

GPP

Una ricerca sui processi
di acquisti sostenibili
negli Enti Locali
dell'Emilia-Romagna

Il presente lavoro è stato realizzato nell'ambito delle attività regolate dalla convenzione 2010-2012 tra la Regione Emilia Romagna ed ERVET Emilia Romagna Valorizzazione Economica Territorio S.p.A.

I contenuti del presente documento sono liberamente riproducibili, con l'obbligo di citare la fonte.

A cura di:

ERVET S.p.A., Funzione Sviluppo Sostenibile

Enrico Cancila, Coordinatore della Funzione

Angela Amorusi, Guido Croce, Lorenza Bitelli.

Coordinamento e supervisione:

Assessorato attività produttive, piano energetico e sviluppo sostenibile, economia verde, edilizia, autorizzazione unica integrata - Regione Emilia Romagna

Alessandro Di Stefano, Responsabile Servizio Valutazione di Impatto Ambientale

Patrizia Bianconi, Direzione Generale Ambiente e Difesa del suolo e della costa.

Si ringrazia Intercent-ER, Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici, per il contributo fornito.

Stampato in Settembre 2011

PREMESSA

La politica regionale di GPP verso l'innovazione e una maggior efficienza degli acquisti pubblici

La Regione Emilia Romagna, da sempre impegnata nell'attuazione di azioni concrete e coerenti con i principi della sostenibilità ambientale, ha posto in essere politiche di promozione degli acquisti verdi nella Pubblica Amministrazione, prefiggendosi come scopo principale lo sviluppo di prodotti a basso impatto ambientale nel mercato europeo.

Si può certamente affermare che su questo tema sono stati fatti notevoli passi avanti, dal finanziamento di alcuni progetti pilota alle amministrazioni provinciali in attuazione del Piano di azione ambientale 2004 - 2006, fino alla recente approvazione della legge regionale recante l'introduzione dei criteri ambientali negli acquisti della P.A.

Fra le obiezioni più comuni che vengono mosse dalle amministrazioni pubbliche, innanzi alla proposta di introdurre criteri verdi negli appalti pubblici, emerge quella relativa al rischio di aumento della spesa in bilancio, poiché spesso ciò che è "eco-sostenibile" è giudicato "economicamente insostenibile". La ragione che sta alla base di questa problematica è la carenza di un'attenta analisi del rapporto tra costi immediati di un acquisto ecocompatibile e i benefici in termini di efficienza, dai quali deriva un sicuro ritorno economico.

Successivamente ai primi passi compiuti dalla Regione Emilia-Romagna, le iniziative regionali sono progredite grazie anche alla spinta del Piano di Azione Nazionale, approvato con DM Ambiente 11 aprile 2008 in attuazione di quanto disposto dalla legge finanziaria 2007¹ e dei diversi decreti ministeriali che hanno fissato i Criteri Ambientali Minimi (CAM) per diverse tipologie di beni.

Se è vero che vi è stato un incremento degli acquisti verdi presso le amministrazioni pubbliche, tuttavia, permangono ostacoli allo sviluppo di tale strumento di sostenibilità ambientale e lo sforzo maggiore deve provenire in primis proprio dall'apparato pubblico.

In questo costante impegno, le Regioni devono svolgere al meglio il ruolo di protagonista che lo stesso legislatore nazionale ha loro conferito. Si pensi ad esempio all'obiettivo di raggiungere il 30% degli acquisti verdi nella PA la cui attuazione è affidata alle Regioni [art. 196, c. 1 lett. p) del D.Lgs. n. 152/2006] le quali hanno, altresì, il ruolo di coordinamento delle iniziative locali.

In questo senso, la Regione Emilia-Romagna ha risposto anche sul piano istituzionale al ruolo che è chiamata a svolgere, dotandosi di una legge regionale di settore contenente una serie di strumenti. In particolare, la legge regionale del 29 dicembre 2009, n. 28, recante l'introduzione di criteri di sostenibilità ambientale nell'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle stazioni appaltanti della pubblica amministrazione, individua quale strumento principale l'Agenzia per gli acquisti centralizzati Intercent-er (istituita con la Legge Regionale 24 maggio 2004, n.11). La finalità primaria è quella di orientare i consumi pubblici verso la riduzione dell'impatto sulle risorse naturali e il miglioramento delle prestazioni

¹ Con tale legge (27 dicembre 2006, n. 296) il Legislatore ha proceduto al finanziamento del "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale" con un fondo di 50.000 euro. Il Piano, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1126, della legge Finanziaria 2007 dovrà prevedere "l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, sulla base di specifici criteri ambientali "minimi".

ambientali, nonché verso la diffusione di modelli di comportamento responsabile nei confronti dell'ambiente.

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito degli obiettivi delle politiche comunitarie, mira ad attuare le strategie elaborate dalla Commissione europea e contenute nel recente "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 del 27 gennaio 2011]. L'obiettivo temporale che la Commissione pone è quello del 2020 (Cfr. la comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010)².

Il principio che si può trarre dal Libro verde è che gli appalti pubblici svolgono un ruolo fondamentale nella strategia Europa 2020. In particolare:

- migliorare il contesto generale per l'innovazione nelle imprese, utilizzando integralmente le politiche incentrate sulla domanda;
- favorire la transizione verso un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e a basse emissioni di carbonio, ad esempio promuovendo un più ampio ricorso agli appalti pubblici "verdi";
- migliorare il clima imprenditoriale, specialmente per le PMI innovative.

La strategia Europa 2020 sottolinea, inoltre, che la politica in materia di appalti pubblici deve garantire il più proficuo uso dei fondi pubblici e che i mercati degli appalti pubblici vanno mantenuti aperti a livello europeo (evitando, quindi, azioni ed iniziative che potrebbero avere l'effetto di distorcere la concorrenza).

Nell'attuale situazione economica, in cui le amministrazioni versano in gravi restrizioni di bilancio e di difficoltà economiche, è strategico ottenere risultati ottimali in materia di appalti. Nel libro verde si pone l'accento proprio sulla convenienza economica che alcuni obblighi dettati da una maggiore protezione dell'ambiente potrebbero generare nel medio o lungo termine (come ad esempio, nel settore dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e non solo).



Gian Carlo Muzzarelli

Assessore Attività produttive, piano energetico e sviluppo sostenibile,
economia verde, edilizia, autorizzazione unica integrata
Regione Emilia-Romagna

² In essa viene illustrata una visione dell'economia sociale di mercato competitiva dell'Europa per il prossimo decennio fondata su tre priorità interconnesse che si rafforzano a vicenda: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, promuovere un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, a basse emissioni di carbonio e competitiva e incoraggiare un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

INDICE

INDICE.....	5
INTRODUZIONE	7
1 - GLI ACQUISTI VERDI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE.....	8
Che cosa sono gli acquisti verdi?	8
I vantaggi	8
Il GPP e la Politica di Produzione e Consumo Sostenibile (PCS).....	9
Appalti verdi: le fasi fondamentali	10
2 - IL QUADRO NORMATIVO IN ITALIA E IN EMILIA-ROMAGNA	12
Il quadro generale e i sistemi obbligatori di GPP in Italia	12
La normativa regionale	13
L'attività dell'agenzia regionale Intercent-er in materia di GPP.....	14
3 - IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN EMILIA-ROMAGNA: L'INDAGINE	16
Obiettivi dell'indagine	16
Metodo	16
Campione.....	17
L'indagine	20
Risultati in sintesi.....	35
Considerazioni finali.....	37
BIBLIOGRAFIA	41

INTRODUZIONE

I volumi di spesa per l'acquisto di beni e servizi effettuati dalla Pubblica Amministrazione a livello nazionale sono mediamente pari al 7% del PIL (corrispondenti a 104.688 miliardi di euro) e rappresentano il 14% della spesa totale³. È evidente che il Green Public Procurement (GPP) sia un efficace strumento di politica ambientale, in grado di favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale attraverso la leva della domanda pubblica.

Il GPP ha in sé le potenzialità per divenire uno strumento di "competizione economica" e giocare un ruolo fondamentale nella Green economy e servire da modello di buon comportamento per le imprese e i cittadini, dando quindi un significativo contributo al mercato e all'ambiente.

Un esempio concreto degli effetti di una tale politica è costituito dall'etichetta ecologica Energy Star che ha modificato completamente il mercato dei Personal Computer a livello mondiale, grazie alla richiesta di acquisti verdi del governo federale statunitense⁴.

In Italia è uno strumento in via di sviluppo. Il nostro Paese si posiziona all'ottavo posto tra i 27 Stati membri per quanto riguarda lo stato di attuazione del GPP (numero di bandi con criteri di preferibilità ambientale)⁵.

Questa ricerca, senza alcuna pretesa di esaustività, ha l'obiettivo di analizzare la situazione in Emilia-Romagna. In particolare, la ricerca si prefigge di indagare il grado di penetrazione, lo stato di attuazione e le modalità di introduzione del GPP sul territorio regionale e, nel contempo, di comprenderne le dinamiche che sottendono le scelte di prodotti e/o servizi eco-sostenibili nelle pubbliche amministrazioni locali.

Lo scopo è di valorizzare l'immagine delle amministrazioni già attive sul GPP e promuovere buone pratiche di GPP presso quanti non si siano ancora attivati, oltre a fornire agli amministratori locali informazioni e spunti per posizionarsi in maniera più efficiente sul tema.

³ Istat, 2006.

⁴ Informazioni sulle buone pratiche di GPP attuate negli USA sono reperibili dal sito ufficiale dell'EPA (www.epa.gov/oppt/epp).

⁵ Eurostat, 2007.

1 - GLI ACQUISTI VERDI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Che cosa sono gli acquisti verdi?

Il GPP, acronimo di Green Public Procurement o Acquisti Verdi della Pubblica Amministrazione, così come definito dalla Commissione Europea è: "... l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita".

I vantaggi

Per la Pubblica Amministrazione uno dei principali benefici derivanti dall'approvvigionamento di beni e servizi sostenibili è quello di **migliorare direttamente le proprie performance ambientali e di incentivare indirettamente lo sviluppo della "green economy"**. Ciò viene realizzato attraverso la riduzione del consumo delle risorse, quali l'energia e l'acqua; la riduzione dei rifiuti e dell'utilizzo di sostanze pericolose; la diminuzione delle emissioni idriche e atmosferiche.

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

- **L'innovazione.** La sostituzione delle tecnologie esistenti con altre a minore impatto ambientale potrebbe creare un processo virtuoso nel quale fornitori e produttori sono stimolati a riqualificare i propri processi produttivi e prodotti in modo eco-compatibile, al fine di ottenere un vantaggio competitivo verso il committente pubblico e come leva strategica per innescare una riduzione dei costi (riduzione del volume di rifiuti smaltiti, minore consumo energetico e di materie prime).
- **L'integrazione della componente ambientale nelle politiche dell'ente.** Ciò può realizzarsi attraverso il coinvolgimento, in modo trasversale, di settori nei quali le scelte possono influire, anche indirettamente, sulle performance ambientali dell'Ente (trasporti, edilizia e infrastrutture) e di settori che non sono particolarmente formati sui temi della sostenibilità ambientale, quali i Servizi di Economato o Provveditorati, i Servizi preposti allo svolgimento di gare e appalti per l'Ente.
- **L'integrazione della componente sociale nelle politiche dell'ente** – L'acquisto di servizi verdi da parte degli Enti Pubblici ben si integra con altre iniziative di sostenibilità, come ad esempio l'introduzione di criteri etico-sociali nei bandi verdi, allo scopo di incidere sulla generazione di posti di lavoro, sul miglioramento delle condizioni di lavoro o sull'integrazione di categorie sociali svantaggiate.

II GPP e la Politica di Produzione e Consumo Sostenibile (PCS)

La Politica Integrata di Prodotto (IPP)⁶ e gli Acquisti Pubblici Verdi (GPP) sono parte integrante della più ampia strategia della Produzione e Consumo Sostenibili (PCS)⁷ che rappresenta uno dei pilastri della politica ambientale europea.

I principali interventi che si prefigge il PCS sono:

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

All'interno di questa strategia, il GPP rappresenta uno strumento cardine e una leva di mercato atta a valorizzare i risultati resi possibili dall'utilizzo sinergico di una serie di strumenti contenuti nella "cassetta degli attrezzi" o "*Tool box*" promossi dalla Commissione Europea per l'implementazione di Politiche Integrate di Prodotto (**cf. Box 1**).

Il GPP può svolgere una doppia funzione, da una parte, stimolare l'adozione di strumenti di Politica Integrata di Prodotto (ad esempio: marchi ecologici, Dichiarazioni Ambientali di Prodotto – DAP, certificazioni d'impresa EMAS e ISO 14001); dall'altra parte può diventare lo strumento attuativo di alcuni di essi (ad esempio per il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento ambientale individuati nel Piano di Azione Locale dell'Agenda 21 o della Politica Ambientale EMAS).

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 18.6.03 COM(2003).

⁷ Comunicazione COM (2008) 397 sul piano d'azione "Produzione e consumo sostenibili" e "Politica industriale sostenibile".

Box 1 - GLI STRUMENTI DELLA POLITICA INTEGRATA DI PRODOTTO**Marchi ed etichette ecologiche di prodotto**

- Le **etichette** ecologiche volontarie di **I tipo** sono basate su un sistema che considera l'intero ciclo di vita del prodotto, sottoposte a certificazione esterna da parte di un ente indipendente. (ISO 14024) e sono l'Ecolabel, Blauer Engel, White Swan; Energy star, ecc.
- Le **etichette** ecologiche di **II tipo** riportano auto-dichiarazioni ambientali da parte di produttori, importatori o distributori di prodotti, senza che vi sia l'intervento di un organismo indipendente di certificazione (tra le quali: "Riciclabile", "Compostabile", ecc.). (ISO 14021).
- Le **etichette** volontarie di **III tipo** (ISO 14025) riportano dichiarazioni basate su parametri stabiliti e che contengono una quantificazione degli impatti ambientali associati al ciclo di vita del prodotto calcolato attraverso un sistema LCA, un esempio è l'EPD acronimo di Environmental Product Declaration o Dichiarazione Ambientale di Prodotto.
- **PEFC** acronimo di Programme for Endorsement of Forest Certification scheme o Certificazione di Gestione Forestale Sostenibile, garantisce che le foreste siano gestite in maniera sostenibile e i prodotti derivati provengano da foreste certificate.
- **Biologico** Regolamento CEE 834/2007 del 28 giugno 2007 (agricoltura ed etichettatura biologica).
- **Etichette energetiche** per prodotti che consumano energia (Direttiva CEE 30/2010).

I sistemi di gestione ambientale certificati EMAS (Reg. 1221/2009/CE) e la norma internazionale ISO 14001.

Strumenti di sostenibilità I processi di Agenda 21 Locale; Contabilità ambientale; Bilanci ambientali, sociali e di sostenibilità.

Appalti verdi: le fasi fondamentali

Le norme europee e nazionali⁸ vigenti in materia di appalti pubblici prevedono che siano adottate misure per l'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di appalto. Di seguito sono riportate le modalità per introdurre considerazioni di carattere ambientale, al fine di trasformare un bando tradizionale in un bando verde.

⁸ **D. Lgs 163/2006** Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive europee in materia d'acquisti che definiscono dove e come possono essere inseriti i criteri ecologici nei documenti di gara d'appalto. Le sopra citate direttive sono:

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla Coordinazione delle Procedure di Aggiudicazione delle Commesse di Lavori Pubblici, Commesse di Pubbliche Forniture e Commesse di Pubblici Servizi.

Direttiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio che coordina le procedure d'approvvigionamento delle entità operanti nel settore dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei 20 settori di servizi postali.

FASE DELLA PROCEDURA	CRITERI ECOLOGICI
Definire l'oggetto dell'appalto	<p>In questa prima fase è importante che emerga chiaramente l'intenzione di acquistare un dato bene/servizio a basso impatto ambientale e fare riferimento agli obiettivi di politica ambientale dell'Ente.</p> <p>L'unica cautela è che la definizione del contenuto non deve essere discriminatoria, in altre parole, non deve essere contraria ai principi del Trattato della Comunità Europea.</p> <p>Ad esempio:</p> <p>Appalti di lavori: progettazione di un edificio amministrativo con basso consumo di energia.</p> <p>Appalti di servizi: pulizia degli edifici con prodotti ecologici; uso di autobus elettrici per il trasporto pubblico.</p> <p>Appalti di forniture: uso di varianti.</p>
Inserire le specifiche tecniche	<p>I criteri ambientali per ogni specifica tecnica possono riguardare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il ricorso a particolari materiali di base o primari (come ad esempio utilizzo di vetro riciclato nella fabbricazione di finestre). - Prescrizione di un "particolare procedimento di produzione" (come ad esempio utilizzo di alimenti biologici per le mense scolastiche). - Criteri di riferimento dei marchi ecologici. <p>I criteri ambientali possono rifarsi a criteri già esistenti e definiti nelle etichette ambientali volontarie (ad esempio l'Ecolabel Europeo, l'Angelo Azzurro, il Cigno Bianco, FSC di prodotto ecc.).</p>
Selezione dei candidati	<p>CAPACITA' TECNICA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - esperienza specifica in materia ambientale per la costruzione di un impianto di trattamento rifiuti; - adesione volontaria a sistemi di gestione ambientale, (Ciò è consentito solo qualora abbia un rapporto diretto con l'oggetto dell'appalto e riguardino strumenti, attrezzature e apparecchiature adeguate per l'esecuzione dell'appalto; misure per garantire la qualità del servizio; l'elenco dei tecnici)
Esecuzione dell'appalto	<ul style="list-style-type: none"> - modalità di consegna ed imballaggio delle merci; - modalità di smaltimento/recupero dei prodotti e/o degli imballaggi; - modalità di trasporto. <p>(Ad esempio per la realizzazione del servizio di pulizia, possono essere richiesti: il recupero, riutilizzo o smaltimento appropriato dei materiali di imballaggio e dei prodotti usati da parte del fornitore; la consegna di prodotti in forma concentrata e la loro diluizione sul luogo di impiego).</p>
Aggiudicazione dell'appalto	<ul style="list-style-type: none"> - prezzo più basso (i criteri ambientali sono definiti solo nelle specifiche tecniche); - offerta economicamente più vantaggiosa (si assegna un punteggio aggiuntivo alle caratteristiche ambientali di un prodotto/servizio oltre ai criteri ambientali inseriti nelle specifiche tecniche).

2 - IL QUADRO NORMATIVO IN ITALIA E IN EMILIA-ROMAGNA

Il quadro generale e i sistemi obbligatori di GPP in Italia

Sul piano nazionale, i riferimenti normativi sul GPP sono: il Regolamento approvato con il DM 203/2003, in virtù del quale vige l'obbligo per gli enti pubblici e società a prevalente capitale pubblico di coprire almeno il 30% del fabbisogno annuale con manufatti e beni realizzati con materiale riciclato; il Codice degli appalti pubblici (D.lgs. n. 163/2006); il Piano di Azione Nazionale, approvato con DM Ambiente 11 aprile 2008, in attuazione di quanto disposto dalla legge finanziaria 2007 - 27 dicembre 2006, n. 296 - articolo 1, comma 1126 - che dovrà prevedere *"l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti"*.

La "Strategia ambientale italiana 2002/2010" - **Delibera Cipe 57/2002** - difatti aveva posto l'accento sul ruolo del settore pubblico nel fungere da traino per l'offerta. Alla delibera fece seguito il **Dm 8 maggio 2003, n. 203** e una serie di Circolari emanate dal Ministero dell'Ambiente per disciplinare l'applicazione dello stesso decreto nei diversi settori produttivi. La prima circolare, datata 8 giugno 2004, dava indicazioni circa i criteri ecologici applicabili al settore tessile e dell'abbigliamento, cui hanno fatto seguito quelle relative al settore plastico, al legno e all'arredo, alla carta, agli ammendanti, agli articoli in gomma, al settore edile e a quello degli oli minerali usati.

Il Codice De Lise - **Dlgs 12 aprile 2006 n. 163** - che ha recepito le direttive europee sugli appalti pubblici 2004/17/Ce e 2004/18/Ce -in alcuni articoli⁹ fa esplicito riferimento alla possibilità di inserire criteri ambientali al momento della definizione di una procedura di acquisto.

In particolare, l'articolo 2 prevede la possibilità di *"subordinare il principio di economicità a criteri ispirati a esigenze sociali, alla tutela dell'ambiente e della salute e alla promozione dello sviluppo sostenibile"* mentre l'articolo 68 introduce l'obbligo di definire le specifiche tecniche *"Ogniquale volta sia possibile...in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale"*.

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

Dando uno sguardo all'intero panorama normativo nazionale, si possono individuare diversi riferimenti legislativi che stabiliscono requisiti specifici o target per l'acquisto e/o utilizzo di determinati prodotti o servizi a ridotto impatto ambientale.

Queste norme istituiscono un vero e proprio quadro obbligatorio di riferimento per il GPP decretando che le Pubbliche Amministrazioni italiane dovrebbero:.

⁹ Art. 2 Principi; art. 40 Qualificazione per eseguire lavori pubblici; art. 42 Capacità tecnica professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi; art. 44 Norme di gestione ambientale; art. 58 dialogo competitivo; art. 68 Specifiche tecniche; art. 69 Condizioni particolari di esecuzione del contratto prescritte nel bando; art. 83 Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa; art 91 procedure di affidamento; art. 93 Livelli della progettazione per gli appalti e per le concessioni di lavori.

- coprire il fabbisogno di beni e manufatti con almeno il **30% di prodotti in materiale riciclato** (artt. 195 e 196 del D.lgs. 152/2006, in riferimento al DM 203/2003 e all'art. 52, c. 56 lett. a) della L. 448/2001.
- **acquistare autoveicoli "puliti"** delle categorie M1 e N1 "[...] elettrici, ibridi, o con alimentazione a gas naturale, a GPL, con carburanti alternativi con pari livello di emissioni, dotati di dispositivo per l'abbattimento delle emissioni inquinanti [...]" nel rinnovo annuale del parco autoveicolare, in una misura minima del **50%** (d. m. 27/03/1998);
- acquistare **pneumatici ricostruiti** per almeno il **20%** del totale (legge finanziaria 2002 - L 448/01 art 52);
- acquistare **manufatti in plastica riciclata** per una quota di almeno il **40%** del fabbisogno totale di manufatti in plastica (l. n. 443/2001, art 1).
- Acquistare **lampade a basso consumo** (Dlgs 195/2005 rendimento energetico degli edifici).

La normativa regionale

La Regione Emilia – Romagna ha approvato, con la **legge 29 dicembre 2009, n. 28**, l'introduzione di criteri di sostenibilità ambientale in fase di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle stazioni appaltanti della pubblica amministrazione e dell'agenzia per gli acquisti centralizzati Intercent-er (istituita con la Legge Regionale 24 maggio 2004, n.11); definendo alcuni strumenti di supporto, quali:

- l'emanazione di Linee Guida regionali;
- l'approvazione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, di un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di forniture di beni e servizi. L'approvazione di tale Piano compete alle Province e ai Comuni aventi una popolazione minima residente di almeno 5.000 abitanti, obbligando quindi tali enti all'applicazione dei criteri ambientali minimi (CAM);
- l'Agenzia regionale Intercent-er che permette l'attuazione delle legge regionale attraverso l'elaborazione della propria programmazione annuale coerentemente con gli obiettivi del Piano Triennale Regionale e dei Piani d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici approvati dagli Enti territoriali competenti.
- Inoltre, in modo piuttosto innovativo la legge prevede che la Regione si impegni a sviluppare, in attuazione delle indicazioni specifiche eventualmente elaborate in riferimento a ciascun settore di intervento come previsto dal PAN GPP, ulteriori criteri o performance ambientali più avanzate.

Rispetto ai criteri ambientali minimi definiti al livello nazionale, la legge regionale introduce un requisito del tutto nuovo rappresentato dall'implementazione delle tecniche di riciclo e riutilizzo dei rifiuti e dell'acquisto di prodotti agroalimentari tipici e biologici, il cui intero ciclo sia realizzato in Emilia-Romagna. Tale requisito rappresenta un orientamento a favore degli acquisti di prodotti alimentari tipici del territorio e verso la promozione di progetti e azioni volti ad incentivare pratiche di recupero di prodotti invenduti, ma ancora perfettamente utilizzabili, a favore di organizzazioni che si occupano di ricollocare tali prodotti (ad es. associazioni caritative) in modo da "prolungare" la vita del prodotto alimentare e quindi il consumo di un

bene che altrimenti diventerebbe un rifiuto, in analogia con quanto sviluppato dall'iniziativa "Last minute market".

L'attività dell'agenzia regionale Intercent-er in materia di GPP

Un soggetto chiave per la diffusione del GPP in Emilia-Romagna è Intercent-ER, l'Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici. Istituita nel 2004 con l'obiettivo primario di razionalizzare la spesa per beni e servizi delle P.A. dell'Emilia-Romagna, nel corso degli anni Intercent-ER ha progressivamente ampliato i propri obiettivi strategici, al fine di affermarsi anche come effettivo fattore di sviluppo e competitività per il sistema economico del territorio.

Dopo aver determinato rilevanti risparmi per le Amministrazioni attraverso l'aggregazione delle procedure di gara e l'offerta di servizi di e-procurement, infatti, l'Agenzia ha inteso andare oltre il semplice concetto di economicità, nella consapevolezza che la sola riduzione dei prezzi unitari non può esaurire il ruolo di un operatore che si colloca in uno snodo cruciale per l'incontro tra domanda pubblica di beni e servizi e relativa offerta del mondo imprenditoriale.

Da un lato, dunque, Intercent-ER si è proposta alle P.A. del territorio quale punto di riferimento per l'innovazione dell'intero processo di acquisto, al fine di rendere gli acquisti pubblici non solo più semplici e rapidi dal lato tecnico, ma anche – sul versante "culturale" – più orientati alla selezione di beni e servizi dagli elevati standard qualitativi. Dall'altro, l'Agenzia ha sviluppato strategie di gara dalla crescente complessità, chiedendo al mercato di competere non esclusivamente sul prezzo ma sempre più sul fronte della qualità e dell'innovazione di prodotto e processo.

In questo contesto il tema della sostenibilità, non solo economica ma anche ambientale e sociale, è ormai divenuto un valore primario per Intercent-ER. In particolare, la valorizzazione di elementi ecologici e ambientali nelle iniziative di acquisto è oggi un approccio sistematico nell'attività dell'Agenzia: ove possibile, infatti, 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, sia come condizioni di esecuzione contrattuale nella fase di post-aggiudicazione.

Grazie a tali iniziative, l'Agenzia opera per dare un contributo a:

- ridurre l'impatto ambientale dei beni e servizi utilizzati dalle P.A., garantendo benefici alla collettività già nel breve periodo;
- accrescere la consapevolezza sul tema del GPP, mettendo a disposizione di tutti gli Enti del territorio il proprio know-how e le proprie competenze;
- favorire lo sviluppo della green economy, stimolando le imprese del territorio a dotarsi di processi produttivi più sostenibili.

A partire dal 2006, Intercent-ER ha stipulato numerose Convenzioni Verdi, grazie alle quali le oltre 650 Amministrazioni che utilizzano il sistema dell'Agenzia hanno potuto acquistare numerose tipologie di beni/servizi ecosostenibili. Tra questi: energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili, carta riciclata, detersivi e prodotti di cancelleria a ridotto impatto ambientale, prodotti cartari ad uso igienico-sanitario provvisti di etichette ecologiche, attrezzature informatiche (PC, monitor, fotocopiatrici) a basso consumo, derrate alimentari biologiche, vetture bifuel a metano, auto ibride ed elettriche, arredi per strutture scolastiche, servizi di pulizia orientati a un basso impatto ambientale.

A titolo di esempio, secondo stime effettuate dalla stessa Intercent-ER, le P.A. dell'Emilia-Romagna hanno acquistato 200 tonnellate di carta riciclata, oltre 25 milioni di KWh di energia rinnovabile, circa 10.000 PC a basso consumo energetico, quasi 1.000 tonnellate di prodotti igienici in carta riciclata.

Le 7 Convenzioni verdi aggiudicate nel solo 2010, inoltre, hanno dato alle Amministrazioni dell'Emilia-Romagna la possibilità di acquistare beni e servizi verdi per un importo complessivo pari a 52 milioni di euro.

L'impegno di Intercent-ER per la diffusione del GPP si sostanzia anche nella sua partecipazione a gruppi di lavoro in ambito nazionale e regionale. L'Agenzia è coinvolta in diversi tavoli ministeriali per la definizione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) da utilizzare nelle gare d'appalto. In particolare, è già stato fornito un significativo apporto tecnico e metodologico per la definizione dei CAM nel settore dell'illuminazione pubblica, mentre dal 2010 Intercent-ER partecipa attivamente ai tavoli di lavoro che si occuperanno di definire i CAM nei comparti dei servizi energetici, dei mezzi e servizi di trasporto. Intercent-ER, inoltre, fa parte del Gruppo di Lavoro "Acquisti verdi del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane" e del gruppo regionale per la diffusione del GPP in sanità.

Convenzioni Verdi attivate da Intercent-ER (2006-2010)

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Noleggio di veicoli a lungo termine (senza conducente); ▪ Fornitura di Energia Elettrica; ▪ Carta e cancelleria; ▪ PC Desktop 3; ▪ Derrate alimentari; ▪ PC Notebook 4; ▪ Servizio di vigilanza e portierato; ▪ Servizio di facchinaggio e trasloco; ▪ Raccolta, trasporto e conferimento rifiuti sanitari; ▪ Arredi per strutture scolastiche; ▪ Prodotti cartari a uso igienico e detergenti; | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Noleggio fotocopiatrici 3; ▪ Fornitura di Energia Elettrica 2; ▪ Noleggio auto con conducente; ▪ Acquisto automezzi; ▪ Noleggio di veicoli a lungo termine 2; ▪ Acquisto e noleggio di automezzi elettrici; ▪ Servizio di pulizia e sanificazione; ▪ PC Desktop 4; ▪ Servizio di lavanoleggio (ASL di Ferrara); ▪ Energia elettrica 3; ▪ Fornitura di carburante 2. |
|---|---|

3 - IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN EMILIA-ROMAGNA: L'INDAGINE

Obiettivi dell'indagine

La ricerca ha analizzato il grado di diffusione e lo stato di attuazione del GPP, nonché gli aspetti legati alle sue modalità di introduzione e le difficoltà riscontrate nei processi di acquisti verdi. Nel dettaglio ha monitorato:

- i **bandi verdi** realizzati, il volume di acquisti verdi e le tipologie di prodotti ecosostenibili più acquistate;
- gli **impatti ambientali** ritenuti prioritari nelle scelte d'acquisto;
- i **sistemi di acquisto** all'interno dell'Ente;
- i **supporti informativi** utilizzati nelle procedure di acquisti verdi;
- le modalità di applicazione dei **criteri ambientali** nelle gare di appalto;
- i **marchi ambientali** richiesti per l'aggiudicazione dell'appalto;
- gli **ostacoli** riscontrati nella effettiva realizzazione di appalti verdi.

Per completare il quadro, ricercando una risposta al livello di diffusione dell'approccio GPP, l'indagine ha valutato la sensibilità ambientale dell'Ente, la consapevolezza della normativa ambientale, il livello di coinvolgimento dei cittadini, l'adozione di altri strumenti volontari e come questi aspetti possono incidere nelle scelte di acquisto eco-sostenibili. Nel dettaglio ha analizzato:

- l'importanza degli **aspetti ambientali** nella spesa pubblica;
- il grado di applicazione e conoscenza della **normativa** che disciplina la materia;
- le **campagne di sensibilizzazione** rivolte al cittadino/consumatore;
- i **marchi ecologici** valorizzati nella comunicazione;
- le relazioni con altri **strumenti volontari** a supporto della sostenibilità.

Metodo

L'attività di ricerca è stata svolta nel periodo da aprile a luglio 2010, attraverso l'invio di un questionario alle Pubbliche Amministrazioni presenti sul territorio regionale.

Il questionario è stato impostato su specifiche domande tematiche sul GPP a risposte multiple e aperte. I questionari sono stati in seguito raccolti ed elaborati quantitativamente (es. n. bandi e volume di spesa) e qualitativamente (es. criteri introdotti nei bandi), al fine di valutare i risultati. Questi ultimi sono stati interpretati con un'analisi descrittiva, attraverso la rappresentazione delle risposte per mezzo di grafici, mappe e relativi commenti ai dati.

Per completare la lettura dei dati sono stati individuati 3 gruppi di Enti in base all'importanza attribuita agli aspetti ambientali nelle scelte di acquisto. I gruppi così individuati sono stati messi in correlazione ad alcune variabili (contenute nelle domande del questionario) e sono state interpretate le relazioni di dipendenza.

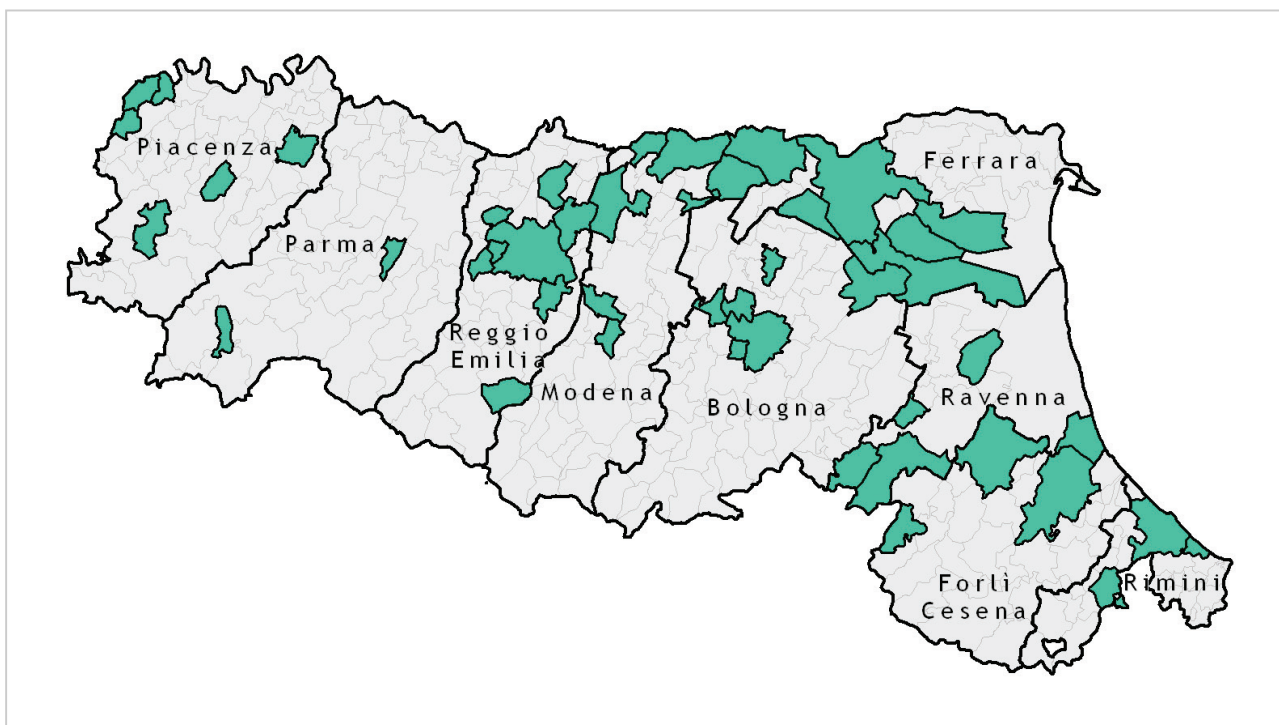
I risultati sono presentati in percentuale per numero di enti che hanno risposto, allo scopo di verificare lo stato di diffusione dello strumento in regione.

Campione

Al questionario hanno risposto 46 Comuni su 348 (13%) e 7 Province su 9 (77%). Tra i Comuni prevalgono quelli di dimensione medio – grande (circa il 41 %), ossia comuni aventi un numero di residenti superiore a 15.000; a seguire i Comuni di dimensione medio – piccola (circa il 39%), tra i 5.000 e i 15.000 residenti; infine, i Comuni piccoli (circa il 20%) sotto i 5.000 residenti.

La diversa percentuale di risposta, in relazione alle dimensioni dell'ente, è da attribuirsi soprattutto alle maggiori difficoltà che i piccoli comuni devono affrontare nell'attuazione di politiche di acquisti verdi, sia in termini economici sia di carattere tecnico – amministrativo (come la mancanza di personale formato). Le predette difficoltà potrebbero essere superate attraverso gli acquisti congiunti che comporterebbero svariati benefici in termini economici e amministrativi, offrendo un'opportunità alle piccole amministrazioni di superare gli ostacoli interni.

Mappa Emilia-Romagna: i Comuni che hanno partecipato all'indagine.



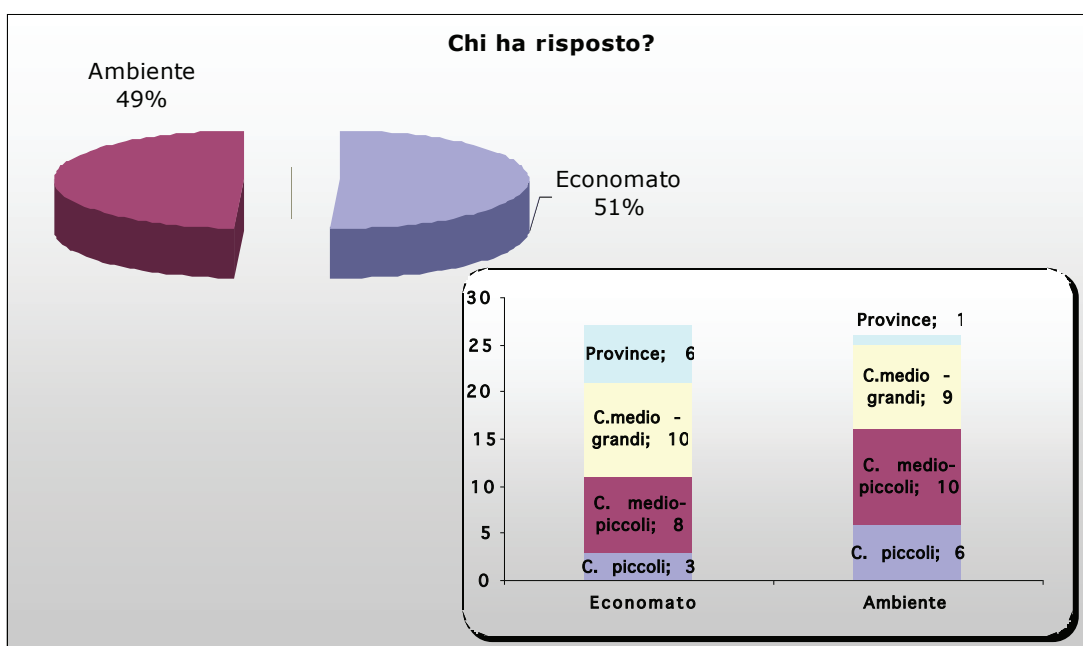
Elaborazioni GIS - ERVET 2011 [*in verde sono evidenziati i territori degli Enti rispondenti]

Mappa Emilia-Romagna: le Province che hanno partecipato all'indagine



Elaborazioni GIS - ERVET 2011 [*in verde sono evidenziati i territori degli Enti rispondenti]

L'indagine è stata rivolta agli Uffici di Economato (servizi "Provveditorato" oppure "Appalti e gare") che si occupano di procedere agli acquisti per l'intero Ente. E' da porre in rilievo che nel 51% dei casi hanno risposto gli Uffici di Economato, nel restante 49% hanno risposto gli Uffici Ambiente. Questa diversa suddivisione di competenze, che caratterizza ciascun ente, ha rappresentato una delle principali difficoltà nella fornitura dei dati nel corso dell'indagine, non essendo solitamente a disposizione un unico ufficio di riferimento per tutti gli acquisti dell'ente.

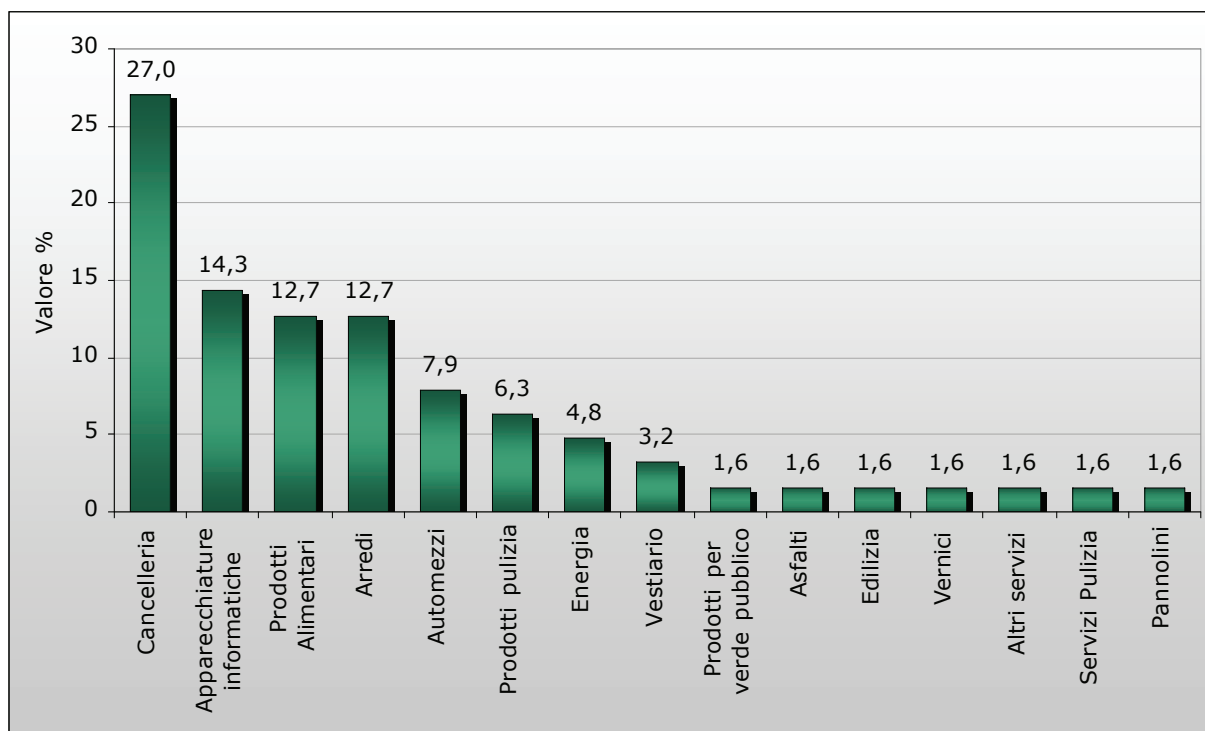


Da evidenziare che negli Enti di grandi dimensioni (in particolare nelle Province) si è avuto un maggior riscontro dagli Uffici Economato, a testimonianza del fatto che a livello organizzativo e gestionale sono probabilmente più strutturati e la responsabilità finale viene affidata ai responsabili acquisti dell'ente.

L'indagine

Il **45,3%** degli Enti locali intervistati dichiara di aver fatto almeno un **bando "verde"** negli ultimi 3 anni. Il **volume stimato** degli **acquisti "verdi"** sul totale della spesa pubblica è pari al **21,2%**.

Cosa acquistano gli Enti?



Il **prodotto "verde"** più acquistato negli Enti locali è la carta (19%), sia riciclata¹⁰ che ecologica¹¹, inclusa nella categoria *cancelleria* (27%). Seguono gli acquisti di *attrezzature informatiche* (14,3%), in prevalenza PC, stampanti a basso consumo energetico e cartucce toner ricaricabili; i *prodotti alimentari* (12,7%) nelle mense, soprattutto nelle scuole e asili, solitamente con certificazione di provenienza da agricoltura biologica e locale, e gli *arredi* (12,7%) per uffici pubblici e istituti scolastici.

In alcuni casi sono introdotti criteri ambientali nella fornitura di *automezzi* (8%) solitamente a metano, elettrici o ibridi; nell'acquisto di *prodotti per la pulizia degli edifici* (6%), quali i prodotti biodegradabili, i detersivi senza solventi e nella fornitura di *energia* (5%), in cui prevale la richiesta d'illuminazione pubblica a basso consumo. Ancora rari gli acquisti "verdi" per il *vestiario*, i *prodotti per la manutenzione del verde pubblico*, gli *asfalti*, i *prodotti per l'edilizia*, le *vernici*, l'*affidamento di servizi per la pulizia e il facchinaggio*, i *pannolini*, ecc.

¹⁰ La carta riciclata viene prodotta con carta da macero e in alcuni casi può contenere al max il 40% di cellulosa.

¹¹ La carta ecologica viene prodotta con cellulosa pura, preferibilmente certificata FSC, e poi sottoposta a processi di sbiancamento senza cloro; ovvero, con preparati a base di ossigeno, con conseguente abbattimento dei livelli di inquinamento.

I volumi di acquisti "verdi" in Emilia-Romagna hanno un buon margine di crescita alla luce anche degli obiettivi del quadro normativo nazionale¹², ripresi nel Piano di Azione Nazionale sul GPP (almeno il 30% dei beni acquistati dalla PA deve rispondere a requisiti ecologici). Osservando le tipologie di acquisti verdi sembra che la scelta ricada su alcune categorie di prodotti privilegiate per:

- la parità di prezzo tra prodotti ecologici e prodotti tradizionali (come ad esempio in prodotti largamente diffusi quali la carta o i detergenti);
- le specifiche priorità locali derivanti da altre politiche (come ad esempio la diminuzione dei rifiuti nell'acquisto di cancelleria; la riduzione delle emissioni di CO₂ nell'acquisto dei bus a metano o elettrici¹³; ecc.);
- la presenza di principi di carattere ecologico più chiari (come ad esempio il risparmio energetico per le apparecchiature informatiche, l'utilizzo di materiale riciclato nella carta, l'assenza di sostanze chimiche negli alimenti biologici, ecc.);
- la maggiore offerta sul mercato (come ad esempio la carta riciclata, Personal Computer e stampanti a basso consumo, toner ricaricabili, alimenti biologici, mobili per arredo in materiale riciclato o riciclabile, lampade a basso consumo, ecc.);
- la predisposizione di capitolati tecnici e bandi verdi a livello regionale (come ad esempio la massa vestiario per i corpi di Polizia Provinciale);
- la spinta delle politiche ambientali regionali¹⁴ in materia di produzioni e consumi sostenibili (come ad esempio per l'utilizzo di prodotti alimentari locali).

Sono ancora rari gli acquisti di prodotti "verdi" connessi ai servizi erogati direttamente da alcuni Enti Pubblici (come ad es. gli ammendanti per la concimazione delle aree verdi pubbliche; gli asfalti per la manutenzione delle strade; le vernici nei lavori di costruzione e riqualificazione degli edifici pubblici, ecc.), nonostante siano disponibili a livello nazionale indicazioni sui criteri di acquisto sostenibile (ad es. per gli ammendanti sono disponibili i Criteri Ambientali Minimi – CAM - riportati in **Tabella 1**) o siano largamente diffusi sul mercato (es. i pannolini lavabili o biodegradabili da utilizzare negli asili nido). Quest'aspetto potrebbe essere attribuito alla maggiore difficoltà di redazione di capitolati di gara specifici per servizi e lavori (es. ripavimentazione strade, manutenzione istituti scolastici, manutenzione aree verdi, ecc.).

¹² In riferimento al DM 203/2003.

¹³ A tal proposito si segnala il **D. Lgs. 3 Marzo 24/2011** che recepisce la **direttiva 2009/33/CE** per la promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada, che chiede alle Pubbliche amministrazioni di tener conto dell'impatto energetico e dell'impatto ambientale nell'arco di tutta la vita, (tra cui il consumo energetico, le emissioni di CO₂ e di talune sostanze inquinanti). È disponibile il sito web che aiuta a scegliere i veicoli meno inquinanti e più efficienti sul piano del consumo energetico consultabile all'indirizzo <http://www.cleanvehicle.eu>

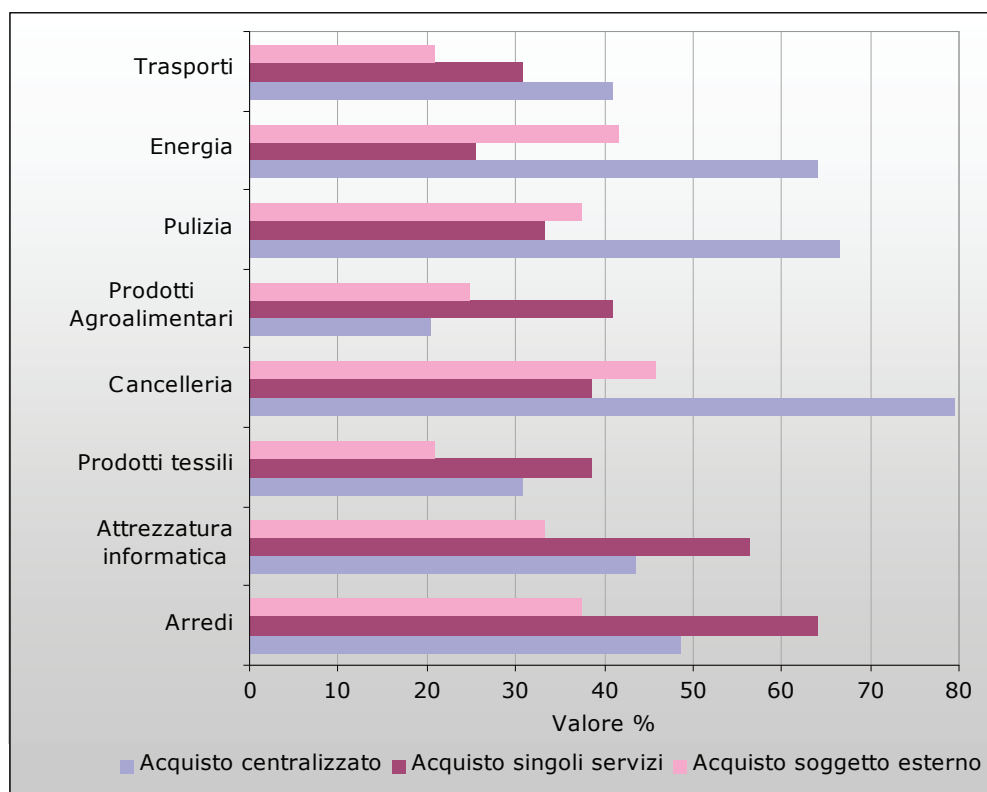
¹⁴ A tal proposito si segnala che la recente **Legge regionale 28/2009**, sugli acquisti sostenibili nella Pubblica Amministrazione, introduce un requisito che mira ad incentivare gli acquisti di prodotti alimentari tipici del territorio allo scopo di valorizzare la qualità degli stessi. Per maggiore informazioni si consulti www.mappedelconsumo.it.

Tabella 1

Categorie merceologiche	Criteri Ambientali Minimi ¹⁵	Etichette ecologiche più diffuse nella categoria
Cancelleria (carta, penne, ecc)	Sono disponibili i CAM	 Ecolabel UE PEFC FSC
Apparecchiature informatiche (Pc, stampanti, fotocopiatrici, toner, ecc.)	Sono disponibili i CAM	 Energy star Ecolabel UE
Servizi di catering (Alimenti bio nelle mense)	Approvati i CAM per i servizi di ristorazione (in fase di pubblicazione)	 Biologico  Commercio equo solidale (Fair Trade)  MSC  Friend of the Sea FSC
Prodotti per la pulizia (detergenti, disinfettanti, ecc.)	In programma i CAM	 Ecolabel UE
Arredi (mobili per uffici e scuole)	Sono disponibili i CAM	 FSC FSC - ITA - 0099  PEFC Ecolabel UE
Trasporto pubblico	In fase di approvazione i CAM (entro l'anno)	
Elettricità	Sono disponibili i CAM per l'illuminazione pubblica	 Energy Label
Prodotti tessili (Vestiaro)	Sono disponibili i CAM	 Oeko tex  Global Organic Textile Standard Ecolabel UE

¹⁵ Il Ministero Ambiente con **Dm 12 ottobre 2009** ha adottato i "Criteri Ambientali Minimi" o CAM per le categorie merceologiche della carta e degli ammendanti, e con **Dm n.21 del 22 febbraio 2011** i criteri ambientali minimi relativi ai prodotti informatici (computer, stampanti, fotocopiatrici), agli arredi, ai prodotti tessili, e agli apparati di illuminazione pubblica. Sono stati inoltre approvati i criteri per la ristorazione e definiti quelli per la fornitura di serramenti esterni, mentre sono programmati per la fine dell'anno i criteri ambientali per: servizi di pulizia, prodotti e servizi energetici, arredo urbano, servizi di smaltimento rifiuti, e trasporti.

Come acquistano gli Enti?



Nota:

I fattori gestionali sono fondamentali nel raggiungimento degli obiettivi del GPP. La centralizzazione degli acquisti può influenzare gli obiettivi, in questo caso è più facile assicurare che tutte le azioni riguardanti gli acquisti garantiscano il rispetto dei criteri ecologici. Quando le responsabilità sono decentralizzate è più difficile garantire le competenze richieste e quindi che la procedura sia effettivamente portata a termine.

Le **modalità di acquisto** delle Pubbliche Amministrazioni possono essere di vario tipo, ossia : l'acquisto *centralizzato* (implementato dal 73,6% degli enti intervistati) del servizio "Economato" che procede a favore dell'intero Ente; l'acquisto da parte dei *singoli settori* (anch'esso implementato nel 73,6% degli enti intervistati) e solamente a favore di questi ultimi (ad es. servizio "Opere Pubbliche" che provvede a svolgere gare di appalto per realizzare gli interventi di propria competenza, il servizio "Scuola ed Educazione" che provvede ad acquistare gli arredi o altri beni per gli istituti del proprio territorio, ecc.); l'acquisto attraverso *centrali di committenza esterne* (utilizzato dal 45,3% degli enti intervistati). Gli Enti aderiscono volontariamente e in misura prevalente alle convenzioni elaborate dall'Agenzia regionale Intercent-er¹⁶ e alle convenzioni presenti sulla piattaforma telematica di Consip¹⁷ (le committenze esterne dichiarate ammontano a circa il 44% e il 26% rispettivamente).

Le **tipologie di beni/servizi acquistati** variano in base alle diverse modalità di acquisto adottate dalle Pubbliche Amministrazioni. Gli appalti più frequenti con il sistema centralizzato sono utilizzati per l'acquisto di *materiale a uso generico* per tutti gli uffici dell'Ente e in prevalenza la *cancelleria* (in quasi l'80% delle PA), ma anche il *materiale a uso igienico* e l'*energia* utilizzata (circa il 66,7% e il 64% rispettivamente).

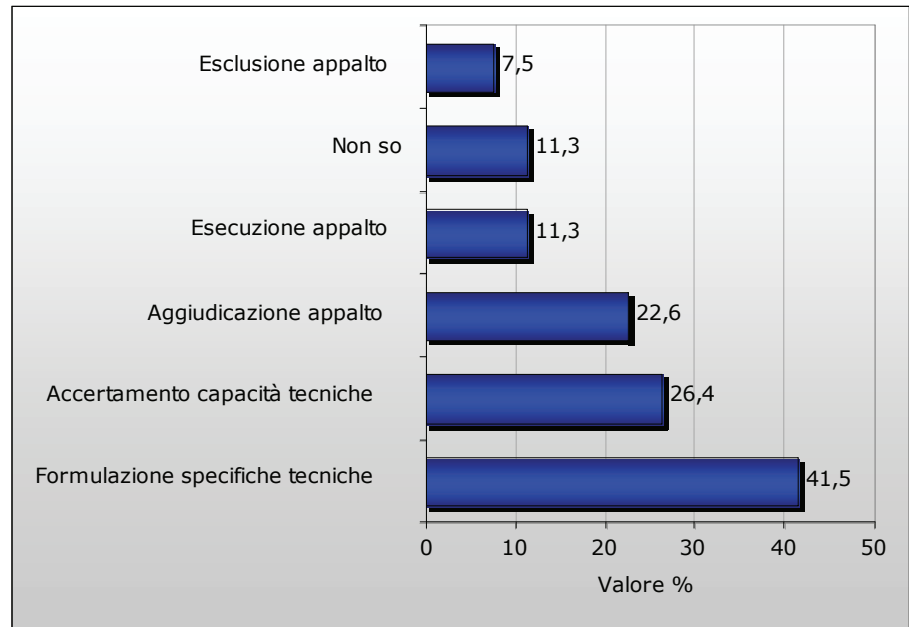
¹⁶ Intercent-er è l'agenzia della Regione Emilia-Romagna che gestisce gli acquisti di beni e servizi nella PA attraverso strumenti telematici innovativi. <<http://www.intercent.it/>>

¹⁷ Consip è una società interamente controllata dal MEF, analizza il mercato di beni e servizi che vengono acquistati dalle PA, delinea le strategie di acquisto, seleziona i fornitori e stipula convenzioni attraverso le quali le Amministrazioni in autonomia possono effettuare i loro acquisti <<http://www.consip.it/on-line/Home.html>>.

Analoghi risultati sono conseguiti, seppur con qualche minima variazione, qualora la modalità di acquisto avvenga tramite un soggetto esterno. Laddove, invece, i servizi dell'Ente acquistino singolarmente, spiccano gli *arredi* (per ufficio o scuole) e l'*attrezzatura informatica* (64,1% per i primi e 56,4% per la seconda).

Nota:

La differenza tra criteri ecologici obbligatori inseriti nelle specifiche tecniche, e quelli premianti o criteri d'assegnazione ecologica inseriti in fase di aggiudicazione, consiste nel fatto che i primi forniscono i requisiti minimi, mentre i secondi consentono di assegnare punteggi aggiuntivi (alla qualità, alla data di consegna, al merito tecnico o alle caratteristiche ecologiche) e danno la possibilità all'autorità contraente di indicare cosa preferirebbe, ma non che sia disposta a pagare qualsiasi prezzo.



Nelle procedure pubbliche di gara, la **fase prescelta per introdurre i criteri ambientali** è senza dubbio quella della *formulazione delle specifiche tecniche* (con il 41,5% dei casi); segue la fase di *accertamento delle capacità tecniche* (26,4%) degli offerenti, in cui rientra la richiesta della certificazione ambientale secondo procedure volontarie quali EMAS, ISO 14001 o equivalenti e la fase di *aggiudicazione dell'appalto* (con il 22,6%); il resto è ripartito fra *l'esecuzione della fornitura* e *l'esclusione dei partecipanti alla gara*.

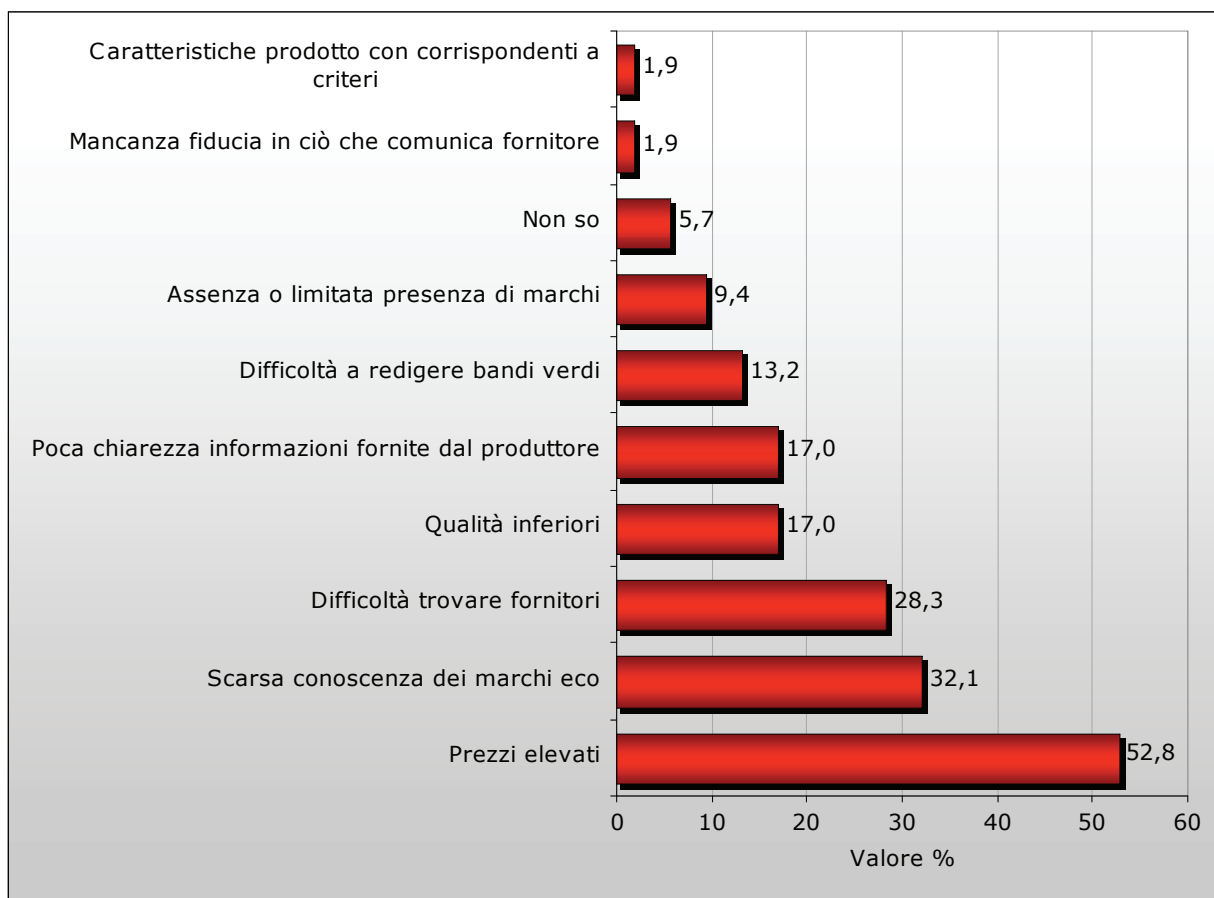
Tra gli Enti che hanno dichiarato di adottare procedure di GPP, alcuni (n. 12) utilizzano criteri "più avanzati" d'assegnazione ecologica dell'appalto, applicando il principio dell'*offerta economicamente più vantaggiosa* e avvalendosi anche dei marchi ambientali ed etichette ecologiche per selezionare i prodotti/servizi "verdi" da acquistare (il *biologico* per i prodotti alimentari; l'*Energy label* per le apparecchiature elettroniche; il *PEFC o FSC* per la carta e gli arredi, ecc). Altri utilizzano il metodo dell'*offerta più bassa* in fase di aggiudicazione dell'appalto (in questo caso l'offerta è valutata solo sul prezzo, senza tener conto dei costi lungo l'intero ciclo di vita del prodotto e basandosi solo sugli *standard minimi*). Questa differenza riflette il diverso grado di attuazione dello strumento, attribuibile da una parte alla sperimentazione di nuovi approcci di GPP e dall'altra alle incertezze di eventuali inadempienze di tipo normativo.

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

Il tipo di supporto informativo utilizzato evidenzia due diversi livelli di applicazione del GPP: gli Enti che denunciano una maggiore necessità di informazioni prediligono l'utilizzo di *banche dati*¹⁸ dove si possono reperire esempi di bandi di GPP realizzati da altri Enti per varie categorie di prodotti e servizi; quelli che dimostrano una maggiore conoscenza dello strumento preferiscono partecipare a *reti e network*. Difatti, lo scambio di buone pratiche può attivare un meccanismo di miglioramento continuo del sistema GPP attraverso un confronto tra Enti già con esperienza in tema di acquisti verdi.

¹⁸ Per le banche dati e network attivi in rete si consiglia di consultare in bibliografia la rassegna dei siti web di riferimento per il GPP.

Quali difficoltà segnalano gli Enti?



La maggior parte degli Enti intervistati individua la principale criticità nei *prezzi troppo elevati* (52,8%); seguono la *scarsa conoscenza tecnica dei marchi ecosostenibili* (32,1%) e la *difficoltà a reperire sul mercato fornitori* (28,3%) aventi caratteristiche utili a partecipare ai "bandi verdi". Questi ostacoli, non sempre reali poiché spesso denotano un'errata percezione e una mancata informazione/formazione del personale addetto agli acquisti dell'Ente, possono essere tuttavia superati. In alcuni casi, la percezione che **"i prezzi dei prodotti "verdi" siano più elevati"** è erronea, poiché alcuni prodotti, quali quelli informatici e quelli per la pulizia ecologici, non hanno un prezzo di vendita più elevato dei rispettivi prodotti tradizionali. Se poi si considerano i costi sostenuti lungo l'intero ciclo di vita (acquisto, utilizzo, manutenzione e smaltimento) spesso il risparmio economico è evidente. Un esempio può essere costituito dalle lampade fluorescenti compatte, che hanno un prezzo di vendita superiore alle lampade a incandescenza, ma la loro vita utile è di gran lunga superiore e consumano meno energia elettrica. I costi più elevati di alcuni prodotti "verdi" possono essere ammortizzati nel medio e lungo periodo e possono essere combattuti cercando di orientare la domanda su prodotti con tali caratteristiche, creando così una maggiore concorrenza tra le diverse imprese, con il conseguente aumento dell'offerta e una diminuzione dei prezzi.

La **"difficoltà di trovare fornitori"** riflette ancora una scarsa offerta verde sul mercato per alcune categorie di prodotti e servizi, attribuibile in parte ad una inadeguata informazione dei fornitori locali in merito alle opportunità offerte dal GPP:.

Gli Enti intervistati dichiarano di avere una **“scarsa conoscenza dei marchi ecologici”**, anche se oggi sul mercato sono sempre più numerose le etichette che aiutano a riconoscere i prodotti che raggiungono un certo standard di qualità ecologica.

La percepita **“qualità inferiore”** associata ai prodotti verdi e la **“poca chiarezza d’informazioni nelle etichette”** (entrambe in egual misura 17%) potrebbe essere chiarita, attivando iniziative di comunicazione con i fornitori. Negli incontri faccia a faccia, infatti, gli addetti agli acquisti possono ottenere informazioni sui prodotti, sugli aspetti ambientali e sulla loro performance.

Infine, tra le **“difficoltà a redigere bandi verdi”**, sono segnalate problematiche relative alla complessità tecnica-operativa nella definizione dei criteri ecologici, alla mancanza di competenze necessarie per seguire le procedure di appalti e alla difficoltà di dialogo tra i diversi settori dell’Ente.

Alla luce delle problematiche segnalate, si suggerisce qualche consiglio pratico per le PA impegnate nell’approccio al GPP:

- ✓ **Formazione e informazione del personale addetto agli acquisti (miglioramento delle capacità tecniche);**
- ✓ **prediligere forme di acquisto centralizzate dove la responsabilità possa ricadere su un’unica funzione (garantisce il rispetto degli obiettivi e di portare a termine la procedura);**
- ✓ **promuovere la partecipazione attiva da parte di tutti i dipendenti dell’ente (favorisce l’integrazione all’interno dell’organizzazione);**
- ✓ **mettere a sistema il GPP (obiettivi, traguardi e procedure) soprattutto nelle organizzazioni decentralizzate (assicura il rispetto delle norme ambientali);**
- ✓ **migliorare la ricerca di mercato e la comunicazione con i fornitori.**

ANALISI PER GRUPPI

All'interno del campione sono stati individuati tre gruppi in base alla **importanza** data ai **requisiti ambientali** nelle scelte di acquisto dei prodotti/servizi: il primo gruppo, denominato "*Enti Mediamente Sensibili*", raccoglie la maggior parte del campione (43,4%) ed è caratterizzato prevalentemente da Comuni di dimensioni medie (5.000–15.000 abitanti) e grandi (> di 15.000 abitanti); il secondo gruppo denominato "*Enti Altamente Sensibili*" è rappresentato dal 34% del campione e comprende la maggior parte delle Province e i Comuni di grandi dimensioni; infine, il terzo gruppo denominato "*Enti Poco Sensibili*" è rappresentato dal 15,1% del campione ed è composto prevalentemente da Comuni medio-piccoli.

Caratterizzazione dei Gruppi: tipologia e dimensioni dell'Ente			
Comuni	Enti altamente Sensibili	Enti Mediamente Sensibili	Enti Poco Sensibili
Inferiore 5000 abitanti	15,4%	21,7%	20,0%
Tra 5001 e 15000 abitanti	30,8%	39,1%	50,0%
Più di 15000 abitanti	53,8%	39,1%	30,0%
Totale	100%	100%	100%

La distinzione basata sulle dimensioni dell'Ente s'impone anche alla luce degli obiettivi fissati dalla normativa a livello sia nazionale che regionale:

- nel PAN GPP troviamo che almeno il 30% dei Comuni con oltre 15.000 abitanti devono adottare procedure d'acquisto conformi ai criteri minimi ambientali;
- la recente Legge regionale 28/2009 stabilisce l'obbligo per le PA con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti di redigere un Piano di Azione triennale per la sostenibilità.

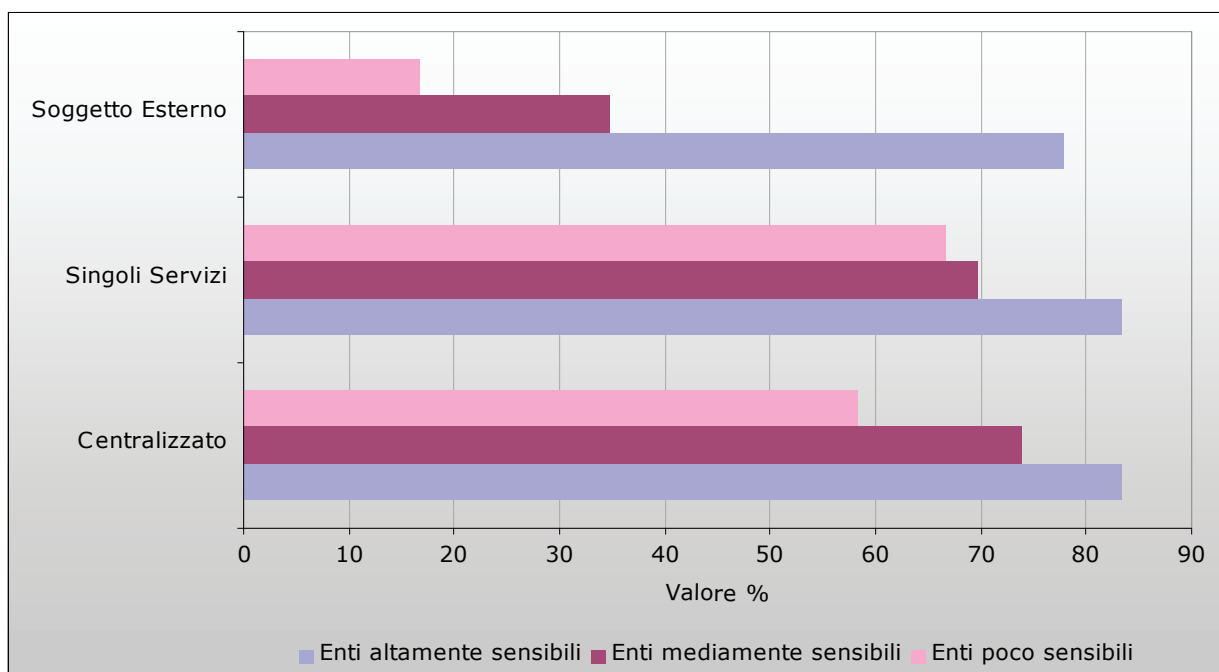
Il GPP e la sensibilità ambientale

Il 66,7% degli *Enti Altamente Sensibili* ha proceduto ad **almeno un acquisto verde nell'ultimo anno**, invece, la percentuale scende al 47,8% negli *Enti Mediamente Sensibili*. Questo dato può considerarsi comunque positivo se confrontato con la percentuale degli *Enti Poco Sensibili*, pari al 41,7%, nonostante l'asserita scarsa propensione alle politiche ambientali pubbliche.

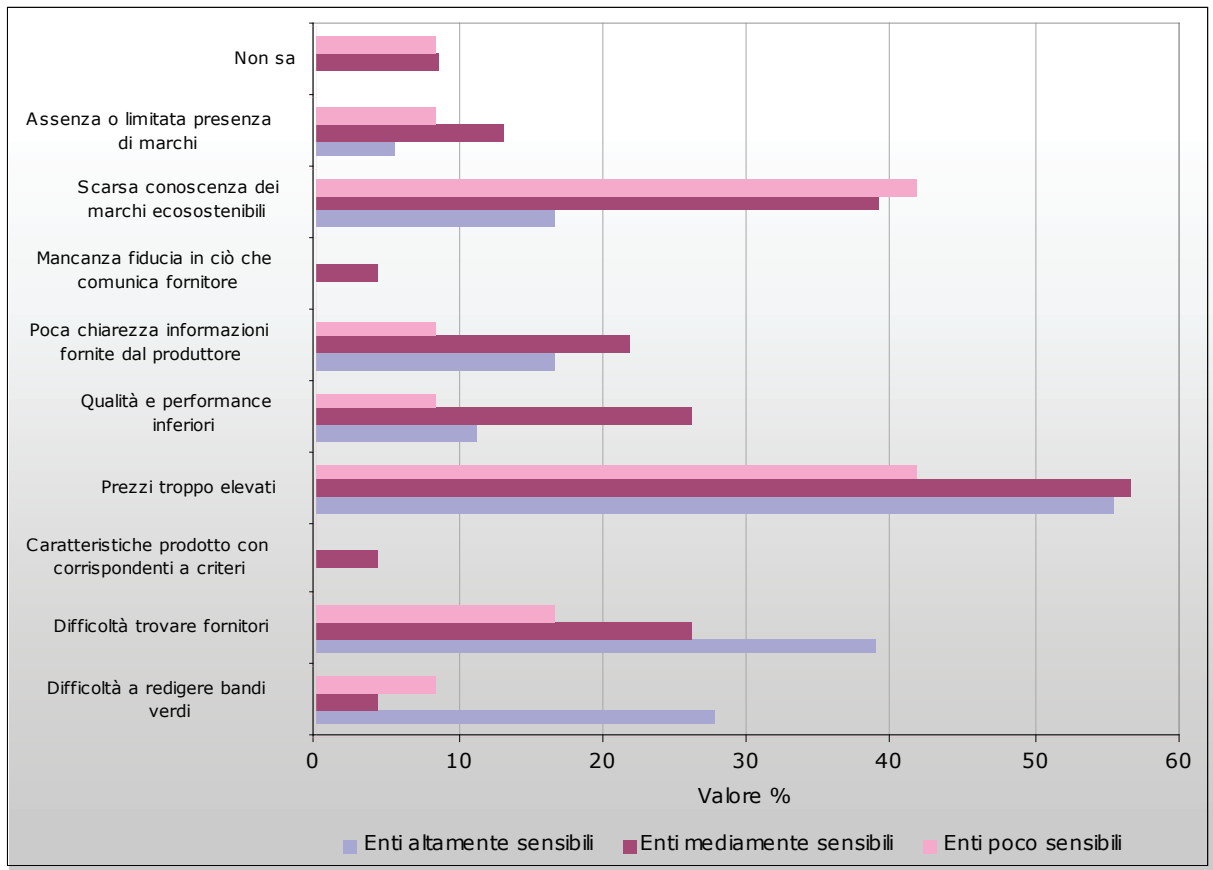
Ciò è da attribuirsi al fatto che la scelta di acquistare verde, in alcuni casi, sottende una strategia diversa dalla protezione ambientale, come il risparmio economico, la difesa della salute, la qualità dei prodotti o servizi.

Le **tipologie di acquisto** prevalenti sono le *apparecchiature informatiche* (20%) negli *Enti Altamente Sensibili*, i *prodotti alimentari* (16,7%) negli *Enti Mediamente Sensibili*, la *carta* (30%) negli *Enti Poco Sensibili*.

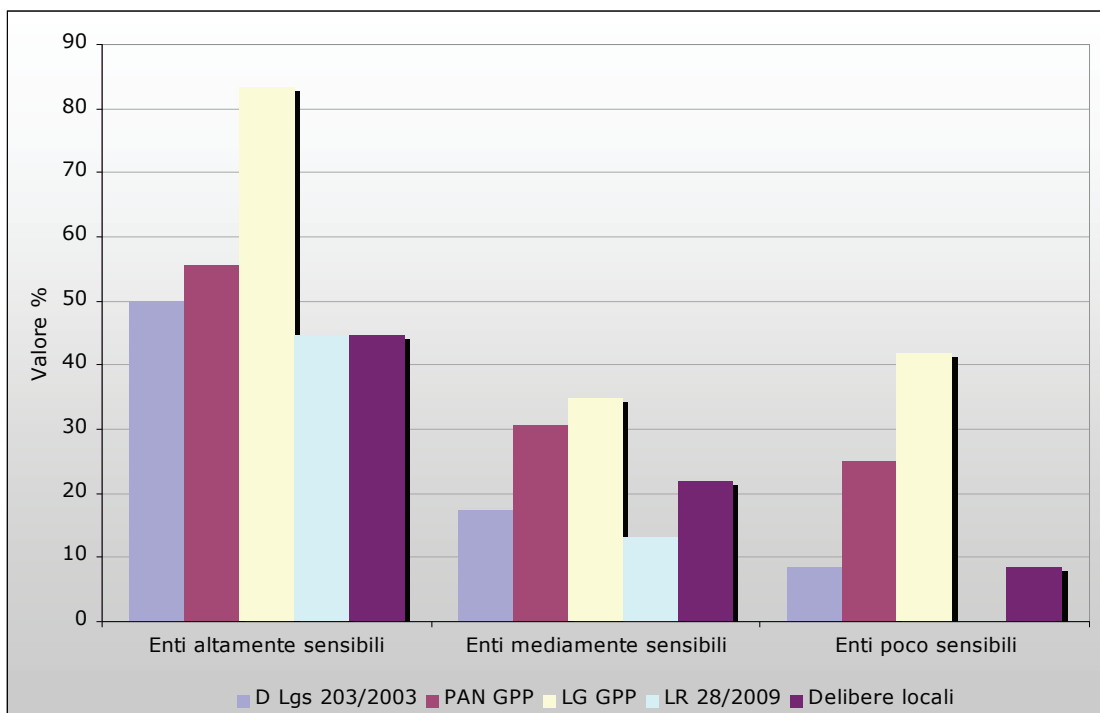
I **sistemi di acquisto** variano in prevalenza da quello "centralizzato" ai "singoli servizi" in tutti e tre i gruppi individuati. Interessante notare che gli *Enti Altamente Sensibili* sono quelli che si affidano maggiormente a un "soggetto esterno", aprendosi alla possibilità di accedere a un'offerta ambientale più ampia.



Quest'ultimo aspetto, inoltre, sopperisce la difficoltà tecnica-operativa di dover definire i criteri ambientali, la mancanza di personale formato/informato, l'integrazione tra competenze tecnico - ambientali e tecnico - amministrative necessarie per seguire le procedure di appalti.



I prezzi elevati, la scarsa conoscenza dei marchi ecologici e la difficoltà di trovare fornitori sono segnalati come i **principali ostacoli** da tutti e tre i gruppi. Gli *Enti Altamente Sensibili* evidenziano, altresì, la *difficoltà tecnica di redigere bandi verdi*, mentre gli *Enti mediamente e poco sensibili* rimarcano la *scarsa conoscenza dei marchi ecosostenibili*, a testimonianza del *gap* che produce la diversa consapevolezza ambientale negli stessi.



Gli "Enti Altamente Sensibili" mostrano una maggiore **consapevolezza della normativa** e un più elevato livello di applicazione della stessa, che si traduce nella formalizzazione di una politica di acquisti verdi (44% dei casi) attraverso atti amministrativi (Delibere e Atti).

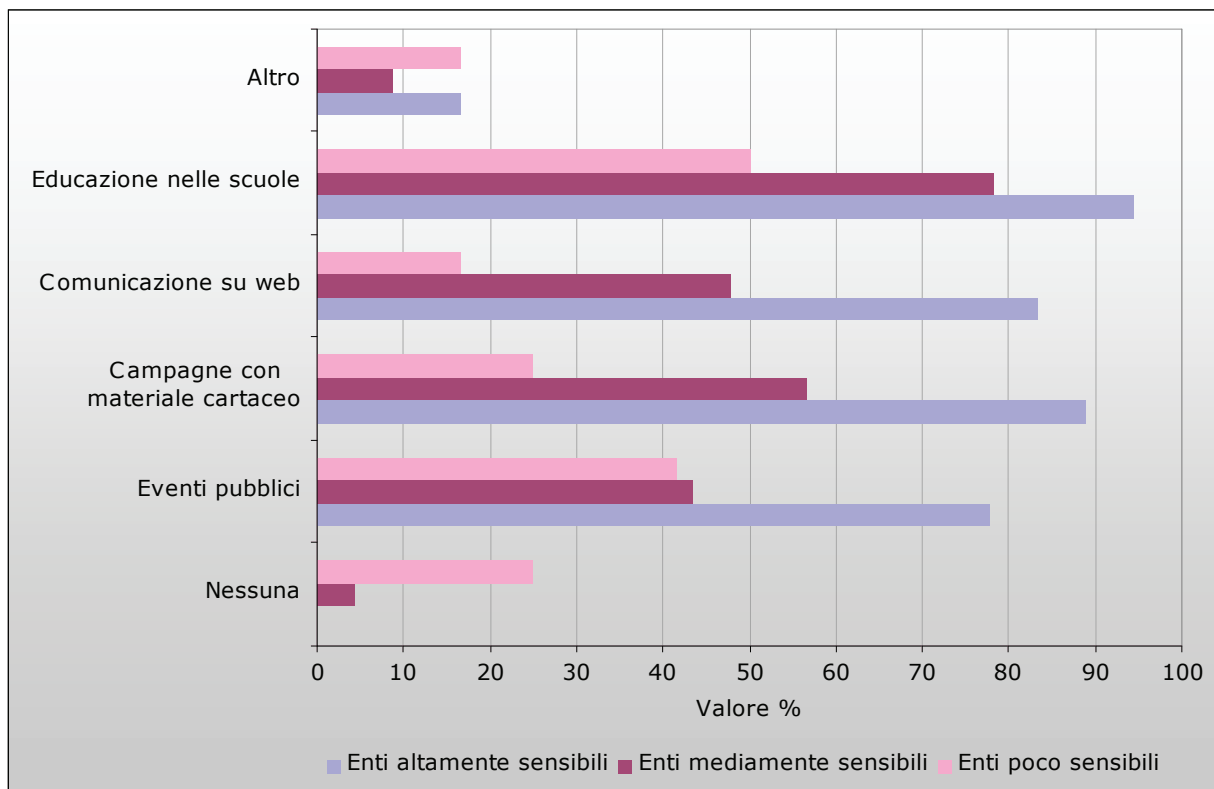
Interessante notare che in tutti e tre i gruppi individuati prevale una preferenza all'utilizzo delle Linee Guida¹⁹ che forniscono utili indicazioni per stabilire i requisiti ecologici nelle gare di appalto e consigli per effettuare acquisti sostenibili.

Va altresì segnalato la scarsa applicazione e/o conoscenza della normativa nazionale e regionale, soprattutto nei due gruppi *mediamente e poco sensibili*. Ciò evidenzia che senza un adeguato sistema di controllo²⁰ e/o di incentivi, a corredo dei decreti che stabiliscono le quote da raggiungere, gli Enti spesso non mostrano alcun interesse economico e politico a modificare le loro scelte di acquisto, ignorando anche i sistemi obbligatori. La scarsa conoscenza della normativa regionale è giustificabile dalla recente adozione in Emilia-Romagna della Legge di riferimento per il GPP (L.R. 28/2009).

¹⁹ COM (2008) 400 Commissione UE "Appalti pubblici per un ambiente migliore"; Toolkit della Commissione UE sugli acquisti verdi della PA consultabile in rete http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

²⁰ In questa direzione si sta muovendo la normativa nazionale che a decorrere dalla data del 09 novembre 2010 impone alle Stazioni Appaltanti di comunicare, tramite collegamento disponibile sul sito dell'Autorità <http://www.avcp.it>, Area Servizi, per le procedure di affidamento iniziate dopo il 1° gennaio 2010, le informazioni rientranti nell'ambito di applicazione del Decreto del 12 ottobre 2009 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

Il GPP e il coinvolgimento dei cittadini/consumatori

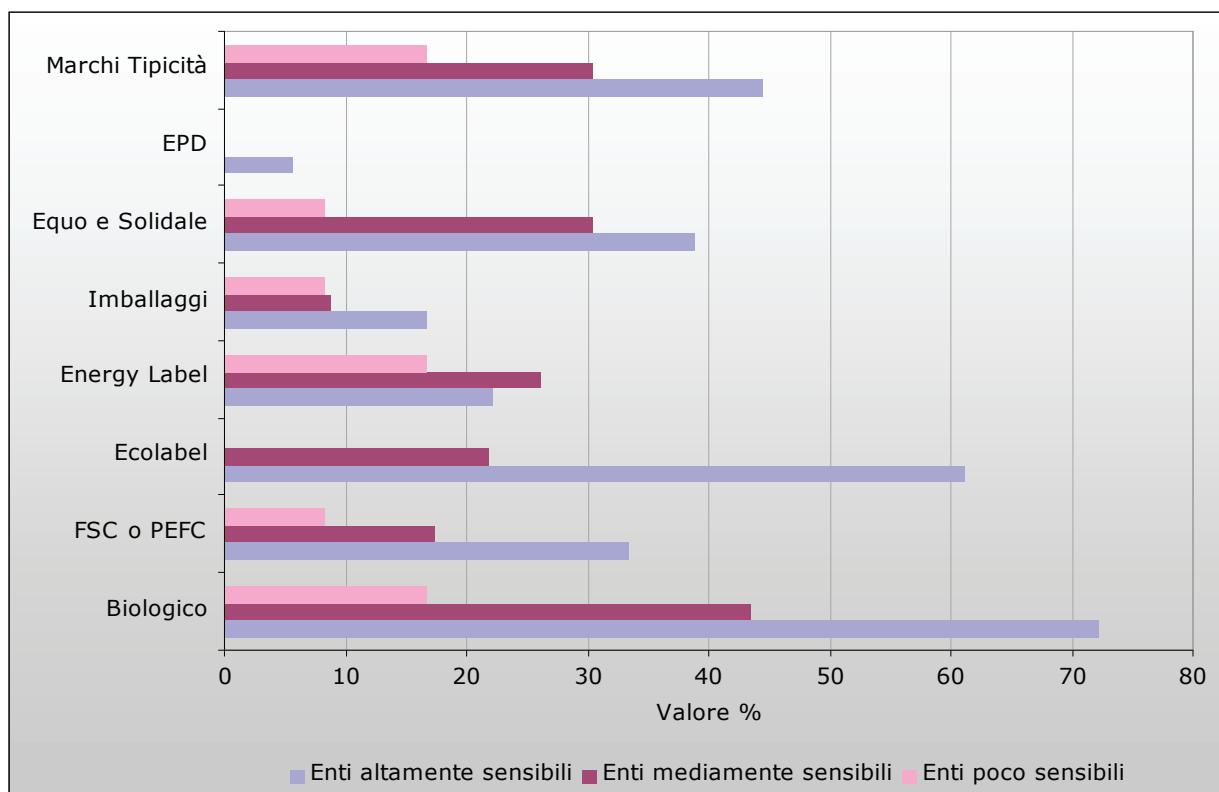


Sempre più spesso gli Enti Locali ricorrono ad attività di formazione/informazione rivolte ai dipendenti pubblici e ai cittadini per accrescere e diffondere il GPP nel proprio territorio. Richiamare l'attenzione dei cittadini, informandoli continuamente dei progressi ambientali dell'amministrazione, induce gli stessi a sostenere le scelte dell'Ente, facendo del GPP non solo uno strumento di politica ambientale, ma anche di politica *tout court*. Da qui l'importanza strategica della comunicazione intesa come formazione e informazione del cittadino nell'approccio al GPP.

A questo scopo, alcuni Enti Pubblici hanno sviluppato **campagne per sensibilizzare il cittadino al consumo consapevole**. La *formazione nelle scuole* è la campagna preferita da tutti e tre i gruppi individuati. Segue la distribuzione di *materiale cartaceo* (articoli, brochure, ecc.) che costituisce la modalità di comunicazione preferita dagli *Enti Altamente e Mediamente Sensibili*. Gli *Enti Poco Sensibili*, invece, prediligono l'organizzazione di *eventi pubblici* (41,7%).

Da evidenziare che gli *Enti Altamente Sensibili* sono anche quelli che si mostrano più proattivi a mettere in campo azioni di comunicazione per informare il cittadino sulle scelte politiche dell'Ente per la sostenibilità ambientale, anche attraverso canali informatici come il *web* (segnalato nell'83,3% dei casi).

In molti casi, le campagne di sensibilizzazione sono state incentrate nell'illustrazione delle caratteristiche e potenzialità dei marchi ecologici più diffusi sul mercato italiano.



I **marchi ecologici più valorizzati nelle campagne di comunicazione** al cittadino/consumatore sono il *biologico*, i *marchi tipici di prodotto* (quali i DOP, IGP, ecc.) e il *marchio equo solidale* che contraddistinguono sul mercato la qualità e la provenienza dei prodotti agroalimentari.

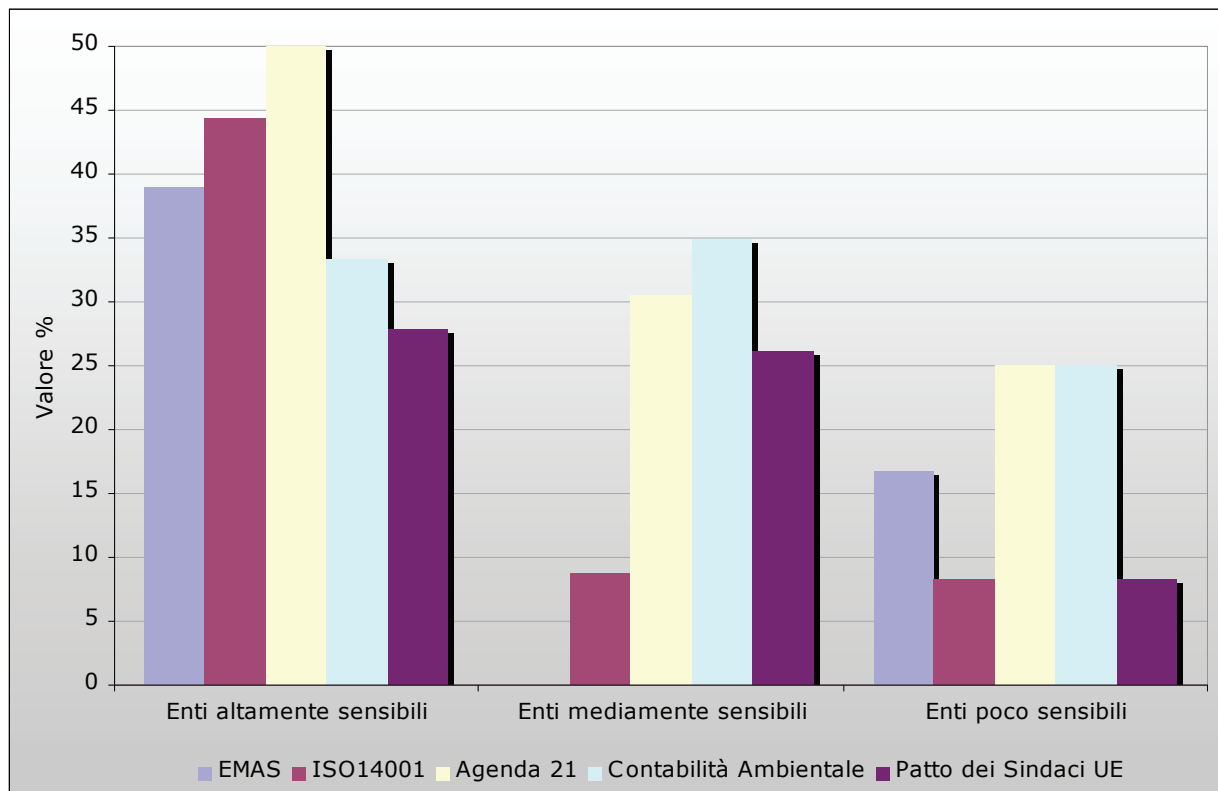
Gli *Enti Altamente Sensibili* hanno segnalato, anche, il *marchio Ecolabel* (61,1%) e il *marchio FSC o PEFC* (33,3%) per la carta e gli arredi di scuole e uffici, prodotti con legno proveniente da foreste gestite in modo sostenibile. Gli *Enti mediamente e poco sensibili*, invece, segnalano l'*Energy label* per le apparecchiature elettroniche (rispettivamente nelle seguenti percentuali 26,1% e 16,7%).

In rari casi è stato segnalato il marchio per *gli imballaggi* e l'*EPD o DAP* che sembra essere uno strumento ancora sconosciuto, soprattutto dagli *Enti mediamente e poco sensibili*. Quest'aspetto si traduce in una maggiore difficoltà nel riconoscere sia le etichette dei prodotti ecologici, sia gli impatti ambientali ad essi associati, come dichiarato dagli stessi tra gli ostacoli al GPP.

È intuitiva la maggiore importanza attribuita ai marchi destinati ai prodotti alimentari, se letti nella duplice chiave di "sensibilizzazione del consumatore e valorizzazione del territorio e dei prodotti locali".

Come pure è evidente la corrispondenza tra i marchi valorizzati nelle campagne di sensibilizzazione al cittadino e la tipologia di prodotti acquistati. Da qui emerge il "peso" dei marchi ambientali nella spesa "verde" della Pubblica Amministrazione. Una maggiore conoscenza delle *etichette* agevolerebbe gli enti a superare molti degli ostacoli che riscontrano nel fare bandi verdi.

Il GPP e gli altri strumenti volontari per la sostenibilità



Gli **strumenti volontari di sostenibilità ambientale** sono largamente diffusi soprattutto tra gli Enti che hanno manifestato una maggior propensione allo sviluppo di politiche ambientali e ciò a conferma delle azioni di promozione espresse.

L'Agenda 21 Locale è quella più diffusa tra gli Enti classificati come *Altamente Sensibili* (nella misura del 50%); mentre per gli Enti *mediamente e poco sensibili* lo sviluppo della Contabilità Ambientale e l'implementazione del programma Agenda 21 più o meno si equivalgono (tra il 30% e il 35% per quelli mediamente sensibili e il 25% per quelli poco sensibili). Da evidenziare che gli *Enti Altamente Sensibili* sono anche quelli che hanno deciso di dotare la propria struttura di un sistema di gestione ambientale che si traduce in un 44,4% per l'ISO 14001 e quasi nel 39% per l'EMAS, a fronte di percentuali piuttosto basse per gli Enti *mediamente e poco sensibili*, rispettivamente pari all'8,7% per i primi e all'8,3% per i secondi.

Quest'aspetto dimostra come il GPP si integra bene con altri strumenti di sostenibilità. Il processo di Agenda 21 a livello locale, difatti, ha dato slancio e diffusione agli acquisti verdi, come testimoniano le numerose iniziative e progetti pilota avviate sul territorio regionale nei Forum di Agenda 21²¹.

Il GPP può, quindi, svolgere una doppia funzione: da una parte stimolare l'adozione di strumenti volontari (come la DAP e/o i marchi ecologici per ottenere informazioni ambientali sui prodotti/servizi) e dall'altra diventare lo strumento attuativo di alcuni di essi (come ad esempio per il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento ambientale dell'Agenda 21 o della Politica Ambientale EMAS).

²¹ Il Comune di Ferrara è stato un ente pioniere nell'approccio GPP, inserendo gli acquisti verdi nel Piano dell'AG21L; altri enti che hanno attivato lo strumento nell'ambito di AG21 sono le Province di Bologna, Modena, Reggio-Emilia, Parma, Piacenza e Ferrara.

Risultati in sintesi

GPP: la diffusione, lo stato di attuazione e le modalità di introduzione

- Il 45,3% degli Enti locali ha fatto almeno un bando "verde" negli ultimi tre anni.
- Il volume stimato degli acquisti "verdi" sul totale della spesa pubblica è pari al 21,2%.
- I prodotti hanno un maggiore peso, nella spesa "verde" degli Enti, rispetto ai servizi che implicano una spesa maggiore e aspetti tecnici più complessi nei contratti d'appalto.
- Tra le tipologie di acquisto spiccano alcune categorie merceologiche di prodotti (cancelleria 27%, apparecchiature informatiche 14%, alimenti biologici 13%, arredi 13%) privilegiate per prezzo; disponibilità dei criteri ecologici; maggiore offerta sul mercato.
- Le tipologie di acquisti variano in base alle modalità di acquisto: la cancelleria viene acquistata attraverso il sistema centralizzato (segnalato nel 74% dei casi); lo stesso se gli acquisti sono affidati a soggetti esterni (45%); mentre gli arredi, le apparecchiature informatiche e gli alimenti biologici vengono acquistati attraverso il sistema decentralizzato, affidato ai singoli servizi (74%).
- I supporti informativi più utilizzati sono le banche dati (51%) e reti e network con altri enti (38%).
- Il 50% degli enti che dichiara di fare bandi verdi utilizza criteri premianti, mentre l'altra metà criteri obbligatori avvalendosi dell'offerta più bassa; a testimonianza del fatto che ci sono ancora incertezze dettate dalla paura di eventuali inadempienze normative.
- La segmentazione del campione rispetto all'importanza attribuita agli aspetti ambientali ha dato i seguenti risultati: il 43,4% sono "Enti Mediamente Sensibili"; il 34% "Enti Altamente Sensibili"; il 15,1% "Enti Poco Sensibili".
- Gli *Enti Altamente Sensibili* raggruppano la maggior parte delle Province, più strutturate a livello organizzativo e più pro-attive a fare bandi verdi affidandosi agli Uffici Acquisti (Economato) e in alcuni casi a centrali di committenza esterna (nella maggior parte dei casi Intercenter) per accedere a un'offerta ambientale più ampia.
- Gli impatti ambientali, ritenuti prioritari dagli enti nelle scelte di acquisto sono in linea ai prodotti/servizi acquistati/erogati, spaziano dalla *produzione di rifiuti* (32%) associata alla cancelleria, arredi e prodotti alimentari; al *consumo di acqua ed energia* (25%) associata ai prodotti informatici, all'*inquinamento atmosferico* (24%) fino ai *cambiamenti climatici* (19%) associato ai trasporti - (analisi delle correlazioni impatti/tipologia di bandi verdi realizzati).
- Le tipologie di acquisto prevalenti spaziano dalle *apparecchiature informatiche* (20%) negli *Enti Altamente Sensibili*, ai *prodotti alimentari* (16,7%) negli *Enti Mediamente Sensibili*, alla *carta* (30%) negli *Enti Poco Sensibili* - (analisi delle correlazioni consapevolezza ambientale/tipologia di bandi verdi realizzati).

Gli ostacoli

- Le difficoltà segnalate nell'acquistare verde:
 - *Enti Altamente Sensibili*: i costi (56%); la difficoltà a trovare fornitori (39%) e la difficoltà tecnica di redigere bandi verdi (28%);
 - *Enti mediamente sensibili*: i costi (57%); la scarsa conoscenza dei marchi ecosostenibili (39%); la difficoltà a trovare fornitori e qualità e performance inferiori (in egual misura 26%);
 - *Enti poco sensibili*: i costi e la scarsa conoscenza dei marchi ecosostenibili (42%).

La consapevolezza della normativa

- Il livello di applicazione della normativa GPP:
 - *Enti Altamente sensibili*: 83% LG GPP; 56% PAN; 50% decreti ministeriali; 44% Atti e delibere;
 - *Enti Mediamente sensibili*: 35% LG GPP; 30% PAN; 17% decreti ministeriali; 22% Atti e delibere;
 - *Enti Poco sensibili*: 42% LG GPP; 25% PAN; 8% decreti ministeriali; 8% Atti e delibere.

La sensibilizzazione del cittadino

- Le campagne di sensibilizzazione rivolte al consumatore/cittadino più segnalate:
 - *Enti Altamente sensibili*: 94% Educazione nelle scuole; 89% materiale cartaceo; 83% web;
 - *Enti Mediamente sensibili*: 78% Educazione nelle scuole; 57% materiale cartaceo; 48% web;
 - *Enti Poco sensibili*: 50% Educazione nelle scuole; 42% eventi; 25% materiale cartaceo.

Il GPP e gli strumenti di sostenibilità ambientale

- Il grado di adozione di altri strumenti per la sostenibilità ambientale:
 - *Enti Altamente sensibili*: 50% AG21L; 44% ISO 14001; 39% EMAS;
 - *Enti Mediamente sensibili*: 30% AG21L; 35% contabilità; 9% ISO 14001;
 - *Enti Poco sensibili*: 25% AG21L; 25% contabilità; 8% ISO 14001.

Considerazioni finali

Gli acquisti verdi si stanno sempre più diffondendo tra gli enti locali italiani. Da recenti indagini emerge che il 78% degli Enti conosce il Piano d'Azione Nazionale per il GPP²² e il 60% degli Enti inserisce criteri ambientali nei processi d'acquisto²³.

I risultati della ricerca condotta presso gli enti pubblici emiliano – romagnoli, in linea con quelli scaturiti a livello nazionale, evidenziano una conoscenza diffusa del tema GPP che va di pari passo con lo stato di attuazione dello stesso. Le tendenze regionali si allineano con quelle nazionali soprattutto per quanto riguarda le criticità denunciate nelle pratiche di acquisti verdi, ossia: la *"scelta basata unicamente sul prezzo di acquisto"*. Ciò dimostra che il GPP in Italia è ancora uno strumento in fase di sviluppo, che richiede un forte supporto comunicativo per passare da una fase di sperimentazione volontaristica a una istituzionalizzata.

Il monitoraggio realizzato in Emilia-Romagna ha consentito di tracciare le tendenze sul grado di diffusione del Green Public Procurement nella regione e di suggerire alcune azioni a sostegno dell'attuazione dello stesso, anche alla luce della preparazione del nuovo Piano d'Azione per il GPP della Regione Emilia-Romagna.

Il GPP è uno strumento consolidato?

I volumi stimati di acquisti verdi in Emilia-Romagna hanno ancora un buon margine di crescita, rispetto agli obiettivi prefissati dalla normativa nazionale.

Lo stato di attuazione e le modalità di introduzione del GPP dividono in due il campione analizzato: per la metà degli enti che fanno GPP è un approccio ancora in fase di sperimentazione (preferiscono acquistare prodotti i cui requisiti ecologici sono facilmente riconoscibili, utilizzando il solo prezzo come criterio di scelta dell'offerta); mentre, per la restante metà è uno strumento già consolidato e messo a sistema attraverso l'implementazione di una politica interna di acquisti verdi (in alcuni casi formalizzata con atti e delibere locali). Questa differenza è correlata alla dimensione dell'Ente e alla sensibilità ambientale nelle scelte di acquisto di beni e servizi: per gli Enti di dimensioni maggiori e più sensibili alle problematiche ambientali, il GPP è uno strumento diffuso e consolidato; mentre, per gli Enti di dimensioni minori e meno sensibili diventa una pratica spesso saltuaria e in fase di sperimentazione.

Quali sono gli ostacoli alla spesa "verde" degli Enti?

Gli Enti Pubblici che hanno intenzione di sviluppare politiche di GPP si trovano ad affrontare principalmente problematiche sia di tipo economico (percepito aumento dei costi per l'introduzione del GPP in contrasto con i budget prefissati per alcuni settori), sia di tipo tecnico-amministrativo (mancanza di personale informato/formato, difficoltà tecnica-operativa di dover definire i criteri ambientali e scarsa collaborazione tra colleghi appartenenti a diversi settori per l'integrazione delle competenze).

²² "GPP 2010" - Stato di attuazione del Green Public Procurement nelle Regioni, nelle Province e nei Comuni italiani. Ecosistemi srl 2010.

²³ Indagine Promise sul livello di consapevolezza – Sostenibilità e Consumi: il punto di vista dei Consumatori privati e pubblici, Produttori e Distributori. Settembre, 2010. Maggiori informazioni su www.lifepromise.it.

Dall'analisi delle correlazioni tra la consapevolezza ambientale e le difficoltà riscontrate nell'acquistare verde, emerge il *gap* che distingue gli *Enti Altamente Sensibili* dagli *Enti Mediamente e Poco Sensibili*, a dimostrazione del diverso grado di attuazione dello strumento. I primi "lamentano" soprattutto la *difficoltà a trovare i fornitori* e le *problematiche tecniche-operative nel redigere bandi verdi*, i secondi e i terzi segnalano una *scarsa conoscenza dei marchi ambientali* e, quindi, una maggiore difficoltà sia nel riconoscere le qualità e le performance dei prodotti ecologici (percepiti di qualità inferiori, soprattutto dagli *enti mediamente sensibili*), sia nell'elaborazione dei requisiti ecologici nei bandi.

I *costi più elevati* dei beni e servizi con caratteristiche ambientali elevate restano in cima alla preoccupazione di tutti gli Enti intervistati, riflettendo una percezione, non sempre corretta, da parte degli stessi. Difatti, non tutti i prodotti "verdi" sono più costosi di quelli tradizionali, soprattutto se si considerano i costi generati (diretti, indiretti e ambientali) dall'intero ciclo di vita del prodotto. A ciò aggiungasi che possono essere compensati nel medio-lungo periodo, orientando la domanda aggregata dei vari acquirenti (ciò vale soprattutto per quei prodotti non bene inseriti nel mercato) e promovendo così la concorrenza tra le diverse imprese, con il conseguente aumento sul mercato di prodotti verdi.

Come applicano la normativa GPP gli Enti Pubblici?

La conoscenza della normativa ha dato sicuramente un forte impulso agli acquisti verdi. Dal monitoraggio emerge chiaramente che gli *Enti Altamente Sensibili* (ovvero gli enti che hanno realizzato più bandi verdi) sono anche quelli dove si è riscontrato una maggiore conoscenza della normativa e un più elevato livello di applicazione della stessa.

Scendendo nel dettaglio dei processi di acquisti sostenibili, prevale una preferenza all'utilizzo di linee guida che forniscono indicazioni pratiche per stabilire i requisiti ecologici nelle gare di appalto (come il *toolkit* europeo). Ciò dimostra che gli Enti Pubblici hanno bisogno di indicazioni chiare su come effettuare gli Acquisti Verdi, ma anche su cosa si può acquistare e con quali caratteristiche.

Gli *Enti Mediamente e Poco Sensibili* hanno dichiarato, invece, una scarsa conoscenza e applicazione della Normativa GPP, a testimonianza del fatto che senza un adeguato sistema di controllo e d'incentivi, gli Enti spesso non mostrano alcun interesse economico e politico a modificare le loro scelte di acquisto. In questa direzione, difatti, si sta muovendo la normativa nazionale con il recente obbligo di comunicare all'Autorità competente le informazioni riguardanti gli acquisti ecologici, per il monitoraggio degli appalti che rispettano i criteri di sostenibilità ambientale.

Come coinvolgono i cittadini nelle iniziative di GPP?

Attraverso le iniziative di comunicazione ambientale, il cittadino è continuamente informato sui progressi ambientali dell'amministrazione e allo stesso tempo è indotto a sostenere le scelte dell'Ente. Da qui l'importanza strategica, nell'approccio al GPP, della comunicazione intesa come formazione e informazione del cittadino. Lo sanno bene gli *Enti Altamente Sensibili* che si sono mostrati più pro-attivi nelle campagne di sensibilizzazione al cittadino, utilizzando anche internet come mezzo di comunicazione per raggiungere un più elevato numero di utenti.

Uguualmente, *l'educazione nelle scuole* resta l'iniziativa privilegiata da tutti e tre i gruppi di enti per comunicare con la popolazione.

Quali interazioni tra gli strumenti di sostenibilità e il GPP?

Dalla ricerca emerge chiaramente che gli strumenti di sostenibilità utilizzati dagli Enti Pubblici hanno dato un forte impulso al GPP sul territorio regionale. Gli *Enti Altamente Sensibili* più proattivi hanno utilizzato il GPP come strumento attuativo per il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento ambientale nel processo di Agenda 21 Locale o della Politica Ambientale dei Sistemi di Gestione Ambientale implementati (EMAS/ISO 14001).

La maggiore conoscenza dei marchi ecologici, inoltre, si è rivelata di aiuto, da una parte, nell'individuazione dei prodotti che raggiungono standard di qualità ecologica elevata, dall'altra, per definire i criteri ambientali dei prodotti/servizi interessati (come ad esempio: il marchio *biologico* per i prodotti alimentari; *l'Energy label* per le apparecchiature elettroniche; il *PEFC* per la carta e gli arredi, ecc.).

Criticità e possibili soluzioni

- ✓ **Incentivare gli Enti Pubblici di piccole dimensioni:** molte piccole amministrazioni spesso si trovano di fronte a ostacoli interni da affrontare nell'attuazione di politiche di acquisti verdi, sia in termini economici sia di carattere tecnico – amministrativo.
Soluzione: Quest'aspetto potrebbe essere migliorato unendo le azioni di acquisto nel settore pubblico: favorire gli acquisti congiunti comporterebbe, difatti, svariati benefici in termini economici, amministrativi, di capacità ed esperienza, offrendo un'opportunità per superare i sopra citati ostacoli.
- ✓ **Colmare il Gap tra i diversi Enti Pubblici:** le problematiche dichiarate in fase di monitoraggio, oltre ai prezzi più elevati, hanno evidenziato una differenza del grado di consapevolezza dello strumento GPP (difficoltà a redigere i bandi, scarsa conoscenza dei marchi, ecc.).
Soluzioni:
 - Fornire indicazioni chiare e pratiche che aiutino gli Enti, in base al luogo, la dimensione e la tipologia di prodotti e/o servizi interessati, ad attuare ed implementare un sistema di GPP.
 - Incentivare acquisti congiunti (puntando sui meccanismi offerta/domanda per favorire una riduzione dei prezzi).
- ✓ **Fornire un quadro normativo più chiaro a sostegno dell'attuazione del GPP:** la maggior parte degli Enti intervistati hanno mostrato una scarsa conoscenza e propensione nell'applicazione della normativa.
Soluzione: i sistemi di controllo potrebbero stimolare gli Enti Pubblici a modificare le proprie politiche di acquisti; inoltre, fornire un maggiore sostegno alle imprese che stanno investendo in produzioni sostenibili attraverso forme di incentivi aumenterebbe l'offerta di prodotti verdi favorendo il GPP.
- ✓ **Rafforzare la conoscenza degli strumenti di certificazione ambientale:** La maggior parte degli Enti ha mostrato una scarsa propensione all'adozione di politiche ambientali (EMAS, ISO 14001) e una mancata conoscenza delle etichette di prodotto (Biologico; Ecolabel, Energy label, EPD, ecc).
Soluzione: Incentivare le attività di informazione/formazione che portino a una maggiore conoscenza delle etichette ecologiche, senza tralasciare l'importanza di integrare le politiche di sostenibilità ambientale con il GPP.

BIBLIOGRAFIA

Manuali e linee guida

- Commissione Europea, 2004, *Acquistare verde! - Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili*, disponibile su http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/pdf/handbook_it.pdf
- Coordinamento Agenda 21 Locali Italiane, 2009, Libro Aperto. *Acquisti pubblici verdi: ostacoli, strumenti e soluzioni Gruppo di Lavoro "Acquisti Verdi"* (LIFE07INF/IT/000410).
- EUROCITIES, 2005, www.eurocities.org/carpe-net
- ICLEI, 2007, *The Procura⁺ Manual* – (seconda edizione) disponibile su www.iclei-europe.org/index.php?procuraplus
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, *GPP – Gli Acquisti Verdi della P.A.* (CD ROM informativo) si può richiedere a DSA-DivVIII@minambiente.it
- 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"*, disponibile su <http://www.dsa.minambiente.it/gpp/file/PAN%20GPP%2013%20giugno%20def.pdf>
- Linee guida nazionali per il GPP
 - Austria - www.oekoinkauf.at
 - Belgio - www.guidedesachatsdurables.be
 - Danimarca www.ski.dk/greenprocurement
 - Germania www.bescha_ung-info.de
 - Norvegia www.grip.no/innkjop/english/hoved.htm
 - Paesi Bassi - www.senternovem.nl/duurzaaminkopen
 - Regno Unito - www.sustainable-solutions.gov.uk/products/index.html
 - Svezia - www.eku.nu
- Provincia di Cremona, Settore Ambiente, *Manuale GPP* (LIFE02ENV/IT/000023).
- Provincia di Roma, *Manuale Operativo GPP*, ARPA Lazio.
- Provincia di Torino, *Linee guida per l'integrazione dei requisiti ambientali negli acquisti*, ARPA Piemonte, disponibile su www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/strategie/manuale_ape.
- Progetto Life plus PROMISE (LIFE/08 INF/IT/312), 2010, *Indagine sul livello di consapevolezza – Sostenibilità e Consumi: il punto di vista dei Consumatori privati e pubblici, Produttori e Distributori*, www.lifepromise.it.
- S. Bilato - *Acquisti verdi le amministrazioni pubbliche per l'ambiente* – Quaderni ICU, 2005.
- S.Cerrai, P.Novelli, S.Ricotta, "Acquisti pubblici sostenibili. Materiali di supporto per la diffusione della spesa verde nella Pubblica Amministrazione", ARPAT, 2006.
- EPA USA – Pubblicazioni su acquisti verdi (EPP) disponibile su www.epa.gov/oppt/epp/pubs/about/about.htm
- M. Fieschi, "Le forniture verdi in Italia", Il Sole 24-Ore, Milano, 2004
- F. Iraldo, E. Cancila, *Le certificazioni ambientali per le imprese*, Il sole 24 ore, 2010.

Rassegna Banche dati

- Acquistiverdi.it - www.acquistiverdi.it
- Angelo Blu - www.blauer-engel.de
- Cigno Bianco - www.svanen.nu/Eng/default.asp
- Compra verde - www.compraverde.it
- Coordinamento AG21L - www.a21italy.it
- Ecolabel - www.europa.eu.int/comm/environment/ecolabel/
- EMAS - www.europa.eu.int/comm/environment/emas
- ENEA – Progetto Buy Smart - <http://www.buy-smart.info/news2>
- Energy star - www.energystar.gov
- European Green Procurement Database Commissione Europea (in inglese) GPP - www.europa.eu.int/comm/environment/gpp/index.htm
- GPP info net - www.provincia.cremona.it/servizi/ambiente/gppnet/
- ICLEI - www.iclei.org/europe/ecoprocura/index.htm
- MATREC (Material Recycling), Banca Dati nazionale sui temi dell'ecodesign, dei materiali e prodotti riciclati - MATREC, Italia - www.matrec.it
- Ministero dell'Ambiente - [http://www.dsa.minambiente.it/gpp/page.asp?id=33,](http://www.dsa.minambiente.it/gpp/page.asp?id=33)
- Stati Uniti: www.uneptie.org/pc/sustain/design/green-proc.htm

ERVET- Emilia Romagna Valorizzazione economica territorio SpA è la società "in house" della Regione Emilia Romagna che, in conformità alla [legge regionale n. 25/1993](#) così come modificata dalle leggi regionali n. 5/2003 e n. 26/2007, opera oggi come agenzia di sviluppo territoriale a supporto della Regione, con l'obiettivo di promuovere un'economia sostenibile, coerentemente con la programmazione e pianificazione regionale e del sistema degli enti locali. La sua azione è finalizzata a garantire un supporto tecnico-operativo nell'ambito delle politiche regionali di sviluppo e di valorizzazione economica e sociale, favorendo i processi di cooperazione e di partenariato in chiave europea.

L'attività che ERVET svolge nell'ambito delle **Politiche per lo Sviluppo Sostenibile** è volta alla **qualificazione ambientale del territorio**.

Ciò avviene attraverso il supporto all'applicazione delle politiche regionali; attraverso l'analisi, la comunicazione e la sensibilizzazione del territorio relativa a politiche e strumenti innovativi; attraverso la realizzazione di progetti sperimentali.

In quest'ambito ERVET contribuisce:

- alla valorizzazione di strumenti di gestione sostenibile nelle aree produttive e alla diffusione sul territorio regionale delle best practices nazionali e internazionali;
- alla diffusione dei concetti di Produzione e Consumo Sostenibile (PCS) coerentemente con gli indirizzi internazionali;
- all'innovazione delle politiche settoriali (rifiuti, energia, acqua, ecc.) anche attraverso il coordinamento di network nazionali (Rete CARTESIO), che consentono un continuo confronto fra diverse realtà produttive.
- alla definizione e sviluppo della green economy regionale.

 Regione Emilia-Romagna

**Direzione Generale Ambiente
e Difesa del Suolo e della Costa**
Via della Fiera, 8 | 40127 Bologna