on line per promuovere e diffondere informazioni sul GPP e per fornire risposte tempestive e accurate alle richieste degli stakeholder (Servizi e agenzie regionali, enti locali, imprese, etc.).

Il centro di assistenza include anche:

- L’attività di assistenza sulle modalità per razionalizzare i consumi e gestione delle procedure di acquisto: individuare i più idonei criteri ambientali, reperire informazioni su prodotti e produttori con analisi del mercato locale e nazionale, fornire elementi per facilitare la fase di valutazione delle proposte, ecc.
- La realizzazione di iniziative di animazione territoriale, rivolti a target specifici di utenti, al fine di stimolare iniziative per promuovere i consumi sostenibili, la riduzione dei rifiuti, il risparmio idrico o energetico negli uffici e nelle imprese, promuovere l’adozione

di metodologie innovative di riduzione dell’impatto ambientale, strumenti di certificazione ambientale, etc.

- La collaborazione con il SITAR (Sistema Informativo Telematico Appalti Regionale) per il monitoraggio degli acquisti verdi nel territorio.

**Tabella 1 – Correlazione tra obiettivi, strumenti e contenuti tecnici**

Per implementare un percorso di GPP in un ente	Linee Guida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Scheda di monitoraggio</li> <li>• Check list per verificare lo stato di attuazione del GPP</li> </ul>
Per facilitare l’adozione dei criteri ambientali minimi negli acquisti	Toolkit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schede sintetiche dei CAM</li> <li>• Strumenti operativi (etichette ecologiche; SGA; etc.)</li> </ul>
Per adottare comportamenti virtuosi in ufficio	Vademecum	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 55 azioni e <i>best practices</i></li> </ul>
Per approfondire il quadro normativo	Sito web	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rassegna della normativa europea, nazionale e regionale nella sezione documenti del sito web</li> </ul>
Per accedere al mercato elettronico MEPA di CONSIP	Corso e-learning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Video simulazione MEPA</li> <li>• Moduli per la costruzione di bandi per beni servizi e lavori</li> </ul>

Tutti gli strumenti sopra citati sono disponibili nel sito dedicato al GPP nel Portale ER Ambiente della Regione Emilia Romagna <http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/sviluppo-sostenibile/temi/green-public-procurement>.

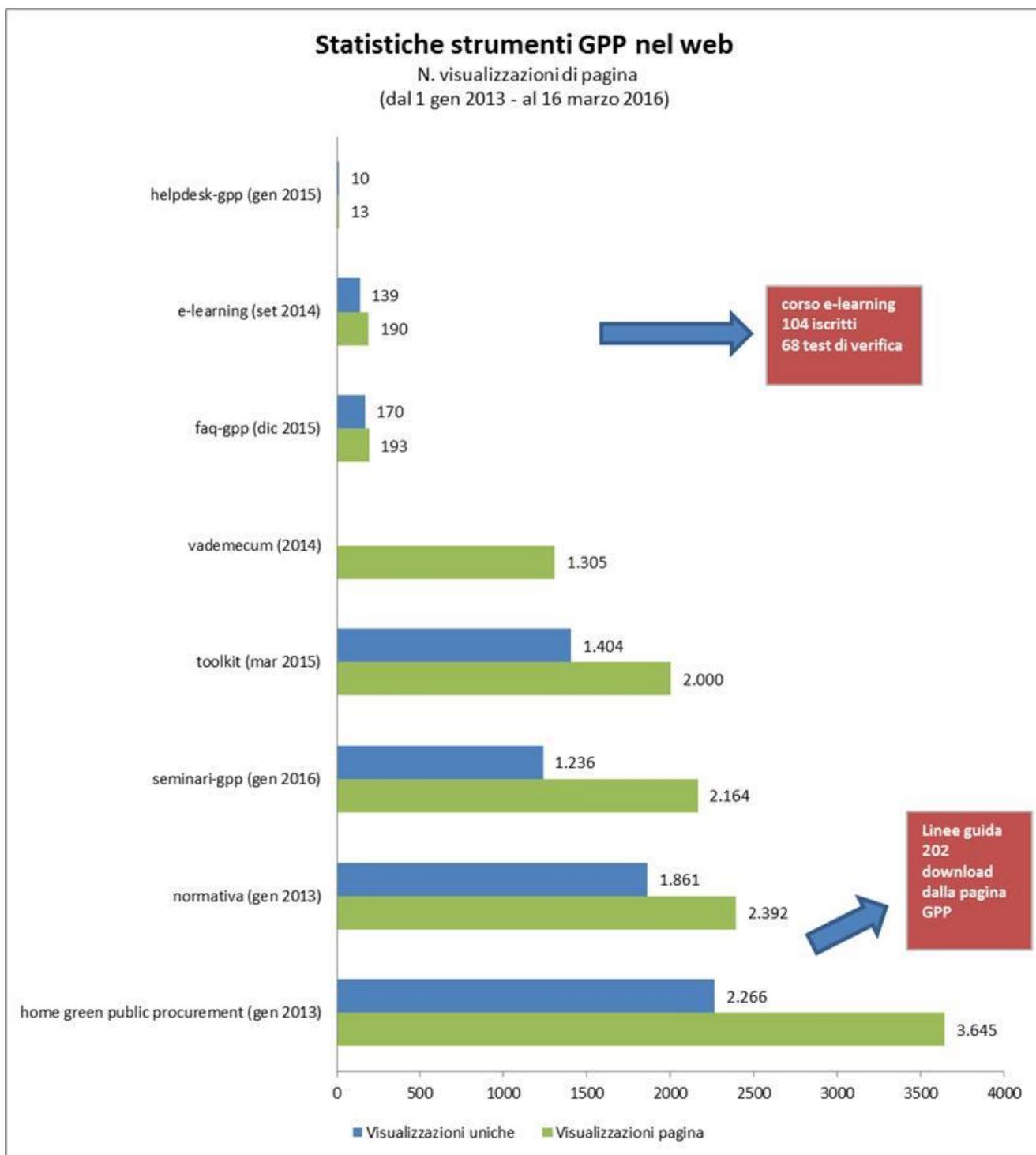
### Il sito web

Nel periodo compreso da gennaio 2013 a marzo 2016, nel web<sup>3</sup> sono stati totalizzati **2.300 accessi/anno** e in media **3.967 visualizzazioni di pagine** con un tempo di permanenza sulla pagina di circa 2-3 minuti (Figura 1). Le pagine più visitate, a parte l'home page, sono state quelle relative alla normativa (2.392 visualizzazioni), i seminari (2.167 visualizzazioni), il toolkit (2.000 visualizzazioni) e il vademecum (1.305 visualizzazioni). Al corso e-learning hanno partecipato 104 utenti di cui 68 hanno portato a termine il corso con il test di verifica. 202 download dalla home page delle Linee Guida (Figura 2).



**Figura 1 – i numeri nel web degli strumenti GPP**

<sup>3</sup> L'andamento e i risultati degli strumenti sono stati analizzati attraverso gli indicatori di analisi delle statistiche (piwik) relativi al numero di visualizzazioni di pagine (misura il numero totale delle pagine visualizzate) e al numero di visualizzazione uniche (misura il numero di visualizzazioni uniche per pagina).



**Figura 2 – Statistiche sugli strumenti GPP**

Da un'indagine condotta nel corso dei seminari formativi ad enti locali ed agenzie regionali, circa il livello conoscenza e al grado di apprezzamento degli strumenti, emerge ancora una scarsa conoscenza in generale; il corso e-learning e le Linee guida per gli enti

locali sono gli strumenti più diffusi tra gli enti (Figura 3) mentre un buon grado di apprezzamento è stato attribuito al Toolkit. (Figura 4).

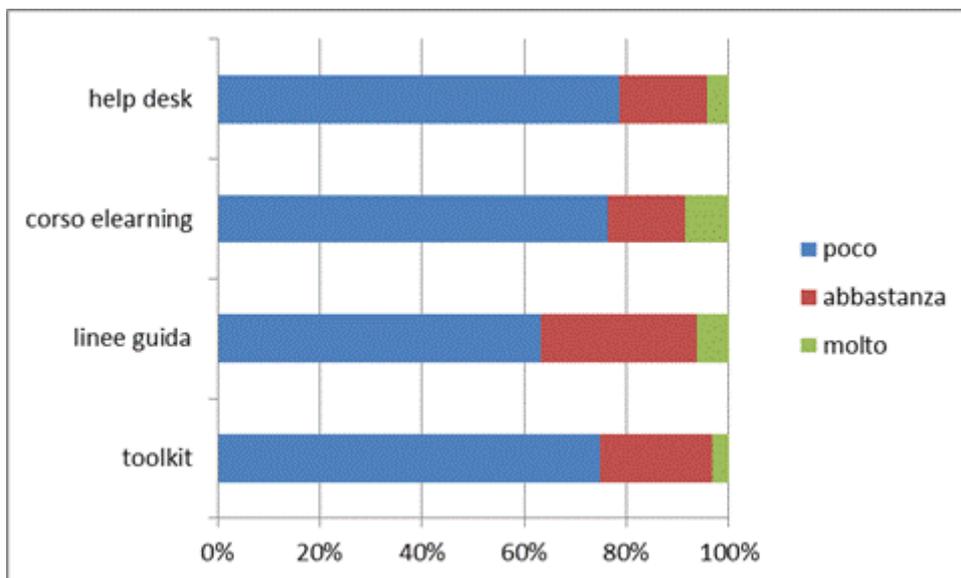


Figura 3– Livello di conoscenza degli strumenti GPP

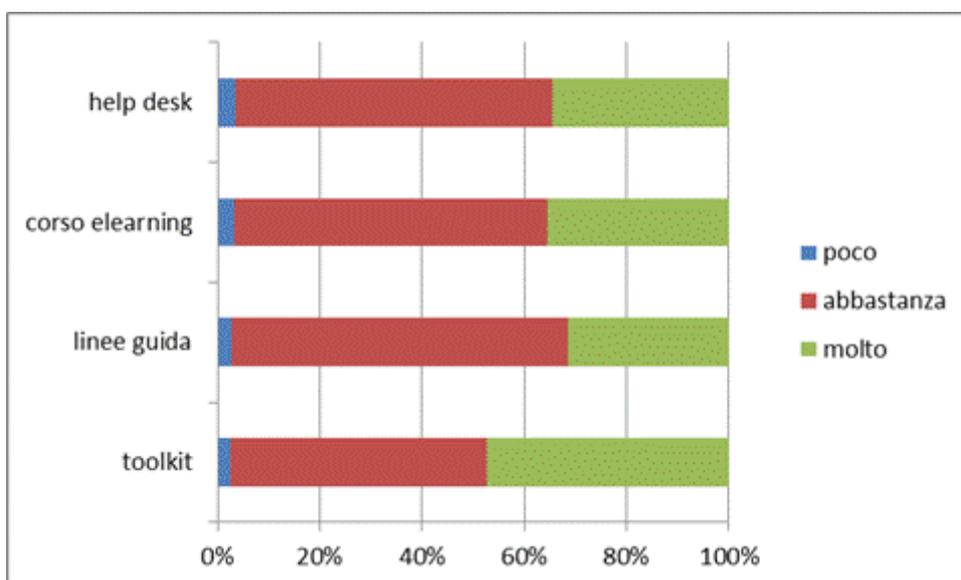


Figura 4 – Grado di apprezzamento degli strumenti GPP

### 1.3 L'attività formativa e informativa

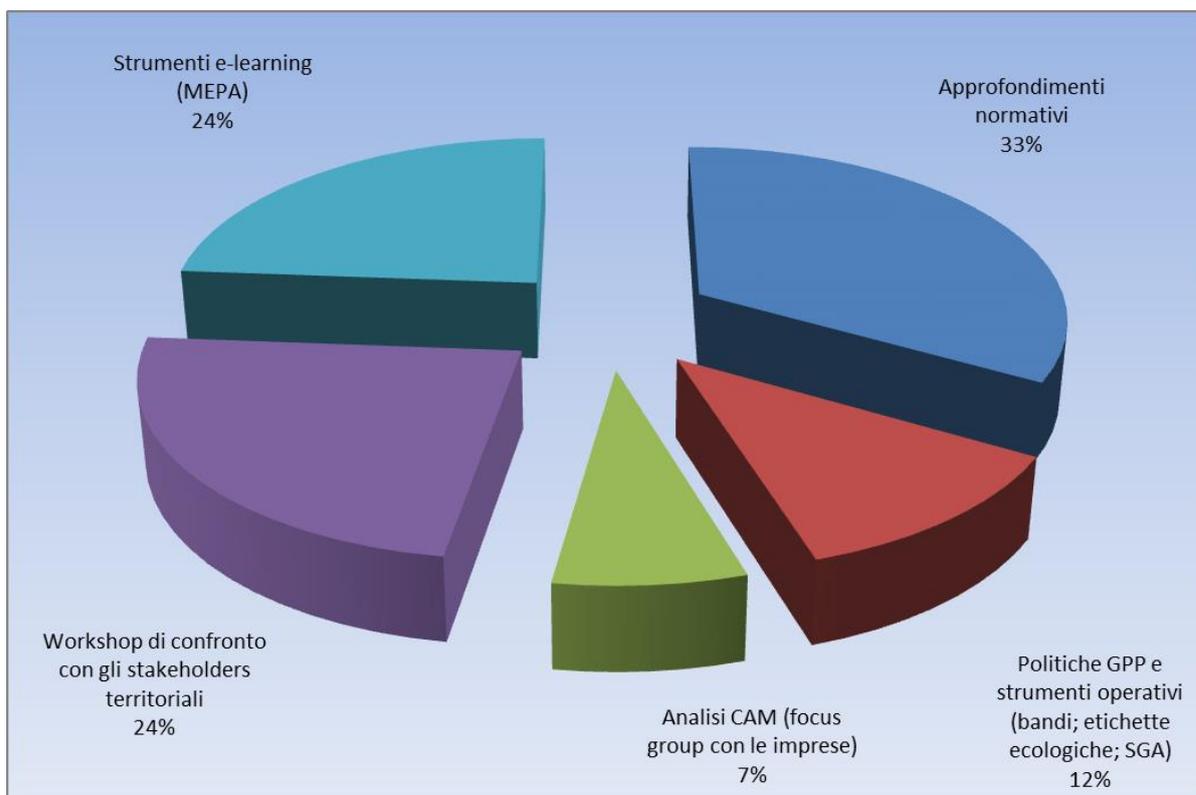
Le azioni di promozione per la crescita della consapevolezza dei dipendenti regionali e degli attori del territorio si sono concretizzate in azioni di formazione/informazione per il personale regionale addetto agli acquisti, tramite l'organizzazione di seminari, di eventi di comunicazione e la partecipazione a fiere di settore. Tra il 2013 e il 2015 sono stati organizzati 16 eventi formativi/informativi che hanno visto un totale di 630 partecipanti.

Nel dettaglio sono stati organizzati:

- 6 corsi di formazione di approfondimento sulle politiche GPP e gli strumenti operativi per dirigenti e funzionari regionali con rilascio di crediti formativi;
- 4 corsi avanzati dedicati alla normativa che disciplina gli appalti pubblici rivolti agli enti locali e alle agenzie regionali;
- 3 eventi di confronto con i principali stakeholders sul territorio nazionale
- 1 workshop dedicato al mercato elettronico.

Il materiale formativo distribuito nei corsi è disponibile on line nel sito <http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/sviluppo-sostenibile/riferimenti%20utili/seminari-gpp>.

Le tematiche trattate hanno spaziato dalle Politiche europee e nazionali per il GPP; agli strumenti operativi per l'introduzione dei criteri ambientali nei contratti pubblici (etichette ecologiche; SGA; LCA; etc.); alla rassegna di normativa europea (Direttive) e nazionale (Codice dei contratti pubblici) che disciplina gli appalti pubblici; al mercato elettronico di Consip. L'interesse maggiore è stato manifestato per gli approfondimenti normativi. Sono stati, inoltre, organizzati 2 forum tematici di confronto con le imprese del territorio sui CAM emanati o in procinto di essere emanati (servizi di pulizia e servizio gestione rifiuti urbani) dal Ministero dell'Ambiente, valutandone punti di forza ed eventuali criticità nella concreta applicazione. Agli incontri hanno partecipato all'incirca 30 operatori economici tra società di servizi e soggetti gestori.



**Figura 5 – Tematiche trattate e percentuali di partecipazione**

## 2. Capitolo – Politiche e strumenti di *green public procurement*

### 2.1 I riferimenti legislativi nel contesto europeo nazionale e regionale

#### L'economia circolare

Rispetto al momento storico in cui è stato approvato il precedente Piano di sostenibilità degli acquisti della Regione Emilia – Romagna 2013-2015, nell'ottobre 2012, la normativa ambientale di settore, soprattutto in tema di *green public procurement*, e la disciplina sugli appalti pubblici hanno subito notevoli cambiamenti. Primo fra tutti il legislatore europeo ha provveduto a riformare le direttive sugli appalti pubblici del 2004 (appalti nei settori ordinari e nei settori speciali), attraverso l'approvazione nel 2014 delle nuove direttive Ue in materia: oltre alla Direttiva 2014/23/CE sulle concessioni (novità nel panorama legislativo europeo), la Direttiva 2014/24/CE sugli appalti pubblici nei settori ordinari, la Direttiva 2014/25/CE sugli enti afferenti alle Utilities (acqua, energia, ecc.) ove le ultime due abrogano le Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, per il cui recepimento il legislatore italiano aveva provveduto con l'emanazione del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 *Codice dei contratti pubblici*, oggi, a sua volta, abrogato e sostituito (fatta salva la disciplina transitoria) dal D.lgs. n. 50/2016 di recepimenti di nuove direttive sopra citate. In questo panorama europeo di novità normative, tra appalti pubblici e sostenibilità ambientale (ma anche sociale), si inseriscono senza dubbio le politiche europee contenute nella recente comunicazione COM (2015)/614 con la quale la Commissione Ue ha adottato un nuovo, e ambizioso, pacchetto di misure sulla *Circular Economy* (economia circolare) per promuovere la transizione dell'Europa verso un'economia circolare con l'obiettivo di aumentare la competitività globale<sup>4</sup>, sostenere la crescita economica e generare nuova occupazione.

Con il pacchetto sull'economia circolare la Commissione europea ha inteso offrire un contributo a priorità politiche di ampio respiro affrontando le problematiche dei cambiamenti climatici e ambientali, stimolando la creazione di posti di lavoro, la crescita economica, gli investimenti e l'equità sociale.

---

<sup>4</sup> Si veda anche la Comunicazione della Commissione UE "Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti", COM (2014) 398 del 25.9.2014.

Le misure proposte hanno l'obiettivo di contribuire a “*chiudere il cerchio*” del ciclo di vita del prodotto attraverso un maggiore riciclaggio e riutilizzo, generando benefici sia per l'ambiente che per l'economia.

In breve, le azioni chiave individuate come stimolo del mercato delle materie prime seconde e dei rifiuti, da realizzare nel corso del mandato dell'attuale Commissione, includono principalmente le seguenti misure:

- ridurre i rifiuti alimentari, compresa una metodologia comune di misurazione, una migliore indicazione della data di consumo, e strumenti per raggiungere l'obiettivo di sviluppo sostenibile globale di ridurre della metà i rifiuti alimentari entro il 2030;
- lo sviluppo di norme di qualità per le materie prime secondarie al fine di aumentare la fiducia degli operatori nel mercato unico;
- sviluppare la progettazione ecocompatibile al fine di promuovere la riparabilità, longevità e riciclabilità dei prodotti, oltre che l'efficienza energetica;
- la revisione del regolamento relativo ai concimi, per agevolare il riconoscimento dei concimi organici e di quelli ricavati dai rifiuti nel mercato unico e sostenere il ruolo dei bionutrienti;
- una strategia per le materie plastiche nell'economia circolare, che affronta questioni legate a riciclabilità, biodegradabilità, presenza di sostanze pericolose nelle materie plastiche e, nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile, ridurre in modo significativo i rifiuti marini;
- una serie di azioni in materia di riutilizzo delle acque, tra cui una proposta legislativa sulle prescrizioni minime per il riutilizzo delle acque reflue.

Tali azioni possono essere tradotte facilmente in **criteri ambientali all'interno delle procedure pubbliche di appalto prendendo a riferimento i CAM vigenti in attuazione del PANGPP** quali, ad esempio, quelli sugli ammendanti, gestione del verde pubblico, arredo urbano, gestione dei rifiuti urbani, ristorazione collettiva, servizi energetici e di illuminazione, nel settore delle costruzioni e riqualificazione degli edifici.

L'economia circolare, dunque, conformemente allo spirito che anima le politiche di GPP e di ciclo di vita del prodotto, del servizio o dell'opera pubblica, inizia dalle prime fasi del ciclo di vita del prodotto: sia la fase di progettazione sia i processi di produzione incidono sull'approvvigionamento delle risorse, sul loro uso e sulla generazione di rifiuti durante l'intero ciclo di vita del bene o del servizio acquisito o dell'opera realizzata.



È con questo approccio che la Commissione ha previsto una serie di azioni specifiche nelle proposte legislative riviste sui rifiuti ma che incidono inevitabilmente anche sull'acquisizione da parte delle amministrazioni pubbliche di prodotti, lavori e servizi.

Nel documento della Commissione, in particolare, assume rilievo il concetto della durabilità poiché si è riscontrato che gli attuali segnali del mercato paiono insufficienti a migliorare questo aspetto, in particolare perché gli interessi dei produttori, degli utilizzatori e delle imprese di riciclaggio non coincidono.

In ordine alla fase di progettazione dei beni o servizi, secondo tale documento, in futuro saranno valutati in modo sistematico aspetti quali la riparabilità, la durabilità, nonché specifiche obbligatorie di progettazione e marcatura finalizzate a facilitare lo smontaggio, il riutilizzo e il riciclaggio in sicurezza dei display elettronici (ad esempio, schermi piatti per computer o televisori).

I prodotti elettrici ed elettronici assumono particolare rilievo a tale riguardo. La loro riparabilità può essere un elemento importante per i consumatori e possono contenere materie di valore di cui si dovrebbe facilitare il riciclaggio (ad esempio le terre rare negli apparecchi elettronici). Inoltre non bisogna dimenticare che i settori del riutilizzo e della

riparazione assorbono molta manodopera e contribuiscono quindi all'agenda sociale e per l'occupazione dell'Unione, anche questo tema caldo nella Strategia Europa 2020 e che coincide, anch'esso con una parte del PAN GPP e che riguarda la considerazione degli aspetti sociali – oltre a quelli ambientali nelle procedure di appalto, con particolare attenzione alla valorizzazione degli elementi di responsabilità sociale degli operatori economici traducibili in termini di politiche di GPP, ad esempio, attraverso l'introduzione di clausole di esecuzione, aventi finalità sia benefiche sia di riduzione degli sprechi alimentari, nelle procedure di affidamento di servizi di ristorazione collettiva che prevedano modalità di donazione delle eccedenze alimentari entro un certo termine dalla somministrazione dei pasti per garantire un determinato grado di conservazione degli alimenti.

Il *green public procurement* difatti può offrire un notevole contributo all'economia circolare attraverso lo sviluppo di misure adeguate atte a stimolare il mercato dei sottoprodotti e dei materiali riciclati, come ad esempio:

- l'inserimento di criteri relativi alla percentuale di recupero/riciclo dei materiali che costituiscono un determinato prodotto tra le specifiche tecniche dei Criteri ambientali minimi
- la diffusione dei CAM nelle stazioni appaltanti anche per agevolare la creazione di quei mercati dei prodotti da recupero/riciclo derivanti dall'aumento delle percentuali di raccolta dei rifiuti;
- la diffusione di determinati standard (quali le etichette ambientali) e metodi di prova che consentano di comprovare il possesso del requisito da parte del fornitore.

Un esempio concreto in relazione agli effetti ottenuti dall'applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM) è stato riscontrato dall'acquisto di cartucce toner, che hanno determinato un forte impulso alla raccolta differenziata, al riutilizzo e, nel complesso, alla riduzione dei rifiuti da avviare allo smaltimento. Infatti, il CAM per l'acquisto di cartucce per le stampanti promuove l'uso di cartucce "rigenerate" a favore di tutti quei piccoli

operatori che si impegnano sul fronte del riutilizzo, riducendo il volume di rifiuti da smaltire.

Considerazioni simili riguardanti l'uso di materiali riciclati; l'uso di materiali da costruzioni contenenti materie rinnovabili; la riduzione del consumo di risorse energetiche possono essere fatte anche per gli altri CAM adottati tra i quali da ultimo quelli per l'edilizia; o ancora per i loro effetti già riscontrati sul mercato e sull'ambiente, quelli sulla ristorazione collettiva e quelli sui servizi di pulizia che valorizzano i sistemi produttivi sostenibili e le metodologie di fornitura di servizi avanzati rispettosi dell'ambiente e delle condizioni di lavoro.

Il DM 24 maggio 2016 *“Determinazione dei punteggi premianti per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione degli edifici e per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione, e dei punteggi premianti per le forniture di articoli di arredo urbano”*, ha introdotto elementi attinenti ai principi dell'economia circolare nei CAM relativi all'affidamento del servizio di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione degli edifici e per la gestione degli edifici” e quelli per la “forniture di articoli di arredo urbano”, ad integrazione dei due decreti precedentemente emanati dal Ministero dell'Ambiente, specificando per entrambi i “punteggi premianti” che nelle procedure pubbliche di affidamento verranno attribuiti alle offerte che prevedano l'utilizzo di materia riciclata. In particolare, in ordine ai soli CAM sui servizi di costruzione, ristrutturazione, gestione e manutenzione degli edifici, il decreto precisa che, nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa, *“ai progetti che prevedono l'utilizzo di materiali o manufatti costituiti da un contenuto minimo di materiale post consumo, derivante dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi, maggiore rispetto a quanto indicato nelle corrispondenti specifiche tecniche, è assegnato un punteggio pari almeno al 5% del punteggio tecnico”*. Il decreto aggiunge altresì la possibilità per il fornitore di prodotti di dimostrare la percentuale di materiale dichiarata attraverso una certificazione

rilasciata da un organismo di terza parte (EPD o convalida Asserzione ambientale Uni En ISO 14021). Il progettista, inoltre, dovrà indicare *“la provenienza del materiale di recupero utilizzato, in modo tale da evidenziare se si tratta di materiale derivato da post consumo o da scarti di lavorazione o da disassemblaggio dei prodotti complessi, o loro combinazione, per quanto tecnicamente possibile; l’attestazione se tale manufatto o materiale sia in possesso di marcatura Ce”*. Per i CAM relativi alle forniture di articoli di arredo urbano, si legge nel decreto, *“all’offerta di articoli in plastica o miscele di gomma-plastica, plastica-legno e gomma, quali panchine, tavoli, panche, elementi di parchi giochi o altri analoghi articoli di arredo urbano, costituiti da materiale riciclato post consumo o derivante dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi, in una percentuale compresa tra il 60% e il 90% del peso complessivo del bene è assegnato un punteggio pari al 5% del punteggio tecnico. Detti beni devono in ogni caso essere conformi alle eventuali norme tecniche di settore, nazionali e comunitarie”*. Anche in questo caso andrà allegata la dichiarazione della provenienza del materiale e la dimostrazione della marcatura Ce.

#### Le disposizioni “verdi” nelle Direttive in materia di appalti e concessioni 2014/23/24/25/CE

La spinta *green* è avvenuta, sempre grazie al legislatore europeo, anche con l’approvazione delle direttive UE su appalti e concessioni. In particolare si tratta:

- della Direttiva 2014/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la Direttiva 2004/18/CE;
- della Direttiva 2004/25/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;
- della Direttiva 2014/23/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

In sintesi le principali “leve” per l’incremento dell’avvio di procedure pubbliche di affidamento di contratti più sostenibili dal punto di vista ambientale.

Promosso l'uso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa specificando che *“al fine di incoraggiare maggiormente l'orientamento alla qualità degli appalti pubblici, dovrebbe essere consentito agli Stati membri di proibire o limitare il ricorso al solo criterio del prezzo o del costo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa qualora lo ritengano appropriato”*.

Il criterio di valutazione secondo un parametro che coniughi la componente prezzo con gli elementi qualitativi va inteso quale strumento per promuovere la qualità e l'innovazione negli appalti pubblici in termini di sostenibilità ambientale e per includere gli aspetti ambientali e sociali di garantire una maggiore professionalizzazione, di aumentare la partecipazione delle PMI incluse le imprese sociali.

Nella direttiva appalti, l'elemento qualitativo è stato addirittura posto come elemento determinante per la scelta del contraente dal momento che l'art. 67 della citata direttiva, in ordine ai criteri di aggiudicazione, dispone che l'elemento relativo al costo può inoltre assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi.

All'art. 68 della stessa direttiva appare – e ciò risulta di notevole importanza - la definizione che il legislatore europeo fornisce del costo del ciclo di vita, ossia dei costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali costi connessi al consumo di energia e altre risorse e costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio; costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato; tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici. È evidente, dunque, come il riferimento a tali concetti, criteri sia in stretta connessione al tema della *Circular Economy*.

Riguardo all'introduzione dei sistemi di gestione ambientale ai fini della garanzia della qualità e norme di gestione ambientale (v. art. 62 direttiva appalti), le nuove direttive confermano le disposizioni precedenti disponendo che le amministrazioni aggiudicatrici, quando richiedono la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per

attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinati sistemi o di norme di gestione ambientale, fanno riferimento al sistema (EMAS) o ad altri sistemi di gestione ambientale conformi anche ad altre norme di gestione ambientale fondate su norme europee o internazionali in materia, certificate da organismi accreditati, e soprattutto riaffermando il principio di equivalenza, secondo il quale qualora gli operatori economici abbiano dimostrato di non avere accesso a tali certificati o di non avere la possibilità di ottenerli entro i termini richiesti per motivi non imputabili agli stessi operatori economici, l'amministrazione aggiudicatrice accetta anche altre prove documentali delle misure di gestione ambientale, a condizione che gli operatori economici dimostrino che tali misure sono, appunto, equivalenti a quelle richieste nel quadro del sistema o della norma di gestione ambientale applicabile. In base all'art. 44 della nuova direttiva Ue appalti le stazioni appaltanti possono prevedere il riferimento ad una specifica etichetta o marchio di qualità ambientale ove siano definite le caratteristiche ambientali di opere, beni e servizi da acquisire e accettano tutte le etichettature che confermano che i lavori, le forniture o i servizi soddisfano i requisiti per l'etichettatura equivalenti. Solo qualora un operatore economico dimostri di non avere la possibilità di ottenere l'etichettatura specifica indicata dall'amministrazione aggiudicatrice o un'etichettatura equivalente, entro i termini richiesti, per motivi non attribuibili all'operatore economico in questione, l'amministrazione aggiudicatrice deve accettare altri mezzi di prova idonei.

### *L'importanza del controllo durante l'esecuzione del contratto*

Sempre nelle direttive UE assume una certa importanza la fase esecutiva del contratto in termini di controllo del rispetto delle clausole contrattuali e delle condizioni contenute nel bando pubblico e nel disciplinare di gara. In particolare nei testi delle direttive appalti (settori ordinari e speciali) viene data espressamente rilevanza proprio al rispetto della normativa ambientale (e sociale) e vigilanza nell'esecuzione dell'appalto.

La vigilanza sull'osservanza delle disposizioni in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro dovrebbe essere svolta nelle fasi pertinenti della procedura di appalto, nell'applicare i principi generali che disciplinano la selezione dei partecipanti e

l'aggiudicazione dei contratti, nell'applicare i criteri di esclusione e nell'applicare le disposizioni riguardanti le offerte anormalmente basse.

L'art. 100 del D.lgs. n. 50/2016, riproducendo sostanzialmente l'abrogato articolo 69 del Codice del 2006, prevede che le stazioni appaltanti possano richiedere requisiti particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto europeo e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, innovazione e siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando o nel capitolato d'onere. Dette condizioni possono attere, in particolare, a esigenze sociali e ambientali e, in sede di offerta gli operatori economici dovranno dichiarare di accettare i requisiti particolari nell'ipotesi in cui risulteranno aggiudicatari.

In merito alla qualificazione degli offerenti, nelle nuove direttive viene posta in rilievo la scelta fondata sulla qualità dei partecipanti alle gare, da parte degli enti affidanti.

Qualora la qualità del personale addetto influisca sul livello dell'esecuzione dell'appalto, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche avere la facoltà di usare come criterio di aggiudicazione l'organizzazione, la qualifica e l'esperienza del personale incaricato di eseguire l'appalto in questione, in quanto ciò può incidere sulla qualità dell'esecuzione dell'appalto e, di conseguenza, sul valore economico dell'offerta.

Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero garantire, con idonei strumenti contrattuali, che il personale addetto all'esecuzione dell'appalto soddisfi effettivamente le norme specifiche di qualità e che tale personale possa essere sostituito solo con il consenso dell'amministrazione aggiudicatrice, la quale potrà accertare che il personale sostitutivo sia di livello qualitativo equivalente.

### *Le nuove modalità di affidamento dei contratti pubblici*

Nelle nuove direttive del 2014 vengono rafforzati momenti di negoziazione, anche in termini di valorizzazione delle caratteristiche ambientali che si intende garantire

all'oggetto della procedura di affidamento, tra stazione appaltante e operatore economico nelle procedure quali:

- 1) Procedura competitiva con negoziazione
- 2) Partenariato per l'innovazione

Nella procedura competitiva con negoziazione è previsto un articolato sistema attraverso il quale ogni operatore, in risposta ad un bando pubblicato da un'amministrazione, è invitato a presentare una propria offerta. Ciascuna offerta sarà oggetto di singola negoziazione tra il candidato e la stazione appaltante, all'esito delle quali sarà scelta l'offerta migliore.

Il partenariato per l'innovazione consente ad un'amministrazione che abbia la necessità di reperire un bene o un servizio che non è presente sul mercato, di instaurare un partenariato con una o più imprese per sviluppare il prodotto o servizio o lavoro innovativo al fine di acquistarlo successivamente alla realizzazione. Questa procedura consente un'elaborazione progressiva di prodotti o servizi non ancora esistenti in collaborazione con l'operatore economico.

Entrambe le procedure appena descritte ben si prestano all'elaborazione di prodotti e servizi caratterizzati da elementi di innovazione anche di tipo ambientale.

#### L'attuazione del GPP in Europa e in Italia

Il principale riferimento europeo per GPP è la Comunicazione COM (2008) 400 "*Appalti pubblici per un ambiente migliore*": il documento, a partire dal dato economico relativo alle spese degli enti pubblici, illustra i potenziali vantaggi nell'acquistare prodotti e servizi green, che possano portare benefici importanti all'intera economia comunitaria.

Ogni anno, infatti, le Amministrazioni pubbliche europee spendono circa il **13% del PIL** comunitario (pari ad un controvalore di 1.931,5 miliardi di euro, di cui 169,8 solo in Italia)<sup>5</sup> in beni e servizi: orientare in maniera cogente questi investimenti verso beni/servizi più

---

<sup>5</sup> Commissione Europea Public Procurement indicators, 2014 – Fonte Commissione Europea

ecologici significa incentivare le imprese a sviluppare e produrre beni e servizi sempre più sostenibili, utilizzando questo aggettivo nel suo significato più vero, ossia in termini allo stesso tempo ambientali, economici e sociali.

La Commissione spinge da diversi anni le PA ad integrare le considerazioni sul ciclo di vita dei prodotti e dei servizi ed a valorizzare le forniture realizzate a partire dal recupero di materiali precedentemente scartati genera un positivo effetto sulla riduzione dei rifiuti e permette di contribuire alla chiusura del ciclo della materia, reimmettendo in circolazione la maggior quantità possibile di “materia prima seconda”.

Se nel 2008 la comunicazione “Appalti pubblici per un ambiente migliore” aveva fissato obiettivi specifici per i GPP (acquisti verdi) stabilendo misure di sostegno all’attuazione del programma, la strategia Europa 2020 ha individuato negli appalti pubblici “uno dei principali strumenti per conseguire una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”. L’UE definisce dunque il GPP (Acquisti Verdi) come il processo tramite cui le Pubbliche Amministrazioni *“cercano di ottenere beni e servizi con un ridotto impatto ambientale lungo il loro intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione che tuttavia non rispondono agli stessi requisiti ambientali”* con il principale scopo per cui attraverso la promozione e l’utilizzo del GPP (acquisti verdi) le autorità pubbliche possono influenzare il mercato stimolando l’industria a sviluppare tecnologie verdi di produzione (ma, considerato il fatto che si fa espresso riferimento all’intero ciclo di vita), di approvvigionamento, di trasporto, d’uso, finanche di smaltimento.

Attualmente in Europa sono 21 su 28 i Paesi che si sono dotati di un Piano nazionale e il livello di applicazione, pari al 26% degli appalti nel 2012, non ancora aveva raggiunto l’obiettivo fissato al 2010.

In Italia, questa spinta è stata accolta già subito nel 2008, attraverso l’emanazione del citato *“Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione”* predisposto dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con il quale s’invitavano gli enti pubblici obbligati ad applicare la disciplina sui contratti pubblici a dotarsi di un Piano per mettere a sistema iniziative ed azioni riconducibili al green public procurement ed attribuendo, all’inserimento di criteri

ambientali e sociali nelle procedure di gara, carattere di volontarietà. Oggi tale volontarietà si è tramutata in obbligo di legge con l'entrata in vigore della L. 221/2015 e del nuovo Codice dei contratti pubblici.

A livello nazionale, a dicembre 2015, sono 4 le regioni che hanno adottato un piano per gli acquisti verdi (Sardegna, Veneto, Emilia Romagna e Puglia) e 12 i decreti ministeriali, adottati dal Ministero per l'attuazione del PAN GPP, che coprono 11 diverse categorie merceologiche individuate dal Piano nazionale stesso.

**CAM approvati (al 20 luglio 2016):**

DM 12 ottobre 2009: Carta in risme, Ammendanti (DM 13/12/2013)

DM 22 febbraio 2011: Prodotti tessili, Arredi per ufficio, Illuminazione pubblica (DM 23/12/2013), IT prodotti elettronici (DM 13/12/2013)

DM 25 luglio 2011: servizi di ristorazione e acquisto derrate alimentari, serramenti

DM 7 marzo 2012: Servizi energetici (raffrescamento / riscaldamento, forza motrice ed illuminazione di edifici)

DM 6 maggio 2012: Veicoli su strada

DM 24 maggio 2012: Servizi di pulizia

DM 6 giugno 2012: Criteri sociali

DM 4 aprile 2013: Carta per copia e carta grafica

DM 13 dicembre 2013: Acquisto piante ornamentali

DM 13 febbraio 2014 Toner, Gestione dei Rifiuti Urbani

DM 5 febbraio 2015 Arredo urbano

DM 24 dicembre 2015 Edilizia e Ausili per incontinenza

CAM in corso di definizione (al 20 luglio 2016): Costruzione e manutenzione delle strade, Servizio pulizia in ambiente ospedaliero, Calzature.

## I capisaldi del GPP: i principi tratti dalle sentenze dei giudici europei e nazionali

Nonostante i notevoli cambiamenti a livello europeo, e di conseguenza anche a livello nazionale, ciò che sembra rimanere fermo è il quadro dei principi che nel corso degli anni si sono succedute nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) e in quella amministrativa nazionale che prevedono la possibilità di introdurre criteri ambientali negli acquisti pubblici, a condizione che tali criteri:

- siano direttamente connessi all'oggetto dell'appalto o, in alternativa, all'esecuzione dell'appalto;
- rispettino i principi del migliore rapporto qualità/prezzo, in termini di combinazione ottimale tra costo del bene/servizio per l'intero ciclo di vita e qualità finalizzata al soddisfacimento delle esigenze dell'utente finale;
- garantiscano il principio di parità di accesso per tutti i fornitori dell'Unione europea;
- siano esplicitamente citati nella documentazione di gara.

A tali conclusioni i giudici europei sono arrivati nel corso del tempo a partire dalle pronunce fra cui quelle tradizionalmente citate come le pronunce che hanno avviato l'enunciazione e il consolidamento dei principi sopraccitati. A titolo di esempio, 17 settembre 2002, causa C-513/99 (Concordia Bus) 14 dicembre 2003, causa C-448/01 (Wienstrom), 10 maggio 2012 n. C-368/10 e per il cui approfondimento si rimanda al [Toolkit GPP - parte giuridica capitolo 3 - paragrafo 3.1 Vincoli normativi](#) disponibile sul sito web della Regione Emilia Romagna/Ambiente.

## La Legge 221/2015

Prima di approfondire gli obblighi di applicazione dei criteri ambientali, nelle procedure pubbliche di appalto, imposti dapprima dal "Collegato" e poi dal nuovo Codice dei contratti pubblici, occorre precisare che lo strumento del GPP, pur essendo fino a poco tempo fa dotato di carattere prevalentemente volontario (soprattutto in riferimento ai CAM), ha rappresentato un obbligo già in base al D.lgs. 24 del 3 marzo 2011 - di

recepimento della direttiva 2009/33/CE – in merito ai requisiti di sostenibilità per i veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico nel trasporto su strada. I Comuni, le Province, le Regioni, le USL, le Agenzie regionali, gli Enti Parco, i Ministeri, le società che gestiscono servizi pubblici di trasporto di passeggeri, ecc. devono tener conto del consumo e delle emissioni dei veicoli adibiti al trasporto su strada (veicoli leggeri, pesanti, autobus) al momento della loro acquisizione intendendosi sia in proprietà che attraverso il noleggio). In base a tale decreto (D.lgs. n. 24/2011) le stazioni appaltanti devono considerare nei costi di esercizio almeno i seguenti impatti energetici ed ambientali relativi all'intero arco di vita utile dei veicoli: il consumo energetico, le emissioni di biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>), le emissioni di ossidi di azoto (NO<sub>x</sub>), le emissioni di idrocarburi non metanici (NMHC) e le emissioni di particolato.

Giungendo agli odierni obblighi, con l'ex "collegato ambientale" (in quanto avrebbe dovuto essere il decreto collegato alla L. di stabilità 2014, poi divenuto Legge ordinaria del 28 dicembre 2015, n. 221) ossia *disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, il legislatore nazionale è intervenuto sulla disciplina degli appalti apportando elementi innovativi rispetto al suo tradizionale approccio in tema di sostenibilità degli appalti pubblici, in particolare ponendo l'obbligo per le amministrazioni ed enti aggiudicatori di considerare ed inserire i CAM nella documentazione di gara, rispetto alle specifiche tecniche ed alle clausole contrattuali oggetto dei diversi decreti ministeriale emanati in attuazione del Piano nazionale per il GPP.

Con la Legge n. 221/2015, dunque, il governo italiano ha inteso dimostrare un nuovo approccio, nell'affrontare le questioni ambientali, più orientato a trarre benefici economici dall'utilizzo delle risorse, anche quelle che fino a non molto tempo fa rappresentavano fonte di inquinamento.

Tale provvedimento legislativo, del 28 dicembre 2015 e pubblicato in GU il 18 gennaio 2016, ed in vigore dal 2 febbraio 2016, intitolato "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse

naturali” ma meglio conosciuto come “Collegato ambientale”, ha previsto l’obbligatorietà del GPP per le stazioni appaltanti italiane.

In particolare con gli articoli 16 e 18 della Legge 221/2015 - oggi abrogati espressamente insieme all’art. 19, dall’art. 217 del D.lgs. n. 50/2016 (Codice degli Appalti e delle Concessioni 2016) - sono state introdotte alcune novità, in modifica di alcune disposizioni del precedente Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 163/2006), fra le quali si segnalano le disposizioni in tema di garanzie a corredo dell’offerta (art. 75), riconoscendo una riduzione degli importi di tali garanzie a fronte della presentazione di certificazioni ambientali (tema oggetto di approfondimento nel paragrafo relativo alle certificazioni).

Con riguardo al criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, sono stati aggiunti elementi innovativi nell’art. 83, c. 1, lett. e bis):

- il riferimento esplicito al marchio Ecolabel nell’elenco di elementi potenzialmente valutabili (nell’ambito dell’offerta tecnica) in misura pari o superiore al 30% del valore contrattuale;
- il criterio di valutazione del costo del ciclo di vita, che le stazioni appaltanti possono considerare purché basino tale valutazione su un metodo che tenga conto di: *a)* criteri oggettivamente verificabili e non discriminatori; *b)* accessibilità a tutti i concorrenti; *c)* dati che possono essere forniti dagli operatori economici con un ragionevole sforzo;
- la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell’azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione UE (relativa all’uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni).

Infine, di notevole importanza è stato l’inserimento, sempre ad opera della L. 221/2015, dell’art. 68 bis nel D.lgs. n. 163/2006 s.m.i. che ha introdotto per la prima volta l’obbligatorietà del GPP prescrivendo l’applicazione dei CAM (criteri ambientali minimi) nella documentazione di gara almeno nelle specifiche tecniche e nelle clausole

contrattuali contenute nei regolamenti attuativi del PANGPP (Piano nazionale di azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione) relativi ad alcune categorie di forniture e affidamenti. Tale dirompente novità è stata poi ripresa dal legislatore con il Codice degli Appalti e delle Concessioni, D.lgs. n. 50/2016 che ha sostituito il D.lgs. n. 163/2016, consolidando l'obbligo di applicazione dei CAM come sarà descritto nel paragrafo di approfondimento della nuova disciplina sugli appalti pubblici e le concessioni (infra pag. 32).

### *Le disposizioni per l'economia circolare nel "collegato ambientale"*

Nel completare l'esposizione delle disposizioni rilevanti ai fini delle politiche di GPP e allo stesso tempo offrire un ulteriore spunto di collegamento con i principi già descritti in tema di economia circolare, occorre citare altre disposizioni contenute nella L. n. 221/2015 che non sono state oggetto di abrogazione ad opera della nuova disciplina sugli appalti pubblici. In particolare:

- L'art. 20 prescrive, modificando il Codice della strada, che *le lanterne semaforiche, le lampade ad incandescenza, quando necessitano di sostituzione, debbano essere sostituite con lampade a basso consumo energetico, ivi comprese le lampade realizzate con tecnologia a LED. Le lampade da utilizzare nelle lanterne semaforiche devono avere marcatura CE e attacco normalizzato E27 e assicurare l'accensione istantanea. La loro sostituzione deve essere eseguita utilizzando la struttura ottica della lanterna semaforica già esistente, ove ciò sia tecnicamente possibile senza apportarvi modifiche. Le lampade realizzate con tecnologia a LED, in caso di rottura anche di un solo componente, devono spegnersi automaticamente in modo da garantire l'uniformità del segnale luminoso durante il loro funzionamento.*
- L'art. 23 prevede, nel modificare l'art. 206 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, l'utilizzo dell'Accordo come strumento finalizzato ad incentivare il risparmio e il riciclo di materiali attraverso il sostegno all'acquisto di prodotti derivanti da materiali riciclati post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti

dal disassemblaggio dei prodotti complessi, con priorità per i beni provenienti dai rifiuti per i quali devono essere perseguiti obiettivi di raccolta e riciclo. Inoltre l'articolo in discussione, incentiva la commercializzazione di aggregati riciclati (marcati CE e definiti secondo le norme UNI EN 13242:2013 e UNI EN 12620:2013), nonché prodotti derivanti da rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche e da pneumatici fuori uso ovvero realizzati con i materiali plastici provenienti dal trattamento dei prodotti giunti a fine vita (così come definiti dalla norma UNI 10667-13:2013), dal post consumo o dal recupero degli scarti di produzione.

Sempre l'art. 23 introduce poi una disciplina che impone alle amministrazioni pubbliche, *nelle more dell'adozione da parte delle regioni di specifiche norme tecniche per la progettazione esecutiva degli interventi* negli edifici scolastici, l'inserimento di criteri e clausole ambientali al fine di consentirne la piena fruibilità dal punto di vista acustico, per l'incremento dell'efficienza energetica delle scuole e comunque per la loro ristrutturazione o costruzione, nonché l'impiego di materiali e soluzioni progettuali idonei al raggiungimento dei valori indicati dalla norma UNI 11367:2010 e dalla norma UNI 11532:2014.

Infine, nelle gare d'appalto per la realizzazione di pavimentazioni stradali e barriere acustiche, anche ai fini dell'esecuzione degli interventi di risanamento acustico, le amministrazioni pubbliche e gli enti gestori delle infrastrutture devono prevedere criteri di valutazione delle offerte punteggi premianti per i prodotti contenenti materiali post consumo o derivanti dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi.

### [Il Codice degli Appalti e delle Concessioni: D.lgs. n. 50/2016](#)

Il nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni integra pienamente le politiche di GPP finora promosse a livello nazionale e regionale.

In particolare l'art. 34 Criteri di sostenibilità energetica e ambientale pone l'obbligo per le stazioni appaltanti di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal

PAN GPP attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei CAM. Tali criteri ambientali minimi sono tenuti in considerazione anche nel caso di aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6.

In riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, nella documentazione progettuale e di gara, le specifiche tecniche e le clausole dovranno essere conformi a quanto specificamente previsto dalla disciplina contenuta nell'art. 144 del D.lgs. n. 50/2016 per i servizi di ristorazione (ospedaliera, assistenziale e scolastica e servizi sostitutivi di mensa aziendale) e i CAM per la suddetta categoria merceologica sono tenuti in considerazione ai fini della loro aggiudicazione secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6.

In merito alla quota "verde" e/o "sociale" rispetto all'intero valore a base d'asta, la citata disposizione afferma che nel caso dei contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale, scolastica e sociale di cui all'articolo 95, comma 3, lettera a), e dei contratti relativi ai servizi di ristorazione di cui all'articolo 144, l'obbligo di applicazione dei CAM si può applicare anche per una quota inferiore al 50 % del valore a base d'asta. Sempre parlando di percentuali di inserimento dei CAM, è necessario precisare che l'obbligo per le stazioni appaltanti, di conseguire gli obiettivi ambientali previsti dal Piano nazionale GPP attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei CAM, si applica per gli affidamenti di qualunque importo, per almeno il 50 % del valore a base d'asta, relativamente alle categorie di forniture e affidamenti non connesse agli usi finali di energia e oggetto dei criteri ambientali minimi.

Nei suddetti casi, il legislatore ha disposto che con apposito regolamento del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare possa essere altresì previsto l'aumento progressivo della percentuale del 50 % del valore a base d'asta.

Si applica, invece, per l'intero valore delle gare, quindi al 100%, relativamente alle **categorie di appalto con le quali si può conseguire l'efficienza energetica negli usi finali.**

Tali categorie sono:

- a) acquisto di lampade a scarica ad alta intensità, di alimentatori elettronici e di moduli a LED per illuminazione pubblica, acquisto di apparecchi di illuminazione per illuminazione pubblica e affidamento del servizio di progettazione di impianti di illuminazione pubblica;
- b) attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio, quali personal computer, stampanti, apparecchi multifunzione e fotocopiatrici;
- c) servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento di edifici;
- d) affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici e per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione.

All'art. 68 è precisato cosa s'intenda per specifiche tecniche. Nel nuovo Codice esse sono espressamente indicate al punto 1 dell'allegato XIII<sup>6</sup> e si tratta di quelle specifiche che sono inserite nei documenti di gara e che definiscono le caratteristiche previste per lavori, servizi o forniture. Tali caratteristiche possono inoltre riferirsi allo specifico processo o metodo di produzione o prestazione dei lavori, delle forniture o dei servizi richiesti, o a uno specifico processo per un'altra fase del loro ciclo di vita, anche se questi fattori non sono parte del loro contenuto sostanziale, purché siano sempre e comunque collegati

---

<sup>6</sup> 1) «specifiche tecniche»: a seconda del caso

a) nel caso di appalti pubblici di lavori: l'insieme delle prescrizioni tecniche contenute, in particolare, nei documenti di gara, che definiscono le caratteristiche richieste di un materiale, un prodotto o una fornitura in modo che rispondano all'uso a cui sono destinati dall'amministrazione aggiudicatrice; tra queste caratteristiche rientrano i livelli della prestazione ambientale e le ripercussioni sul clima, la progettazione che tenga conto di tutti i requisiti (compresa l'accessibilità per persone con disabilità) la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, la sicurezza o le dimensioni, incluse le procedure riguardanti il sistema di garanzia della qualità, la terminologia, i simboli, il collaudo e metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, nonché i processi e i metodi di produzione in qualsiasi momento del ciclo di vita dei lavori. Esse comprendono altresì le norme riguardanti la progettazione e la determinazione dei costi, le condizioni di collaudo, d'ispezione e di accettazione dei lavori nonché i metodi e le tecniche di costruzione come pure ogni altra condizione tecnica che l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore può prescrivere, mediante regolamentazione generale o particolare, in relazione all'opera finita e ai materiali o alle parti che la compongono;

b) nel caso di appalti pubblici di servizi o di forniture, le specifiche contenute in un documento, che definiscono le caratteristiche richieste di un prodotto o di un servizio, tra cui i livelli di qualità, i livelli di prestazione ambientale e le ripercussioni sul clima, una progettazione che tenga conto di tutte le esigenze (compresa l'accessibilità per le persone con disabilità) e la valutazione della conformità, la proprietà d'uso, l'uso del prodotto, la sicurezza o le dimensioni, compresi i requisiti applicabili al prodotto quali la denominazione di vendita, la terminologia, i simboli, il collaudo e i metodi di prova, l'imballaggio, la marcatura e l'etichettatura, le istruzioni per l'uso, i processi e i metodi di produzione ad ogni stadio del ciclo di vita della fornitura o dei servizi, nonché le procedure di valutazione della conformità.

all'oggetto dell'appalto e proporzionati al suo valore e ai suoi obiettivi. Possono essere formulate tenendo conto dei livelli di prestazione ambientale e ripercussioni sul clima. Le specifiche tecniche consentono pari accesso degli operatori economici alla procedura di aggiudicazione e non devono comportare direttamente o indirettamente ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza. Devono altresì essere formulate secondo alcune modalità, ad esempio: in termini di prestazioni, di requisiti funzionali e di caratteristiche ambientali (a condizione che i parametri siano sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto).

Per la definizione delle specifiche tecniche, occorre rammentare che ciascun singolo riferimento a prestazioni ambientali deve sempre e comunque contenere l'espressione "o equivalente". Anche in ordine alle etichettature, per le caratteristiche ambientali e sociali, l'art. 69 del D.lgs. n. 50/2016 dispone che le amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono imporre nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, un'etichettatura specifica come mezzo di prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondano alle caratteristiche richieste, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) i requisiti per l'etichettatura sono idonei a definire le caratteristiche dei lavori, delle forniture e dei servizi oggetto dell'appalto e riguardano soltanto i criteri ad esso connessi;
- b) i requisiti per l'etichettatura sono basati su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori;
- c) le etichettature sono stabilite nell'ambito di un apposito procedimento aperto e trasparente al quale possano partecipare tutte le parti interessate, compresi gli enti pubblici, i consumatori, le parti sociali, i produttori, i distributori e le organizzazioni non governative;
- d) le etichettature sono accessibili a tutte le parti interessate;
- e) i requisiti per l'etichettatura sono stabiliti da terzi sui quali l'operatore economico che richiede l'etichettatura non può esercitare un'influenza determinante.

Con riguardo ai “bandi-tipo”<sup>7</sup>, l’art. 71 precisa che, al fine di agevolare e omogeneizzare l’attività delle stazioni appaltanti, successivamente alla adozione da parte dell’ANAC di tali modelli, i bandi di gara devono essere redatti in conformità agli stessi e contenere altresì i criteri ambientali minimi di cui all’articolo 34 contenente – ricordiamo – gli obblighi di considerare i CAM, con eventuale inserimento dell’espressa motivazione in ordine alle deroghe al bando-tipo nella delibera a contrarre.

## Approfondimenti al Codice degli Appalti e delle Concessioni

### *La nuova disciplina del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa*

Come è noto, nell’ipotesi di applicazione del “criterio del prezzo più basso” viene effettuata una scelta di carattere sostanzialmente automatico svolta, attraverso la sola osservazione dei parametri prescritti dal disciplinare di gara, mentre nel caso del “criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa” l’ente affidante esercita un potere di scelta tecnico-discrezionale sulla base di parametri predefiniti, cui sono attribuiti punteggi (e sub-punteggi), nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento.

I criteri di aggiudicazione non conferiscono alla stazione appaltante un potere di scelta illimitata dell’offerta ma garantiscono la possibilità di una concorrenza effettiva e sono accompagnati da specifiche che consentono l’efficace verifica delle informazioni fornite dagli offerenti al fine di valutare il grado di soddisfacimento dei criteri di aggiudicazione delle offerte.

Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono all’aggiudicazione degli appalti, sulla base del criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto

---

<sup>7</sup>Trattasi di modelli predisposti e approvati dall’Autorità Anticorruzione (ANAC) sulla base dei quali le stazioni appaltanti predispongono i propri bandi e disciplinari di gara.

qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita.

In base alla nuova disciplina prescritta nel Decreto n. 50, ed in particolare nell'art. 95, sono aggiudicati esclusivamente sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo:

- a) i contratti relativi ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica, nonché ai servizi ad alta intensità di manodopera, nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 % dell'importo totale del contratto (Art. 50, c. 2);
- b) i contratti relativi all'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura e degli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo superiore a 40.000 euro.

Può essere utilizzato il criterio del minor prezzo:

- a) per i lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro, tenuto conto che la rispondenza ai requisiti di qualità è garantita dall'obbligo che la procedura di gara avvenga sulla base del progetto esecutivo. Pertanto oltre tale soglia occorre aggiudicare i lavori con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.
- b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato;
- c) per i servizi e le forniture di importo inferiore alla soglia UE, caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo.

I documenti di gara stabiliscono i criteri di aggiudicazione dell'offerta, pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto. In particolare, l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, è valutata sulla base di criteri oggettivi, quali gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali, connessi all'oggetto dell'appalto. Nell'ambito di tali criteri possono rientrare:

- a) la qualità, che comprende pregio tecnico, caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità per le persone con disabilità, progettazione adeguata per tutti gli utenti, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, quali OSHAS 18001, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni;
- b) il possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 % del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto stesso;
- c) il costo di utilizzazione e manutenzione, avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione;
- d) la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;
- e) l'organizzazione, le qualifiche e l'esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto;
- f) il servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;
- g) le condizioni di consegna quali la data di consegna, il processo di consegna e il termine di consegna o di esecuzione.

Interessante è anche il recepimento di un principio espresso nella direttiva UE sugli appalti del 2014: in base al comma 7 dell'art. 95 l'elemento relativo al costo, può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi.

I criteri di aggiudicazione sono da considerare connessi all'oggetto dell'appalto, sotto qualsiasi aspetto afferente ai beni, servizi e lavori, ed in qualsiasi fase del loro ciclo di vita, compresi quei fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio, o in un processo specifico da individuarsi in altra fase successiva al loro ciclo di vita.

Sempre con riguardo agli elementi di valutazione, risulta un elemento piuttosto nuovo rispetto a quanto avveniva in vigenza del Codice del 2006, e come è segnalato anche nelle Linee Guida dell'ANAC<sup>8</sup> in materia di offerta economicamente più vantaggiosa, che sulla base delle indicazioni contenute nell'art. 95, viene definitivamente superata la rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che aveva caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica: nella valutazione delle offerte possono essere valutati profili di carattere soggettivo introdotti, qualora consentano di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o di valorizzare caratteristiche dell'offerta ritenute particolarmente meritevoli ed in ogni caso, devono riguardare aspetti che incidono in maniera diretta sulla qualità della prestazione.

Inoltre, compatibilmente con l'ordinamento europeo, le amministrazioni aggiudicatrici devono indicare nel bando di gara (nell'avviso o nell'invito), i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al maggior rating di legalità dell'offerente, nonché per agevolare la partecipazione alle procedure di affidamento per le microimprese, piccole e medie imprese, per i giovani professionisti e per le imprese di nuova costituzione. Le amministrazioni aggiudicatrici indicano altresì il maggior punteggio relativo all'offerta concernente beni, lavori o servizi che presentano un minore impatto sulla salute e sull'ambiente.

### *Il Life Cycle Costing*

Uno degli elementi caratterizzanti la valutazione degli elementi qualitativi delle offerte presentate dai concorrenti in occasione della partecipazione a procedure pubbliche di

---

<sup>8</sup>Per approfondimento sul documento recante le Linee Guida Anac sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa si veda <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/>

appalto è, come già affermato nella descrizione del nuovo criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il *life cycle costing*.

In base all'art. 96 del nuovo Codice i costi del ciclo di vita comprendono, in quanto pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:

a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali:

- 1) costi relativi all'acquisizione;
- 2) costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse;
- 3) costi di manutenzione;
- 4) costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta, di smaltimento e di riciclaggio;

b) costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, purché il loro valore monetario possa essere determinato e verificato. Tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

Quando valutano i costi utilizzando un sistema di costi del ciclo di vita, le stazioni appaltanti indicano nei documenti di gara i dati che gli offerenti devono fornire e il metodo che la stazione appaltante impiegherà al fine di determinare i costi del ciclo di vita sulla base di tali dati. Per la valutazione dei costi imputati alle esternalità ambientali, il metodo deve soddisfare tutte le seguenti condizioni:

- a) essere basato su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori. Se il metodo non è stato previsto per un'applicazione ripetuta o continua, lo stesso non deve favorire né svantaggiare indebitamente taluni operatori economici;
- b) essere accessibile a tutte le parti interessate;
- c) i dati richiesti devono poter essere forniti con ragionevole sforzo da operatori economici normalmente diligenti, compresi gli operatori economici di altri Stati membri, di paesi terzi parti dell'Accordo Appalti Pubblici (AAP) o di altri accordi internazionali che l'Unione è tenuta a rispettare o ratificati dall'Italia.

L'allegato XVIII al decreto legislativo n. 50/2016 contiene l'elenco degli atti legislativi dell'Unione e, ove necessario, degli atti delegati attuativi che approvano metodi comuni per la valutazione del costo del ciclo di vita.

In sintesi, come ricordato dall'ANAC nelle Linee Guida sull'offerta economicamente più vantaggiosa già citate, il concetto di cosa del ciclo di vita comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi *ai sensi del Considerando 96 della citata Direttiva «il concetto abbraccia i costi interni, come le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l'uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a esternalità ambientali quali l'inquinamento causato dall'estrazione delle materie prime utilizzate nel prodotto ovvero causato dal prodotto stesso o dalla sua fabbricazione, a condizione che possano essere monetizzati e controllati»*. Tra i costi che sarebbe utile considerare vengono indicati, senza ulteriori specificazioni, i costi sociali del ciclo di vita.

Attuare il GPP, cioè rendere verdi gli acquisti degli enti pubblici, significa quindi aver introdotto e rispettare criteri finalizzati a ridurre gli impatti ambientali dovuti ad acquisti e gare d'appalto in un'ottica di ciclo di vita, al fine di ridurre l'uso di risorse naturali, i rifiuti prodotti, le emissioni inquinanti generate, ed in generale i pericoli e i rischi per l'ambiente legati ad un prodotto o servizio.

### ***Le certificazioni ambientali***

La Legge n. 221/2015 all'articolo 17 prevede un accesso agevolato ai fondi pubblici per le imprese EMAS; ISO 14001 e ISO 50001 (sistema di gestione dell'energia) e per il possesso del marchio Ecolabel europeo. La legge sancisce l'obbligo di considerare come elemento di preferenza la certificazione volontaria nella formulazione delle graduatorie dei soggetti richiedenti un contributo o finanziamento pubblico.

L'articolo 21 introduce lo Schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale "*Made Green Italy*" basato sulla metodologia PEF (Product Environmental Footprint), al fine di promuovere la competitività del sistema

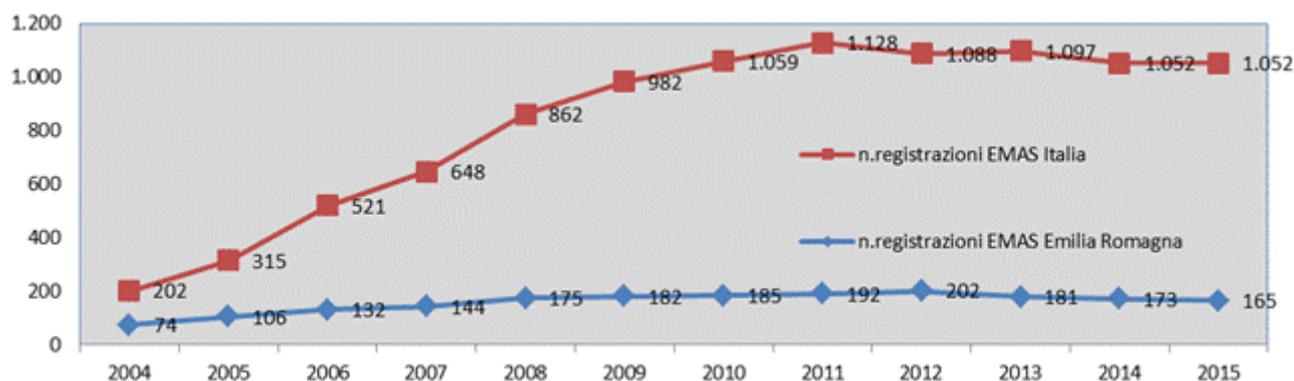
produttivo italiano nel contesto della crescente domanda di prodotti ad elevata qualificazione ambientale sui mercati nazionali ed internazionali. Con quest'articolo l'Italia fa propria la Raccomandazione 2013/179/CE sull'environmental footprint inserendola in uno schema volontario che rappresenta la prosecuzione delle esperienze fatte sull'applicazione della PEF negli ultimi anni. Lo schema dovrà, infatti, definire: il rapporto con le applicazioni della PEF in riferimento alle cosiddette PEFCR (Product Environmental Footprint Category Rules) per specifiche categorie merceologiche definite dalla Commissione; il modo in cui promuoverà tecniche e disciplinari (ad esempio in riferimento ai CAM); il formato delle informazioni e degli indicatori ambientali che quantificano l'impronta di un prodotto che andranno comunicate al pubblico nonché le procedure per verificare e validare il calcolo allo scopo di dare la possibilità ai produttori di comunicare la propria eccellenza.

Tutti gli strumenti ivi menzionati rappresentano la fonte per la costruzione dei già citati CAM, basati su un approccio al ciclo di vita, quali: i criteri del marchio di qualità ecologica europeo; parametri di prestazione ambientale sviluppati nella *Direttiva eco-design*; l'internalizzazione dei costi e parametri di valutazione dell'impronta ambientale dei prodotti che saranno sviluppati nella nuova metodologia PEF. È evidente la considerazione che ne consegue che una maggiore diffusione del GPP possa far da traino alla promozione e allo sviluppo delle certificazioni ambientali.

L'evoluzione di questi strumenti, che hanno trovato una maggiore diffusione soprattutto nell'ultimo millennio, e in particolare per EMAS è stata da sempre direttamente connessa alle varie forme di provvedimenti adottati sia a livello nazionale sia nei contesti territoriali che ne hanno incentivato la sua adozione. I provvedimenti più diffusi spaziano dai finanziamenti ad esempio da fondi comunitari; ad agevolazioni finanziarie relative alle riduzioni degli oneri per i controlli in materia ambientale; ai benefici fiscali (aliquote IRAP agevolate previste solo in due regioni Toscana e Veneto); all'esenzione dei controlli ambientali; alle garanzie fideiussorie che devono essere presentate dalle aziende operanti in alcuni settori (ad es. rifiuti, bonifiche, etc.). La regione che ha adottato più

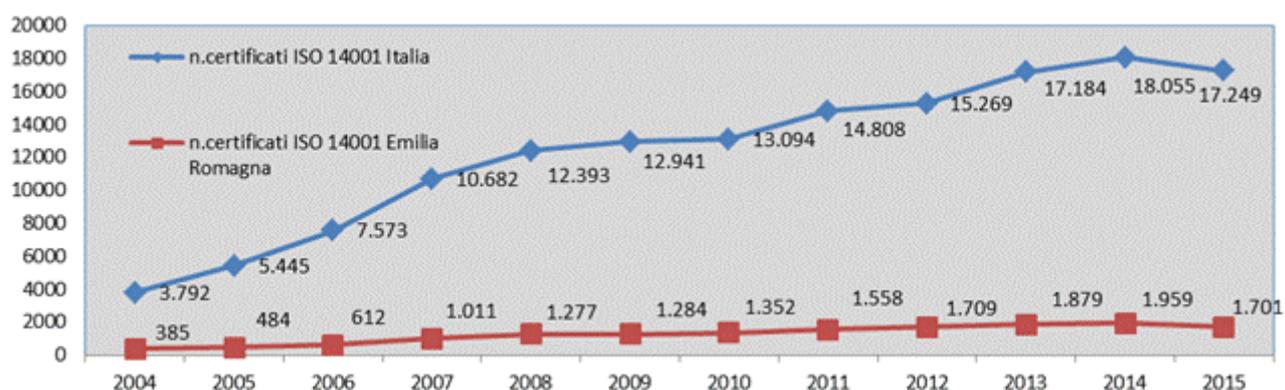
provvedimenti e prevalentemente di carattere amministrativo è stata proprio la Regione Emilia Romagna, come si legge nel report<sup>9</sup> pubblicato da ISPRA nel 2015.

Dando uno sguardo al trend evolutivo dal 2004 ad oggi (luglio 2015) i numeri delle certificazioni si stanno stabilizzando.



**Evoluzione dal 2004- 2015 EMAS Italia Emilia Romagna – Fonte statistiche ERVET su dati ISPRA.**

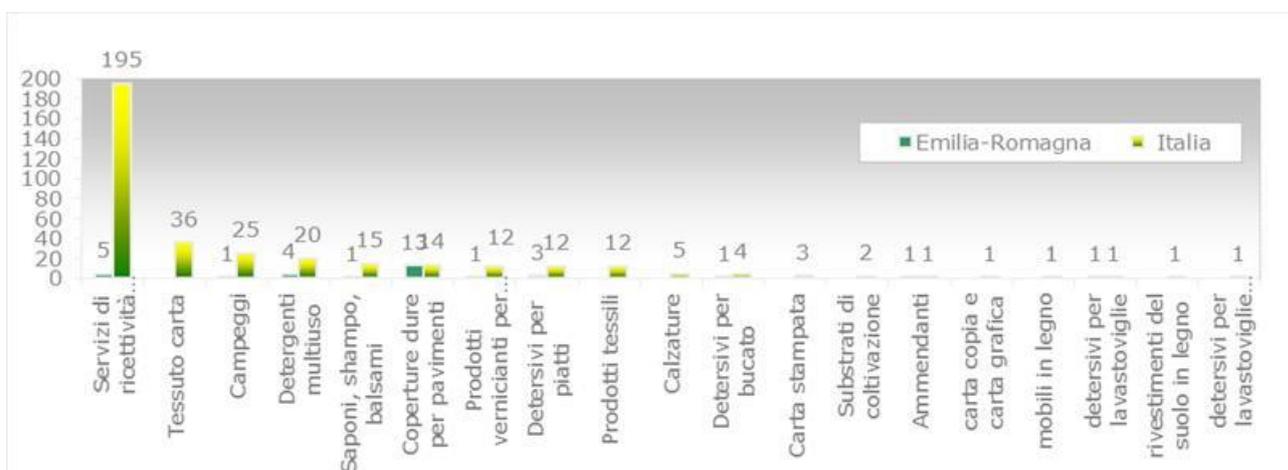
Allo scopo di fornire un parametro di confronto con l’analogia ISO 14001, nata su iniziativa di privati, si riporta il trend evolutivo 2004-2015. Questi dati evidenziano un maggiore interesse suscitato dalla norma internazionale ISO 14001 rispetto ad EMAS in virtù anche della maggiore flessibilità per l’ottenimento della certificazione ISO 14001.



**Evoluzione dal 2004- 2015 ISO 14001 – Fonte statistiche ERVET su dati Accredia.**

<sup>9</sup> I Benefici delle certificazioni EMAS ed Ecolabel, ISPRA 2015

L'Ecolabel è il principale riferimento europeo per misurare le prestazioni ambientali dei prodotti ecocompatibili scelti tra prodotti che mostrano performance ambientali e funzionali almeno del 10-20% superiori rispetto ai corrispettivi della categoria. Ad oggi sono certificabili 32 tipologie di prodotti<sup>10</sup> con l'Ecolabel europeo, distribuite in 12 categorie e sono in fase di studio altre 2 categorie di prodotti<sup>11</sup>. L'Italia a luglio 2015 contava 166 licenze (per 17 tipologie di prodotti) e 195 licenze (per 2 tipologie di servizi turistici); la regione Emilia Romagna ne rappresenta il primato nazionale del settore ceramico 13 su 14 licenze in toto.



**Ecolabel Italia – Emilia Romagna luglio 2015– Fonte Newsletter<sup>12</sup>, ERVET ottobre 2015**

Esistono diversi tipi di ecoetichette, volontarie e non, secondo l'Ecolabel index sono 459 le etichette presenti sul mercato. Per ovviare alla confusione che sta creando questo continuo proliferare di *certificazioni* e *label*, talvolta false, sono state selezionate solo quelle certificate da un ente terzo accreditato; supportate da un board scientifico e con una valenza a livello internazionale; e per completare il quadro tra i green standard è stata fatta un'ulteriore distinzione tra cogenti (obbligatori per legge: come il marchio dei

<sup>10</sup> I prodotti certificabili Ecolabel: Apparecchiature per la riproduzione di immagini, Calzature; Carta da giornale, Carta per copia e Carta grafica, Carta stampata, Computer portatili, Coperture dure, Detergenti multiuso, Detersivi per bucato, Detersivi per bucato per uso professionale, Detersivi per lavastoviglie, Detersivi per lavastoviglie automatiche industriali o professionali, Detersivi per piatti, Lubrificanti, Materassi da letto, Mobili in legno, Personal Computer, Pompe di Calore elettriche, a gas o ad assorbimento funzionanti a gas, Prodotti di carta trasformata, Prodotti igienici assorbenti, Prodotti tessili, Prodotti vernicianti, Riscaldamento ad acqua, Rivestimenti del suolo in legno, Rivestimenti del suolo di materie tessili, Rubinetteria per sanitari, Saponi, shampoo e balsami per capelli, Sorgenti luminose, Substrati di coltivazione, ammendanti, Televisioni, Tessuto-carta, Vasi sanitari a scarico d'acqua e orinatori.

<sup>11</sup> Edifici per uffici e Prodotti alimentari e mangimi, al momento esclusi per non creare confusione nel consumatore per la presenza già sul mercato dell'etichetta per il biologico (Reg. CE 834/2007), ma restiamo in attesa della decisione della Commissione.

<sup>12</sup> Newsletter Gli strumenti volontari per la gestione della sostenibilità in Emilia Romagna – edizione ottobre 2015.

prodotti agricoli-biologici e le etichette energetiche) o volontarie (tutti gli altri)<sup>13</sup>. Un esempio che potrebbe causare ambiguità è dato dalla certificazione ISO 14001 rilasciata da un ente terzo non accreditato che offre un livello di garanzia in meno rispetto a quella rilasciata da uno accreditato. Ultimamente anche gli enti pubblici si sono accorti di queste modalità “scorrette” di rilascio della certificazione e nei bandi di finanziamento per l’ottenimento delle certificazioni ambientali o per l’attribuzione di appalti sempre più spesso compare la frase “rilasciata da ente di certificazione accreditato” accanto al requisito del possesso di una certificazione ambientale.

Il nuovo codice degli appalti (D.lgs. 50/2016) stabilisce, agli articoli 69 e 87, che le certificazioni esibite dagli operatori economici devono essere rilasciate da enti terzi accreditati.

Il codice appalti dà un maggiore rilievo alle imprese certificate anche attraverso altre misure quali le riduzioni delle garanzie. Scendendo nel dettaglio dell’articolato del D.lgs. 50/2016, ai sensi dell’art.69 le Amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture o servizi con determinate caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono imporre nelle specifiche tecniche, nelle condizioni relative all’esecuzione dell’appalto un’etichettatura specifica come mezzo di prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondano alle caratteristiche richieste.

Qualora richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare che l’operatore economico soddisfa determinate norme di garanzia della qualità, compresa l’accessibilità per le persone con disabilità, le stazioni appaltanti riferiscono ai sistemi di garanzia della qualità basati sulla serie di norme europee in materia, certificati da organismi accreditati. Ai sensi dell’articolo 87 del Codice le stazioni appaltanti, quando richiedono la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell’operatore economico di determinati sistemi o norme di gestione ambientale, fanno riferimento al sistema dell’Unione di Ecogestione e audit (EMAS) o altri sistemi di gestione ambientale nella misura in cui sono conformi all’art.45 del Regolamento CE n. 1221/2009 (EMAS) o ancora altre norme di

---

13 Per approfondire i marchi e le etichette vai al Toolkit <http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/svilupp-sostenibile/riferimenti%20utili/toolkit-gpp/toolkit-gpp-er>

gestione ambientale fondate su norma europee o internazionali in materia, certificate da organismi accreditati per lo specifico scopo ai sensi del Regolamento CE n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio. Se gli operatori economici dimostrano di non avere la possibilità di ottenerli entro i termini richiesti per motivi non imputabili agli stessi operatori economici, l'amministrazione aggiudicatrice accetta altre prove documentali delle misure di gestione ambientale.

Il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni all'art. 93 prevede corpose riduzioni per le imprese certificate. Per fruire delle riduzioni delle garanzie l'operatore economico deve segnalare in sede di offerta il possesso del certificato fornendo idonea documentazione ai sensi delle norme vigenti. Di seguito si riporta un riepilogo delle certificazioni e delle riduzioni cumulabili e non previste.

Tipologia di appalti	Tipologia di certificazione	Riduzione della garanzia
Lavori, servizi e forniture	UNI ISO 9001	50%
Lavori, servizi e forniture	EMAS	30% cumulabile con la certificazione ISO 9001
Lavori, servizi e forniture	UNI ISO 14001	20% cumulabile con la certificazione ISO 9001
Servizi e forniture	Ecolabel per almeno il 50% dei beni oggetto del contratto	20% cumulabile con la certificazione (EMAS/ISO 14001; ISO 9001)
Lavori, servizi e forniture	UNI ISO 14064 rendicontazione delle emissioni di gas serra UNI ISO TS 14067 carbon footprint	15%
Servizi e forniture	Possesso del rating di legalità	30% (non cumulabile)

Tipologia di appalti	Tipologia di certificazione	Riduzione della garanzia
	Possesso del modello organizzativo 231	
Servizi e forniture	SA 8000	30% (non cumulabile)
Servizi e forniture	OHSAS 18001 (Sicurezza e salute dei lavoratori)	30% (non cumulabile)
Servizi e forniture	UNI ISO 50001 (Sistema di gestione energia) UNI 11352 (Energy service company)	30% (non cumulabile)
Servizi e forniture	ISO 27001 (sistema di gestione della sicurezza delle informazioni)	30% (non cumulabile)

Questa recente innovazione normativa darà un considerevole slancio anche al settore delle certificazioni ambientali volontarie, i cui possessori potranno confrontarsi con stazioni appaltanti sensibili e vedranno dischiudersi nuove opportunità di mercato per i propri prodotti e servizi ecosostenibili, ed un riconoscimento per l'impegno profuso per accrescere la propria sostenibilità ambientale.

#### ***Gli Acquisti Verdi come strategia di sostenibilità: gli aspetti sociali***

Negli ultimi anni, il concetto di GPP (Acquisti Verdi), ha subito un'evoluzione verso quello di Socially Responsible Public Procurement (SRPP), introducendo nelle procedure di acquisto pubbliche una nuova dimensione "etico-sociale" accanto a quella ambientale. Nella "Guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici" del 2011, la Commissione europea ha infatti utilizzato tale termine per indicare le iniziative di gara che prevedono l'inserimento di uno o più criteri sociali, relativi ad esempio al lavoro dignitoso, all'opportunità di occupazione, ai diritti umani e del lavoro, all'inclusione sociale, ecc.

In particolare, sono quattro i possibili ambiti del processo di acquisto in cui gli aspetti sociali possono essere inseriti e valorizzati:

- in fase di definizione dell'oggetto dell'appalto;
- tra i requisiti di partecipazione e di capacità tecnica del fornitore;
- come requisiti premianti all'interno dell'offerta tecnica;
- in fase di esecuzione del contratto.

I criteri sociali possono essere quindi indicati sia come requisiti minimi che il bene/servizio deve soddisfare o che il fornitore deve possedere per partecipare alla procedura, sia - in caso di procedura aggiudicata all'offerta economicamente più vantaggiosa - come requisiti premianti, che garantiscono un punteggio aggiuntivo alle offerte tecniche delle imprese che dimostrano il rispetto di determinate condizioni.

Il rispetto di determinate condizioni sociali può poi essere richiesto nella fase di post-aggiudicazione, a garanzia dell'eticità della fase di esecuzione contrattuale. Su questo tema, il riferimento a livello nazionale è il D.M. del 6 giugno 2012, che ha promosso l'adozione della *"Guida per l'integrazione dei criteri sociali negli appalti pubblici"*, allo scopo di "consentire la verifica lungo la catena di fornitura del rispetto dei diritti umani fondamentali e degli standard minimi relativi alle condizioni di lavoro".

La Guida vuole essere un utile strumento per contrastare fenomeni di sfruttamento del lavoro (minorile, piuttosto che nero, sottopagato, ecc.), promuovere la legalità in tutte le imprese della catena di approvvigionamento, tutelando i diritti fondamentali dei lavoratori e contrastando concorrenza sleale o altri aspetti negativi legati ad acquisti ed appalti.

A livello regionale, già dal 2011 Intercent-ER ha intrapreso un percorso di valorizzazione delle imprese socialmente responsabili, premiando, accanto alle aziende che operano secondo i principi del GPP, le imprese che rispondono a requisiti di ambito sociale.

Riconoscere e premiare prassi socialmente responsabili rappresenta infatti secondo Intercent-ER il modo migliore per ottimizzare ulteriormente l'impiego di risorse pubbliche

e contribuire allo sviluppo un mercato socialmente consapevole, tanto sul versante dell'offerta di beni e servizi che sul lato stesso della domanda.

Si va quindi verso un'ottica non solo di appalti pubblici verdi ma di appalti pubblici sostenibili, nel significato più completo di questo aggettivo, pur nella presenza di alcune difficoltà che ad oggi oggettivamente rallentano la diffusione di questo processo virtuoso.

### L'economia circolare nella Regione E-R

Ricollegandoci al tema dell'economia circolare, come già approfondito nel paragrafo sulla normativa europea, sul piano regionale, occorre tenere in considerazione la recente disciplina sull'economia circolare ai sensi della L.R. n. 16 del 5 ottobre 2015 "*Disposizioni a sostegno dell'economia circolare, della riduzione della produzione dei rifiuti urbani, del riuso dei beni a fine vita, della raccolta differenziata e modifiche alla legge regionale 19 agosto 1996, n. 31 (Disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi)*", nell'ambito della quale sono previste diverse misure d' incentivazione alla riduzione dei rifiuti non inviati a riciclaggio e quindi alla prevenzione anche con finalità d'implementazione di sistemi di tariffazione puntuale, e per la realizzazione dei centri comunali per il riuso e per progetti comunali di riduzione della produzione di rifiuti. In particolare all'art. 3 della legge è previsto nello specifico che la Regione, nell'ambito delle politiche della promozione degli acquisti verdi ai sensi della legge regionale 29 dicembre 2009, n. 28 (Introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione), promuove l'acquisto e l'utilizzo di materiali riutilizzabili nei servizi di refezione pubblica, nonché i centri comunali per il riuso, quali strutture dove portare i beni di cui il possessore non intende più servirsi, ma ancora suscettibili di vita utile, nelle condizioni in cui sono o tramite ripristino funzionale, attraverso pulizia, smontaggio, riparazione o altra manutenzione atta al loro reimpiego, per la cui concreta realizzazione sono definite dalla Regione apposite linee guida applicative.

A tale scopo i Comuni, o loro aggregazioni, possono richiedere un contributo per sostenere i costi di realizzazione di centri comunali o sovracomunali del riuso che siano rispondenti alle linee guida applicative emanate dalla Regione Emilia Romagna ai sensi

dell'art. 3 comma 11 della L.R. 16/2015, nonché richiedere un contributo per specifici progetti di riduzione della produzione di rifiuti. Sotto quest'ultimo aspetto sono previsti finanziamenti (tramite apposito fondo istituito e regolamentato da Atersir – Agenzia territoriale Emilia) per progetti e azioni coerenti con i principi della L.R. 16/2015 e con gli obiettivi del nuovo Piano Regionale di Gestione Rifiuti (PRGR), approvato con Deliberazione n. 67 del 3 maggio 2016, come ad esempio la riduzione del consumo di beni usa e getta e misure di Green Public Procurement *ulteriori rispetto agli obblighi di legge*.

## 2.2 Gli altri strumenti di acquisto per le Pubbliche amministrazioni e i possibili elementi di rilievo in termini di sostenibilità ambientale

### Il Mercato elettronico di Consip e di Intercent-ER

Come è noto i decreti sulla revisione della spesa hanno fortemente inciso sulla normativa in tema di programma di razionalizzazione degli acquisti ad opera della P.A. e riguardo alle forme di acquisto, in termini di procedure come nel caso della centralizzazione degli appalti soprattutto di servizi e forniture e dei soggetti deputati a svolgere tale attività.

Sul piano nazionale Consip (società per azioni di cui è azionista unico il Ministero dell'Economia e delle Finanze - MEF), svolge attività di consulenza e assistenza a favore delle Amministrazioni pubbliche nell'ambito degli acquisti di beni e servizi (public procurement) avendo la missione di promuovere l'evoluzione dei processi della PA e operando attraverso le opportunità offerte dalla tecnologia ICT e dal mercato.

Rispetto a quanto riportato nel Piano regionale per il GPP 2013-2015, l'evoluzione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa negli ultimi anni ha portato, da un lato ad una continuità della politica nazionale di riduzione e razionalizzazione della spesa, dall'altra ad una qualificazione della spesa pubblica in termini più qualitativi e conformemente alla politica di centralizzazione della spesa approvata oggi con le disposizioni in materia contenute nel D.lgs. n. 50/20016. Si fa riferimento in particolare al DL 7 maggio 2012, n. 52 recante «Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica» convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94; al D.L. 6 luglio 2012, n. 95 recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con

invarianza dei servizi ai cittadini» convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012; al D.L. 24 aprile 2014, n. 66 recante «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale» e, in ultimo, anche la legge di stabilità per il 2016 (L. 28 dicembre 2015, n. 208) che pongono diversi obblighi in capo alle amministrazioni pubbliche quali fra quelli più rilevanti sono:

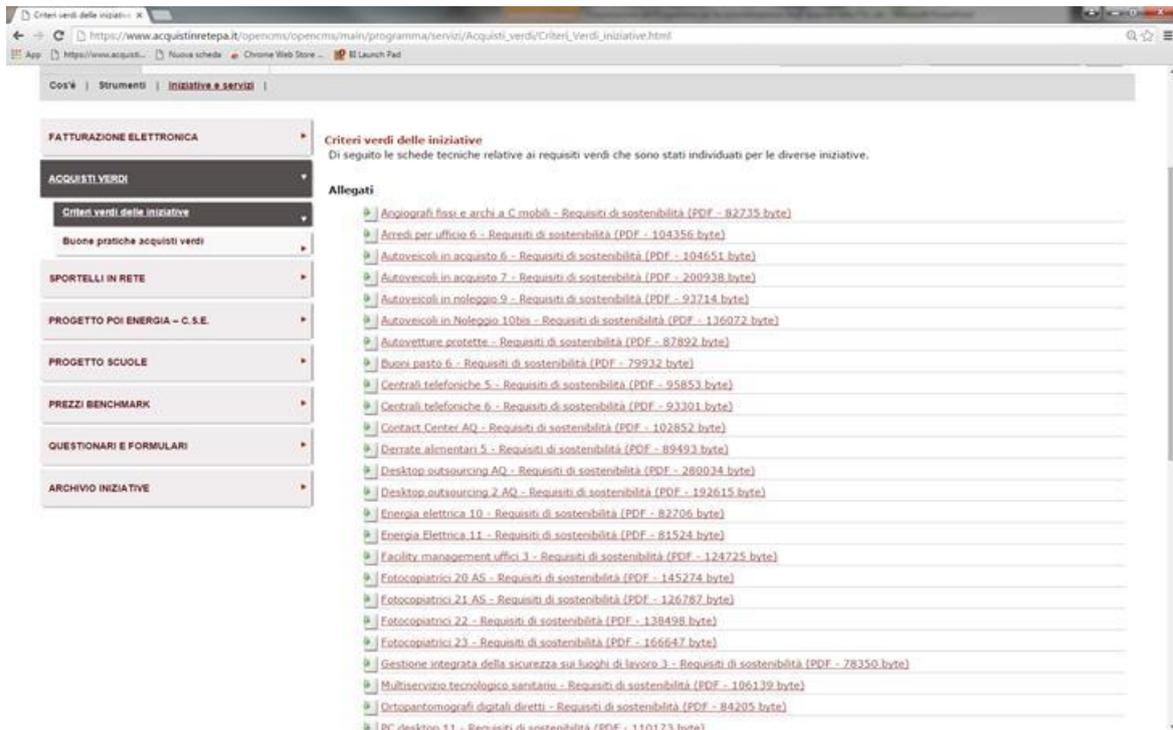
- l'obbligo di ricorso a tutte le convenzioni Consip disponibili per le amministrazioni centrali, superando il precedente sistema secondo cui erano obbligatorie soltanto le categorie merceologiche individuate con apposito regolamento;
- l'obbligo per tutte le P.A. di ricorrere al MePA (ovvero ad altri mercati elettronici, sistema telematico della centrale regionale di riferimento) per gli acquisti sottosoglia;
- l'obbligo, per le ASL di ricorrere alle convenzioni Consip se non sono operative Convenzioni delle centrali regionali di acquisto;

Inoltre, in modo più generalizzato, fermi restando gli obblighi esistenti, individuazione di 7 merceologie specifiche (con possibilità di individuazione di ulteriori merceologie con DM) per le quali tutte le P.A. e le società dell'elenco ISTAT hanno l'obbligo di approvvigionarsi attraverso Convenzioni, Accordi Quadro (AQ) o ricorso a sistemi di negoziazione di Consip o della Centrale di committenza di riferimento (salva la possibilità di acquisti autonomi a prezzi inferiori). Detti obblighi si riverberano sulla validità degli acquisti e, di conseguenza, sui pagamenti agli operatori economici selezionati, come nel caso della nullità dei contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionamento attraverso strumenti messi a disposizione da Consip salvo, per le amministrazioni centrali, nel caso di stipula di un contratto ad un prezzo più basso rispetto ai parametri prezzo-qualità degli strumenti di acquisto Consip (Articolo 1 comma 1).

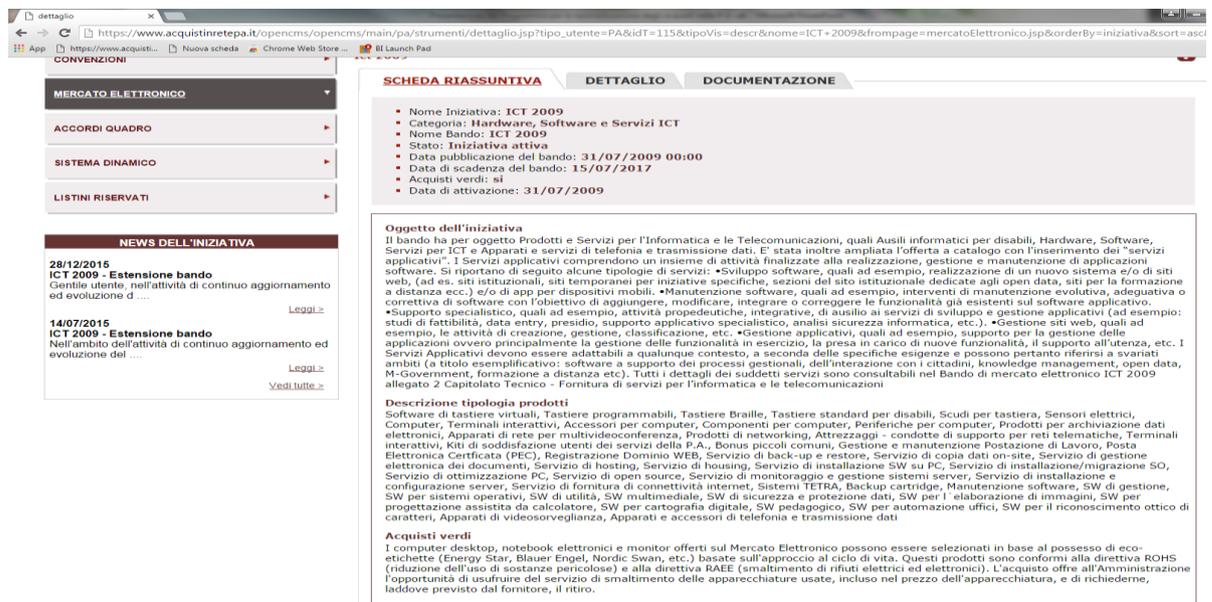


In tutti gli acquisti, effettuati mediante gli strumenti e i servizi messi a disposizione di Consip<sup>14</sup>, è possibile introdurre gli aspetti ambientali. Anche per quanto riguarda il mercato elettronico, data la possibilità di accedere per le PP.AA. che intendono acquistare attraverso criteri di sostenibilità ambientale (e sociale), nell’ambito della piattaforma medesima, alla sezione “ACQUISTI VERDI”;

<sup>14</sup> Fonte e schemi tratti dalla Presentazione “Il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A.” Dott. Ferdinando Gemma, Consip nell’ambito del corso “L’aggiudicazione dei contratti pubblici con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa e il green public procurement” organizzato da Ervet s.p.a. (dicembre 2015 – marzo 2016).



nonché attingendo ai criteri “verdi” già predeterminati da Consip in una sorta di capitolato “verde” d’appalto già predeterminato.



A livello regionale il **mercato elettronico di Intercent-ER** è uno strumento di negoziazione digitale messo a disposizione delle P.A. del territorio regionale per l'acquisto in autonomia di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario. Nello specifico, i Punti

Ordinanti delle Amministrazioni sottopongono Richieste di Offerta (RdO) a fornitori precedentemente abilitati da Intercent-ER, svolgendo per via telematica tutta la procedura. In sede di abilitazione, alle imprese è chiesto di evidenziare il possesso di determinate certificazioni ambientali o sociali: le P.A. del territorio possono pertanto scegliere di rivolgere le proprie RdO a quelle aziende che dimostrano una maggiore sensibilità ambientale ed etica.

### Gli appalti pre-commerciali

All'interno delle politiche di GPP, si potrebbe valutare opportunamente l'inserimento del *Pre-commercial procurement* (di seguito PCP), come possibile sviluppo del filone relativo alla Ricerca e Sviluppo. In questo caso occorre prima valutare le effettive azioni e misure oggetto di finanziamento e grado di innovazione ai fini dell'introduzione dello strumento dei contratti di pre-commercial ad opera delle amministrazioni pubbliche.

Gli appalti pre-commerciali sono sostanzialmente contratti di appalto di servizi di Ricerca&Sviluppo, ossia afferiscono a quei servizi che permettono un progresso tecnico-scientifico nella ricerca di base, nella ricerca applicata, nello sviluppo sperimentale e nelle fasi precedenti la commercializzazione dei prodotti. Essi si riferiscono allo sviluppo di soluzioni innovative non ancora presenti sul mercato e per le quali è prevista una produzione limitata di prodotti nell'ambito di servizi sperimentali.

Con il PCP la ricerca è mirata a un progetto in cui l'innovazione è l'elemento caratterizzante; i rischi e i benefici devono essere suddivisi tra l'acquirente pubblico e le imprese, con un cofinanziamento da parte delle imprese aggiudicatarie.

Anche il Presidente dell'ANAC con la Comunicazione del 9 marzo 2016 (prima dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 50/2016), aveva precisato che gli appalti pubblici pre-commerciali devono prevedere:

- *la condivisione dei rischi e dei benefici alle condizioni di mercato tra acquirente pubblico e soggetti aggiudicatari per lo sviluppo di soluzioni innovative, non già presenti sul mercato, a partire dall'ideazione fino allo sviluppo iniziale di quantità*

*limitate di prodotti o servizi sperimentali idonee a risolvere un problema irrisolto e tecnologicamente complesso, posto dall'acquirente pubblico;*

- *la clausola di non esclusiva, in funzione della quale la stazione appaltante non riserva al suo uso esclusivo i risultati derivanti dalle attività di R&S;*
- *il cofinanziamento da parte delle imprese aggiudicatarie.*

In altri termini – si afferma sempre nel Comunicato citato - *affinché un servizio di ricerca e sviluppo scientifico/tecnologico sia escluso dall'ambito di applicazione del Codice Appalti, l'esito della ricerca scientifica deve essere obiettivamente incerto: ciò significa che questi appalti non possono essere diretti a realizzare soluzioni già esistenti sul mercato prima che sia indetta la gara, o, comunque, facilmente ripetibili. Al contrario, attraverso tale tipologia contrattuale si mira a realizzare un progetto altamente innovativo, idoneo a risolvere - con mezzi sperimentali - un problema tecnologicamente complesso della stazione appaltante, non rientrante quindi tra i servizi di ricerca svolti in modo permanente nell'ambito delle PP.AA. (come i servizi di consulenza e/o formazione).*

In relazione alla disciplina applicabile, detto comunicato aveva inoltre chiarito che a tali contratti, anche se riguardanti servizi esclusi dall'ambito di applicazione del Codice Appalti, erano comunque sottoposti ai principi generali di derivazione comunitaria propri dell'evidenza pubblica, tra cui i principi di trasparenza e concorrenza, non discriminazione, efficacia e economicità delle procedure.

La direttiva appalti 2014/24/UE, all'art. 14, ha disciplinato l'ambito di applicazione del PCP, rispetto alla disciplina sui contratti pubblici, e tale norma oggi è stata recepita nel nostro ordinamento dall'art. 158 del nuovo Codice dei contratti pubblici che ha ripreso i contenuti della disposizione europea citata. Il legislatore nazionale ha così circoscritto l'ambito di applicazione dei contratti pubblici, definibili tali, qualora afferenti a ricerca e sviluppo, e quelli definibili di PCP come di seguito riportato:

**D.lgs. n. 50/2016:**

*Art. 158. (Servizi di ricerca e sviluppo)*

*1. Relativamente ai servizi di ricerca e sviluppo le disposizioni di cui al presente codice si applicano esclusivamente ai contratti per servizi di ricerca e sviluppo identificati con i codici CPV da 73000000-2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 o 73430000-5, purché siano soddisfatte entrambe le seguenti condizioni:*

***a) i risultati appartengono esclusivamente all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore, affinché li usi nell'esercizio della sua attività;***

***b) la prestazione del servizio è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore.***

*2. Le stazioni appaltanti possono ricorrere, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 4 del presente codice, agli appalti pubblici pre-commerciali, destinati al conseguimento di risultati non appartenenti in via esclusiva all'amministrazione aggiudicatrice e all'ente aggiudicatore perché li usi nell'esercizio della sua attività e per i quali la prestazione del servizio non è interamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'ente aggiudicatore, così come definiti nella comunicazione della Commissione europea COM 799 (2007) del 14 dicembre 2007, nelle ipotesi in cui l'esigenza non possa essere soddisfatta ricorrendo a soluzioni già disponibili sul mercato.*

L'ANAC, sempre nel medesimo Comunicato, oltre a chiarire le caratteristiche essenziali degli appalti pre-commerciali, limitando l'ambito di applicazione ed i confini di questa categoria, ha poi elencato le principali tipologie di servizi che possono essere oggetto di appalto pre-competitivo. Gli ambiti tipo entro cui è ammesso il *Pre-commercial procurement* (PCP) sono normativamente indicati all'art. 20 co. 3-bis del D.l. 22 giugno 2012, n. 83 s.m.i. (c.d. Decreto Sviluppo) e riguardano, in conformità al programma europeo Horizon2020:

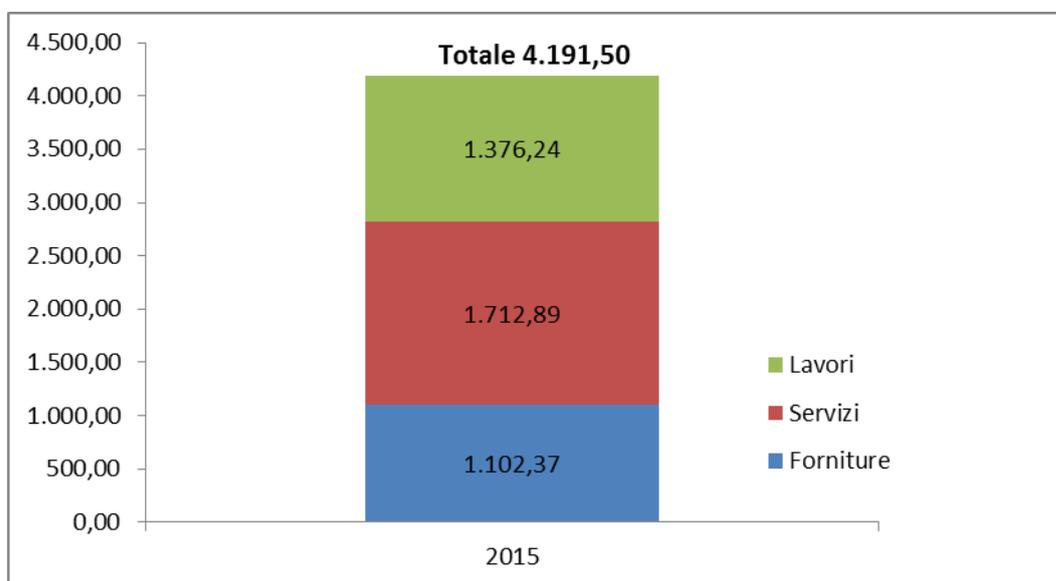
- lo sviluppo delle comunità intelligenti
- la produzione di beni pubblici rilevanti
- la rete a banda ultra-larga, fissa e mobile, ed i servizi connessi
- la valorizzazione digitale dei beni culturali e paesaggistici
- i trasporti e la logistica
- la difesa e la sicurezza.

Infine, l'ANAC ha elencato nuove tipologie di servizi di ricerca e sviluppo tecnologico che possono costituire oggetto di Pre-commercial Procurement tra cui quelli relativi a:

- area sanitaria, per assicurare cure di elevata qualità a prezzi accessibili
- **efficientamento energetico**
- **sostenibilità ambientale e lotta ai cambiamenti climatici.**

### 3. Capitolo – Acquisti pubblici e territorio

Come abbiamo visto nel precedente capitolo, oggi il contesto normativo sta cambiando e viviamo una fase di crescente attenzione ai prodotti *green* sia nel pubblico che nel privato: le prospettive per il consolidamento della politica del GPP (*Green Public Procurement*) sono positive. L'amministrazione regionale, alla luce dell'esperienza maturata, intende rafforzare l'impegno con il presente Piano d'Azione regionale, da attuare in collaborazione con l'Agenzia regionale Intercent-ER, con una maggiore determinatezza verso la promozione dell'innovazione e della certificazione ambientale dei prodotti con interventi di promozione della sostenibilità ambientale nei settori economici più strategici per la Regione. Il GPP può essere uno strumento non solo di politica ambientale, ma anche di politica economica; tale considerazione deriva dall'importanza economica che assumono gli appalti pubblici: solo nel 2015 la **spesa pubblica**<sup>15</sup> in **Emilia Romagna** per gli affidamenti (d'importo maggiore uguale ai 40.000,00 euro) di lavori, servizi e forniture **ammontava a 4,2 miliardi di euro**<sup>16</sup> (Figura 6).



<sup>15</sup> Si riferisce alla spesa dell'amministrazione regionale e gli enti territoriali.

<sup>16</sup> Fonte dati: Rapporto "I contratti pubblici di lavori, forniture e servizi in Emilia-Romagna nel 2015" Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture della Regione Emilia - Romagna – ERVET luglio 2016

**Figura 6 – Spesa pubblica in Emilia Romagna (lotti di forniture, servizi e lavori d’importo ≥ 40.000,00 €)**

La spesa più consistente ha interessato gli appalti di servizi (1,7 miliardi rappresentanti il 12% del totale nazionale); a seguire gli affidamenti di lavori (1,4 miliardi rappresentanti all’incirca il 15% del totale nazionale e gli appalti di forniture (1,1 miliardi, rappresentanti all’incirca il 7% del totale nazionale).

Nella tabella 2 si riporta la ripartizione dei costi in Emilia Romagna e in Italia per tipologia di spesa (forniture, servizi e lavori) e per tipologia di contratto (affidamenti diretti; stipula di convenzione o accordi quadro concluse da Centrali di acquisto; Centrali uniche di committenza o altri soggetti e affidamenti in adesione a convenzioni o accordi quadro)<sup>17</sup>.

**Tabella 2 – Appalti per forniture, servizi e lavori in Emilia Romagna e in Italia**

Anno 2015	Forniture (Mln)		Servizi (Mln)		Lavori (Mln)	
	E-R	Italia	E-R	Italia	E-R	Italia
Affidamenti	272,40	6.297,96	1.036,35	11.802,46	1.376,09	9.219,68
Convezioni e accordi quadro	540,13	5.711,57	495,27	1.581,90		
Adesioni a convezioni e accordi quadro	289,77	3.892,37	181,15	715,06		
<b>TOTALE</b>	<b>1.102,30</b>	<b>15.901,90</b>	<b>1.712,77</b>	<b>14.099,42</b>	<b>1.376,09</b>	<b>9.219,68</b>

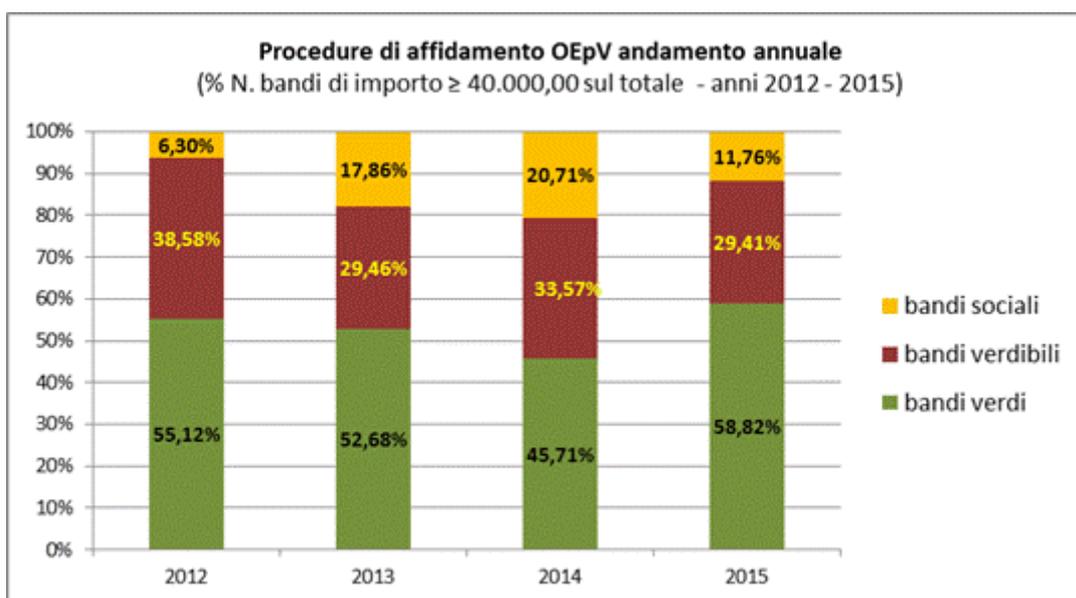
Elaborazioni ERVET su dati SITAR

Facendo un *focus* sulle procedure di affidamento (di importo ≥ 40.000,00) aggiudicate con l’offerta economicamente più vantaggiosa (OEpV) analizzate attraverso il SITAR<sup>18</sup>, emerge

<sup>17</sup> Fonte dati: Rapporto “I contratti pubblici di lavori, forniture e servizi in Emilia-Romagna nel 2015” Osservatorio regionale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture della Regione Emilia - Romagna – ERVET luglio 2016.

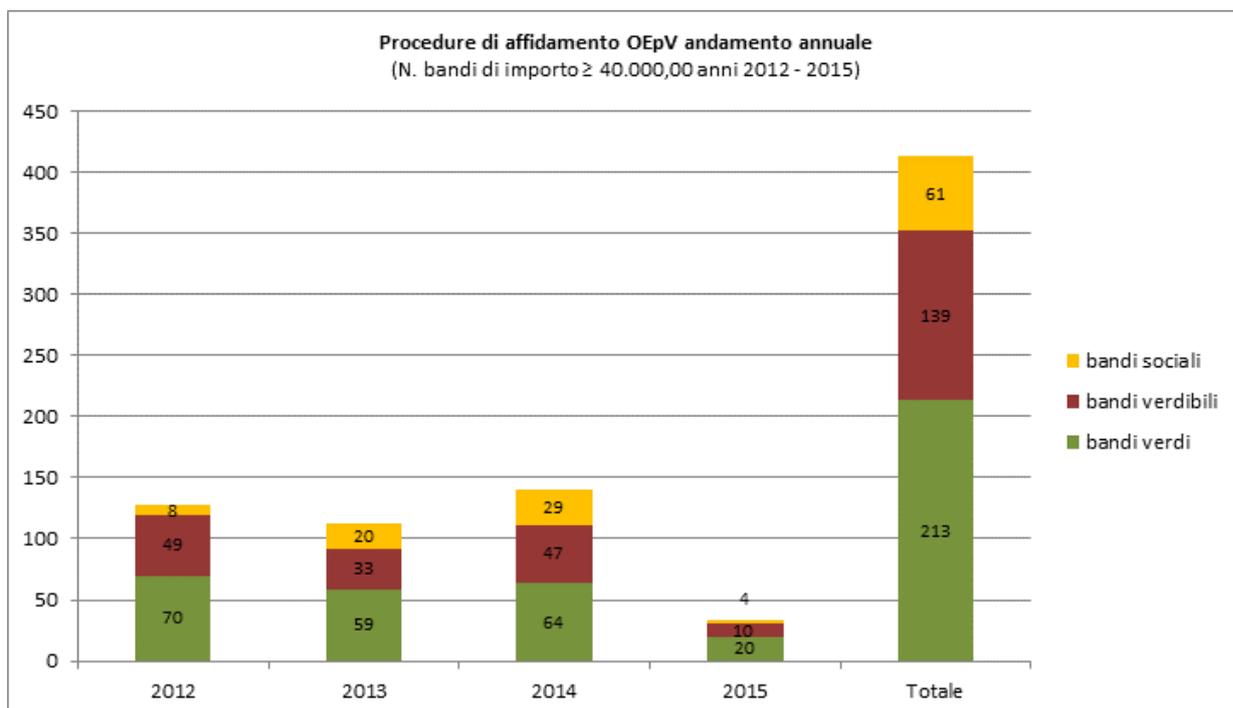
<sup>18</sup> Sono stati analizzati 1.769 bandi dai quali sono stati esclusi 741 bandi non “verdibili” (ovvero le procedure di affidamento di beni, servizi e lavori per i quali non esistono criteri ambientali applicabili) e 615 bandi non valutabili in quanto non era disponibile il capitolato speciale d’appalti e/o il disciplinare di gara. I bandi al 2015 riguardano il monitoraggio effettuato al 25 settembre. Nella valutazione sono stati utilizzati i seguenti riferimenti: la data di aggiudicazione definitiva; gli importi a base d’asta (esclusa l’IVA). Il rapporto completo verrà reso disponibile nella sezione dedicata al GPP sul portale ER Ambiente.

come nel periodo 2012-2015 quasi stabilmente oltre il 50% dei bandi si caratterizza per la presenza di criteri di *preferibilità ambientale* (i cosiddetti bandi verdi)<sup>19</sup> e in media oltre il 13% di bandi con criteri sociali. Una parte non irrilevante (in media più del 30%) è rappresentata poi da bandi “*verdibili mancati*”, ovvero quei bandi che potevano avere una connotazione ambientale, ma per i quali non sono stati utilizzati i criteri ambientali nella procedura di gara.



Elaborazioni ERVET su dati SITAR

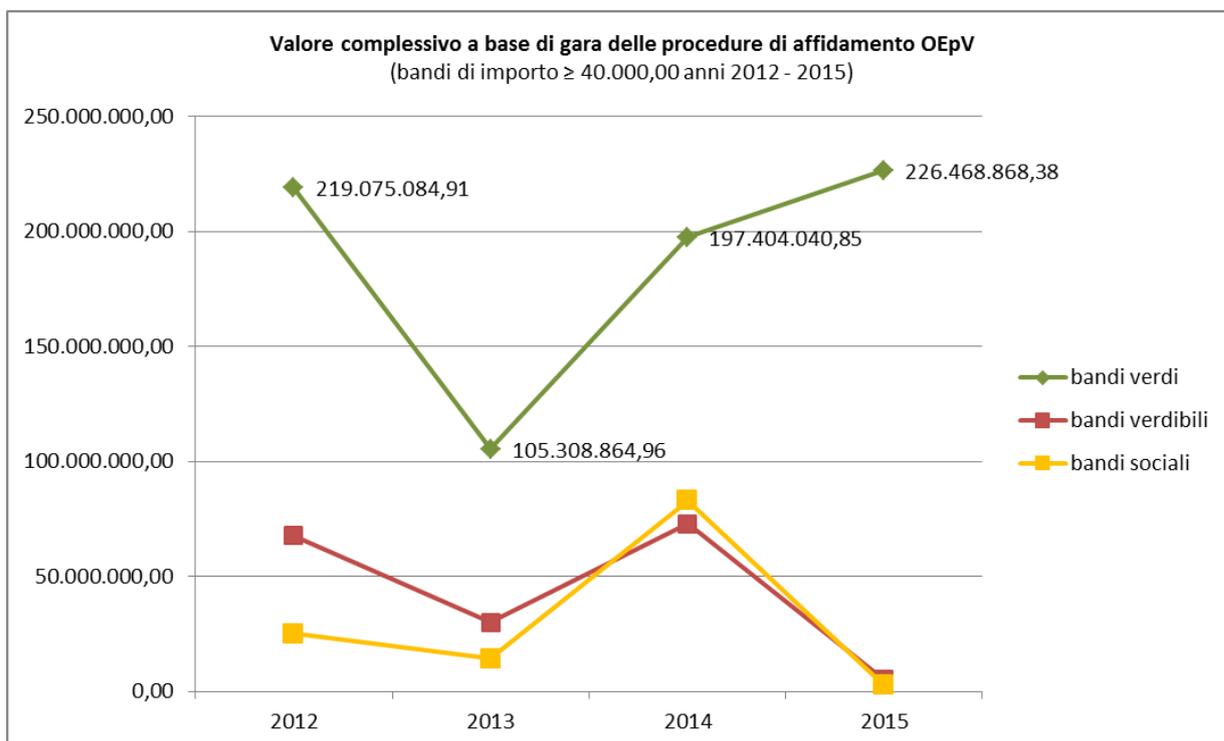
<sup>19</sup> Sono stati considerati bandi verdi quei bandi contenenti almeno due criteri ambientali.



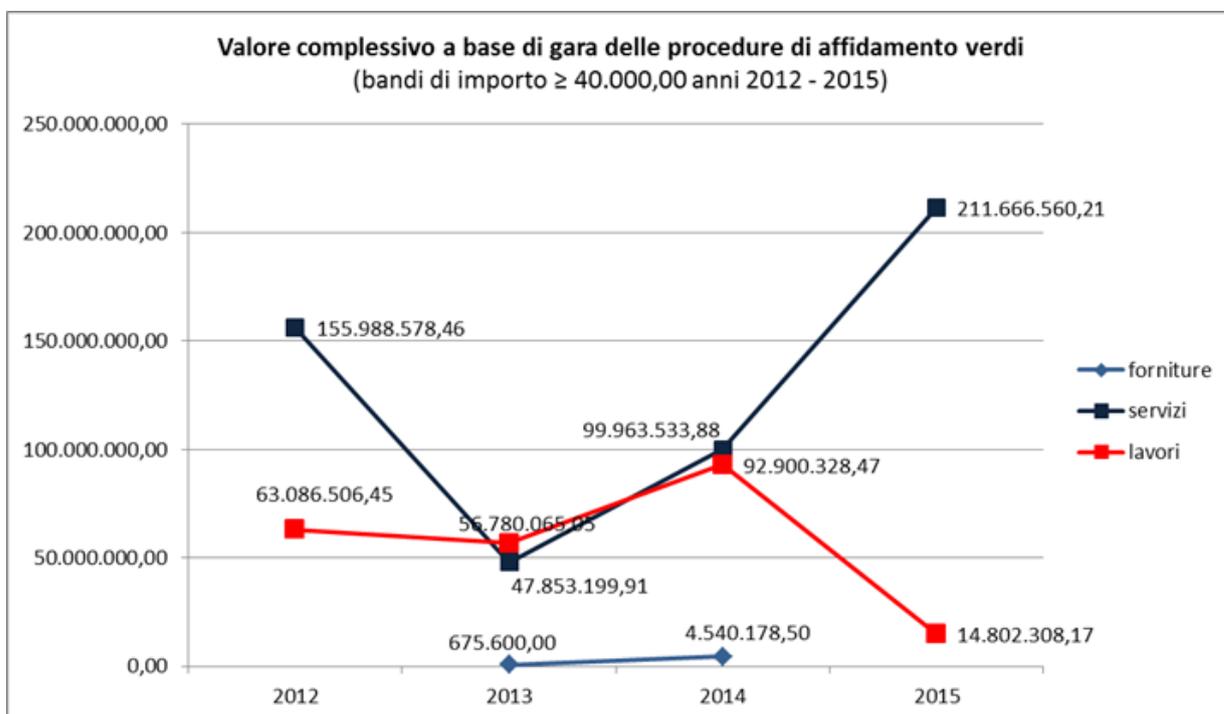
**Elaborazioni ERVET su dati SITAR**

I bandi verdi, negli ultimi quattro anni, hanno movimentato in totale 748.256.859,10 €.

Nel 2015, 20 bandi verdi e in prevalenza di servizi, hanno movimentato 226.468.868,38 €.

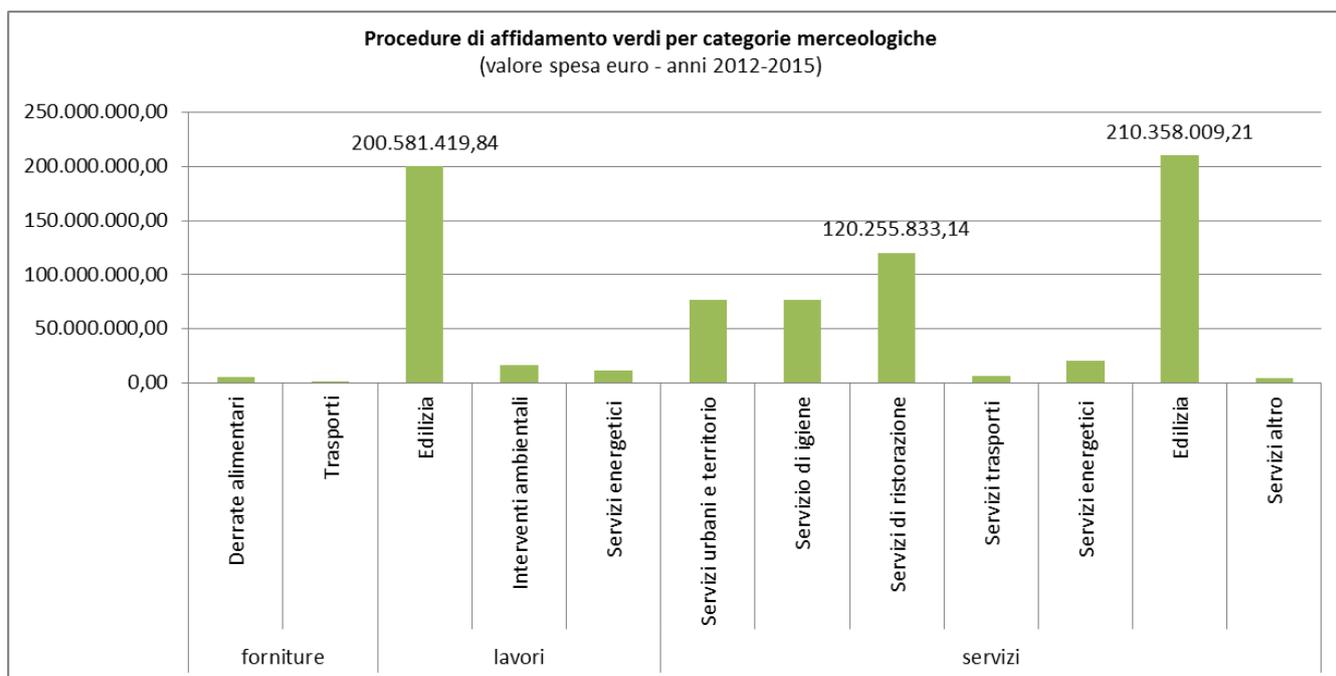


### Elaborazioni ERVET su dati SITAR



### Elaborazioni ERVET su dati SITAR

Sempre nel 2015, la spesa più consistente ha interessato gli affidamenti di servizi (211.666.560,21 €) e gli affidamenti di lavori (14.802.308,17 €). Gli affidamenti di forniture, invece, sono stati rilevati solo negli anni 2013 e 2014 con valori, sia in numero che in valore economico, inconsistenti.



#### Elaborazioni ERVET su dati SITAR

Le categorie merceologiche<sup>20</sup> che caratterizzano la spesa “verde” riguardano, in particolare, il settore dell’edilizia, sia per i servizi (210.358.009,21 € spesi per la gestione e manutenzione delle strade e degli impianti) che per i lavori (200.581.419,84 € investiti in costruzioni e ristrutturazioni di edifici e realizzazione di strade). Anche il settore della ristorazione da un notevole contributo alla spesa verde dei servizi, con un ammontare pari a 120.255.833,14 €.

Dall’analisi effettuata emerge chiaramente che c’è ancora da lavorare per coprire quel *gap* rappresentato dai bandi “*verdibili mancati*” (all’incirca il 33%) e quindi ci sono ampi margini di miglioramento per orientare la spesa pubblica verso il GPP.

<sup>20</sup> Le categorie merceologiche sono state individuate e classificate sulla base dei CAM ministeriali che ne individua 11 categorie.

Gli appalti pubblici possono determinare le tendenze della produzione e del consumo e, grazie ad una maggiore domanda di beni ecologici da parte delle Pubbliche Amministrazioni (PP.AA.), possono creare o ampliare i mercati di prodotti e servizi meno nocivi per l'ambiente, oltre ad incentivare le imprese a sviluppare tecnologie ambientali. Questo è il motivo principale per il quale gli acquisti pubblici verdi non devono essere visti solo come uno strumento di politica ambientale, bensì come una scelta di politica economica.

Riconoscendo il ruolo del GPP, gli Enti Pubblici possono cogliere tutti i benefici che derivano dalla sua adozione, andando a creare le condizioni necessarie affinché, all'interno dell'organizzazione, sia definito un adeguato sistema di *governance*. In tal senso, anche alla luce delle disposizioni del D.lgs. 50/2016 (descritte nel Capitolo 2) che introducono elementi del tutto nuovi nella gestione delle procedure pubbliche di affidamento dei contratti, un Piano di azione degli acquisti sostenibili può rappresentare uno strumento più efficace per mettere a sistema istituti quali:

- la definizione degli elementi di valutazione nell'ambito del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- i potenziali metodi di valutazione del ciclo di vita (LCC);

nonché per rendere più efficiente la rispondenza ai requisiti (che saranno definiti a livello nazionale per l'istituzione dell'apposito elenco ANAC) per la qualificazione del complesso delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, servizio o lavoro (ai sensi dell'art. 38 del Decreto n. 50).

In tema di programmazione e progettazione, il legislatore già con la Legge Regionale n. 28/2009, all'art. 2, aveva previsto che, oltre alla Regioni, le Province e i Comuni, con popolazione residente pari o superiore ai 5000 abitanti, approvassero un proprio *"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"*. Un elemento utile per l'adempimento di tale obbligo (seppur senza sanzione) da parte degli enti locali, è offerto dall'art. 21 del Decreto n. 50 che disciplina il programma delle acquisizioni delle stazioni appaltanti, ove al comma 1 è previsto che le amministrazioni

aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori adottino il programma biennale degli acquisti di beni e servizi (oltre al programma triennale dei lavori pubblici previsto anche in vigore dell'abrogata disciplina sui contratti pubblici). Sotto questo aspetto i responsabili dei diversi approvvigionamenti potrebbero così mettere in connessione il Piano dell'ente per la sostenibilità delle acquisizioni di lavori, servizi e forniture con gli strumenti di programmazione contenuti nella disciplina in materia.

### 3.1 Iniziative intraprese per il GPP dagli enti territoriali

Guardando alle esperienze degli Enti che hanno intrapreso un percorso per l'adozione degli acquisti pubblici verdi, è possibile individuare sia i risultati che si possono raggiungere, sia le criticità che devono essere affrontate. Avendo ben chiari i risultati attesi dall'adozione di una politica del GPP, è possibile promuoverne l'attuazione e definirne i contenuti strategici e operativi. In linea generale, i benefici che si possono ottenere adottando il GPP sono i seguenti:

- razionalizzazione dei processi di acquisto e di consumo di beni e servizi;
- riduzione degli impatti ambientali dell'Ente;
- riduzione dei costi lungo il ciclo di vita dei beni e servizi acquistati;
- maggiore competitività del sistema prodotti locale attraverso la diffusione di tecnologie ambientali;
- miglioramento della qualità delle filiere prodotti collegate alla fornitura di beni/servizi ed opere pubbliche;
- raggiungimento di obiettivi settoriali e di politica ambientale già definiti o in via di definizione da parte dell'Ente (ad es. obiettivi contenuti nei Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile-PAES, nelle strategie per la riduzione dei rifiuti; nei Piani per la qualità dell'aria).

Riguardo a quest'ultimo punto alcune indicazioni interessanti possono essere ricavate analizzando le azioni programmate dagli enti locali che hanno aderito all'iniziativa Patto dei Sindaci elaborando un proprio Piano di Azione per l'Energia Sostenibile (PAES). Il Patto dei Sindaci nella sua versione originale prevede che il Comune si impegni a ridurre le proprie emissioni di gas serra del 20% entro il 2020 programmando una serie di azioni per

la sostenibilità energetica del territorio, molte delle quali ricadono nell'ottica del GPP. Nella nuova versione, cui i Comuni possono aderire a partire dalla fine del 2015, l'orizzonte temporale viene spostato al 2030 e gli obiettivi da perseguire vengono integrati con i temi dell'adattamento al cambiamento climatico, e della sicurezza e disponibilità di energia, ampliando la portata strategica dell'applicazione locale. A luglio 2016 i Comuni aderenti all'iniziativa in Emilia Romagna sono 294 su 348<sup>21</sup> di cui 288 hanno già preparato e presentato il proprio PAES. Una recente indagine condotta da ERVET attraverso la piattaforma CLEXi<sup>22</sup> rileva che un insieme di 58 comuni emiliano-romagnoli hanno inserito 925 azioni classificabili come GPP su un totale di 1.159 azioni<sup>23</sup> analizzate. Le azioni prevalenti riguardano gli interventi di efficientamento energetico degli edifici e i trasporti.

---

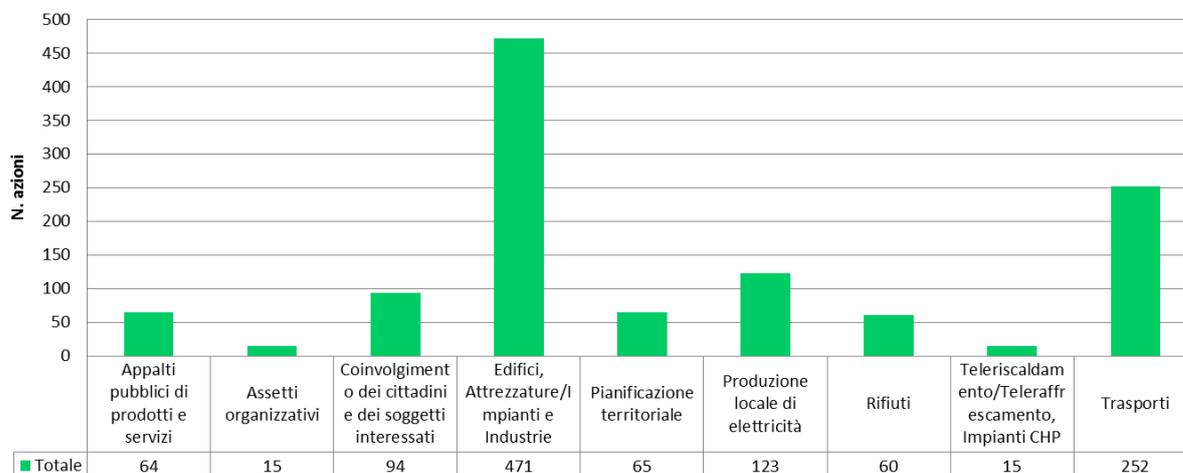
<sup>21</sup> I numeri riportati fanno riferimento alla suddivisione amministrativa precedente ai processi di fusione tra comuni attualmente in corso, rispetto alla quale si attende anche un adeguamento della programmazione tramite i PAES.

<sup>22</sup> CLEXi è la piattaforma web, gestita da ERVETe istituita dalla Regione Emilia Romagna – Assessorato Ambiente, difesa del suolo e della costa, nell'ambito del progetto pilota "Realizzazione di Piani Clima nelle province e nei Comuni capoluogo" finanziata dal Piano di Azione per un futuro Sostenibile nel 2010. CLEXi è resa disponibile ai Comuni dalla Regione Emilia-Romagna come possibile strumento a supporto della preparazione, gestione e monitoraggio dei PAES e delle misure contenute nei PAES. L'indagine è stata condotta nel novembre 2015.

<sup>23</sup> I dati sono stati elaborati sui comuni e unioni di comuni che avevano un account attivo sulla piattaforma clexi a novembre 2015.

### Azioni (tutti i settori PAES)

(totale: 1159 azioni)



I dati presentati sono frutto di indagini portate avanti nell'ambito di progetti avviati dalla Regione Emilia-Romagna correlati ma non direttamente riconducibili al Piano triennale per la sostenibilità degli acquisti della Pubblica Amministrazione 2013-2015 per il quale è tuttora in fase di implementazione il sistema di monitoraggio degli appalti verdi regionali.

### 3.2 Dalla strategia all'azione

A partire dalla consapevolezza, dei benefici ottenibili dall'adozione del GPP, che dovrebbe tradursi in una manifestazione concreta della volontà politica dell'Ente attraverso l'emanazione di un atto ufficiale, va definito un quadro di interventi che deve consentire la definizione di obiettivi a livello trasversale, l'individuazione di un programma di azioni e la creazione di un sistema di competenze adeguato, che veda coinvolti settori e funzioni chiave per l'attuazione del GPP. Se, infatti da un lato, il mancato riconoscimento dei benefici, anche economici, del GPP comporta ancora oggi una scarsa adesione delle amministrazioni pubbliche, dall'altro, è vero che è indispensabile un'azione di pianificazione strategica dell'introduzione del GPP, si rischia di sottovalutare le difficoltà che possono emergere in fase attuazione. Va anche detto che, benché l'adozione del Piano di Azione Nazionale per il GPP e la pubblicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) relativi a molte categorie merceologiche hanno fatto sì che le Amministrazioni

Pubbliche abbiano riferimenti puntuali per l'integrazione delle procedure di gara, la gestione dei criteri ambientali richiede, comunque, competenze specifiche ed adeguamenti nelle procedure amministrative ed organizzative. Ciò è particolarmente rilevante per le fasi di dialogo con il mercato, di valutazione delle offerte in sede di gara e di verifica e controllo in fase di esecuzione dei contratti. Occorre, quindi, innanzitutto rimuovere gli ostacoli che possono rallentare l'introduzione degli acquisti verdi, come risulta dalle diverse indagini condotte negli enti, che generalmente derivano da:

- carenze organizzative nella programmazione degli acquisti;
- mancanza di competenze sui criteri ambientali e sulle modalità di verifica e controllo;
- scarsa collaborazione tra dipartimenti dell'Ente;
- mancanza di sistemi di monitoraggio e rendicontazione;
- mancanza di incentivi all'adozione dei criteri ambientali nelle procedure di gara.

In definitiva, è importante creare le condizioni per le quali i responsabili degli acquisti abbiano dei riferimenti chiari e piena legittimità nell'agire, raggiungano i necessari livelli di informazione e formazione, siano in grado di rendicontare il proprio operato e siano incentivati ad agire. Sono questi gli elementi che devono guidare la definizione della politica del GPP all'interno di un Ente, politica che dovrà prendere forma a partire da un preciso atto di indirizzo ed essere declinata in:

- campo di intervento;
- obiettivi e target specifici;
- ruoli e responsabilità;
- strumenti attuativi;
- sistema di monitoraggio;
- azioni di formazione e informazione all'interno dell'Ente;
- comunicazione esterna (in primo luogo verso i fornitori di beni, servizi, opere).

Nell'ambito di questo schema di organizzazione, il responsabile degli acquisti può acquisire la giusta consapevolezza in merito al suo ruolo ed al contributo fondamentale che le procedure di acquisto verdi apportano alla politica dell'Ente. Nello specifico, in fase

di definizione di una procedura di acquisto, potranno essere definiti in maniera chiara gli obiettivi e gli indirizzi che la stessa deve avere, migliorando al contempo la comunicazione verso il mercato. La composizione degli strumenti attuativi e le azioni di formazione dovranno garantire che il responsabile degli acquisti sia in grado, in maniera autonoma o con la collaborazione di altre funzioni preventivamente identificate, di:

- individuare i criteri ambientali da inserire nelle diverse fasi della procedura di acquisto (oggetto, specifiche tecniche, selezione dei candidati modalità di aggiudicazione, modalità di esecuzione);
- definire prove di conformità dei criteri ambientali fattili sia per le imprese sia per la commissione di gara;
- definire sistemi di verifica e controllo in fase di esecuzione dei contratti
- adottare sistemi di valutazione basati non solo sul prezzo di acquisto bensì sul costo lungo il ciclo di vita dei beni;
- monitorare i benefici ambientali (ed eventualmente economici) legati all'acquisto realizzato.

È necessario, quindi, costruire un sistema di competenze *ad hoc* in grado di migliorare ed aumentare le professionalità dei responsabili degli acquisti. Per le amministrazioni si tratta di un investimento sulla qualità delle risorse umane che può essere realizzato in proprio o facendo ricorso ad azioni di rete ed iniziative messe in campo a livello territoriale e/o nazionale. Visto che gli Enti pubblici realizzano acquisti ed operano in contesti normativi simili, il GPP e la formazione per operare nel settore si prestano agevolmente ad essere oggetto di azioni di scambio e trasferimento di buone pratiche.

Per implementare un percorso di GPP all'interno dell'ente si può prendere come riferimento le linee guida *"Il percorso dell'ente locale per sviluppare gli acquisti verdi"* scaricabili dal sito <http://ambiente.regione.emilia-romagna.it/sviluppo-sostenibile/temi/green-public-procurement>

### 3.3 Il GPP e gli affidamenti di lavori, servizi e forniture finanziati con i fondi strutturali

E' noto il principio espresso dal Consiglio europeo di giugno 2012, nei documenti che affermano il ruolo della politica di coesione per sostenere la crescita e l'occupazione, che induce l'allocazione dei fondi sempre più verso la garanzia della qualità della spesa; spendere meglio ("*better spending*") sta divenendo, infatti, l'imperativo per la politica di coesione; il rafforzamento della *governance* delle politiche economiche degli Stati membri richiede maggiore coerenza anche tra la spesa comunitaria e quella nazionale al fine di assicurare l'efficacia degli investimenti e raggiungere i risultati attesi occorre essere certi che siano assicurati tutti i prerequisiti indispensabili fra cui quelli di natura normativa.

L'entrata in vigore del D.lgs. n. 50/2016<sup>24</sup>, che ha riformato la disciplina dei contratti pubblici e delle concessioni, ha contribuito ad aumentare la trasparenza e l'aggiornamento delle procedure pubbliche di acquisizione della P.A. ispirato ai principi europei di sostenibilità (ambientale e sociale) e innovazione dei sistemi di affidamento dei contratti. Il Regolamento UE 1303/2013<sup>25</sup>, definisce all'art. 2 (punto 33), la "condizionalità ex ante", come...*uno specifico fattore critico concreto e predefinito con precisione che rappresenta un prerequisito per l'efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico relativo ad una priorità d'investimento o a una priorità dell'Unione al quale tale fattore è direttamente ed effettivamente collegato e sul quale ha un impatto diretto.*

Conformemente a quanto disposto dall'art.19 del Regolamento Generale n.1303/2013 nel POR FESR ER 2014-2020, la Regione E-R ha individuato, attraverso la DGR. n. 909/2015, le priorità di investimento rilevanti ai fini dell'obiettivo tematico, verificando l'assolvimento dei criteri della condizionalità ex ante e definendo, per quei criteri non

---

<sup>24</sup> Il decreto 50 ha recepito le direttive entro i tempi previsti ed ha abrogato il Codice del 2006, nonché il Regolamento attuativo del 2010 anche se talune disposizioni di quest'ultimo, espressamente elencate nel nuovo codice, continueranno ad essere applicate fino all'emanazione degli atti (linee guida, decreti, ecc.) cui il codice stesso rinvia per la disciplina di specifici istituti e disposizioni ed in particolare attraverso lo strumento del "soft law", inteso in questo caso come strumenti di regolazione flessibile idoneo a ad aggiornare in modo celere la disciplina coerentemente con le innovazioni del sistema degli appalti.

<sup>25</sup> REGOLAMENTO (UE) N. 1303/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sul Fondo sociale europeo (FSE), sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio

assolti o parzialmente assolti, i Piani di Azione, da soddisfare per l'assolvimento delle Condizionalità ex ante che, qualora non soddisfatte fanno scattare sanzioni come la sospensione dei pagamenti ai soggetti beneficiari.

In questa direzione, di allocazione dei fondi europei (FESR, FEASR; FSE, etc.) verso la garanzia della qualità della spesa, va letto anche l'obbligo imposto dal legislatore nazionale che con l'art. 34 del D.lgs. n. 50/2016 "Criteri di sostenibilità energetica e ambientale", ha previsto per le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori, di inserire nella documentazione di gara almeno le specifiche tecniche e le clausole contrattuali contenute nei CAM di cui ai Decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente in attuazione del PAN GPP per le diverse categorie merceologiche. Tale obbligo deve essere rispettato anche negli appalti pubblici realizzati grazie ai finanziamenti provenienti dai fondi europei. Ciò introduce un ulteriore elemento oggetto di controllo in sede di verifica della regolarità dello svolgimento delle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture; e comporterà che i funzionari preposti a tali controlli (Autorità di gestione) vengano formati sull'applicabilità dei requisiti ambientali (e sociali) all'interno delle diverse fasi delle procedure di affidamento dei contratti.

### 3.4 Gli acquisti di Intercent-ER

Da diversi anni l'attività di Intercent-ER, l'Agenzia regionale che opera come centrale di committenza e soggetto aggregatore delle pubbliche amministrazioni dell'Emilia-Romagna, rivolge particolare attenzione al tema della sostenibilità degli acquisti pubblici. Infatti, pur avendo come obiettivo primario la razionalizzazione della spesa per beni e servizi degli Enti del territorio, ove possibile Intercent-ER introduce parametri di sostenibilità ambientale nei propri capitolati tecnici, sia come requisiti minimi che i fornitori devono possedere per rispondere ai bandi, sia come caratteristiche premianti nella valutazione delle offerte.

Grazie a tali iniziative di Green Public Procurement (GPP), l'Agenzia ha contribuito a ridurre l'impatto ambientale dei beni e servizi utilizzati dalle P.A. regionali, promuovendo

la diffusione su larga scala di comportamenti di consumo più consapevoli e incoraggiando l'adozione di pratiche e processi produttivi più sostenibili da parte degli operatori economici interessati al mercato della fornitura pubblica.

Nel periodo 2013-2015 tale approccio ha prodotto risultati significativi: nel triennio le Convenzioni Quadro con criteri di sostenibilità ambientale attivate da Intercent-ER sono state 31, mentre gli ordinativi effettuati dalle PA regionali tramite Convenzioni che includevano criteri verdi sono stati pari a 388 milioni di euro. Nello specifico, gli acquisti da Convenzioni con elementi green hanno rappresentato il 42% degli acquisti complessivi effettuati tramite le Convenzioni di Intercent-ER nel periodo di riferimento (escludendo dal computo totale quelle iniziative che per loro natura non possono integrare considerazioni ambientali, quali farmaci, applicativi software, servizi di telefonia, ecc.).

Gli ambiti in cui, tra 2013 e 2015, Intercent-ER ha sviluppato iniziative di GPP sono molteplici. Tra le principali categorie affrontate:

- arredi per uffici
- arredi sanitari
- automobili elettriche
- energia da fonti rinnovabili
- carta riciclata,
- PC a basso consumo
- cancelleria
- detersivi
- servizi di pulizia
- servizi di lavanoleggio di biancheria
- servizi di manutenzione immobili
- servizi di vigilanza
- servizio di ristorazione scolastica
- servizio di gestione e smaltimento dei rifiuti sanitari.

Quest'ultima iniziativa, in particolare, si è distinta per l'attenzione accordata ai temi ambientali, tanto da meritarsi una menzione speciale come miglior bando verde nell'ambito del Premio Compraverde-Buygreen 2015. Lo stesso bando è stato inserito anche tra le "GPP Practice" portate ad esempio dalla Commissione Europea.

L'attenzione di Intercent-ER alla sostenibilità si è più recentemente estesa anche agli aspetti sociali degli acquisti pubblici, con l'inserimento di specifiche clausole all'interno delle iniziative di gara dell'Agenzia. Nello specifico, tra 2013 e 2015 sono state attivate 7 Convenzioni contenenti criteri sociali. Tra queste, ad esempio, vi sono le Convenzioni per la fornitura di detersivi e prodotti cartari (in cui l'aggiudicatario si impegna al rispetto di standard sociali minimi in materia di diritti umani lungo tutta la catena di fornitura.), buoni pasto delle Aziende sanitarie (in cui è prevista la presenza di locali che garantiscono pasti con alimenti del mercato equosolidale e pasti per celiaci), servizi di vigilanza (in cui è previsto, in caso di cambio appalto, l'assorbimento del personale precedentemente coinvolto).

Oltre all'inserimento di criteri verdi nei bandi di gara finalizzati alla stipula di Convenzioni quadro, Intercent-ER valorizza gli aspetti ambientali anche nel proprio mercato elettronico, dando visibilità alle certificazioni ambientali e sociali possedute dai fornitori a cui le PA del territorio possono rivolgere autonomamente le proprie richieste di offerta. E le prospettive di sviluppo sono ancora in evoluzione: da un lato con l'introduzione obbligatoria dei CAM ministeriali e l'impulso ad una sempre crescente attenzione alle problematiche sociali, volute anche dal nuovo codice dei contratti, dall'altro con la recente approvazione della deliberazione della Giunta Regionale 27 giugno 2016, n. 969 "Adozione delle linee guida regionali sull'affidamento dei servizi alla cooperazione sociale", che impone una maggiore attenzione alla dimensione sociale, rafforzando le opportunità per le stazioni appaltanti di valorizzare il potenziale delle cooperative sociali di tipo B attraverso le procedure di appalto.

Intercent-ER è inoltre costantemente impegnata nella diffusione del GPP, sia fornendo il proprio contributo a tavoli tecnici in materia, sia partecipando a iniziative e convegni finalizzati a condividere buone pratiche e a promuovere comportamenti più sostenibili.

Dal punto di vista della partecipazione a gruppi di lavoro, ad esempio, Intercent-ER ha contribuito alle attività dei tavoli di lavoro ministeriali per la definizione e l'aggiornamento dei CAM relativi a diverse categorie merceologiche, nonché al Gruppo "Acquisti verdi del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane". Inoltre, nel corso degli anni l'Agenzia è intervenuta a diversi incontri e convegni, a livello regionale, nazionale ed europeo, per presentare la propria esperienza nell'ambito della sostenibilità.

#### 4. Capitolo – I nuovi obiettivi nelle politiche regionali di GPP e le azioni del Piano regionale 2016-2018

Come è noto l'obiettivo del PANGPP (Piano Nazionale d'Azione sul Green Public Procurement), così come aggiornato nel 2013, è quello di raggiungere entro il 2014, un livello di "appalti verdi", ovvero di appalti conformi ai Criteri Ambientali Minimi, non inferiore al 50%, sul totale degli appalti stipulati per ciascuna categoria di affidamenti e forniture. Tale percentuale è considerata sia sulla base del numero che del valore totale dei contratti stessi. Obiettivi quantitativi specifici, più elevati per gli anni successivi, sono stabiliti nei decreti ministeriali di adozione dei Criteri Ambientali Minimi, in particolare, per quelle categorie merceologiche appartenenti a settori considerati "ambientalmente" più maturi.

In conformità dunque all'obiettivo definito a livello nazionale, la Regione Emilia – Romagna con il presente Piano per la sostenibilità degli acquisti nella Pubblica Amministrazione 2016-2018 adotta l'obiettivo generale del raggiungimento del 50% di appalti sostenibili, ovvero di appalti conformi ai CAM non inferiore al 50% sul totale degli appalti realizzati per ogni categoria di appalto di beni, servizi o lavori per la quale siano stati definiti i CAM.

Così come il legislatore nazionale ha inteso raggiungere l'obiettivo posto nel PANGPP attraverso l'inserimento degli obblighi di applicazione dei CAM contenuti nel D.lgs. n. 50/2016 (come ampliamento descritto nel paragrafo di approfondimento del Codice), con il presente Piano regionale s'intende supportare l'amministrazione regionale stessa, gli enti locali, enti, agenzie e organismi di diritto pubblico operanti nel territorio regionale ad applicare le medesime prescrizioni normative nazionali.

Gli obiettivi quantitativi specifici nelle categorie merceologiche individuate dal PANGPP sono stabiliti all'art. 34 del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni (D.lgs. 50/2016) che definisce l'obbligo di inserire i criteri ambientali minimi nella documentazione progettuale e di gara, **almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali**, nella misura del **50%** dell'ammontare in valore a base d'asta di contratti annuali di beni, servizi e lavori **non connessi agli usi finali di energia**; e nella

misura del **100%** dell'ammontare a base d'asta di contratti annuali di beni servizi e lavori **connessi agli usi finali di energia** così come specificati nella tabella che segue.

---

**Percentuali di applicazione dei CAM**

<b>Obbligo al 50%</b>	<b>Obbligo al 100%</b>
Prodotti tessili, Arredi per ufficio - DM 22 febbraio 2011	Illuminazione pubblica - DM 23 dicembre 2013
Servizi di ristorazione e acquisto derrate alimentari, serramenti - <b>DM 25 luglio 2011 (*)</b>	IT prodotti elettronici - DM 13 dicembre 2013
Servizi di pulizia - DM 24 maggio 2012	Servizi energetici (raffrescamento / riscaldamento, forza motrice ed illuminazione di edifici) - DM 7 marzo 2012
Criteri sociali - DM 6 giugno <b>2012</b>	Veicoli su strada – DM 6 maggio 2012 aggiornato a novembre 2012
Carta per copia e carta grafica - DM 4 aprile 2013	Edilizia - DM 24 dicembre 2015
Ammendanti e Acquisto piante ornamentali - DM 13 dicembre 2013	
Toner, Gestione dei Rifiuti Urbani - <b>DM 13 febbraio 2014</b>	
Arredo urbano - DM 5 febbraio 2015	

(\*) L'art.34 del D.lgs. 50/2016 per i servizi di ristorazione può stabilire che l'obbligo

si applichi anche per una quota inferiore al 50 % del valore a base d'asta.

Con il Decreto 24 maggio 2016 avente ad oggetto "Incremento progressivo dell'applicazione dei criteri minimi ambientali negli appalti pubblici per determinate categorie di servizi e forniture" vengono indicati i servizi e le forniture per i quali è obbligatorio inserire nella documentazione di gara almeno le "specifiche tecniche" è clausole contrattuali" dei CAM, con la relativa "tabella di marcia" per raggiungere il 100% del valore dell'appalto.

Nello specifico, si tratta di:

- 1) servizi di pulizia, anche laddove resi in appalti di global service, e forniture di prodotti per l'igiene, quali detergenti per le pulizie ordinarie, straordinarie;
- 2) servizi di gestione del verde pubblico e forniture di ammendanti, piante ornamentali e impianti di irrigazione;
- 3) servizi di gestione dei rifiuti urbani;
- 4) forniture di articoli di arredo urbano;
- 5) forniture di carta in risme e carta grafica.

Le percentuali e i termini da rispettare sono:

- 62% dal 1° gennaio 2017;
- 71% dal 1° gennaio 2018;
- 84% dal 1° gennaio 2019;
- 100% dal 1° gennaio 2020.

Fino alla data del 31 dicembre 2016 le Amministrazioni sono comunque tenute a rispettare almeno il 50% del valore a base d'asta a cui riferire l'obbligo di applicare le specifiche tecniche e le clausole dei CAM. Rimane salvo che le Amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori possono applicare incrementi superiori a quelli disciplinati dal Decreto.

Le categorie di prodotto che contribuiscono al raggiungimento della spesa verde potranno: essere estese anche a quei prodotti "*verdibili*" per i quali non sono stati ancora emanati i CAM ministeriali (come ad esempio i dispositivi medici; la realizzazione della pavimentazione stradale; etc.); ed essere soggette ad aggiornamenti normativi.

L'ambito di applicazione del Piano riguarda l'amministrazione regionale e gli enti/agenzie ad essa collegate quali, a titolo esemplificativo, ARPAE, l'Agenzia regionale per la protezione civile, Ibc - Istituto per i beni artistici culturali e naturali, AIPO, nonché tutte le pubbliche amministrazioni presenti sul territorio (Comuni,

Comunità Montane, Unioni di Comuni); agli Enti Parco, e ad altri Enti di diritto pubblico.

#### 4.1 Le linee strategiche del Piano regionale

Alla luce dell'esperienza maturata con il precedente Piano è opportuno rafforzare l'impostazione generale agendo sulle criticità rilevate e intervenendo su alcuni aspetti operativi:

- il rafforzamento della formazione e della comunicazione;
- la promozione dell'applicazione dei CAM connessi all'utilizzo dei fondi comunitari;
- una maggiore assistenza tecnica alle stazioni appaltanti nella predisposizione e adozione dei criteri ambientali e sociali nelle proprie iniziative di gara;
- un maggiore coinvolgimento delle associazioni di categoria degli operatori economici nel processo di diffusione e promozione dei CAM agli associati;
- una maggiore diffusione dei CAM presso gli enti parchi; l'università; gli enti di ricerca e gli organismi di diritto pubblico;
- l'applicazione, il perfezionamento e l'estensione del sistema di monitoraggio (compreso gli acquisti effettuati con i fondi comunitari);
- la promozione dell'uso di strumenti di valutazione del costo dei prodotti lungo il ciclo di vita;
- la promozione della conoscenza dei sistemi di eco-etichettatura presso i consumatori;

Gli **obiettivi operativi** a cui ambisce il nuovo piano riguardano:

1. Accrescere le competenze degli addetti agli acquisti presso la Regione Emilia Romagna e negli Enti Locali, più in generale: **formazione e informazione**
2. Sensibilizzare e diffondere **buone pratiche di acquisto e consumo** attraverso il coinvolgimento delle università, Enea, enti parchi, ASL, etc.

3. Promuovere l'applicazione dei criteri ambientali nella **normativa, nella programmazione e negli strumenti di pianificazione regionali e locali**
4. **Incentivare l'innovazione** attraverso strumenti quali gli appalti pre-commerciali (sperimentazione in ambito di progetti di R&S)
5. Sviluppare **progetti speciali** nel settore dei lavori pubblici
6. Incentivare l'adozione dei **CAM** negli acquisti e nei bandi di finanziamento attraverso la **partecipazione a programmi comunitari**.

#### 4.2 La gestione del Piano regionale

L'attuazione del presente Piano è affidata alla Direzione generale Cura del Territorio e Ambiente dell'Assessorato Difesa del suolo e della costa, Protezione civile e dell'ambiente e della montagna, in collaborazione con l'Agenzia Intercent-ER.

Per l'attuazione, come per il precedente Piano regionale, si renderà necessaria la costituzione di un Gruppo di Lavoro ad hoc (di seguito GdL) al cui interno sono rappresentate tutte le Direzioni Generali della Regione Emilia Romagna, Intercent-ER e le Agenzie e gli Enti Partecipati della Regione Emilia Romagna. Il Gruppo di Lavoro rappresenta una valida sede di interscambio d'informazioni e di definizione di azioni trasversali ed integrate tra tutti i soggetti interessati o loro rappresentanti finalizzate alla migliore attuazione del Piano regionale.

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. 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. 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 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 individuare, promuovere e facilitare il monitoraggio degli acquisti sostenibili dell'amministrazione regionale e degli enti pubblici che insistono sul territorio regionale e soggetti al rispetto del nuovo Codice degli Appalti pubblici e delle Concessioni.

Il Gruppo di Lavoro (GdL) è coordinato dal Responsabile del Servizio Valutazione Impatto e Promozione Sviluppo Sostenibile della Direzione cura del territorio e Ambiente.

Per l'attuazione delle azioni previste nel presente Piano la Direzione Cura del Territorio e Ambiente si avvale del supporto operativo di ERVET S.p.A. nell'ambito della Convenzione Annuale tra ERVET e Regione Emilia Romagna.

#### 4.3 Le azioni del Piano

Obiettivi generali	Azione	Beneficiari	Indicatore
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Supportare l'attuazione della normativa nazionale vigente (Nuovo Codice Appalti - D.lgs. 50/2016) presso l'Amministrazione regionale e gli enti pubblici in generale.</b></li> <li>• <b>Raggiungere il 50% di appalti sostenibili, (ovvero di appalti conformi ai CAM) sul totale degli appalti realizzati per ogni categoria di appalto di beni, servizi o lavori per la quale siano stati definiti i CAM</b></li> </ul>	<p>a) Inserire i CAM nel 50% dell'ammontare in valore dei contratti pubblici annuali di beni servizi e lavori non connessi ai consumi finali di energia;</p> <p>b) Inserire i CAM nel 100% dell'ammontare in valore dei contratti pubblici annuali di beni servizi e lavori connessi ai consumi finali di energia</p>	<p><i>Interni:</i> Amministrazione regionale; enti/agenzie ad essa collegate (ARPAE, l'Agencia regionale per la protezione civile, IBC - Istituto per i beni artistici culturali e naturali, etc.)</p> <p>, <i>Esterni:</i> pubbliche amministrazioni presenti sul territorio (Comuni, Comunità Montane, Unioni di Comuni); Enti Parco</p>	<p>N. di bandi verdi realizzati Ammontare (€) della spesa verde/spesa tradizionale per categoria di prodotto/servizio</p>

Obiettivo operativo1	Azione	Tipologia di beneficiari	Indicatore	Risultato atteso
<b>Accrescere le competenze degli addetti agli acquisti: formazione e informazione</b>	Azione 1.1) realizzazione di azioni di formazione per gli addetti agli <b>acquisti di beni e servizi</b>	<i>Regione, Enti, Agenzie, enti regionali, Enti locali e altri enti pubblici</i>	n. di seminari formativi rivolti ai servizi competenti in appalti n. partecipanti  n. seminari formativi rivolti ai punti ordinanti n. di partecipanti	Trasferimento delle competenze in azioni di razionalizzazione e dematerializzazione degli acquisti, redazione di capitolati tecnici, approfondimenti sui singoli aspetti tecnici e normativi
	Azione 1.2) realizzazione di azioni di formazione per il personale addetto agli <b>appalti di lavori</b>	<i>Regione, Enti Agenzie, enti regionali, Enti locali e altri enti pubblici</i>	n. di seminari formativi n. partecipanti	
	Azione 1.3) costituzione di laboratori tecnici tematici itineranti sul territorio; per approfondire gli aspetti tecnici più operativi e sviluppare metodologie per attuare il GPP (ad es. monitoraggio; elaborazione di bandi verdi in conformità al nuovo codice degli appalti;)	<i>Enti locali e altri enti pubblici</i>	n. di laboratori costituiti  n. di partecipanti ai laboratori tecnici  n. sperimentazioni effettuate	

Obiettivo Operativo 1 (continua)	Azione	Soggetti coinvolti	Indicatore	Risultato atteso
<b>Accrescere le competenze degli addetti agli acquisti: formazione e informazione</b>	Azione 1.4) aggiornamento e realizzazione di nuovi strumenti disponibili nel sito web: - revisione corso e-learning; - revisione toolkit (manuale tecnico-giuridico)	<i>Regione, Enti ed agenzie regionali, Enti locali e altri enti pubblici</i>	n. di iscritti al corso e-learning n. di partecipanti al corso e-learning n download Toolkit n. download Linee Guida per gli EE.LL.	Diffusione della pratica del GPP sia in ambito regionale che in altri enti
	Azione 1.5) potenziamento Helpdesk gpp on line per fornire informazioni e assistenza sui bandi		n di richieste ricevute all'helpdesk	
	Azione 1.6) elaborazione di un manuale operativo per la raccolta delle schede di sintesi dei CAM		n. di manuali distribuiti	

Obiettivo operativo 2	Azione	Soggetti coinvolti	Indicatore	Risultato atteso
<p><b>Informare sensibilizzare e diffondere buone pratiche di acquisto e consumo anche attraverso il coinvolgimento di Università; Enea; enti parchi; ASL; etc.</b></p>	<p>2.1) Invio di “consigli ecologici” nell'area <i>Internos</i> che informino sull'esistenza di beni e servizi che riducono l'impatto ambientale per ciascun settore di azione della Regione;</p> <p>2.2) Diffusione del <i>Vademecum sulle pratiche di sostenibilità</i> che spiega le modalità operative da adottare in ufficio per un uso più razionale delle risorse (acqua, energia; carta; toner; etc.)</p> <p>2.3) Installazione di ‘raccoltori’ a fianco dei distributori di cibo e bevande per incentivare anche economicamente la corretta raccolta dei rifiuti in maniera differenziata;</p>	<p><i>Regione</i></p>	<p>n. di e-mail informative inviate dall'area <i>Internos</i></p> <p>n. download <i>Vademecum</i></p> <p>n. di raccoglitori' compattatori rifiuti installati</p>	<p>Trasferimento dell'informazione e sensibilizzazione all'amministrazione regionale sulla responsabilità ambientale dei consumi all'interno degli uffici</p>

Obiettivo operativo 2 (continua)	Azione	Soggetti coinvolti	Indicatore	Risultato atteso
<b>Informare sensibilizzare e diffondere buone pratiche di acquisto e consumo anche attraverso il coinvolgimento dell'università; enea; enti parchi; ASL; etc.</b>	2.4) Organizzazione di tavoli di confronto e/o forum di discussione con le <i>associazioni imprenditoriali</i> allo scopo di: a) evidenziare le problematiche sottese all'implementazione della normativa e dei CAM ministeriali;  b) valutare la rispondenza del mercato alle esigenze di sostenibilità ambientale delle stazioni appaltanti e di Intercent-ER	<i>Imprese</i>	n. di tavoli di confronto organizzati n. di partecipanti	Suggerimenti di possibili soluzioni di sviluppo della normativa e dei CAM
	2.5) realizzazione e diffusione di materiale e momenti informativi  a) affissione di poster presso tutte le sedi regionali,  b) Redazione di una Newsletter regionale e diffusione della newsletter nazionale;  b) Comunicazione nel web (comunicati; notizie; etc.)  c) Valorizzazione delle buone pratiche attuate	<i>Regione, Enti ed agenzie regionali, Enti locali e altri enti pubblici</i>	n. di materiali promozionali affissi e distribuiti presso le sedi regionali n. newsletter diffuse  n. accessi al sito web  n di visualizzazioni di pagine  n. download documenti  n di notizie pubblicate	Conoscenza, divulgazione e condivisione sul territorio delle politiche regionali per il GPP

	<p>d) Distribuzione di una brochure informativa sulle azioni del Piano GPP regionale</p> <p>e) Organizzazione di workshops</p>		<p>n. di buone pratiche diffuse</p> <p>n. di brochure distribuite</p> <p>n. di workshop organizzati e n. partecipanti</p>	
--	--	--	---	--

Obiettivo operativo 3	Azione	Sinergie con altri Piani settoriali	Soggetti coinvolti	Indicatori	Risultato atteso
<p><b>Promuovere l'applicazione dei criteri ambientali nella programmazione e negli strumenti di pianificazione regionali e locali</b></p>	<p>3.1) Definizione di azioni di promozione della politica del GPP nei settori individuati come prioritari:</p>				
	<p>a) <i>Energia</i> promuovere interventi di edilizia sostenibile e per la ristrutturazione sostenibile degli edifici (primariamente quelli pubblici) e delle infrastrutture esistenti</p>	<p>PER 2030 PAES comunali</p>	<p><i>Regione e Enti locali</i></p>	<p>n. di bandi verdi realizzati</p>	<p>Integrazione del GPP nella normativa e nelle politiche settoriali regionali allo scopo di promuovere lo sviluppo economico, sociale ed ambientale del territorio</p>
	<p>b) Trasporti; promuovere mezzi di trasporto pubblico a basso impatto ambientale ed iniziative di mobilità sostenibile</p>	<p>PRIT 2025</p>			

Obiettivo operativo 3 (continua)	Azione	Sinergie con altri Piani settoriali	Soggetti coinvolti	Indicatori	Risultato atteso
<p><b>Promuovere l'applicazione dei criteri ambientali nella programmazione e negli strumenti di pianificazione regionali e locali</b></p>	<p>c) Agricoltura;            - promuovere l'utilizzo di ammendante riciclato in agricoltura;            - ammodernamento dei mezzi di irrigazione (tecnologie pulite)            - incentivare la ristorazione collettiva sostenibile attraverso l'adozione di alimentazione biologica, a filiera corta, a km 0: prodotti freschi e di stagione e l'uso di prodotti locali e tradizionali</p>	<p>PSR 2014-2020</p>	<p><i>Regione</i></p>	<p>n. di bandi verdi realizzati</p>	<p>Integrazione del GPP nella normativa e nelle politiche settoriali regionali allo scopo di promuovere lo sviluppo economico, sociale ed ambientale del territorio</p>

	<p>d) Rifiuti incentivare l'utilizzo dei materiali post consumo per la chiusura dei cicli di rifiuti, come ad esempio gli inerti da demolizione e costruzione nella realizzazione di strade; infrastrutture e nuove costruzioni;</p>	<p>PRGR</p>			
--	--	-------------	--	--	--

<p><b>Obiettivo operativo 3 (continua)</b></p>	<p><b>Azione</b></p>	<p><b>Sinergie con altri Piani settoriali</b></p>	<p><b>Soggetti coinvolti</b></p>	<p><b>Indicatori</b></p>	<p><b>Risultato atteso</b></p>
<p><b>Promuovere l'applicazione dei criteri ambientali nella programmazione e negli strumenti di pianificazione regionali e locali</b></p>	<p>3.2) Incentivare l'attuazione delle Linee Guida regionali per gli EE.LL. per la definizione di un Piano locale per gli acquisti sostenibili</p>		<p><i>Enti locali</i></p>	<p>n. di Piani di azione locali per il GPP approvati</p>	<p>Attuazione della L.R. 29/2008</p>

Obiettivo operativo 4	Azione	Soggetti coinvolti	Indicatore	Risultato atteso
<b>Incentivare l'innovazione attraverso gli appalti pre-commerciali (sperimentazione in ambito di progetti di R&amp;S)</b>	4.1) promuovere progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale aventi ad oggetto beni e processi produttivi a basso impatto ambientale (appalti pre-commerciali)	<i>Stazioni appaltanti e soggetti aggregatori</i>	n. di sperimentazioni realizzate	Ricadute in termini di innovazione rispetto al mercato
	b) valorizzare i risultati dell'innovazione tecnologica in campo ambientale prodotta nelle università e nei centri di ricerca, attraverso azioni di promozione, diffusione e trasferimento delle nuove tecnologie nei comparti produttivi	<i>Regione, Enti ed agenzie regionali, Enti locali e altri enti pubblici</i>	n. di iniziative realizzate	

Obiettivo operativo 5	Azione	Soggetti coinvolti	Indicatore	Risultato atteso
<b>Sviluppare progetti speciali nel settore dei lavori pubblici</b>	5.1) realizzazione di progetti speciali nel settore dell'edilizia per incentivare il recupero/riciclo di materiali negli affidamenti di lavori o negli appalti misti (lavori, forniture e servizi). Ad esempio attraverso l'impiego di inerti da costruzione e demolizione nella realizzazione e manutenzione delle strade comunali o provinciali, oppure nella progettazione/realizzazione di edifici a basso consumo energetico.	<i>Enti locali</i>	n. di progetti realizzati	Contributo alla dematerializzazione delle risorse (materiali ed energetiche) attraverso la chiusura dei cicli dei rifiuti e la promozione dell'efficientamento energetico degli edifici pubblici di proprietà della Regione
	5.2) realizzazione di un piano di interventi di efficientamento energetico e di riduzione dei consumi negli edifici di proprietà della Regione; <ul style="list-style-type: none"> <li>- rafforzamento della figura dell'energy manager;</li> <li>- analisi dei consumi (illuminazione, riscaldamento, raffrescamento, utenze varie);</li> </ul>	<i>Regione</i>	n. di edifici sui quali è stato effettuato l'intervento	

Obiettivo operativo 6	Azione	Soggetti coinvolti	Indicatore	Risultato atteso
<p><b>Incentivare l'adozione dei CAM negli acquisti e nei bandi di finanziamento attraverso la partecipazione a programmi comunitari</b></p>	<p>6.1) promuovere l'inserimento dei CAM negli strumenti di regolamentazione dell'accesso ai fondi - modifica ai Disciplinari di finanziamento - revisione della check list di controllo delle procedure in linea al nuovo codice Dlgs 50/2016;</p> <p>6.2) promuovere l'introduzione nei bandi di finanziamento forme di condizionalità e/o premialità che prevedano l'introduzione dei criteri premianti contenuti nei criteri ambientali minimi adottati con decreto ministeriali in riferimento agli acquisti di beni e/o servizi</p>	<p><i>Regione; Enti locali; Autorità di gestione dei fondi;</i></p>	<p>n. di bandi finanziati con i CAM;</p> <p>ammontare (€) degli acquisti verdi effettuati con i fondi</p>	<p>Introdurre strumenti per favorire la qualificazione ambientale della spesa, non solo nell'ambito degli acquisti dell'amministrazione regionale, ma anche di quelli effettuati dai beneficiari che utilizzano finanziamenti erogati con fondi comunitari e nazionali</p>

	6.3) promuovere l'introduzione nelle procedure per la ricostruzione post sisma 2012 i CAM per l'affidamento dei lavori e i relativi incarichi di progettazione	<i>Regione (STCD); Agenzia per la ricostruzione</i>	N. di procedure contenenti clausole verdi	
--	--	---	---	--

## 5. Capitolo - Il monitoraggio del Piano regionale per il GPP

Uno dei primi obiettivi nel corso del triennio 2013 – 2015, in termini di monitoraggio degli appalti verdi, è stato improntato sulla rilevazione della spesa “verde” effettuata dall’amministrazione regionale.

Nel corso del triennio di riferimento del precedente Piano per la sostenibilità degli acquisti in Regione E-R è stato costruito un sistema di monitoraggio attraverso sistemi di rilevazione degli acquisti e dei contratti pubblici, laddove possibile, già in essere a livello regionale. In particolare, tra i possibili strumenti di monitoraggio degli acquisti, per tipologia e importi, è stato individuato il sistema SAP, software in utilizzo all’amministrazione regionale dedicato alla propria contabilità interna.

Successivamente, si è valutata anche l’opportunità di monitorare la spesa regionale “verde” intendendosi quella effettuata dagli enti territoriali e organismi di diritto pubblico (ad es. altri enti aggiudicatori, società concessionarie di servizi pubblici locali, società in house, ecc.) operanti nel territorio regionale e soggetti agli approvvigionamenti di lavori, servizi e forniture secondo la disciplina sui contratti pubblici in qualità di soggetti che svolgono funzioni e attività di rilievo pubblicistico. Per questo secondo “target” di monitoraggio, lo strumento al quale si è fatto riferimento è il SITAR, Sistema Informativo Telematico Appalti Regionale della regione Emilia-Romagna che consente di monitorare il ciclo dell'appalto dalla fase di programmazione a quella di collaudo attraverso le fasi intermedie di bando, aggiudicazione ed esecuzione tenendo conto delle specificità dell'appalto in relazione alla tipologia ed all'importo.

Il SITAR assolve agli obblighi, che nel precedente Codice dei contratti pubblici del 2006 erano contenuti nell’art. 7 e oggi sono individuati fra i compiti spettanti all’Osservatorio nazionale (e sezioni regionali competenti per territorio) di cui all’art. 213 del D.lgs. n. 50/2016, in modo unitario alle diverse esigenze di monitoraggio dei vari organismi legalmente deputati semplificando l'azione di invio delle informazioni da parte delle stazioni appaltanti attive sul territorio regionale e concentrando in un'unica banca dati le diverse informazioni.

## 5.1 Un “documento Guida” per il Monitoraggio del Piano regionale per il Green Public Procurement (GPP)

Come è noto, il Piano d'azione nazionale, adottato con il Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008, ha l'obiettivo di massimizzare la diffusione del GPP presso gli enti pubblici in modo da farne dispiegare in pieno le sue potenzialità in termini di miglioramento ambientale, economico ed industriale. Il Piano è stato aggiornato con Decreto 10 aprile 2013 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2013) ed invita tutte le PA a definire una politica di GPP che comprenda:

- l'analisi dei fabbisogni dell'Ente,
- la valutazione di come razionalizzare tali fabbisogni,
- la definizione di specifiche azioni per conformarsi agli obiettivi e principi del PAN,
- la programmazione di un sistema formativo adeguato al raggiungimento degli obiettivi ed, infine,
- l'elaborazione di un sistema di monitoraggio al fine di verificare l'efficacia del Piano d'azione dell'Ente e degli interventi in esso progettati.

Il Piano d'Azione Nazionale per il GPP richiede, dunque, espressamente un sistema di monitoraggio, funzionale alla verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi nazionali individuati dal PAN e dei singoli obiettivi per le categorie di intervento, in linea con gli indicatori individuati da parte della Commissione europea.

Sul piano europeo, nella comunicazione del 2008 "Gli appalti pubblici per un ambiente migliore", la Commissione Ue aveva fissato come obiettivo indicativo che, entro il 2010, il 50% di tutte le procedure di gara pubblica dovrebbe essere verde nell'UE, dove "green" significa conforme, omologati al nucleo comune UE Criteri GPP per dieci gruppi prioritari prodotto/servizio quali l'edilizia, i trasporti, i prodotti e servizi di pulizia. In seguito a tale documento, e al fine di attuarne concretamente gli obiettivi, la stessa Commissione ha commissionato uno studio con l'obiettivo di misurare, se questo obiettivo è stato raggiunto. Dal momento che non esistono statistiche sistematiche sul GPP negli Stati membri, il Centro di studi europei politiche e il Collegio d'Europa ha condotto un sondaggio in cui oltre 850 enti pubblici provenienti da 26 Stati membri hanno partecipato. Gli intervistati hanno fornito risposte dettagliate riguardo l'uso di criteri di base GPP nell'ultimo contratto che avevano firmato per uno dei dieci gruppi di prodotto/servizio e hanno dato informazioni più generali sul "verde", dei loro contratti pubblici, complessivo nel periodo 2009/2010. Per questa parte generale, lo studio ha raccolto informazioni su più di 230.000 contratti firmati dalle autorità pubbliche nel 2009-2010, per un valore di circa 117,5 miliardi di euro.

La Commissione Europea, nel suo volume *“Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU, Report on methodologies, and Report on data collection results, 2009”*, ha elaborato quattro indicatori (di seguito brevemente descritti) ed una metodologia per la misurabilità della sostenibilità degli acquisti.

I risultati di questo studio si riferiscono a sette Stati membri più virtuosi (Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Olanda, Svezia e Regno Unito). conosciuti come “Green 7”. Questi Stati membri stanno tentando di attuare politiche di GPP.

L'obiettivo indicativo per gli Stati membri dell'Unione europea è del 50% GPP a partire dal 2010. Finora, gli sforzi intrapresi dalla UE hanno portato ad un livello medio complessivo per i 7 paesi del 45% di GPP calcolato sul valore totale degli appalti pubblici (v. di seguito indicatore 1) e il 55% GPP della quantità totale di contratti (v. di seguito indicatore 2).

A titolo esemplificativo e assumendo tale indagine come riferimento bibliografico, sono stati individuati alcuni indicatori utili a quantificare il grado di sostenibilità ambientale dei contratti stipulati dalla Pubblica amministrazione, si seguito descritti:

✓ Indicatore 1: % GPP degli appalti pubblici totale, in termini di valore monetario

Questo indicatore fornisce la percentuale della somma spesa per appalti pubblici verdi, rispetto al totale speso per appalti pubblici da uno stesso Ente.

✓ Indicatore 2: % GPP degli appalti pubblici totale, in termini di numero di contratti

Questo indicatore dà la percentuale del numero di appalti pubblici verdi, rispetto al numero totale degli appalti pubblici. Per misurare il numero di acquisti verdi reali, viene considerato il numero di contratti che includono criteri ambientali senza calcolare il numero e il peso delle prestazioni ambientali richiesti dall'amministrazione aggiudicatrice nella documentazione e nelle procedure di gara.

✓ Indicatore 3: % dell'impatto ambientale del GPP, in termini di emissioni di CO<sub>2</sub>

Questo indicatore esprime la percentuale di impatto ambientale degli appalti pubblici verdi in termini di emissioni di CO<sub>2</sub>, rispetto all'impatto degli appalti pubblici non-verde. Il rapporto mette in relazione la CO<sub>2</sub> risparmiata come effetto del GPP per unità funzionale di un gruppo di prodotti. Il modo efficace per indagare sull'impatto sulla produzione di CO<sub>2</sub> impatto di prodotti e servizi è quello di utilizzare un'analisi (LCA) durante tutto il ciclo di vita del prodotto (materiale, processo di produzione, fase d'uso, smaltimento).

✓ Indicatore 4: % dell'impatto finanziario in del GPP in termini di costi del ciclo di vita del prodotto

Questo indicatore rispetto all'impatto finanziario degli appalti pubblici non-verde. I costi del ciclo di vita possono essere raggruppati in tre categorie principali:

- acquisto e costi di installazione;
- costi operativi
- costi di smaltimento.

LCC attiene ai costi, mentre LCA agli impatti ambientali. In un LCA, il punto di vista è il prodotto stesso mentre in un'analisi di LCC si prende in considerazione il punto di vista dell'utente di un prodotto, ossia i soli costi che possono direttamente essere attribuiti in conto all'utente di un prodotto o di un servizio.

Questo approccio è stato tra l'altro ribadito nelle direttive europee sugli appalti pubblici e concessioni del 2014 e recepito dal legislatore italiano con il D.lgs. n. 50/2016 ed, in particolare, menzionato nella disposizione sul criterio di scelta del contraente relativo all'offerta economicamente più vantaggiosa (art. 95), poi specificatamente disciplinato nel successivo articolo 96 il quale, a sua volta, declina i "sub – costi" che formano il costo di ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro.

## 5.2 Il Monitoraggio del GPP a livello nazionale: l'ANAC e Il Ministero dell'Ambiente

Come è noto, a livello nazionale, il Ministero dell'ambiente ha utilizzato lo strumento dell'invio dei dati all'Osservatorio nazionale contratti pubblici.

L'AVCP – oggi ANAC, Autorità nazionale Anticorruzione - ha, a suo tempo, attivato un nuovo sistema informatico per il monitoraggio dell'applicazione dei "criteri ambientali minimi" approvati. Il sistema è rivolto alle stazioni appaltanti per l'inserimento dei dati per il monitoraggio degli Appalti Verdi.

Tale sezione è stata creata per rispondere alle esigenze di monitorare i contratti che le amministrazioni pubbliche intendono stipulare utilizzando criteri sociali ed ambientali nella documentazione di gara come da decreto interministeriale n. 135 dell'11 aprile 2008 del Ministro dell'Ambiente di concerto con i Ministri dell'Economia e Finanze e dello Sviluppo economico. Tale sezione è stata creata in seguito all'emanazione del Comunicato AVCP del 9 novembre 2010 che ha introdotto il sistema di rilevazione, tramite collegamento disponibile sul sito dell'Autorità di vigilanza (<http://www.avcp.it>, Area Servizi)<sup>26</sup>, a decorrere da Novembre 2010, per le procedure di

---

<sup>26</sup> <https://gpp.anticorruzione.it/GppWeb/>

affidamento iniziate dopo il 1° gennaio 2010 e riguardanti le informazioni relative alle categorie merceologiche - prodotti “ammendanti” e “carta in risme” - rientranti nell’ambito di applicazione del Decreto del 12 ottobre 2009 del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Successivamente, con altri due comunicati del Presidente dell’Autorità rispettivamente del 29 aprile 2011 e del 12 giugno 2012, si è reso obbligatoria l’informativa anche per le categorie merceologiche relative a prodotti “tessili”, “arredi per ufficio”, “illuminazione pubblica” e “apparecchiature informatiche” (di cui al DM 22 febbraio 2011), nonché per i prodotti “serramenti”, “forniture di derrate alimentari”, “servizi di ristorazione” (DM 25 luglio 2011) e, infine, per le categorie concernenti il “servizio di illuminazione e forza motrice” ed il “servizio di riscaldamento/raffrescamento” (DM 7 marzo 2012).

Le comunicazioni dell’AVCP sull’avvio del sistema di rilevamento dei dati sul Green Public Procurement hanno previsto che le Stazioni Appaltanti siano tenute a comunicare le informazioni rientranti nell’ambito di applicazione del DM stesso. Il monitoraggio è eseguito tramite il sistema telematico finalizzato alla raccolta dei dati informativi sui contratti pubblici sul territorio nazionale (SiMoG - Sistema di Monitoraggio Gare) gestito dall’Osservatorio nazionale sui contratti pubblici, che rileva il numero e l’importo di appalti pubblici “verdi” (conformi ai CAM) rispetto al numero e al valore totali dei contratti stipulati nella categoria di riferimento e, nei contratti di fornitura, il numero di prodotti “verdi” acquistati rispetto al totale.

Occorre tenere presente che questo sistema di monitoraggio si limita alla rilevazione dei soli appalti pubblici che adottano i Criteri Ambientali Minimi, escludendo, in tal modo, tutti quei settori per i quali l’Amministrazione Pubblica aggiudicatrice integra criteri ambientali e sociali, pur in assenza di CAM (ad esempio, i dati relativi agli appalti di lavori). Le rilevazioni acquisite dall’Autorità sono comunicate annualmente al Ministero dell’Ambiente e i relativi dati dovrebbero essere diffusi sui rispettivi siti internet.

È infine utile tenere in debita considerazione il *Protocollo d’intesa del 22 luglio 2011* stipulato tra la precedente Autorità di vigilanza AVCP e Ministero dell’Ambiente, di durata triennale rinnovabile il cui ambito di intervento, finalizzato a verificare gli effetti economici e di mercato del PAN GPP e il grado di applicazione dei CAM, prevede di porre a riferimento:

- numero e valore degli appalti pubblici “verdi”, ovvero che rispettano i Criteri minimi adottati, rispetto al numero e al valore totali dei contratti stipulati nelle medesime categorie di appalti per i quali sono stati individuati detti criteri;

- quantitativo di prodotti verdi acquistati sul totale dei prodotti acquistati annualmente ed appartenenti alla medesima categoria merceologica con riferimento ai contratti di fornitura.

All'interno di detto Protocollo è citata espressamente l'eventuale adozione di una metodologia da parte della Commissione europea, alla quale dovrà adeguarsi, qualora tecnicamente possibile, il monitoraggio nazionale al fine di ottenere risultati confrontabili ed omogenei rispetto a quelli rilevati a livello europeo.

Il Protocollo d'intesa indica, come soggetto deputato alla rilevazione dei dati relativi ai criteri dei contratti pubblici, l'Osservatorio nazionale dei contratti pubblici c/o l'AVCP, oggi ANAC (v. Comunicazione del Presidente del 9 novembre 2010).

### 5.3 Il monitoraggio del GPP nel Piano regionale

L'obiettivo numerico prioritario previsto dal Piano regionale sul GPP approvato con Delibera assembleare della Regione E-R n. 91/2012 era il raggiungimento del 30% degli acquisti caratterizzati da criteri di sostenibilità ambientale, nel triennio 2013-2015, calcolato sul totale dell'approvvigionamento di lavori, servizi e forniture ad opera dell'ente Regione E-R.

Il Piano non si poneva l'obiettivo del 50% posto a livello nazionale in seguito alla modifica del 2013 al DM 11 aprile 2008 (che istituiva il Piano nazionale), in quanto approvato precedentemente a detta modifica. Pertanto, in attuazione Piano regionale per il GPP 2013-2015, è stato necessario monitorare, ai fini della misurazione dell'efficacia delle azioni attuative del Piano stesso, il raggiungimento del 30% di acquisti verdi rispetto al totale degli acquisti, misurati in termini di risorse economiche impiegate per le acquisizioni di lavori, servizi e forniture da parte dell'ente Regione E-R.

Il sistema di monitoraggio del presente Piano per il triennio 2016-2018 sarà implementato sulla base delle modalità già definite durante il triennio precedente 2013-2015 nel "Programma di monitoraggio" redatto in attuazione del capitolo 8 del Piano così come approvato con la Delibera di Assemblea Legislativa 2 ottobre 2012, n. 91.

.

### 5.4 Modalità attuative del programma e delle azioni di monitoraggio

Laddove ci si pone obiettivi numerici e statistici al fine di misurare l'andamento di un dato come nel caso degli acquisti sostenibili della Regione E-R, occorre dotarsi di strumenti di misurazione adeguati

ma, al contempo, meno gravosi per l'amministrazione in ordine a tempistiche e risorse (umane ed economiche) necessarie.

In questa che si può definire "Prima fase del monitoraggio del Piano regionale GPP", l'obiettivo è stato dunque quello di costruire una metodologia e strumenti adeguati al fine di raccogliere informazioni finalizzate all'elaborazione dei dati nel periodo di riferimento del Piano stesso.

Le attività sono state realizzate principalmente attraverso interventi mirati sulle seguenti aree di monitoraggio del Piano regionale GPP:

1. Progettazione di un sistema di monitoraggio degli acquisiti diretti effettuati dalle Direzioni generali.

Interventi ad hoc sul sistema informatico di contabilità regionale (piattaforma SAP) attraverso il quale ciascuna Direzione Regionale effettua gli adempimenti contabili (programmazione, impegno e liquidazione) della spesa pubblica ed in particolare intervenendo (mediante apposizione di un flag ad hoc) sulla fase dell'impegno previsto per i contratti pubblici stipulati a seguito di procedura di affidamento diretto (fino ai 40.000) o comunque mediante confronto concorrenziale fino alla soglia comunitaria di 209.000 € per servizi e forniture.

Si era operata tale ripartizione in coerenza con il ruolo e le funzioni attribuite all'Agenzia Intercent-ER per le acquisizioni di importo pari o superiore alla soglia comunitaria per beni e servizi ogni l'amministrazione regionale e gli enti o agenzie ad essa collegate possono avvalersi dell'Agenzia Intercent-ER, con attribuzione della gestione del "profilo di committente" (sito internet) sul quale pubblicare i programmi e gli avvisi di pre-informazione e post informazione, gli avvisi e i bandi di gara nonché, ove richiesti, gli avvisi preliminari all'esperimento delle gare informali.

Ai sensi dei punti n. 129 – 130-133 dell'allegato C approvato con delibera di Giunta regionale n. 2416 del 2008, come riformata dalla DGR 1353/2014, e contenente gli indirizzi per l'assetto organizzativo, è previsto che ad Intercent-ER spetti 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.

Ai sensi dell'art. 18, comma 2, della L.R. n.28/2007 alle Direzioni generali 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 da effettuare previa gara informale per importi inferiori alla soglia comunitaria.

Alla Direzione generale centrale "Organizzazione, Personale, Sistemi Informativi e Telematica" spettano:

- a) il coordinamento della programmazione relativa all'acquisizione di beni e servizi destinati alle strutture della Giunta regionale, in particolare attraverso:
  - la definizione, di concerto con Intercent-ER, delle convenzioni-quadro;
  - l'individuazione di possibili sinergie e la definizione di politiche d'acquisto comuni alle diverse Direzioni generali;
- b) l'approvvigionamento di beni e servizi che siano di uso comune alla generalità degli uffici regionali e necessari al loro funzionamento, nonché la gestione dei relativi contratti;
- c) la definizione, l'aggiornamento e la verifica del rispetto delle procedure standard e dei format da utilizzare nei processi di approvvigionamento di beni e servizi dell'Ente;
- d) il supporto tecnico e normativo alle Direzioni generali nell'applicazione delle procedure standard e nell'utilizzo dei format nei processi di approvvigionamento di beni e servizi;
- e) il coordinamento delle attività di aggiornamento dei sistemi informativi regionali relativi al ciclo degli acquisti e dei pagamenti e dell'interfaccia con i sistemi gestiti a livello nazionale e territoriale.

2. Reperimento dei dati relativi agli acquisti verdi effettuati tramite convenzioni e accordi di servizio stipulate dalla centrale di committenza della Regione E-R Intercent-ER, in accordo con l'Agenzia stessa.

Per quanto riguarda i primi due punti, una volta giunti alla conclusione che il metodo più certo, veloce ed automatico è l'utilizzo della piattaforma SAP per la gestione della spesa all'interno dell'ente Regione E-R, si è proceduto ad individuare il momento migliore in cui inserire un riferimento automatico (flag) all'introduzione di eventuali criteri ambientali nell'acquisizione di servizi e forniture.

Tale modalità di rendicontazione della “spesa verde” è stata poi ufficializzata attraverso l’invio di una Circolare interdirezionale (DG Territorio e ambiente e DG Organizzazione, personale e sistemi informativi) nella quale si informavano di tale novità nell’ambito della piattaforma SAP tutti coloro che sono deputati alle acquisizioni di lavori, servizi e forniture, ed al contempo si chiedeva loro di avvalersi di tale flag.

In particolare, come riportato nell’immagine che segue (schermata di un ordine d’acquisto tramite SAP), la posizione individuata è quella relativa ai “dati di testata” ed alla sezione “dati supplementari”.

Reperitorio  Part.IVA

S	Pos	C	P	Materiale	Testo breve	Qtà ORDACQ	U	Data cons.	Prz netto	DMsa	per	Q	Gr. merci	Div.	Magazzino
	10	K			Progetto Eco Courts sta...		4PZ	D 28.11.2013	1.798,21	EUR	4	PZ	PUBBLICITA'	Regione Emilia R...	

Plan. MRP suppl.

Tp. cont. Centro di costo Distrib. Distribuzione percentuale Soc. Regione Em...

Fattura parz. Distribuire proporzional...

S	C	Quantità	Perc.	CdC	Co.Ge.	Capitolo	CentroResp	Impegno	Pos	Punto di scarico	Destinatario	C
	1	2,000	50,0	D0000025	50231060	U38206	RER	3013002511	1			<input type="checkbox"/>
	2	2,000	50,0	D0000025	50231060	U38202	RER	3013002512	1			<input type="checkbox"/>

Plan. MRP suppl.

Inoltre – in un secondo momento - altri sistemi di monitoraggio potranno essere individuati anche nelle seguenti aree di indagine:

- ✓ Sistema di Monitoraggio dati sugli acquisti verdi effettuati dalle Agenzie Regionali che sono incluse nella politica di GPP delineata nel Piano regionale ma che non usufruiscono della piattaforma SAP, in utilizzo alla sola Regione E-R, per la contabilità della spesa effettuata per servizi e forniture. Le informazioni sono ottenute mediante schede di acquisizione ed i dati resi liberamente accessibili a tutti attraverso l'area internet (Piattaforma OPENDATA).
  
- ✓ Rilevamento dei dati sui contratti pubblici grazie al SITAR. Il SITAR è un sistema informativo telematico per la trasmissione dei dati da parte delle Stazioni appaltanti che opera a supporto dell'Osservatorio regionale contratti pubblici. L'Osservatorio regionale contratti pubblici rappresenta la sezione regionale dell'Osservatorio contratti pubblici di livello nazionale, le cui funzioni sono definite dall'art. 213 del D.lgs. n. 50/2016, e che opera nell'ambito dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Restano esclusi dal monitoraggio attraverso il SITAR i contratti con valore contrattuale al di sotto dei 40.000 euro.
  
- ✓ Infine nel Piano regionale per gli Acquisti Verdi sono inseriti i Progetti speciali per i quali è previsto un percorso ad hoc di introduzione di criteri ambientali e per i quali si è considerato un sistema di monitoraggio degli acquisti che, oltre a permettere la razionalizzazione della spesa, è utile ai fini della valutazione del raggiungimento di obiettivi di tipo ambientale, ad esempio, in particolare, il progetto speciale sul risparmio energetico degli edifici regionali in collaborazione con il Servizio regionale Approvvigionamenti, Centri operativi, controllo di gestione (DG Organizzazione, personale, sistemi informativi e telematica). Il controllo dei consumi è svolto grazie all'ausilio di esperti, in collaborazione con ENEA, che svolgono un ciclo di audit energetici su alcuni immobili dell'ente deputati al monitoraggio dei consumi.

\* \* \* \*