



PROMO P.A.
FONDAZIONE
RICERCA, ALTA FORMAZIONE E PROGETTI
PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE



***GREEN PUBLIC PROCUREMENT E
INNOVAZIONE NEGLI ACQUISTI PUBBLICI:
QUALI SFIDE PER LE AZIENDE E PER LE
STAZIONI APPALTANTI
PRIMA BOZZA PER LA DISCUSSIONE***

COORDINATORE DEL PROGETTO

Dr.ssa Annalisa Giachi

Responsabile Ricerca

Tel + 39 0583 582783

a.giachi@promopa.



SISTEMA DI GESTIONE PER LA QUALITÀ
CERTIFICATO ISO 9001 2000

AGENZIA FORMATIVA ACCREDITATA

FORNITORE MERCATO ELETTRONICO CONSIP



INDICE

PREMESSA	Pag.	3
1. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO	Pag.	4
1.1.La normativa sul GPP in Europa e in Italia	Pag.	4
1.2.Green Procurement in Europa: l'analisi delle performance	Pag.	9
2. LO STATO DELL'ARTE IN ITALIA: PROBLEMI E OPPORTUNITÀ	Pag.	14
2.1. La domanda pubblica: stazioni appaltanti e utilizzo del GPP	Pag.	14
2.1.1. <i>Sintesi delle criticità delle amministrazioni</i>	Pag.	21
2.2. L'offerta privata di prodotti sostenibili: problemi e opportunità	Pag.	23
2.2.1. <i>Qualificazione dei fornitori e riconoscimento dei prodotti green: alcuni possibili strumenti</i>	Pag.	25
2.3. Scenari e riflessioni per lo sviluppo del Gpp e del SPP – Sustainable Public procurement	Pag.	28
3. ALCUNE BEST PRACTICES	Pag.	32
3.1. Il caso della provincia di Pescara	Pag.	32
3.2. Il caso i-Faber-WWF	Pag.	33
3.3. Il caso della Provincia di Torino	Pag.	35
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA	Pag.	40

PREMESSA

L'indagine "*Green Public Procurement e innovazione negli acquisti pubblici: quali sfide per le aziende e per le stazioni appaltanti*", intende proporre una riflessione sul tema degli acquisti verdi nella Pubblica Amministrazione, per approfondire i cambiamenti "epocali" che stanno investendo il settore del public procurement e l'impatto delle sfide della sostenibilità ambientale e sociale nella filiera degli acquisti. L'obiettivo è quello di contribuire a creare una "Community di professionalità", capace di dialogare con quelle imprese che si sono indirizzate verso produzioni ecosostenibili e dunque di grande interesse per un'amministrazione che voglia essere efficiente ma al tempo stesso innovativa e rispettosa dell'ambiente.

Il lavoro si inserisce nell'ambito del progetto WeBook, realizzato da i-Faber in collaborazione con Promo PA Fondazione. WeBook è la prima collana editoriale web nella quale le pubblicazioni sono il risultato di un processo di collaborazione e revisione dei contenuti da parte degli stessi operatori del settore. L'indagine sarà dunque veicolata attraverso la piattaforma <http://webook.i-faber.com/> e dunque aperta ai contributi e alle riflessioni di tutti gli attori coinvolti nella filiera degli acquisti.

Si ringraziano, per il supporto fornito nell'elaborazione del rapporto: Simone Ricotta (ARPAT – Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana), Davide Poli (Università di Pisa), Giovanna Di Domizio, (Provincia di Pescara), Valentina Longo, (Provincia di Pescara), Gianfranco Piselli, (Provincia di Pescara), Marco Glisoni (ARPA – Agenzia Regionale Protezione Ambiente del Piemonte), Valeria Veglia (Provincia di Torino); Sergio Perego (i-Faber), Simone Marchetti (i-Faber).

1. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

1.1. La normativa sul GPP in Europa e in Italia

Il **Green Public Procurement** è un metodo di approvvigionamento mediante il quale le Pubbliche Amministrazioni scelgono di acquistare prodotti e/o servizi che hanno un ridotto impatto ambientale; acquistare verde consiste infatti nella possibilità di inserire criteri di qualificazione ambientale nella domanda che le Pubbliche Amministrazioni esprimono in sede di acquisto di beni e servizi. Il GPP è oggi considerato una delle leve di politica ambientale più importanti e con esso si stanno superando le impostazioni prevalentemente settoriali sul tema degli acquisti pubblici verso un approccio più ampio e trasversale alle diverse problematiche. L'uso del GPP produce un duplice effetto: da un punto di vista di **impatto sociale**, esso risulta essere un importante strumento di applicazione dei programmi di sviluppo sostenibile; da un punto di vista **economico**, il GPP può avere un "effetto traino" sul mercato dei prodotti ecologici: gli acquisti verdi in ambito pubblico investono un consistente segmento di mercato, quello degli appalti e delle commesse degli enti, in grado di muovere ingenti risorse economiche solo in Italia gli acquisti pubblici rappresentano circa il 15,9% del PIL e nei Paesi dell'Unione Europea circa il 19,4%¹. Gli opinion maker ritengono queste cifre sottostimate se si considera che gli appalti, pur interessando solo il prodotto finale, hanno spesso ricadute economiche dirette o indirette sulla progettazione e l'esecuzione dei lavori; rendere verdi gli appalti pubblici costituisce dunque un passaggio essenziale per rendere effettivo lo sviluppo sostenibile.

Il GPP viene incoraggiato e promosso da alcuni anni dall'Unione Europea; se ne parla diffusamente per la prima volta sia nel "**Libro Verde sulla politica integrata dei prodotti**" del 2001, sia nel Sesto Programma d'Azione in campo ambientale (2002-2012)². Il Libro Verde definisce per la prima volta la politica dell'Integrated Product Policy – IPP, che mira alla riduzione dell'impatto ambientale dei prodotti e servizi nel loro intero ciclo di vita; a valle della pubblicazione del Libro Verde, la Commissione Europea ha avviato un processo di consultazione con i principali stakeholder nei diversi

¹ Unione Europea, *Public procurement indicators*, 2009 (http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2009_en.pdf).

² COM (2001) 274 def. del 4 luglio 2001.

Paesi, finalizzato a condividere alcuni principi e co-definire le strategie di attuazione della Politica Integrata di Prodotto.

Un altro documento importante elaborato dall'Unione Europea all'inizio degli anni 2000 è costituito dalla Comunicazione della Commissione **"Il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici"**³, nella quale si mettono in evidenza le possibilità che la legislazione comunitaria offriva alle Pubbliche Amministrazioni in materia di acquisti verdi.

La tematica del GPP è menzionata anche nell'ambito della **Strategia di Lisbona** dove si sono delineati gli obiettivi e le linee d'azione necessarie a rendere più competitiva e più dinamica l'economia europea, sulla base di un modello di sviluppo che considera la sostenibilità ambientale uno dei propri pilastri.

Nella Comunicazione della Commissione Europea sulle Politiche Integrate di Prodotto del 2003, la Commissione segnala la necessità per gli Stati Membri di dotarsi di Piani d'Azione Nazionale per il GPP.⁴

Nel giugno del 2006 il Consiglio Europeo nell'ambito della Revisione della Strategia dello Sviluppo Sostenibile dell'Unione Europea, si pone l'obiettivo di *"mirare a raggiungere nell'UE, entro il 2010, un livello medio di ecologizzazione delle commesse pubbliche nell'UE pari a quello su cui si attestano attualmente gli Stati membri più performanti"*.⁵

Sul piano più strettamente normativo, la novità più rilevante del recente passato è costituita dalle direttive sugli appalti pubblici: le direttive **2004/17/EC** e **2004/18/EC** riconoscono nella tutela ambientale un elemento di valorizzazione dell'offerta, prevedendo l'inserimento a pieno titolo dei criteri ambientali come criteri preferenziali di valutazione dei progetti. E' doveroso sottolineare che il GPP è una strategia volontaria che difficilmente può trovare la sua trattazione all'interno di normative cogenti e uniformi.

³ COM (2001) 274 def.del 4 luglio 2001.

⁴ Politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale" COM(2003) 302 def del 18 giugno 2003.

⁵ Consiglio Europeo, Riesame della strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile (SSS dell'UE) (28 giugno 2006).

In Italia il recepimento delle indicazioni europee in materia di GPP inizia nel 2003, anche se nel nostro Paese manca una disciplina giuridica ad hoc sul tema degli acquisti verdi. Meritevole di citazione è il **D. M. 8 maggio 2003, n. 203**, con cui si stabiliva che le Pubbliche Amministrazioni e le società con prevalente capitale pubblico dovevano coprire il loro fabbisogno di approvvigionamento con almeno il 30% di beni/servizi ottenuti da materiale riciclato. Altro intervento legislativo vanno nella direzione di un impatto ecosostenibile anche i **Decreti del 20 luglio 2004** del Ministero delle Attività Produttive e del Ministero dell'Ambiente con i quali si è voluto incentivare il ricorso a tecnologie energeticamente efficienti attraverso un meccanismo innovativo a livello mondiale, quello del mercato dei titoli di efficienza energetica, attestanti gli interventi realizzati e detti anche **certificati bianchi**, in analogia con i certificati verdi adottati per la promozione delle fonti rinnovabili di energia elettrica.

L'istituto dell'appalto ha un articolato quadro normativo che, nella sua evoluzione, ha recepito la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientali. Il nuovo Codice dei Contratti (**D.Lgs. 163/2006**), all'**art. 2**, stabilisce che *"il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile"*; questa disposizione considera dunque prioritaria l'esigenza di proteggere l'ambiente e la salute umana, promuovere lo sviluppo sostenibile anche a discapito del rapporto tra risultati ottenuti e risorse impiegate. L'**art. 68** invece prevede che, quando possibile, le specifiche tecniche di appalto debbano essere definite in modo tale da tener conto degli aspetti di tutela ambientale.

Per dare effettiva accoglienza alle indicazioni comunitarie, nel 2008 è stato emanato un Decreto Interministeriale, promosso dal Ministero dell'Ambiente, che ha approvato il **Piano d'azione nazionale sul Green Public Procurement (PAN – GPP)**, che fa seguito alla delega conferita al governo dall'art.1 comma 1126 della L. 296/2006 (la legge finanziaria del 2007) e che accoglie il contenuto della Comunicazione della Commissione Europea del 2003⁶. Il Piano mira a dotare i soggetti modalità operative e indicazioni tecniche omogenee in materia di acquisti verdi. Per il mondo delle Pubbliche Amministrazioni il PAN ha un duplice obiettivo: da una parte, con un intento politico-amministrativo

⁶Op. cit.

chiaro, intende far diventare la PA un buon esempio per la cittadinanza; dall'altra parte, dal punto di vista più pragmatico, istituisce **criteri tecnici omogenei** per tutte le amministrazioni detti "criteri ambientali minimi" (CAM), con la finalità di una diffusione più rapida dello strumento del GPP. Il Piano interviene su alcune questioni cruciali:

- **efficientazione dei processi di utilizzazione dell'energia, al fine di razionalizzare l'uso delle risorse e ridurre l'impiego di fonti fossili:** i criteri ambientali indicati dal Piano di azione hanno la finalità di ridurre i consumi di energia da fonti fossili, sia attraverso l'aumento dell'efficienza energetica sia attraverso l'utilizzo di fonti rinnovabili; lo strumento del GPP risulta fondamentale in quanto la sua implementazione avrà l'effetto di incrementare la domanda pubblica di prodotti, servizi, tecnologie a basso impatto ambientale;
- **riduzione dell'uso di sostanze pericolose:** i criteri ambientali minimi per le diverse categorie merceologiche prevedono indicazioni volte a orientare gli approvvigionamenti pubblici di beni e servizi il cui ciclo di vita è caratterizzato dall'assenza o dalla presenza ridotta di determinate sostanze;
- **riduzione quantitativa dei rifiuti:** l'obiettivo è quello di favorire e promuovere comportamenti che si pongono lo scopo della razionalizzazione degli acquisti dal punto di vista della riduzione della produzione dei rifiuti.

Il PAN ha previsto tre azioni di supporto alla messa in atto della strategia:

- **azioni di comunicazione:** oltre alla previsione di diversi livelli comunicativi, con il coinvolgimento a livello nazionale di ANCI, UPI e CONSIP, si ipotizzano azioni di valorizzazione di prodotti e fornitori "sostenibili" presenti sul mercato;
- **azioni di formazione:** il Ministero dell'Ambiente si fa carico della promozioni di percorsi formativi soprattutto per funzionari pubblici senza oneri aggiuntivi per gli Enti;
- **azioni di monitoraggio:** è prevista, con cadenza annuale, un'azione di controllo sui dati forniti dagli Enti e raccolti dall'Autorità di Vigilanza dei Contratti, che ha un ruolo

indispensabile per verificare l'effettiva efficacia del programma di azione del piano e per calibrare le politiche future.

Anche il Ministero dell'Economia e delle Finanze, all'interno della più ampia politica di razionalizzazione della spesa pubblica, ha fornito un contributo all'implementazione di criteri green all'interno dei bandi pubblici. Il Programma per la Razionalizzazione della Spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione di **Consip** si basa su modelli innovativi di governance degli acquisti e di semplificazione sul procurement pubblico. Il Programma viene attuato da Consip alla luce di quattro ambiti di sensibilizzazione ambientale ponendosi obiettivi programmatici da raggiungere e prevedendo strumenti operativi e concreti alle Pubbliche Amministrazioni: il **risparmio energetico** (in particolare di energia proveniente da fonte fossile), con la promozione di fonti rinnovabili di energia e di combustibili verdi, mediante la compilazione di contratti in cui si possono monitorare i consumi e la domanda, l'implementazione di misure per **prevenire l'inquinamento**, mediante la sponsorizzazione di beni e servizi a basso impatto ambientale; la promozione nell'utilizzo di **materiale di prodotti riciclabili** e la raccolta differenziata.

L'azione di Consip su questo tema si è concretizzata nell'emissione di **bandi verdi** che hanno portato all'acquisto da parte delle PPAA italiane di beni e servizi a ridotto impatto ambientale. Ecco alcuni esempi:

- per la **raccolta differenziata**, sono stati acquisiti una vasta gamma di contenitori con la possibilità per i fornitori abilitati di indicare le caratteristiche ambientali; 1400 articoli circa per un milione di transato in meno di 4 mesi⁷;
- per la **mobilità sostenibile**, sono state acquistate biciclette elettriche e auto elettriche;
- per le **energie rinnovabili**, è stato promosso l'acquisto di energia da **fonti rinnovabili**, come fotovoltaico, solare termico geotermico e minieolico.

Gli stessi strumenti di e-procurement, come le Convenzioni e il Mercato Elettronico, che Consip mette a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni, rappresentano un ulteriore punto di riferimento per gli acquisti verdi della PA. Nelle **Convenzioni** sono stati inseriti una serie di criteri volti

⁷ Lidia Capparelli (Consip), "L'impegno di Consip per lo sviluppo sostenibile e l'efficienza energetica", Roma 9 maggio 2011.



a ridurre l'impatto ambientale dei beni e servizi lungo l'intero ciclo di vita; nel **mercato elettronico** invece le Pubbliche Amministrazioni possono acquistare beni proposti da vari fornitori abilitati prima da Consip, quindi tenendo conto degli impatti ambientali prodotti da tali beni.

Il recente bando sul fotovoltaico messo a punto da Consip e pubblicato sul Me.Pa. ha ad esempio lo scopo di incentivare l'utilizzo delle fonti rinnovabili nell'ambito della Pubblica Amministrazione; esso va ad integrare gli elementi "green" già presenti nelle convenzioni inerenti il settore energetico. L'ulteriore innovazione che Consip propone consiste nell'incentivare le amministrazioni non solo ad acquistare prodotti verdi ma a diventare esse stesse produttrici di energie rinnovabili; l'energia elettrica prodotta mediante celle fotovoltaiche può essere autoconsumata, venduta sul libero mercato o ceduta al Gestore dei Servizi Energetici.

1.2. Green Public Procurement in Europa: l'analisi delle performance

L'adozione di misure ecologiche nella gestione degli acquisti pubblici europei consente da un lato di orientare i volumi di affari verso un'ottica ecologica e di eco sostenibilità e dall'altro di attivare un mercato verde con ripercussioni positive sia sul mercato del lavoro sia a livello macroeconomico. Gli esperti del settore sono concordi nel ritenere che spingere le amministrazioni a comprare verde può avere diversi vantaggi:

- riduzione dei cosiddetti "**ecological footprint**"⁸, all'interno di una visione ecosostenibile delle risorse della terra;
- creazione di nuovi mercati per **prodotti e lavoro verdi**, con un impatto rilevante sull'occupazione e la competitività;
- **innovazione e sviluppo** di nuove tecnologie, con riflessi anche in questo ambito sia sul mercato del lavoro sia in termini di benefici economici, in un'ottica di crescita macroeconomica.

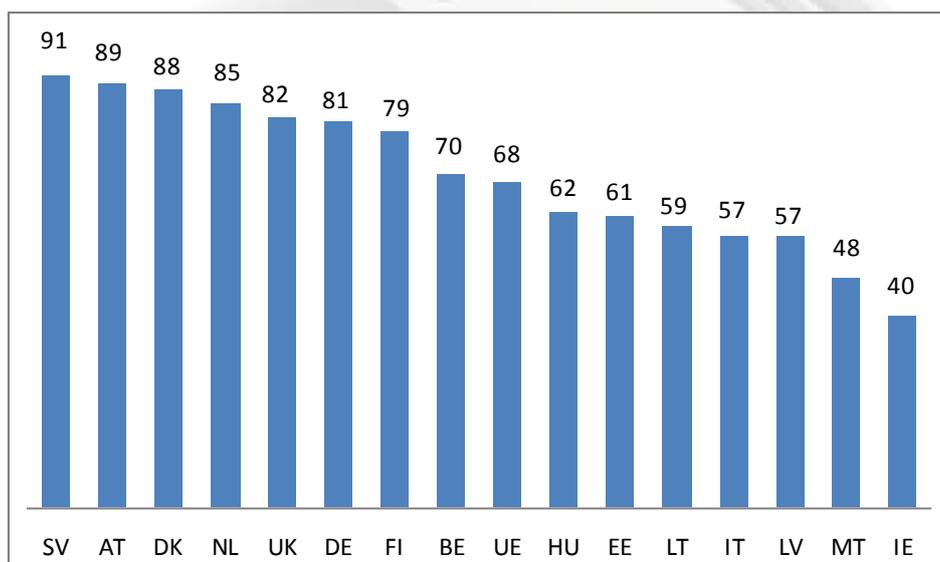
In un recente studio della Commissione, nel quale si analizzano le performance dei 25 Stati dell'Unione sull'uso del GPP, i 7 Paesi considerati più "green" in Europa sono Austria, Germania,

⁸Indice statistico che mette in relazione il consumo umano di risorse naturali con la capacità della terra di rigenerarle

Finlandia, Danimarca, Olanda, Svezia, e Gran Bretagna, dove i criteri verdi nei pubblici appalti sono più incisivi rispetto agli altri 18 Stati dell'Unione. In particolare si rileva che in media in questi Stati il 45% dei contratti in termini di valore economico e il 55% dei contratti in termini numerici sono redatti seguendo efficaci criteri ambientali; queste tipologie di appalti hanno generato una riduzione del 25% di emissioni di CO2 senza alcun aumento di costo⁹.

Il Paese leader sui bandi verdi è la Svezia, dove le Pubbliche Amministrazioni hanno dichiarato che in 9 bandi su 10 sono stati inseriti criteri ambientali; la media europea si attesta al 68%, mentre il dato italiano si ferma a circa 10 punti percentuali in meno rispetto alla media europea .

Fig. 1.1 – Appalti in cui sono stati inseriti criteri verdi, valori percentuali, anno 2006



Fonte: UE, "Green Public Procurement in Europe", 2006

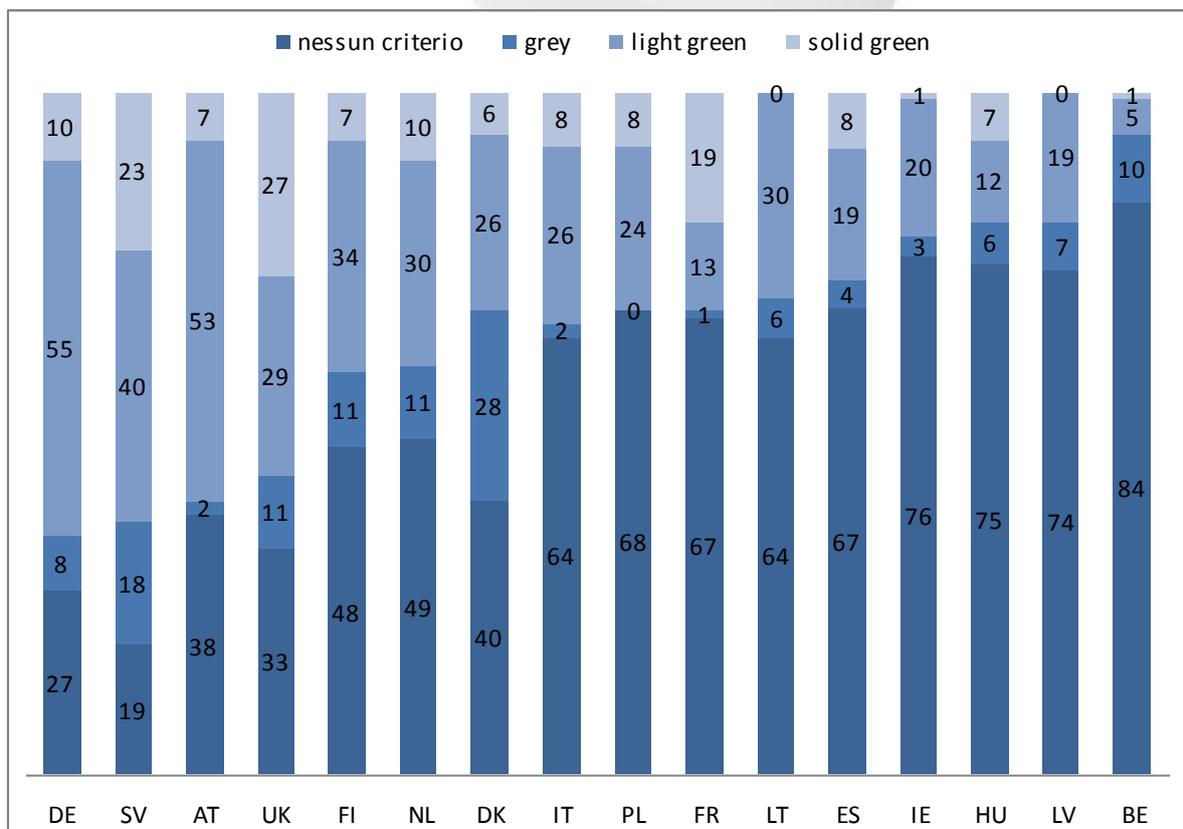
Nonostante le grandi differenze territoriali, la maggior parte degli stati campione si definisce "light green"¹⁰, cioè utilizza soltanto da uno a tre criteri verdi in media nei bandi pubblici, confermando come l'Europa sia ancora distante dall'attuazione di una legislazione che imponga criteri che producano un'efficacia massima.

⁹UE, "Green Public Procurement in Europe", 2006.

¹⁰"Light green" significa che sono state usate da 1 a 3 misure verdi, "Solid green" significa che sono stati riscontrati più di tre criteri verdi; "Grey" significa che sono state fatte iniziative pilota ma queste non hanno portato ad acquisti verdi; "no criteria" significa che non sono stati trovati criteri verdi.

L'Italia ricopre in questo ambito una posizione mediana tra i cosiddetti "seven-green", cioè i Paesi leader più avanzati nel settore e gli altri Stati "light green": nel nostro Paese infatti **in più del 60% dei bandi le Pubbliche Amministrazioni non usano criteri verdi** e solo nel 9% dei casi sono stati usati più di tre criteri verdi.

Fig. 1.2 - Incisività delle misure verdi usate nei bandi pubblici, per Paese, valori percentuali, anno 2006



Fonte: "Green Public Procurement in Europe", 2006, elaborazioni Promo P.A. Fondazione su dati UE, 2006

La categoria beni/servizi nella quale vengono applicati più criteri verdi in sede di bando sono lo smaltimento dei rifiuti, la disinfestazione e altri servizi ambientali: nel 30% di queste gare vengono applicati più di tre criteri verdi, mentre in più della metà dei bandi (52%) ne vengono applicati da 1 a 3 criteri verdi. In linea generale alcuni gruppi di prodotti, per loro particolare natura, si prestano più di altri a essere sottoposti a criteri verdi e sono ingenti le differenze tra i vari gruppi di prodotti.

Tab. 1.1 – Applicazione di criteri verdi nei bandi per categoria di prodotto, valori percentuali, Europa, anno 2006

Gruppi di prodotti	Bandi analizzati	% Not green	% Light green (1-3 criteri)	% Solid green (> 3 criteri)	% Solid 'Green Seven'
Dispositivi per smaltimento di rifiuti e liquami, disinfestazione e servizi ambientali	30	18	52	30	18
Attrezzature da trasporto	80	42	36	11	14
Macchine da ufficio	100	50	41	9	18
Lavori di costruzione	60	51	36	13	23
Mobili e altri manufatti	40	56	30	15	21
Prodotti chimici, gomma e plastica	30	56	28	16	45
Prodotti alimentari e bevande, servizi di ristoro	40	57	38	5	0
Lavori di architettura e d'ingegneria, installazioni e relativo servizio di consulenza	70	64	27	9	14
Servizi di pulizia	30	65	35	0	0
Servizi medici	80	68	30	3	6
Carta e fotocopie	50	69	13	19	50
Macchinario elettrico	90	70	21	8	7
Servizi di trasporto e comunicazione	50	71	18	11	18
Educazione, salute e servizi ricreativi	40	83	17	0	0
Servizi professionali	40	86	11	3	0
Computers e servizi connessi	40	92	9	0	0

Fonte: Elaborazione Promo P.A. Fondazione su dati UE 2006

Nelle realtà analizzate gli elementi vincenti della strategia di GPP sono:

- presenza di politiche forti e programmi ben delineati sul tema del GPP messi in atto a livello nazionale e regionale;
- presenza di una normativa all'avanguardia sulla tematica dell'eco-labels;
- utilizzo di strumenti innovativi nelle procedure d'acquisto (e-procurement);
- implementazione di sistemi di gestione ambientale secondo il Regolamento EMAS da parte delle autorità competenti.

Le **difficoltà** che si incontrano nella messa in atto di politiche di acquisto "verdi" possono essere così sintetizzate:

- i prodotti verdi hanno un costo all'acquisto sensibilmente superiore rispetto al surrogato non green; per poter fare una comparazione di costo corretta è però necessario tener presente non solo il prezzo di acquisto, ma anche i costi legati al tutto il ciclo di vita del bene/servizio (per fare solo degli esempi: il costo per l'imballaggio, la riparazione, lo smaltimento e, a livello macroeconomico, la spesa sanitaria che grava su ogni cittadino amplificata dall'inquinamento ambientale). A livello europeo, sulla base del calcolo dei costi lungo il ciclo di utilizzo, sono stati individuati settori in cui l'applicazione del GPP ha generato un impatto finanziario positivo: le costruzioni, con una riduzione dei costi del 10%, i trasporti, con riduzione del 9% e i servizi di pulizia del 3%.¹¹. Ciò premesso, all'interno di un'ottica di risparmio pubblico, di breve periodo e in un quadro di risorse scarse, essi possono risultare penalizzanti; in realtà questo è un falso problema perché è stato verificato che il costo iniziale più alto del prodotto green può essere ammortizzato nel medio lungo tempo con ricadute in termini di benefici economici per l'intera collettività; tuttavia nella percezione del buyer pubblico che deve poi rendere conto delle proprie scelte di acquisto in un'ottica di efficienza il problema del costo è determinante soprattutto in una fase di crisi economica come quella attuale;

¹¹ Nell'ambito del progetto europeo "LIFE 07 INF/IT/000410, in collaborazione con GPPNET, "Quando acquistare verde costa meno. Dossier sui risparmi economici degli acquisti verdi", ottobre 2009

- mancano, presso i buyer pubblici, le conoscenze ambientali necessarie per poter creare un bando con criteri tecnici incisivi dal punto di vista dell'impatto ambientale;
- sono ad oggi insufficienti strumenti di informazione e percorsi formativi finalizzati alla creazione di una coscienza green.

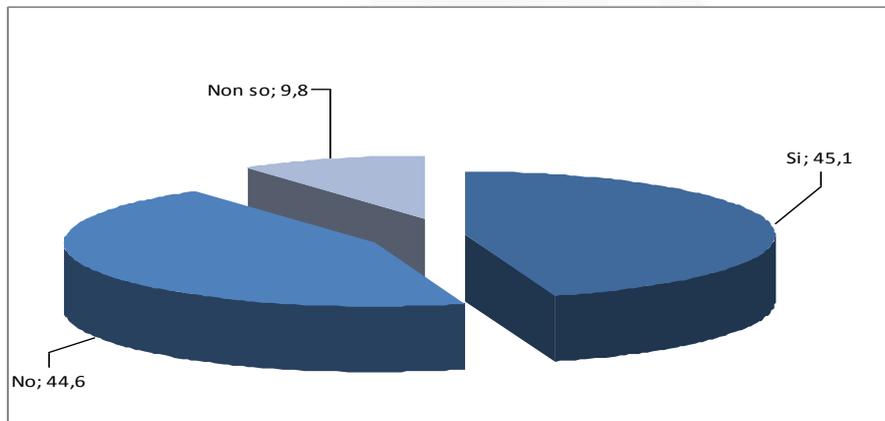
2. LO STATO DELL'ARTE IN ITALIA: PROBLEMI E OPPORTUNITÀ

2.1. La domanda pubblica: stazioni appaltanti e utilizzo del GPP

In Italia non esiste ad oggi uno studio organico sull'utilizzo del GPP (l'AVCP sta svolgendo un'indagine sul tema ma non sono ancora disponibili i risultati), per cui è difficile riuscire a ricostruire il quadro della domanda dal punto di vista quantitativo. Alcune informazioni utili ci vengono tuttavia fornite dalla ricerca **"Come acquista la PA - Rapporto nazionale 2011"**¹², che analizza il comportamento d'acquisto di 600 buyer pubblici. Nella ricerca è stato anzitutto chiesto ai funzionari acquisti delle Pubbliche Amministrazioni se, in sede di gara, vengono usati criteri ambientali; a livello nazionale il campione si ripartisce tra coloro che dichiarano di prevedere criteri green nel bando, il 45,1%, e coloro che invece sostengono di non tenerne conto, il 44,6%. Lo scenario confortante che esce dalla lettura di questi dati va però letto con cautela: i buyer infatti non si esprimono sulla qualità e la tipologia dei criteri utilizzati né sulla loro incisività rispetto alla scelta del fornitore e dei suoi prodotti.

¹² Promo P.A. Fondazione, Università di Tor Vergata, "Come acquista la PA", Rapporto nazionale 2011, in fase di pubblicazione; www.promopa.it.

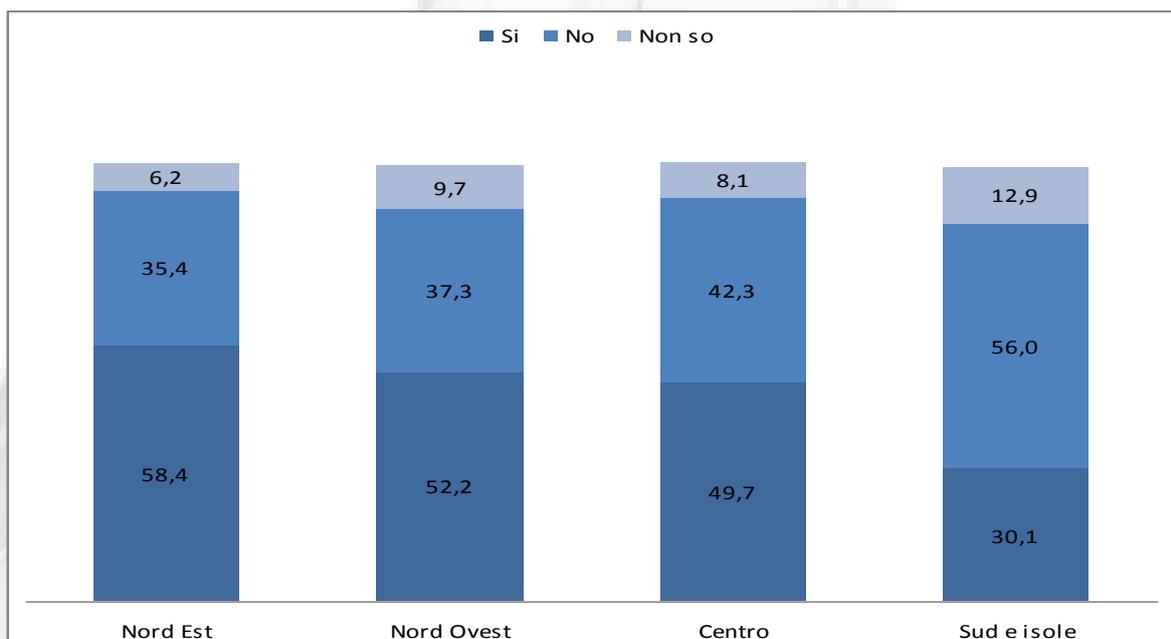
Fig. 2.1 – Previsione in sede di gara di specifiche cautela ambientali nell’ultimo anno, percentuale sul totale dei rispondenti, anno 2011



Fonte: Come acquista la PA - 2011

L’analisi geografica mette in evidenza una grande differenza tra il nord e il sud del Paese: le amministrazioni situate nel settentrione appaiono più propense a usare criteri ambientali; i più attenti sono i responsabili acquisti della zona Nord Est del Paese dove il 58,4% dichiara di usare parametri verdi nei bandi a fronte del 35,4% che dichiara invece di non tenerne conto; il Nord Ovest si attesta al secondo posto con una percentuale di 52,2% di “si” contro il 35,4% di “no”.

Fig. 2.2 - Previsione in sede di gara di specifiche cautela ambientali nell’ultimo anno, valori percentuali, per area geografica, anno 2011



Fonte: Come acquista la PA - 2011

Gli Enti che sembrano più attenti a usare cautele ambientali sono le Regioni, il 64,7% delle quali dichiara di prevedere specifiche nel momento della compilazione del bando; a seguire le Province (52,0%) e i Comuni (44,8%). Sul dato incide probabilmente l'azione delle centrali di committenza regionale che hanno "imposto" criteri green agli enti locali. Il caso di Intercent-ER ne è un autorevole esempio. I risultati ambientali raggiunti dell'Agenzia nel 2009 sono chiari¹³.

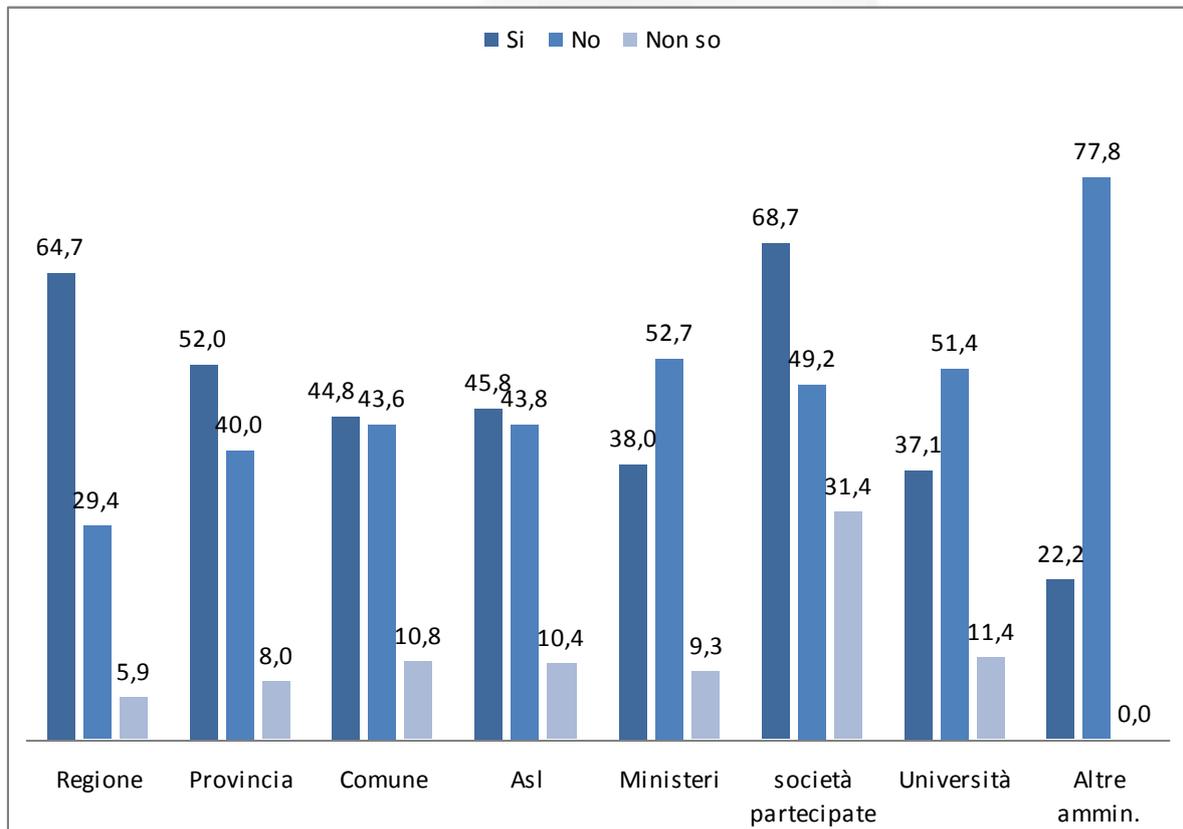
Altro eloquente esempio di eccellenza regionale è rappresentato dall'"**Accordo volontario GPP**"¹⁴ siglato nel gennaio 2010 tra Unioncamere Lombardia, Regione Lombardia, ARPA Lombardia e Lombardia Informatica. Esso è finalizzato a supportare l'inserimento di beni e servizi ecosostenibili delle imprese lombarde nei sistemi di approvvigionamento della Pubblica Amministrazione al fine di incoraggiare il GPP su scala provinciale. L'accordo è stato pensato per due le categorie di destinatari: il mondo delle imprese e il mondo degli enti pubblici. Sono stati stanziati circa 1 milione di euro dalla Regione e un altro milione di euro dalle Camere di Commercio e da Unioncamere.

Per concludere il panorama, gli enti meno attenti alle politiche verdi risultano invece essere i Ministeri e le Università; questo ritardo può essere imputabile alla mancanza di una politica di centralizzazione degli acquisti.

¹³ Conferenza nazionale appalti verdi: il caso Emilia-Romagna, Roma 18 maggio 2010.

¹⁴ Accordo volontario nell'ambito del "Programma per lo sviluppo economico e la competitività del sistema lombardo".

Fig. 2.3 - Previsione in sede di gara di specifiche cautelative ambientali nell'ultimo anno, per tipologia di ente, valori percentuali (risposte multiple), anno 2011

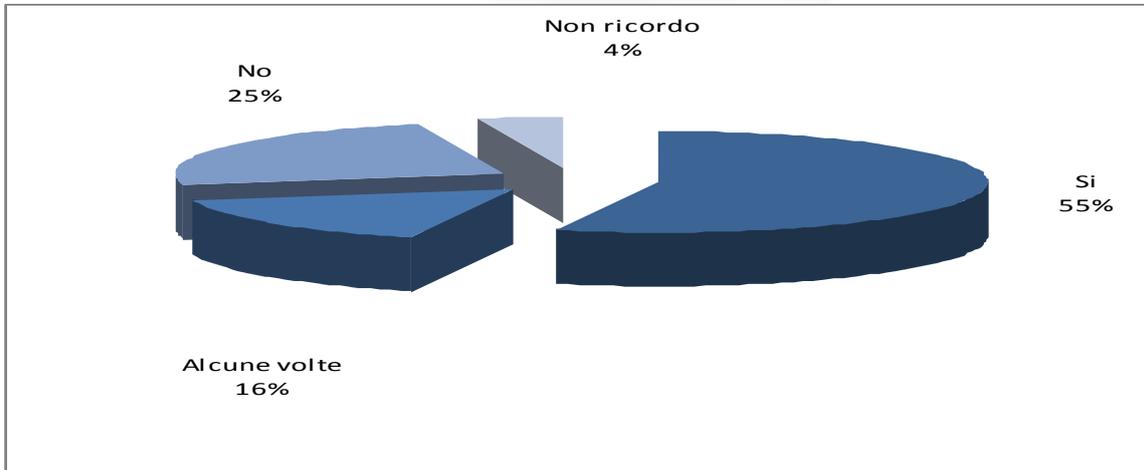


Fonte: Come acquista la PA - 2011

Per testare l'efficacia dello strumento, è stato poi chiesto ai soli funzionari acquisti che hanno dichiarato di usare specifiche ambientali se esse hanno ottenuto punti all'interno del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Più della metà dei rispondenti, il 55%, sostiene che i criteri green vengono tenuti in considerazione, cioè vengono utilizzate in fase di valutazione dell'appalto. Anche in questo caso il dato, di per sé positivo, è difficilmente interpretabile perché non ci indica in che modo tali parametri entrano nelle griglie di valutazione e fino a che punto sono stringenti nel processo di valutazione.



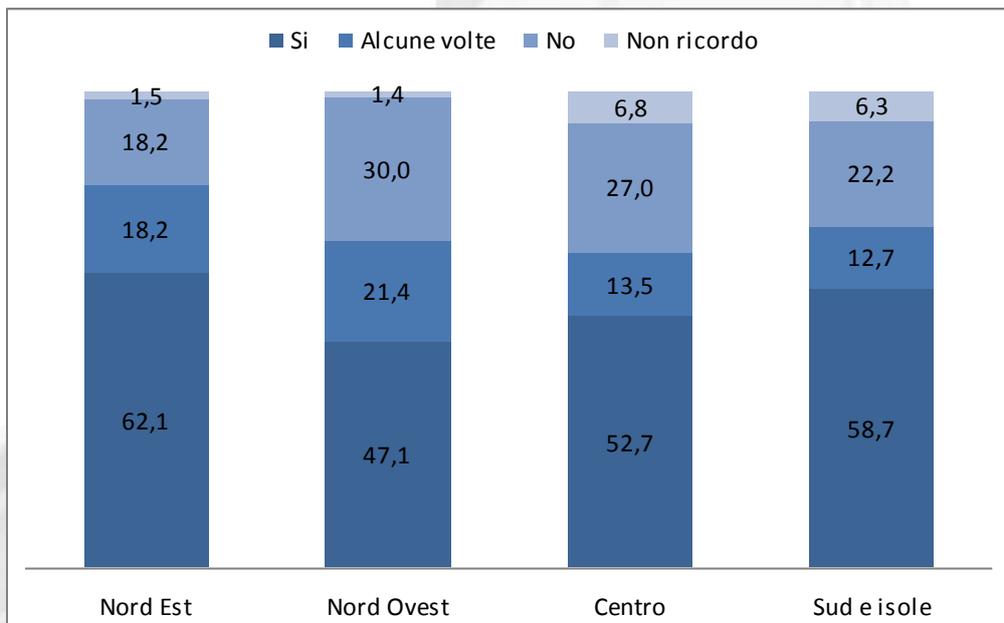
Fig. 2.4 – Le specifiche ambientali hanno ottenuto punteggio nell’offerta economicamente più vantaggiosa, percentuale su totale, anno 2011



Fonte: Come acquista la PA - 2011

La distinzione geografica fa emergere un maggiore propensione alla valutazione di criteri ambientali nell’offerta economicamente più vantaggiosa da parte degli enti situati nel Nord Est del Paese (62,2%).

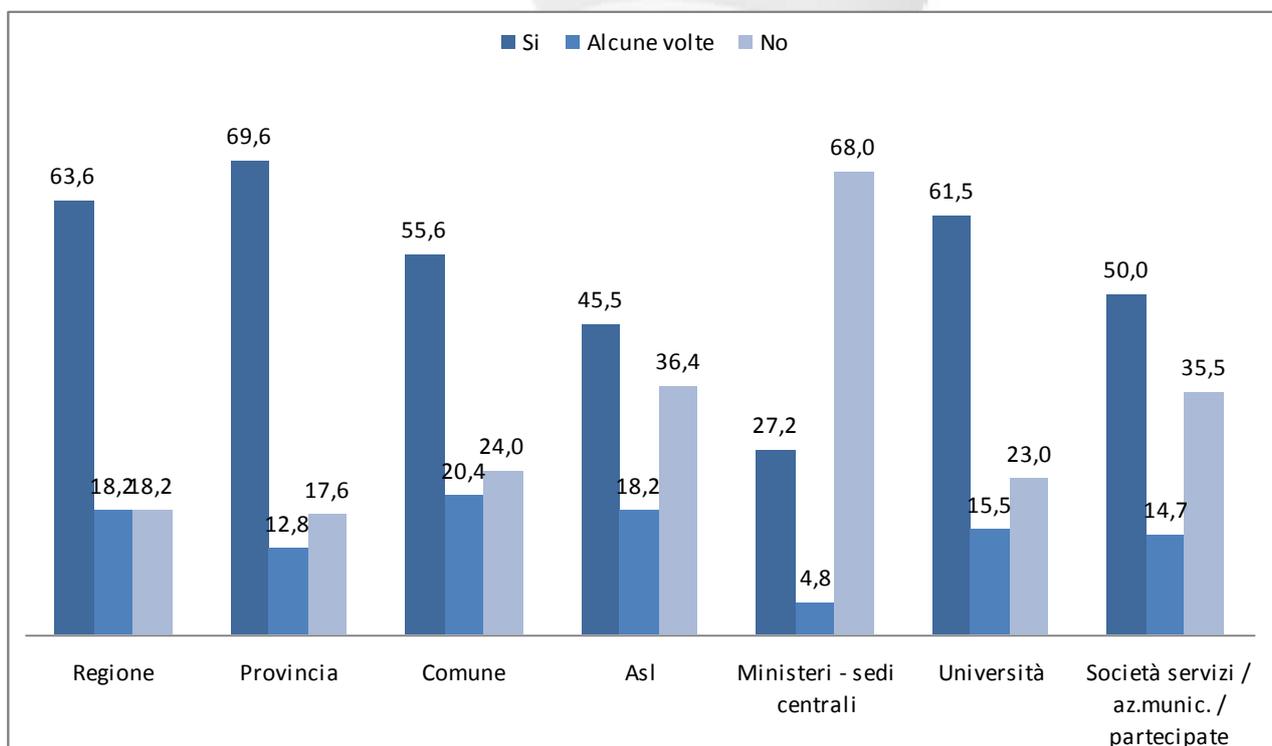
Fig. 2.5 – Le specifiche ambientali hanno ottenuto punteggio nell’offerta economicamente più vantaggiosa, per area geografica, percentuale su totale, anno 2011



Fonte: Come acquista la PA - 2011

L'analisi per tipologia di Ente mette in luce il primato delle Province, delle Regioni e dei Comuni a dimostrazione di ciò che prima si diceva, ovvero che mediante le centrali di committenza regionali e in generale con l'aggregazione della domanda l'attenzione alle politiche ambientali diventa più incisiva.

Fig. 2.6 – Le specifiche cautele ambientali hanno ottenuto punteggio nell'offerta economicamente più vantaggiosa, per tipologia di ente, anno 2011



Fonte: Come acquista la PA - 2011

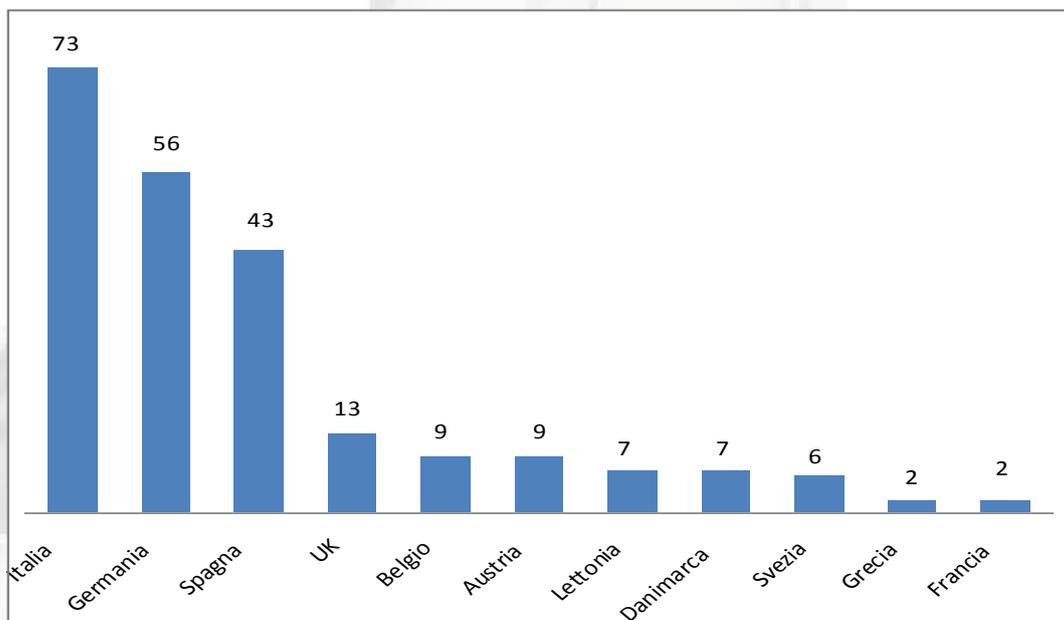
Altre indicazioni utili sul comportamento degli Enti ci vengono dal **sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)**, istituito con il Regolamento europeo nel 1993 e poi modificato nel 2009; si tratta di un sistema volontario a cui possono aderire, in modo del tutto spontaneo, le imprese e le organizzazioni, sia pubbliche che private, che desiderano impegnarsi nel valutare l'impatto ambientale dell'attività da loro svolta. EMAS appare particolarmente importante per le Pubbliche Amministrazioni, che possono applicare le politiche ambientali e al contempo risparmiare, in un'ottica generale di miglioramento e di efficientamento dei servizi alla cittadinanza; inoltre la **certificazione impone sostanzialmente all'amministrazione di fare acquisti verdi, obbligo non**

sempre ottemperato dalle stazioni appaltanti. In via definitiva gli effetti che EMAS produce nelle Pubbliche Amministrazioni sono:

- **miglioramento dell'efficienza interna:** vengono forniti servizi a basso impatto ambientale con un risparmio economico tangibile nel medio-lungo tempo;
- **miglioramento della qualità del territorio:** gli enti pubblici sono i responsabili dello sviluppo della politica ambientale del territorio.

La figura sotto riportata evidenzia il numero elevato di Pubbliche Amministrazioni italiane registrate in conformità al Regolamento EMAS, rispetto agli altri Stati europei. L'analisi del dato appare in controtendenza rispetto al posizionamento dell'Italia nella classifica "Seven green"; l'elevato ricorso a questa certificazione è probabilmente imputabile, alla **reputazione**, ossia al prestigio e all'immagine che l'amministrazione acquisisce; l'acquisizione della registrazione EMAS risponde ad una logica di promozione della qualità del territorio in senso lato, ma non sempre si traduce in comportamenti ineccepibili dal punto di vista degli acquisti verdi che, come si è visto, richiedono una serie di competenze non sempre disponibili nella PA.

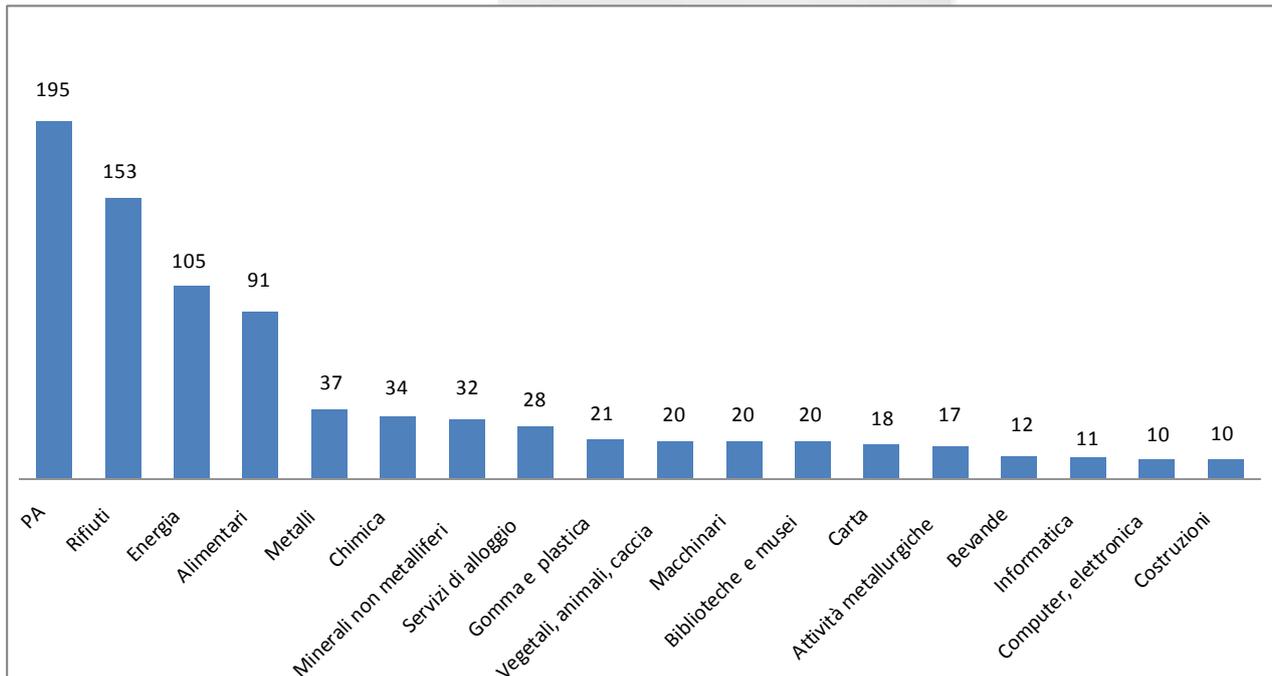
Fig. 2.7 – Pubbliche Amministrazioni europee registrate, EMAS, valori assoluti, dati aggiornati a dicembre 2007



Fonte: APAT, servizio interdipartimentale per le certificazioni ambientali

La comparazione tra settori evidenzia che i maggiori enti certificati sono le Pubbliche Amministrazioni, a conferma del loro desiderio di fornire un'immagine di "qualità".

Fig. 2.8 - Distribuzione delle registrazioni EMAS per settore produttivo in Italia, dati aggiornati a dicembre 2010



Fonte: ISPRA

2.1.1. Sintesi delle criticità delle amministrazioni

Dalla lettura dei dati esposti finora possiamo tracciare in linea di massima tre filoni di problematiche che hanno fino ad oggi impedito una maggiore diffusione degli acquisti verdi presso gli enti pubblici:

- la **decentralizzazione e la frammentazione delle scelte di acquisto**: la mancanza di un centro unico di acquisto e la parcellizzazione delle responsabilità all'interno dell'Ente implica un rallentamento nell'applicazione di criteri green all'interno dei bandi per l'approvvigionamento; su questo tema recenti indagini e test empirici dimostrano che le esperienze di maggior successo in termini di volumi di spesa coinvolti nel GPP sono avvenute in PA in cui è stata attuata anche solo una centralizzazione delle direttive degli acquisti, dove quindi sono stati imposti criteri uniformi di acquisto a tutti i settori;



- un livello insufficiente di **sostegno politico-strategico agli acquisti verdi**, sia **all'esterno** all'ente, per la mancanza di direttive e iniziative nazionali che impongono in maniera definitiva gli acquisti ecologici, sia **all'interno** all'ente, ovvero con messa a punto di direttive fornite dall'amministrazione stessa che assumono l'impegno di attuare politiche ambientali;
- la **diffusa mancanza di informazioni** sulla possibilità di integrare criteri ecologici nelle richieste d'offerta dei bandi di gara; nonostante negli ultimi anni la Commissione Europea abbia cercato di facilitare l'applicazione del GPP sul piano normativo, si prospetta la necessità di progettare adeguati percorsi formativi rivolti ai buyer pubblici;
- **anomalie nelle offerte** dei prodotti verdi: oltre ad una difficoltà nel reperimento di informazioni circa la disponibilità di offerta di prodotti ecologici, il buyer pubblico riscontra notevoli difficoltà nel distinguere un prodotto/servizio green da uno che invece non lo è; nasce quindi l'opportunità di effettuare una verifica ex ante dei propri fornitori per conoscere in maniera dettagliata la qualità dei prodotti e la reale fattibilità dell'offerta;
- il generale **pregiudizio sul prezzo elevato dei prodotti green** rispetto ai prodotti "ordinari"; benché i benefici economici siano ormai comprovati, tale pregiudizio continua ad esistere e la difficile congiuntura economica, unita ai crescenti tagli alle spese degli enti, certo non agevola un'inversione di tendenza negli Enti locali;
- **scarsa conoscenza specifica** delle normative vigenti in materia di GPP: la maggior parte dei rispondenti ha dichiarato che nella fase di compilazione del bando pubblico viene applicato il D.Lgs. 163/2006 e vengono raramente prese in considerazione le disposizioni che in modo più specifico disciplinano gli acquisti verdi; in via generale oltre a riscontrare una carenza tecnica di criteri ambientali, vi è anche una difficoltà nell'applicare normative più specifiche.

Lo scenario descritto fa emergere alcuni nodi nevralgici per un più efficace sistema della gestione e applicazione del GPP in Italia, che richiede innanzitutto un'azione forte sul **livello di consapevolezza delle competenze tecniche, giuridiche e ambientali**.

2.2. L'offerta privata di prodotti sostenibili: problemi e opportunità

Dopo aver delineato il comportamento delle stazioni appaltanti passiamo ad esplorare la tematica dell'offerta privata e le modalità di accesso agli acquisti verdi pubblici per il sistema delle PMI.

La cosiddetta "green economy" ha generato nel 2010 un giro di affari stimato per 122 miliardi di euro in Europa, di cui 10 miliardi in Italia¹⁵. Si tratta di un mercato, che è stato in passato sottovalutato, ma che oggi è centrale nell'agenda dei CEO/CPO/CMO aziendali. **La tematica ambientale costituisce sempre di più per il mondo delle imprese un fattore distintivo ed un utile strumento di marketing:** l'impegno a rispettare i traguardi di sostenibilità è stato già sottoscritto dalle più importanti aziende italiane, ma anche le PMI si stanno impegnando in tale direzione, ricercando spazi di miglioramento e intraprendendo un cammino sostenibile di implementazione e formazione delle azioni green.

Sulla base di un indagine europea¹⁶ che affronta il tema del livello di consapevolezza del sistema economico verso le produzioni green, il mercato dei prodotti verdi è contraddistinto da peculiarità precise:

- i produttori sono sempre più propensi ad **attribuire valore strategico** alle variabili ambientali rispetto agli altri soggetti economici (ovvero consumatori, tra cui anche la PA e distributori): tale riconoscimento di valore nasce dal fatto che il prodotto verde rappresenta una leva competitiva per stare sul mercato e per differenziarsi dai competitor;
- in termini di **vantaggi competitivi**, le aziende sono consapevoli che i **benefici derivanti dalle produzioni green sono indiretti e a medio termine**, cioè hanno un impatto significativo ai fini della costruzione di un rapporto di fiducia con i clienti, ma non vanno direttamente ad influire sull'aumento del volume di affari;
- gli imprenditori sono favorevoli a politiche che **accrescano il livello di consapevolezza**: viene conferita infatti grande importanza alla comunicazione e

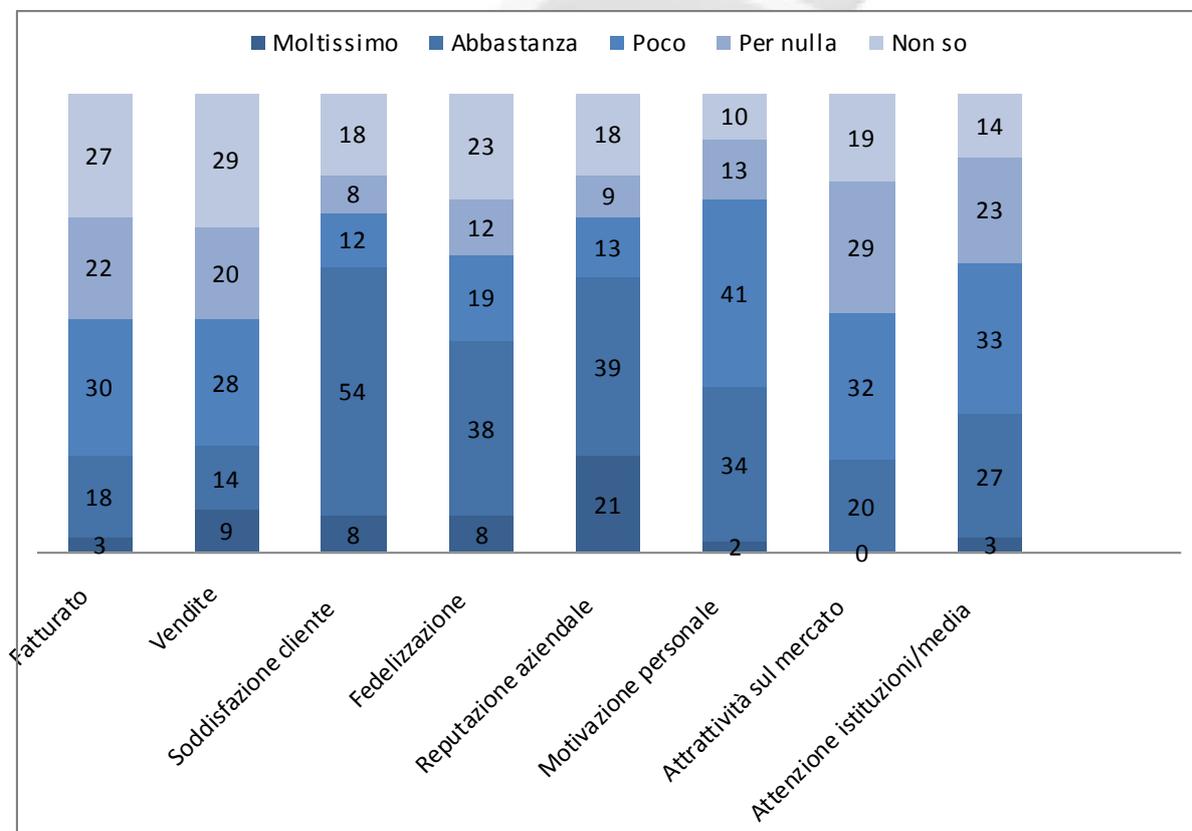
¹⁵ Eurispes 'Rapporto Italia 2010'; il termine Green Economy comprende: energie rinnovabili, prodotti biologici, commercio equo e solidale e finanza etica.

¹⁶ LIFE 08/INF/IT/312 PROMISE "Indagine sul livello di consapevolezza", settembre 2010

diffusione di comportamenti sostenibili, passando da una formazione che sia innanzitutto rivolta agli studenti e ai bambini.

Il grafico sottostante dimostra con tutta evidenza che la produzione/distribuzione di prodotti green ha ricadute positive sul rapporto tra cliente-fornitore e, in particolar modo, sulla soddisfazione del cliente, la fidelizzazione e la reputazione delle aziende.

Fig. 2.9 – Vantaggi competitivi della commercializzazione dei prodotti green, Italia, valori percentuali anno 2010



Fonte: LIFE

2.2.1. Qualificazione dei fornitori e riconoscimento dei prodotti green: alcuni possibili strumenti

Per sopperire alla difficoltà delle stazioni appaltanti nell'avere informazioni dettagliate sui prodotti green vi sono oggi alcuni strumenti che possono essere messi in campo.

Un primo strumento è la **“Life Cycle Assessment”** (LCA), metodologia per la valutazione degli impatti ambientali del ciclo di vita di un prodotto/servizio, dalla progettazione allo smaltimento finale, tenendo conto dell'estrazione della materia prima, della lavorazione, dell'imballaggio, del trasporto, dell'immagazzinamento e dell'uso finale. A livello internazionale la metodologia LCA è regolamentata dalle norme ISO 14040 – 14044 che definiscono la procedura per effettuare una LCA e le quattro fasi in essa comprese: obiettivo, campo d'azione, analisi dell'inventario, valutazione dell'impatto e interpretazione. Le aziende private usano questo strumento principalmente per la progettazione ambientale dei prodotti (ecodesign), per il marketing ambientale (sistemi di eco-etichettatura) e per supportare un tipo di gestione attenta all'ambiente (environmental management). Dal punto di vista delle Pubbliche Amministrazioni, l' LCA rappresenta uno strumento poliedrico, che ha effetti su diversi livelli di governo. Anzitutto esso è uno degli strumenti tra i più importanti dal punto di vista del supporto alle politiche ambientali; all'interno della strategia ambientale di un ente ricopre, come più volte sostenuto nel Rapporto, un'importanza notevole: l' LCA è lo strumento mediante il quale i responsabili acquisti possono avere la certezza della qualità ambientale dei prodotti che acquistano. La metodologia è caratterizzata comunque da una elevata complessità e dalla necessità di specifiche competenze per essere implementata.

Un secondo metodo di identificazione dei “prodotti verdi” sono i **sistemi di etichettatura ambientale**.

La classificazione di questi sistemi, adottata dall'Organismo internazionale di normazione (ISO), prevede tre tipologie di sistemi di etichettatura ambientale:

ISO Tipo I: si tratta di etichette-marchi assegnati, con un processo di verifica di parte terza, a prodotti/servizi che soddisfano specifici criteri riguardanti il ciclo di vita (es.: Ecolabel Europeo, Blauer Engel, Nordic Swan, ecc.);

ISO Tipo II: sono “asserzioni ambientali auto-dichiarate”, che riguardano prestazioni ambientali dei prodotti/servizi (es.: “riciclabile”, “biodegradabile”, ecc.);

ISO Tipo III: sono “dichiarazioni ambientali di prorotto” che comunicano, in modo standardizzato e verificato con il coinvolgimento di terze parti, la quantificazione degli impatti ambientali di prodotti/servizi ottenuti tramite l'applicazione della metodologia LCA.

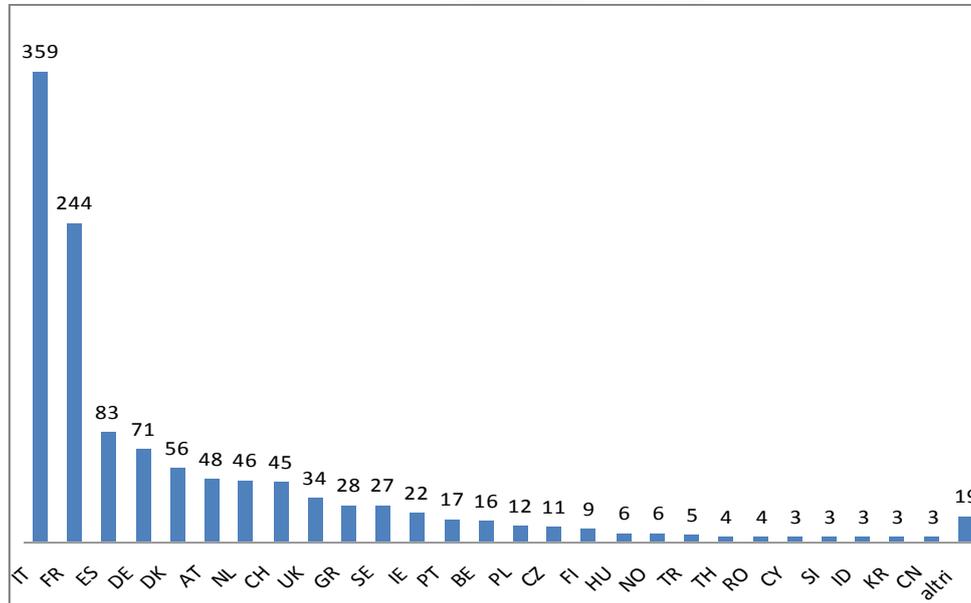
Il sistema di etichettatura ambientale più conosciuto e diffuso in Italia è l’**Ecolabel Europeo** (che appartiene alla famiglia delle etichette ISO Tipo I).

Esso nasce nel 1992 con il Regolamento europeo n. 880¹⁷ che ha segnato l’inizio di una politica ambientale europea più attiva nell'ambito degli strumenti volontari; l’idea alla base è stata quella di incentivare e stimolare i comportamenti degli operatori economici nella direzione del miglioramento ambientale. L’Ecolabel Europeo è uno **strumento volontario** al quale i produttori di beni finali, gli erogatori di servizi e i venditori al dettaglio e all’ingrosso possono aderire; l’assegnazione viene fatta da un organismo competente in base a criteri sul ciclo di vita del prodotto per alcune categorie merceologiche¹⁸. La figura sottostante illustra la diffusione dello strumento a livello territoriale.

Fig. 2.10 – Numero delle licenze Ecolabel Europeo negli Stati dell’Unione, valori assoluti dicembre 2010

¹⁷ Regolamento (CE) n. 880/1992 successivamente modificato con Regolamento (CE)1980/2000.

¹⁸ I prodotti etichettabili sono: lavatrici, frigoriferi, lavastoviglie, personal computer, lampadine elettriche, carte per fotocopie, carta igienica, carta da cucina, fazzoletti, vernici, ammendanti organici, detersivi per lavatrici e lavastoviglie, calzature, prodotti tessili, televisori, coperture per pavimenti, materassi.



Fonte: Commissione Europea

Una terza importantissima leva riguarda la **costruzione di reti di collaborazione tra fornitori**: lo sviluppo di sinergie e di progetti congiunti rappresenta infatti uno strumento essenziale per dare maggiore visibilità alle aziende e ai prodotti, offrendo alla Pubblica Amministrazione l'opportunità di conoscere l'offerta in maniera più chiara ed evidente. Su questo tema molte aziende si stanno muovendo per costruire sia reti fisiche, come consorzi e associazioni di produttori, sia reti virtuali, come community web e portali di promo commercializzazione. Tra questi ricordiamo, ad esempio, **Acquistiverdi.it**, punto di incontro WEB tra fornitori e acquirenti, patrocinato da Legambiente, **Buy-Smart.info**, progetto europeo sostenuto da ENEA, che fornisce strumenti di valutazione dei fornitori e linee guida e **Buygreen.com** che si connota come sito di e-commerce.

2.3. Scenari e riflessioni per lo sviluppo del GPP e del SPP - Sustainable Public Procurement (a cura di Simone Ricotta)

Alla luce di tutte le considerazioni esposte appare evidente che urge la necessità di rafforzare la strategia nazionale per promuovere e al supportare il GPP; ribadendo l'importanza in termini quantitativi dell'approvvigionamento pubblico, una politica forte di stimolo e supporto all'uso del GPP avrebbe ricadute positive sia ovviamente sulla qualità ambientale sia in termini di innovazione ambientale e tecnologica del mercato. Le linee d'azione possono essere sintetizzate in tre filoni, complementari tra loro:

- **integrazione al quadro normativo:** come indicato nel primo paragrafo del Rapporto, il GPP è ad oggi uno strumento volontario. La Commissione Europea sta valutando da tempo l'opportunità di costruire un quadro organico di normativa coercitiva, ad esempio attraverso l'adozione di una specifica Direttiva, che gli Stati Membri dovrebbero successivamente recepire nei rispettivi ordinamenti nazionali. Mentre l'esito della valutazione appare attendersi, le istituzioni comunitarie stanno comunque adottando norme coercitive settoriali per l'integrazione di criteri ambientali negli appalti pubblici su specifiche filiere merceologiche, come la Direttiva 2009/33/CE, recepita in Italia con il D.Lgs. 24/2011, che obbliga le amministrazioni e gli operatori di servizi pubblici, a considerare il consumo e le emissioni dei veicoli al momento del loro acquisto o del loro noleggio. Emerge dunque l'opportunità, anche per il legislatore nazionale, di valutare eventuali iniziative di normazione coercitiva, ad integrazione delle misure di supporto per la diffusione del GPP di tipo volontario. Uno dei fronti già aperti in questa direzione è, ad esempio, quello dell'obbligo per le PA all'acquisto di manufatti ottenuti da materiale riciclato, introdotto dal DM 203/2003, che è ad oggi sostanzialmente in operativo: affrontare questo tema in modo coercitivo potrebbe produrre significativi impatti sul mercato dei materiali riciclati. Ma per dare effettività agli obblighi normativi sarebbe necessario strutturare un sistema di controlli e sanzioni, aspetti sicuramente non facili da affrontare in un quadro già pesante di verifiche e controlli amministrativi subiti da parte delle stazioni appaltanti. Una modalità alternativa all'implementazione di un sistema di obblighi relativo all'acquisto di prodotti in materiale riciclato potrebbe essere quella dell'implementazione di un sistema istituzionale di



etichettatura efficiente e credibile (auspicabilmente di “terza parte”) capace di dare garanzie sulle caratteristiche prestazionali e ambientali di questa tipologia di prodotti.

- **volontà istituzionale:** alla stregua di questo impianto normativo, appare rilevante la necessità di attività di promozione della cultura della sostenibilità ambientale e sociale e l’incoraggiamento a mettere in atto delle vere strategie di acquisto verde da parte delle Pubbliche Amministrazioni, con particolare attenzione al coinvolgimento dei “responsabili acquisti”; all’interno di questa linea di azione possono essere riconosciuti alcuni sotto-interventi:

- far aumentare il **livello di conoscenza** del GPP negli enti locali: il deficit conoscitivo sia del tema GPP in genere, sia sulla qualità dei prodotti “ambientalmente preferibili” e su efficaci criteri di ecosostenibilità da poter inserire nella fase di compilazione di un bando, risulta diffuso e rappresenta un limite per la messa in atto di politiche di acquisto verdi; è infatti in aumento il numero degli Enti che dichiarano di voler essere supportati da altri enti centrali per un percorso di crescita¹⁹;
- **coinvolgimento trasversale di più soggetti** per la diffusione del GPP: per la parte pubblica appare fondamentale il “lavoro di rete” tra le istituzioni che partecipano al Comitato di Gestione del Piano d’Azione Nazionale del GPP (Ministero dell’Ambiente, ISPRA, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ministero dello Sviluppo Economico, CONSIP, ENEA e le Agenzie per la protezione dell’ambiente). La collaborazione tra questi soggetti istituzionali dovrebbe opportunamente ampliarsi rispetto alla collaborazione interna al Comitato, concretizzandosi in accordi di programma, progettualità di vario genere, ad esempio nell’integrazione del GPP negli strumenti di finanziamento di derivazione comunitaria, nelle politiche di sviluppo dell’eco-innovazione ambientale di prodotto, nelle strategie di promozione delle produzioni nazionali e di quelle finalizzate all’aggregazione della domanda pubblica. Il network pubblico potrebbe essere ampliato coinvolgendo

¹⁹ “Acquisti verdi per la Pubblica Amministrazione: stato dell’arte, evoluzione normativa e indicazioni metodologiche”, Ministero dell’Ambiente e difesa del territorio, settembre 2006.



anche altre istituzioni, come il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, per le competenze di orientamento nel settore agro-alimentare, significativo in termini di potenziali riduzioni degli impatti ambientali connessi con importi considerevoli di capitoli della spesa pubblica relativi agli appalti della ristorazione collettiva (mense scolastiche, ospedaliere, universitarie, ecc.). Dal coinvolgimento di altri soggetti e reti di rappresentanza, come le Camere di Commercio e le associazioni di Enti Locali (ANCI – Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia, UPI – Unione delle Province d'Italia ecc.) risulterebbero significativi contributi in termini di promozione di attività sul territorio e di interfaccia con le realtà produttive e della distribuzione. Per i soggetti privati appare eloquente la rilevanza del coinvolgimento delle associazioni di categoria, degli enti di ricerca, delle associazioni ambientaliste e dei consumatori; i soggetti coinvolti potrebbero svolgere attività di diffusione dello strumento nelle rispettive reti di relazione, promuovendo occasioni di incontro e partecipazione attiva dei vari portatori d'interessi del sistema dell'offerta privata:

- **l'aggregazione della domanda pubblica:** il ruolo delle Centrali di committenza, come abbiamo visto, è ad oggi strategicamente rilevante per l'applicazione degli acquisti verdi: le competenze professionali e la significatività degli importi degli appalti effettuati dalle Centrali rappresentano elementi estremamente importanti per l'introduzione e la diffusione del GPP;
- **strumenti per il supporto alle strategie GPP:** oltre alla promozione di modelli e network per scambi di informazioni ed esperienze appare opportuna la creazione di banche dati di criteri ecologici per beni e servizi per rendere disponibili ai “responsabili acquisti” i requisiti da inserire nel bando; l'impegno maggiore è quello di definire e reperire criteri ambientali efficaci nel garantire adeguate performance ambientali dei prodotti/servizi e al tempo stesso un'adeguata offerta nel mercato di riferimento.

Guardando agli scenari evolutivi del GPP appare emergere una tendenza verso l'integrazione delle istanze etico-sociali oltreché ambientali negli appalti pubblici, ossia l'evoluzione del GPP verso “SPP”: **Sustainable Public Procurement**. In questo nuovo approccio vengono considerati obiettivi sociali e ambientali oltre che economici in modo da conseguire l'obiettivo della sostenibilità in senso complessivo. L'idea di fondo è

quella della promozione del “lavoro dignitoso”, ossia di *garantire il rispetto di standard sociali ed etici minimi anche laddove, a causa dei cambiamenti imposti dalla globalizzazione, le catene di fornitura sono delocalizzate in Paesi a maggiore rischio dal punto di vista del rispetto dei diritti umani fondamentali e dell’applicazione di standard minimi relativi alle condizioni di lavoro*. In questo senso l’approccio SPP si basa sul controllo della qualità delle informazioni lungo la catena di fornitura, la trasparenza e la tracciabilità della filiera e soprattutto l’opportunità di attivare un “dialogo strutturato” tra PA e fornitori relativo alle condizioni di lavoro nelle catene di fornitura²⁰.

Le istituzioni europee da tempo considerano gli appalti pubblici come uno strumento per il raggiungimento di finalità sociali²¹ e anche in Italia il Codice dei Contratti prevede di subordinare, come si è visto, il principio di economicità al rispetto di criteri non solo ambientali ma anche sociali (art. 2 e art. 69 del Dlgs 162/2006). Il Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (detto PAN GPP), prevede che i “criteri ambientali minimi” possano considerare, ove possibile, anche aspetti etico-sociali, (paragrafo 4.3).

Sulla base di questa possibilità è stato elaborato dal Comitato di Gestione del PAN GPP un contributo alla proposta italiana di criteri sociali.²²

Questo contributo si basa sulle esperienze maturate da alcune amministrazioni nord-europee e sulla realizzazione del “dialogo strutturato” tra la stazione appaltante e il soggetto aggiudicatario in relazione all’esecuzione di clausole contrattuali specificatamente dedicate all’impegno di quest’ultimo al rispetto delle Convenzioni fondamentali dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (International Labour Organization – ILO) lungo la catena di fornitura, ossia alla verifica delle condizioni di lavoro che si realizzano nei vari passaggi della sub-fornitura.²³

²⁰ Ricotta S., “Le esperienze europee d’integrazione di criteri sociali negli appalti pubblici e contributi per una proposta italiana”, Roma, 13 dicembre 2010.

²¹ Comunicazione interpretativa della Commissione sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici—COM (566) 2001; Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE sugli appalti pubblici di servizi, lavori e forniture; Documento dello staff della Commissione Europea “Buying social: a guide to taking account of social considerations in public procurement”—SEC(2010) 1258 final, Brussels, 19.10.2010.

²² <http://www.dsa.minambiente.it/gpp/file/criteri%20sociali.pdf>

²³ S.Ricotta, “Appalti pubblici socialmente responsabili” in “La responsabilità sociale negli appalti pubblici e nelle scelte private” a cura di D.Lucchetti e S.Ricotta, Genova, 2011.

3. ALCUNE BEST PRACTICE

3.1. Il caso della Provincia di Pescara

Nel caso della Provincia di Pescara il green public procurement rappresenta uno degli aspetti più rilevanti di una più ampia politica ambientale che l'amministrazione ha messo in atto ormai da alcuni anni. Nell'ambito di **Agenda 21 Locale**, attivata a Pescara nel 2002, la Provincia si è fatta promotrice di un partenariato che di fatto ha creato sul territorio una rete di attori istituzionali coinvolti sul tema della sostenibilità, una sorta di "network verde" che coinvolge soggetti pubblici e privati e che è monitorato da un gruppo di esperti. **Governance, partecipazione e co-responsabilità:** questi i principi di base del tavolo.

In questo contesto, con la **Delibera n. 41/2009**, la Giunta provinciale ha deciso di implementare fortemente gli acquisti verdi, rendendoli una pratica un po' meno "facoltativa" per l'ufficio acquisti e un po' più cogente. La delibera infatti impegna i responsabili acquisti ad introdurre criteri di preferibilità ambientale nelle future procedure di acquisti di beni e servizi, con l'obiettivo di promuovere attraverso le proprie scelte di acquisto la diffusione di tecnologie ecologicamente compatibili. Il servizio Provveditorato e Economato ha messo in atto dal punto di vista pratico tale politica.

La scelta di efficientare lo strumento del GPP nasce dalla convinzione delle sue ricadute positive sia sull'ente pubblico che sull'intero sistema economico territoriale. In particolare, i dirigenti pescaresi contano su un doppio impatto positivo del GPP:

- **dal punto di vista pubblico**, il GPP viene ritenuto uno strumento funzionale alla *razionalizzazione* della spesa pubblica perché esso favorisce la diffusione di una cultura attenta al contenimento dei consumi non solo per chi effettua gli approvvigionamenti ma per tutto il personale impiegato nell'organizzazione; l'introduzione del GPP in un ente ha l'effetto di coinvolgere in modo trasversale settori che per loro fisiologia non avevano a che fare con considerazioni ambientali (per esempio l'ufficio economato) e il conseguente accrescimento delle competenze di chi ricopre certi ruoli; in ultima istanza è sicuramente da non sottovalutare l'accrescimento qualitativo dell'immagine che la Pubblica Amministrazione acquista provocando effetti positivi della sua credibilità nei confronti della cittadinanza;

- **dal punto di vista privato**, il GPP viene ritenuto funzionale per tutelare la competitività; secondo gli amministratori pescaresi, infatti, proponendo l'introduzione del GPP in maniera graduale nel sistema territoriale si aiutano le aziende a non trovarsi spiazzate e in posizione di retroguardia rispetto al trend della domanda sempre più esigente riguardo alla qualità ambientale; inoltre vi è la convinzione che il GPP stimoli e premi le imprese che investono in soluzioni ecoinnovative quindi sia un veicolo per l'innovazione in generale.

Nel 2009 sono stati sperimentati i primi acquisti verdi mediante l'approvvigionamento di carta ecologica e cancelleria ecologica. Nel biennio 2010-2011 non si sono realizzati ulteriori acquisti a causa delle restrizioni di spesa, che impongono all'ufficio acquisti di approvvigionarsi di beni (soprattutto di natura non durevole, come quelli di cancelleria) non verdi che hanno, almeno nel breve periodo, un prezzo al consumo minore.

La redazione del **Manuale degli Acquisti verdi** della Provincia di Pescara rappresenta un'ulteriore tappa del processo di implementazione del green public procurement. Il manuale, dopo un'esauritiva premessa dell'evoluzione normativa della materia, affronta la tematica da un punto di vista strettamente tecnico, fornendo tra l'altro i *criteri minimi ambientali* da rispettare nell'acquisto di alcuni prodotti/servizi. Così strutturato esso appare come un vero e proprio decalogo per il responsabile acquisti.

Il terzo importante cantiere di lavoro sul tema della sostenibilità ha riguardato l'acquisizione delle **certificazioni ambientali**: in questo senso sia il Servizio Ambiente sia il Servizio Informazione e Politiche del lavoro hanno ottenuto la certificazione **ISO 14.001**; a breve questa certificazione verrà riconosciuta anche al Servizio Lavori Pubblici, considerato strategico nell'attuazione di una politica ambientale efficace. Obiettivo ultimo di questa strategia è riuscire ad ottenere in tempi brevi la registrazione **EMAS**.

3.2. Il caso i-Faber-WWF

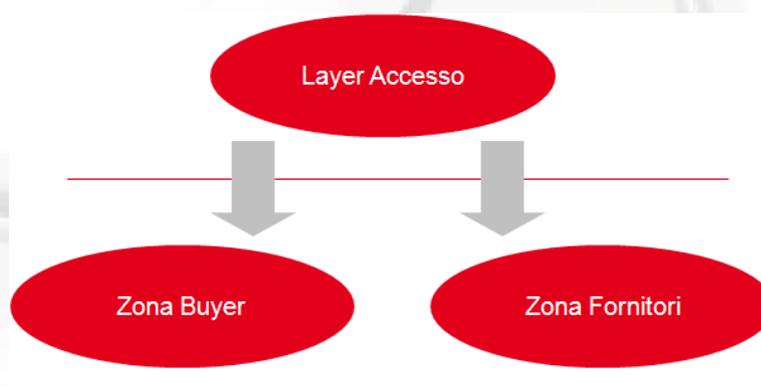
Diffondere la cultura della sostenibilità, innescando competitività nel mercato della fornitura, promuovere gli acquisti green quale leva principale per raggiungere obiettivi di sostenibilità nel public procurement. Questi in estrema sintesi gli obiettivi strategici dell'alleanza tra **i-Faber** e **WWF** sul tema del GPP: due brand riconosciuti nei propri mercati di riferimento, l'uno, i-Faber, azienda leader in Italia per l'implementazione di strumenti tecnologici sull'intera catena del procurement e l'altro, il WWF,

associazione che divulga la cultura del rispetto dell'ambiente presso i cittadini e le imprese e che ha maturato negli anni una significativa esperienza anche nel mondo degli acquisti.

Web Green Procurement è il nome di un progetto in fase di realizzazione che si pone l'obiettivo di costituire un sito WEB sviluppato in ottica web 2.0 e volto a creare sinergie e promuovere link e assetti cooperativi tra il mondo dei fornitori di prodotti green e mondo dei buyer pubblici e privati. Come si evince dalla figura sottostante l'**area buyer** riporta info dedicate, permette l'accesso al catalogo dei beni e servizi, consente di accedere al modulo di e-learning del WWF e permette la ricerca di fornitori qualificati (per categoria e nome). L'**area fornitori** invece è strutturata per categorie di prodotti ed è finalizzata ad alimentare le negoziazioni on line, oltre che ad accedere a servizi formativi ed informativi dedicati. I fornitori si qualificano all'interno di questa area con la compilazione di un questionario che consente l'accesso ai servizi.

Il progetto punta alla qualificazione dei due mondi attraverso un **percorso formativo** di livello che si conclude con il conseguimento di una certificazione rilasciata dal WWF. In questo modo, buyer e fornitori ricevono formazione sul Green Procurement e relativo certificato e incrementano le negoziazioni; i fornitori dal canto loro possono referenziare la loro presenza nel portale (qualificati da WWF) e i buyer hanno una misura della CO2 non immessa in atmosfera

Fig. 3.1. – La struttura del portale



I vantaggi di un sistema così configurato per i fornitori sono evidenti:

- Incremento vendite

- Maggiore visibilità
- Referenziabilità GPP
- Certificazione WWF

D'altro canto ai buyer il sistema garantisce

- La misurazione dell'impegno in sostenibilità in termini di CO2 risparmiata
- La certificazione del WWF
- L'ottimizzazione del processo d'acquisto
- La visibilità tra le pubbliche amministrazioni
- Saving economico

3.3. Il caso della Provincia di Torino

L'azione generale della Provincia di Torino si è sempre caratterizzata per un'attenzione particolare al tema dell'ambiente, tuttavia la definizione di una politica ambientale condivisa con tutti gli attori del territorio inizia nel 2000, anno in cui si è costituito il **Forum di Agenda21**, un tavolo concertativo con la partecipazione trasversale anche del mondo economico e rappresentativo delle diverse realtà locali; hanno aderito oltre alle Amministrazioni Pubbliche, le associazioni di diverso tipo operanti sul territorio, gli ordini professionali, le università; dopo circa due anni di incontri organizzati in tavoli tematici, nel 2002 è stato approvato il "**Piano d'Azione per la Sostenibilità**" che rappresenta una prima meta della strategia ambientale – definita secondo metodi partecipativi. Si tratta di un vero strumento programmatico in cui sono previsti e definiti gli assi di intervento e un'ampia azione di monitoraggio; essa appare come uno dei più alti punti di forza di questa politica, che parte dal presupposto che solo con un controllo ex post sia possibile far emergere le eccellenze e le criticità delle azioni messe in atto e con l'analisi di queste prevedere la modifica o la riformulazione del piano stesso in base ad una logica di work in progress.

Proprio a seguito di tale azione di monitoraggio nell'ambito dell'**VIII Forum Plenario di Agenda21** si è condivisa la necessità di avviare una fase strategica di Pianificazione Ambientale all'interno della quale

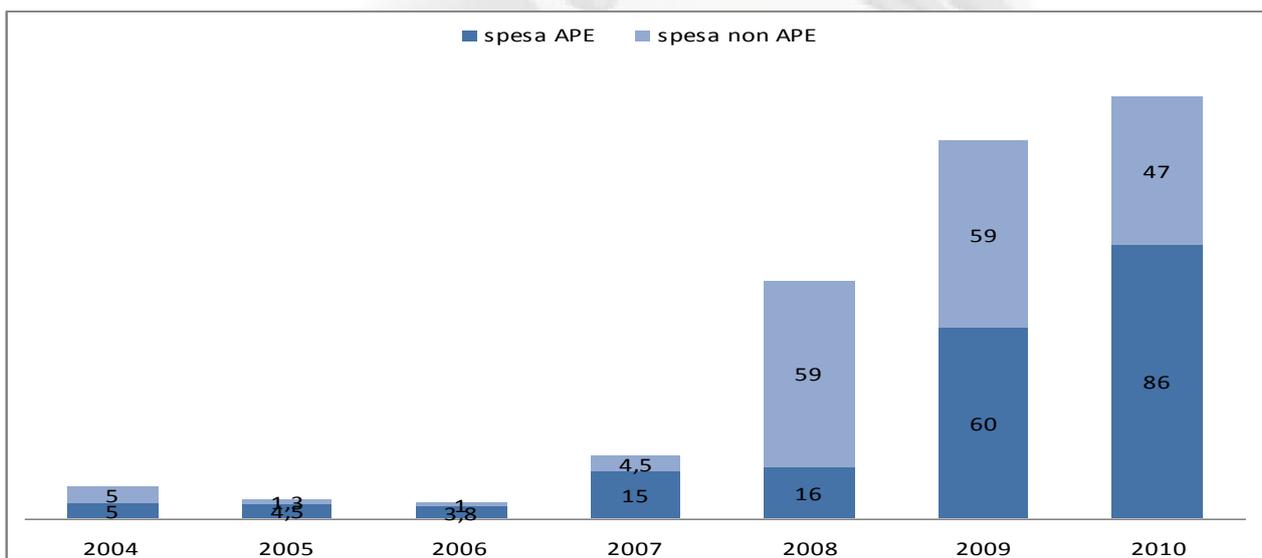
trovassero spazio e fossero adeguatamente valorizzate tutte le programmazioni di settore. E' il 2007, l'anno in cui il Forum, attraverso un nuovo approccio metodologico, ha licenziato il "**Piano Strategico Provinciale per la Sostenibilità**" (approvato dall'Amministrazione provinciale ad agosto 2008) che aggiorna diverse tematiche trattate dal Piano d'Azione per la Sostenibilità. Merita soffermarsi sulla **Scheda Azione 37 del Piano**, dedicata alla "Riduzione dei consumi degli Enti pubblici e capillare applicazione degli acquisti ecologici (GPP – Green Public Procurement)": la promozione e l'implementazione degli acquisti verdi vengono quindi ribaditi nel Piano del 2008. Già dal 2003, con il supporto tecnico dell'ARPA Piemonte, la Provincia di Torino ha dato avvio al **Progetto APE (Acquisti Pubblici Ecologici)** con l'obiettivo di sensibilizzare gli uffici acquisti degli enti che risiedono nel territorio provinciale e di fornire loro un supporto metodologico e operativo nella definizione e nell'integrazione di criteri ambientali nelle procedure di approvvigionamento. Il progetto vede ad oggi l'adesione di 48 partners (in continuo ampliamento) che, secondo lo stesso metodo concertativo e partecipativo dell'Agenda21 hanno sottoscritto un "**Procollo d'Intesa per la Promozione degli acquisti verdi**" sempre aperto a nuove sottoscrizioni. Interessante è illustrare la composizione dei sottoscrittori del Protocollo e evidenziarne l'eterogeneità: Provincia di Torino e Arpa Piemonte, 19 Comuni, 1 Comunità Montana e un GAL, 4 enti parco, 4 istituti scolastici, 1 parco tecnologico, la Camera di Commercio di Torino, 5 consorzi e aziende di gestione di rifiuti e l'Ato rifiuti, 2 società consortili, l'Agenzia energia e ambiente di Torino, 3 associazioni, 1 presidio sanitario, il Politecnico, SCR Piemonte - società di committenza piemontese.

L'APE è un esempio eloquente di buona pratica di attuazione e gestione degli acquisti verdi; a dare ancor di più valore aggiunto in termini qualitativi al progetto è l'**azione di monitoraggio** (che diventa quindi una costante di tutta la politica ambientale torinese) sull'attuazione degli impegni presi, che viene espressamente prevista nel Protocollo d'intesa; la valutazione ex post consente di rendere trasparente e verificabile l'attività di GPP e di valutarne gli effetti prodotti in termini ecologici e economici.

Il primo dato da evidenziare è l'aumento cospicuo nel quinquennio dei sottoscrittori: la prima sottoscrizione del Protocollo vedeva coinvolti 13 enti che sono diventati 46 nell'ultima sottoscrizione di giugno 2011; questo incremento indica il successo della strategia APE e la forza nel coinvolgere altri soggetti.

I numeri parlano da sé: nel 2010 gli enti aderenti hanno destinato oltre 77 milioni di euro per l'acquisto di beni e servizi che rispettano criteri ecologici; si rileva anche in questo ambito un aumento rispetto al monitoraggio del 2009 di 12 milioni di euro. In termini percentuali la spesa verde rappresenta il **57% della spesa complessiva dichiarata, superando in questo modo l'obiettivo posto dall'Unione Europea** che auspicava il 50% di acquisti verdi entro il 2010 (la spesa complessiva effettuata nel 2010 è stata di circa 133 milioni di euro). L'andamento temporale mette in evidenza la decisiva crescita della spesa in generale (sono aumentati gli enti), ma anche l'incremento del costo degli approvvigionamenti fatti secondo criteri GPP.

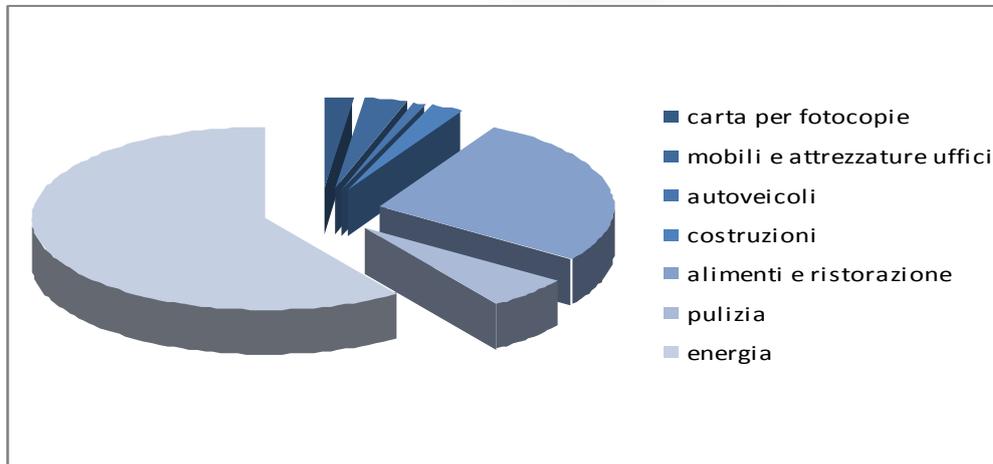
Fig. 3.2 – Spesa complessiva e incidenza dei criteri APE, in milioni di euro, andamento degli ultimi sei anni



Fonte: "Protocollo d'Intesa per gli acquisti ecologici", i risultati del monitoraggio 2011

L'analisi dei dati monitorati rispetto alla categoria di prodotto vede primeggiare i servizi di fornitura di energia elettrica da fonti rinnovabili, i servizi di ristorazione con prodotti biologici stagionali e stoviglie riutilizzabili e servizi di pulizia. Seguono per la prima volta le spese di ristrutturazione e nuove costruzioni che risultano particolarmente importanti in termini di indotto economico.

Fig. 3.3 – Ripartizione percentuale della spesa per categoria di prodotto per acquisti APE, anno 2010



Fonte: "Protocollo d'Intesa per gli acquisti ecologici", i risultati del monitoraggio 2011

La novità del Progetto del 2010, ed ulteriore evoluzione della politica di GPP, è stata l'integrazione della metodologia di analisi del **life cycle costing**, ovvero lo studio lungo tutto l'arco di vita del prodotto. Per il momento l'approccio metodologico è stato applicato per le sole categorie di fornitura di energia elettrica, autoveicoli e attrezzature informatiche e i risultati sono soddisfacenti con risparmi tangibili anche su periodi di tempo brevi; per il solo comparto auto è stato conteggiato un beneficio economico di 386.000 euro (su un arco temporale di 5 anni) e in minore impatto ambientale di circa 720 tonnellate di CO₂ (sempre in 5 anni)²⁴. Complessivamente il beneficio ambientale derivante dall'applicazione del Progetto APE nel 2010 ammonta a una minore emissione di 42.700 t di CO₂.

Dal punto di vista strettamente operativo, APE si attua attraverso un gruppo di lavoro a cui collaborano i rappresentanti del settore acquisti e del settore ambiente di ogni partecipante; i referenti hanno la funzione di definire i criteri ambientali condivisi che vengono poi integrati nei bandi di gara, superando uno dei nodi nevralgici (lo abbiamo visto nelle parti precedenti al rapporto) che è la non conoscenza da parte dei funzionari acquisti dei criteri ambientali o la scarsa efficacia in termini di impatto ecologico del criterio adottato.

Ultimo aspetto, che insieme a quelli già citati, ha fatto del progetto APE un'eccellenza, è l'**azione di formazione e comunicazione** sostenuta dalla Provincia di Torino e dall'ARPA Piemonte. Dal punto di

²⁴ ARPA Piemonte, "Seconda relazione di avanzamento lavori Progetto APE – FASE 4", Dicembre 2009

vista formativo, sono stati promossi diversi seminari con la finalità non solo di fornire delle competenze specifiche per la compilazione materiale di un bando verde, ma anche per promuovere i risultati raggiunti da APE per dimostrare ai funzionari pubblici che la sinergia tra volontà e competenza realmente può portare a dei risultati tangibili sia dal punto di vista del rispetto dell'ambiente ma anche da un punto di vista più strettamente economico.

Il piano di comunicazione ha visto coinvolta in prima linea ancora una volta la Provincia di Torino che è riuscita, come prima detto, ad allargare le adesioni in modo esponenziale, facendo sinergia anche tra politiche ambientali di fatto complementari come possono essere gli Acquisti Pubblici Ecologici e il Patto dei Sindaci. L'ultima sfida in ordine di tempo infatti è l'adesione della Provincia, nel maggio del 2011²⁵, in qualità di **struttura di supporto** all'iniziativa della Commissione Europea detta "**Patto dei sindaci**" che raccoglie i Comuni che intendono impegnarsi formalmente e redigere a attuare un piano di azione per lo sviluppo delle politiche energetiche. Ad oggi la Provincia è riuscita a sensibilizzare e a far aderire al progetto una trentina di Comuni, in parti entrati anche nella Rete APE.

²⁵ DGP n. 125-4806/2010

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Bibliografia

1. ARPA Piemonte, "Seconda relazione di avanzamento lavori Progetto APE – FASE 4", Dicembre 2009
2. Commissione Europea, "Acquistare verde. Un manuale sugli acquisti pubblici ecocompatibili", 2005
3. Capparelli Lidia, "L'impegno di Consip per lo sviluppo sostenibile e l'efficienza energetica", 2011
- 4.
5. Commissione Europea, "Green Public procurement in Europe, conclusions and recommendations", 2006
6. Commissione Europea, "Acquistare Verde: un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili", 2005
7. Commissione Europea, "Libro Verde sulla modernizzazione della politica dell'UE in materia di appalti pubblici - Per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti, COM(2011) 15 definitivo
8. Ecosistemi "Quando acquistare verde costa meno, dossier sui risparmi economici degli acquisti verdi", anno 2009
9. Enea, Green Procurement: obiettivi, criteri e p, 2003 principi esperienze in atto
10. Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, ARPA Lazio e Regione Lazio "Green Public procurement, gli acquisti verdi nella Pubblica Amministrazione", 2004
11. Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione – PAN GPP", 2010
12. Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, "Acquisti verdi per la Pubblica Amministrazione, stato dell'arte, evoluzione normativa e indicazioni metodologiche", 2006
13. Ministero dell'economia e delle Finanze, "Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni", Relazione al Parlamento per l'anno 2010,

14. ISPRA “Strumenti per la conoscenza e la consapevolezza ambientale e l’interfaccia sul mercato”, 2010
15. L. Andriola, M. Di Saverio, P. Manzione, M. Pezone “Green Procurement, obiettivi, criteri e principali esperienze in atto”; ENEA, 2003
16. Provincia di Cremona, “Manuale GPP”, anno 2004
17. Provincia di Torino, “Protocollo d’Intesa per la promozione degli acquisti ecologici”, giugno 2011-10-12
18. Provincia di Torino, “Le linee guida per l’integrazione di criteri di preferibilità ambientale”
19. Provincia di Torino, “Progetto APE – acquisti pubblici ecologici - monitoraggio”
20. Ricotta S., “Laboratorio GPP: gli aspetti tecnici e giuridici degli acquisti verdi. I riferimenti ai sistemi di gestione ambientale negli appalti pubblici”, Cremona, 10-11 maggio 2006
21. Ricotta S., “Le esperienze europee d’integrazione di criteri sociali negli appalti pubblici e contributi per una proposta italiana”, Roma, 13 dicembre 2010

Sitografia

1. <http://bsigroup.com/>
2. <http://ec.europa.eu>
3. <http://www.acquistiverdi.it>
4. <http://www.compraverde.it/>
5. <http://www.gpp-europe.net/>
6. www.dsa.minambiente.it/gpp/
7. ec.europa.eu/environment/gpp/
8. <http://www.apat.gov.it>
9. http://www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/acquisti_ecologici/