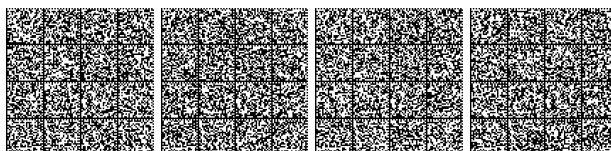


PIANO D'AZIONE PER LA SOSTENIBILITA'
AMBIENTALE DEI CONSUMI NEL SETTORE DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(OVVERO PIANO NAZIONALE D'AZIONE SUL GREEN PUBLIC PROCUREMENT - PAN GPP)

REVISIONE 2013



1. Premessa

Il presente documento aggiorna l'allegato al Decreto del Ministro dell'Ambiente di concerto con i Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze 11 aprile 2008 concernente il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione" (di seguito indicato con l'acronimo PAN GPP) e rappresenta pertanto la revisione prevista dall'articolo 4 del medesimo Decreto.

La presente revisione è effettuata alla luce dell'evoluzione del contesto normativo di riferimento e delle indicazioni che emergono dalle strategie politiche ed ambientali dell'Unione Europea più recenti, nonché dalla valutazione delle esperienze sin qui condotte a livello nazionale ed internazionale sul tema degli acquisti verdi.

Le modifiche principali che il presente documento apporta al PAN GPP riguardano la gestione del Piano e la procedura di definizione, l'approvazione e la divulgazione dei "Criteri Ambientali Minimi" (di seguito CAM).

Pertanto, il presente documento conferma e aggiorna i capitoli 1, 2 e 3, sostituisce i capitoli 4, 6 e 7 ed elimina il capitolo 8 del PAN GPP adottato con D.I. 11 aprile 2008.

Nel capitolo che segue viene fornito un sintetico quadro dell'evoluzione del contesto normativo e politico di riferimento e delle indicazioni strategiche europee più recenti.

2. L'evoluzione del contesto politico e normativo di riferimento: il rafforzamento del ruolo del GPP.

La consapevolezza sull'importanza di un miglior uso degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi politici e sociali dell'Unione europea è senz'altro aumentata nel corso del tempo, ciò non soltanto per le emergenze ambientali su scala globale e locale, ma anche per motivi macro economici, ancor più strategici in considerazione della crisi economico finanziaria che stiamo subendo.

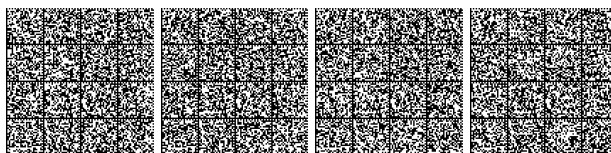
I prodotti "ambientalmente migliori" sono infatti quelli più competitivi, specie in chiave prospettica, essendo tipicamente caratterizzati da un impiego più efficiente delle risorse e dell'energia lungo tutto il loro ciclo di vita, più facilmente riutilizzabili nei cicli di produzione, e, ove riciclati, in grado di valorizzare il ciclo dei rifiuti.

Le dinamiche di maggior pressione su combustibili fossili e su materie prime derivanti anche dall'espansione della popolazione mondiale, faranno dei "prodotti verdi" l'unica soluzione economicamente sostenibile che, oltre a limitare le ulteriori pressioni sull'ambiente, è in grado di proteggere la sicurezza economica e ridurre l'esposizione agli *shock* dei prezzi delle materie prime.

Anche per queste considerazioni la Commissione europea rimarca l'importanza del GPP in altri documenti strategici successivi alla Comunicazione COM(2008) 397 sul "Piano d'azione europeo sul consumo e sulla produzione sostenibili e sulla politica industriale sostenibile (SCP/SIP)" e alla Comunicazione COM(2008) 400 su "Acquisti pubblici per un ambiente migliore" del 2008.

Si segnalano in proposito:

- la Comunicazione COM(2011)206 sull'"Atto per il mercato unico: dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia", in cui viene segnalata, tra le dodici azioni chiave prioritarie che le istituzioni dell'UE devono adottare entro la fine del 2012, la messa in opera di un quadro normativo rivisto e ammodernato in materia di appalti pubblici, *che consenta un miglior uso dei contratti d'appalto pubblici a sostegno di altre politiche e che sostenga, pertanto, una domanda di beni, opere e servizi rispettosi dell'ambiente, socialmente responsabili e innovativi;*
- la Comunicazione COM(2010)2020 della Commissione europea "Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva";



- la Comunicazione COM(2011)571, della Commissione “Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse”.

In relazione al ruolo assegnato al GPP, la Commissione europea ha istituito un “*Advisory Group*” che segue l’evoluzione delle strategie europee sul tema e la definizione delle proposte di criteri europei per il GPP (il cosiddetto Toolkit).

Va, inoltre, sottolineato che con la Comunicazione COM(2011)896 “Proposta di direttiva sugli appalti pubblici” del 20 dicembre 2011 la Commissione europea ha attivato il percorso per aggiornare le direttive 17 e 18 del 2004 sugli appalti pubblici, anche in vista di rafforzare il ruolo degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi strategici di innovazione, di tutela ambientale e sociale. A tal proposito, la novità principale riguarda la sostituzione del criterio di aggiudicazione al “prezzo più basso” con quello del “costo più basso” che offre la possibilità di valutare le offerte considerando, insieme al prezzo di acquisto, i costi, anche relativi alle esternalità ambientali, connessi al ciclo di vita dell’oggetto dell’appalto (“Life Cycle Costing”).

A livello nazionale debbono inoltre essere menzionati alcuni provvedimenti normativi che impongono pratiche di appalti verdi ed accompagnano e rafforzano le indicazioni derivanti dal PAN GPP. In particolare:

- il D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 “Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture» agli artt. 120 e 138;
- il D. Lgs. 29 Dicembre 2006, n.311 “Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante attuazione della direttiva 2002/91/CE, relativa al rendimento energetico nell’edilizia” e il Regolamento 244/2012/UE sulla prestazione energetica degli edifici;
- il Decreto Legislativo 30 maggio 2008, n. 115 “Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all’efficienza degli usi finali dell’energia e i servizi energetici, art. 13 e art. 14;
- il D.lgs. 3 marzo 2011 n. 24 “Attuazione direttiva sulla promozione di veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico nel trasporto su strada”.

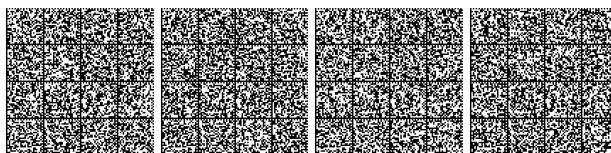
Alla luce delle indicazioni della strategia “Europa 2020” e, in particolare, agli obiettivi contenuti nella COM(2011)571 “Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse”, si confermano gli obiettivi ambientali strategici del punto 3.5 del PAN GPP adottato con D.I. 11 aprile 2008, relativi a:

- Efficienza e risparmio nell’uso delle risorse, in particolare dell’energia e conseguente riduzione delle emissioni di CO₂;
- Riduzione dell’uso di sostanze pericolose;
- Riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti.

Nella citata Comunicazione COM (2011)571 si sottolinea come sia necessario moltiplicare l’efficienza di 10 volte nell’uso delle risorse al 2050 rispetto ai livelli attuali e conseguire una rilevantissima riduzione delle principali emissioni. Ad esempio, l’obiettivo al 2050 di riduzione delle emissioni di CO₂ ivi fissato è pari all’80; al 95% se le condizioni saranno favorevoli. Per conseguire questi ambiziosi traguardi, la Commissione europea segnala l’esigenza di ottenere precisi risultati già nel 2020.

In considerazione dell’elevato livello di ambizione degli obiettivi ambientali europei è necessario far in modo che lo strumento del GPP assuma il ruolo da protagonista che l’Unione Europea vi attribuisce.

La medesima Comunicazione COM(2011)571 cita come primo strumento operativo il GPP: “*Per promuovere ulteriormente il consumo e la produzione sostenibili, la Commissione intende rendere più rigorose le prescrizioni degli “Appalti pubblici verdi” (Green public procurement - GPP) per i prodotti che hanno un impatto ambientale significativo; valutare dove gli appalti pubblici verdi potrebbero essere collegati a progetti finanziati dall’UE; promuovere appalti congiunti e reti di funzionari responsabili di appalti pubblici a sostegno dei GPP (nel 2012)*”.



3. Le modifiche al Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione adottato con il decreto interministeriale del 11 aprile 2008.

3.1 *Gli obiettivi della revisione*

Nell'ambito delle attività del Piano d'azione approvato con il D.I. 11 aprile 2008, sono stati adottati i Criteri Ambientali minimi relativi a diverse categorie d'appalto¹ e si sta procedendo all'attività di definizione dei CAM sulle rimanenti categorie e all'aggiornamento di alcuni CAM adottati.

L'adozione dei CAM, pur non dispiegando ancora in pieno le proprie potenzialità, ha indotto dei cambiamenti nell'attenzione e nelle iniziative di importanti soggetti, anche privati, che hanno cominciato a considerare la valenza del GPP, non solo come strumento per la riduzione degli impatti ambientali ma anche come strumento di competizione economica, utile a migliorare la propria immagine sul mercato oltre che le proprie prestazioni complessive.

Alla luce dei risultati raggiunti è opportuno, quindi, rafforzare l'impostazione generale del PAN GPP adottato nel 2008, prevedendo delle modifiche ad alcuni aspetti operativi.

Gli obiettivi principali a cui mira la presente revisione del PAN riguardano:

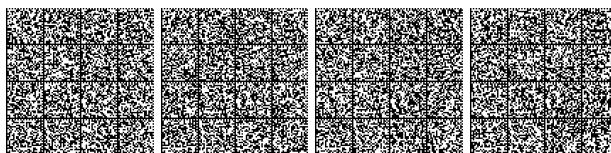
- il rafforzamento del ruolo delle associazioni di categoria degli operatori economici nel processo di diffusione e promozione dei CAM presso gli associati, oltre che nel processo di definizione dei CAM;
- il maggiore coinvolgimento delle Centrali di committenza nella predisposizione e nell'adozione dei CAM nelle proprie iniziative di gara;
- una migliore divulgazione dei CAM verso i grandi enti (es. Università, CNR, ENEA, ISPRA..)
- un maggiore supporto alle stazioni appaltanti per l'integrazione degli aspetti sociali, specie sulle categorie di appalto più soggette al rischio di lesione dei diritti dei lavoratori;
- l'aggiornamento e il perfezionamento delle attività di monitoraggio sin'ora svolte;
- la promozione dell'uso di strumenti di analisi e valutazione del costo dei prodotti lungo il ciclo di vita;
- il maggiore coinvolgimento degli operatori economici nazionali nel processo di definizione delle proposte europee dei criteri ambientali per gli appalti verdi del toolkit;
- la promozione della conoscenza dei sistemi di eco-etichettatura, in particolare dell'Ecolabel Europeo, presso i consumatori privati e pubblici.

3.2 *Le categorie di prodotti o servizi*

Al momento sono state, sino ad oggi, individuate 11 categorie d'appalto oggetto del PAN, coerenti con quelle indicate nell'art. 1, comma 1127, della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007)². Tali categorie **dovrebbero essere ampliate**, anche tenendo conto del piano di attività relativo allo sviluppo dei

¹ Cfr. Il sito: http://www.minambiente.it/menu/menu_ministero/Criteri_Ambientali_Minimi.html

² Arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura); Edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade); Gestione dei rifiuti; Servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano); Servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa); Elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione); Prodotti tessili e calzature; Cancelleria (carta e materiali di consumo); Ristorazione (servizio mensa e forniture alimenti); Servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene); Trasporti (mezzi e servizi di trasporto, sistemi di mobilità sostenibile).



Criteri GPP europei (quali, ad esempio, attrezzature elettromedicali e prodotti utilizzati in ambito sanitario)³.

4. Le prescrizioni tecniche, le procedure e gli obiettivi quantitativi e del Piano d'azione

4.1 Gli appalti verdi: i "Criteri ambientali minimi"

I "Criteri Ambientali Minimi" rappresentano le *"misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure d'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti"* previste al comma 1126 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006 n.296.

Come già indicato nel PAN GPP, i "Criteri Ambientali Minimi" per le diverse tipologie di prodotto o servizio che ricadono nell'ambito delle categorie individuate al comma 1127 del citato articolo 1 della L. 296/2006, sono adottati con appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.

I CAM sono le "indicazioni tecniche" del PAN GPP, che consistono in indicazioni specifiche di natura ambientale e, quando possibile, etico-sociale, collegate a diverse fasi che caratterizzano le procedure di gara: la definizione dell'**oggetto dell'appalto**; la **selezione dei candidati** laddove sia opportuno selezionare gli offerenti in base alla loro capacità tecnica di assicurare migliori prestazioni ambientali durante l'esecuzione del contratto; la definizione delle **specifiche tecniche**; i **criteri premianti** con i quali valutare le offerte che offrono prestazioni o soluzioni tecniche più avanzate rispetto alle caratteristiche definite nel capitolato d'appalto; la definizione delle **condizioni di esecuzione dell'appalto/clausole contrattuali**. I CAM, inoltre includono alcune indicazioni generali volte alla razionalizzazione di acquisti e dei consumi e gli obiettivi settoriali da raggiungere.

I CAM sono applicabili nelle procedure d'appalto sopra e sotto la soglia di rilievo comunitario delle categorie d'appalto cui si riferiscono.

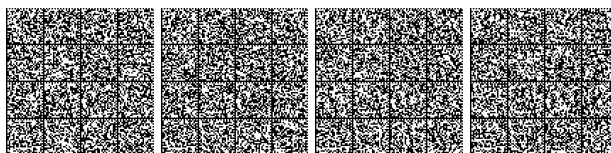
Tali criteri ambientali si definiscono "minimi" in quanto, devono, tendenzialmente, permettere di dare un'indicazione omogenea agli operatori economici in modo da garantire, da un lato, un'adeguata risposta da parte del mercato alle richieste formulate dalla pubblica amministrazione e, dall'altro, di rispondere agli obiettivi ambientali che la Pubblica Amministrazione intende raggiungere tramite gli appalti pubblici.

Pertanto, tenuto conto di quanto detto, le stazioni appaltanti che vogliono qualificare come "verde" la propria gara d'appalto devono recepire **almeno** le indicazioni contenute nelle sezioni **specifiche tecniche, clausole contrattuali/condizioni di esecuzione, selezione dei candidati**, salvo diverse o ulteriori indicazioni contenute nel paragrafo 2 "Oggetto e struttura del documento" dell'allegato allo specifico decreto di adozione del Ministro dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare.

A tal senso si sottolinea che i Criteri Ambientali Minimi individuati in termini di specifiche tecniche dovranno essere considerati il quadro di riferimento per le stazioni appaltanti che, nel definire le specifiche tecniche di un capitolato d'oneri, così come recita la relativa disposizione normativa del codice dei contratti pubblici, sono chiamate **"Ogniquale sia possibile, a definirle in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale"**. Peraltro, il profilo di applicazione delle specifiche tecniche dei CAM è già stato in tal senso delineato dal legislatore, anche nell'art. 138 comma 3 del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture»"⁴.

³ Per maggiori informazioni si consulti il sito: http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_wp.htm.

⁴ L'art. 138 del D.P.R. 207/2010, "Contenuto dei capitolati e dei contratti", comma 3 stabilisce infatti che *"Al fine di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'articolo 2, comma 2, del codice nonché l'articolo 69 del codice, le stazioni appaltanti nella definizione dei contenuti del capitolato e dei contratti: a) ai*



Inoltre si ricorda inoltre che, nell'ambito degli appalti di lavori, l'art. 120 del citato D.P.R. 207/2010, sull'“Offerta economicamente più vantaggiosa” stabilisce che, “In caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosaal fine di attuare nella loro concreta attività di committenza il principio di cui all'articolo 2, comma 2, del codice nonché l'articolo 69 del codice, le stazioni appaltanti nella determinazione dei criteri di valutazione: “lett a) “ai fini del perseguimento delle esigenze ambientali, in relazione all'articolo 83, comma 1, lettera e), del codice, si attengono ai criteri di tutela ambientale di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successivi decreti attuativi”. Dunque tale norma sancisce l'obbligo di tener conto del set dei “criteri premianti” relative alle categorie di appalti di lavori previste dal PAN (ad oggi lavori di costruzione e di ristrutturazione di edifici, lavori di costruzione e manutenzione delle strade), qualora la gara sia aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

I criteri individuati dal Piano d'Azione non pregiudicano la possibilità di introdurre criteri più avanzati da parte delle stazioni appaltanti in grado di accedere ad un'offerta ambientale migliore. Per facilitare l'implementazione di ulteriori criteri o di performance ambientali più avanzate, sono elaborate indicazioni specifiche per ciascun settore d'intervento, indicate nella relazione d'accompagnamento ai CAM. Altresì la stazione appaltante potrà inserire come “specifiche tecniche” o come “clausole contrattuali” uno o più “criteri premianti” individuati dai decreti di adozione dei CAM, previa analisi di mercato e nel rispetto delle indicazioni del codice dei contratti pubblici.

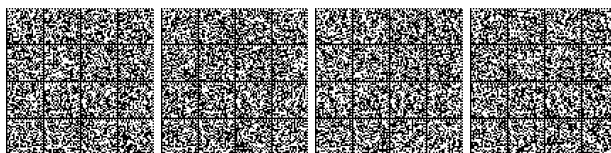
Sulla base dei profili innovativi individuati nella proposta di revisione delle direttive appalti n. 18/2004 e 17/2004, di cui alla COM(2011) 896 “Proposta di Direttiva del Parlamento e del Consiglio sugli appalti pubblici” del 20 dicembre 2011 e successivi emendamenti, ove opportuno verrà definita una metodologia di Life Cycle Costing affinché possa essere sfruttata la possibilità di aggiudicare gli appalti tenendo conto non solo del “prezzo” quale corrispettivo del bene/servizio o lavoro da affidare, ma dei costi considerati nell'arco del ciclo di vita dell'oggetto dell'appalto, includendo dunque sia i costi interni, compresi i costi relativi all'acquisizione (ad esempio costi di produzione), all'uso (come il consumo di energia, i costi di manutenzione) e al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio che i costi ambientali esterni direttamente legati al ciclo di vita, trasformati in valore monetario (quali i costi delle emissioni di gas ad effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici).

Questa nuova opportunità, oltre a consentire una valutazione più completa e dunque più corretta dell'effettivo esborso finanziario che sostiene la Pubblica Amministrazione, perché considera sia i costi direttamente sostenuti che quelli che vengono trasferiti su altri centri di spesa della Pubblica Amministrazione e graveranno sui bilanci futuri, conferisce una prospettiva del tutto nuova alle stazioni appaltanti che inverte la tendenza della riduzione dei corrispettivi resi alle imprese. Va considerato infatti che l'importo a base d'asta è determinato in base al minor prezzo di mercato⁵ e la sistematizzazione del maggior peso conferito all'elemento prezzo per l'aggiudicazione dei contratti pubblici, condiziona al ribasso gli importi a base d'asta delle gare a venire, assottiglia in misura via via maggiore i margini di ricavo per le imprese e le induce alla compressione dei costi con ripercussioni negative in termini di possibilità espansive sia negli investimenti, che nelle condizioni e nel numero di occupati e nei relativi salari con ripercussioni negative sul tessuto economico e sociale. L'aggiudicazione che tiene conto dei costi totali consente una riparametrazione del valore della qualità ambientale e dell'innovazione, che possono assumere un ruolo più incisivo nelle commesse pubbliche.

E' opportuno riconoscere un prezzo equo alle commesse pubbliche, che dia opportunità di qualificazioni e investimenti per le imprese, nel quadro di una tracciabilità finanziaria efficace che consenta di rendere trasparenti le allocazioni delle risorse finanziarie pubbliche che confluiscono alle imprese.

fini del perseguimento delle esigenze ambientali, tengono in considerazione, ai sensi dell'articolo 68 del codice, ove possibile, i criteri di tutela ambientale di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 aprile 2008, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 107 dell'8 maggio 2008, e successivi decreti attuativi.

⁵ Art. 89, comma 1, del D.Lgs. 163/2006.



4.2 Gli appalti “sostenibili”: i criteri sociali.

Il Piano d'azione si pone l'obiettivo di fornire degli strumenti operativi utili a favorire l'uso strategico degli appalti pubblici, anche sotto il profilo di tutela sociale, per facilitare un miglior uso dei contratti d'appalto a sostegno delle politiche dell'Unione Europea che nella strategia Europa 2020 si pone l'obiettivo di realizzare una “*crecita intelligente, sostenibile e inclusiva*” (COM(2010)2020),

In linea con le indicazioni contenute nel punto 1.1 del Piano d'azione allegato al D.I. 11 aprile 2008, si intendono diffondere e supportare le pratiche di “appalti sostenibili”.

Con DM 6 giugno 2012 (G.U. n. 159 del 10 luglio 2012) è stata formalmente approvata la “Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici” finalizzata a garantire un lavoro dignitoso nelle catene di fornitura della Pubblica Amministrazione, che delinea un approccio sperimentato da pubbliche amministrazioni nord europee e da pubbliche amministrazioni nazionali⁶, finalizzato a verificare il rispetto delle otto Convenzioni fondamentali dell'ILO e delle Convenzioni ILO che fanno riferimento al concetto di lavoro dignitoso nelle catene di fornitura delle commesse pubbliche.

L'applicazione di questo approccio, consentirà, tanto più è diffuso, di:

- migliorare le condizioni di lavoro ove si riscontrano gravi violazioni dei diritti umani e pessime condizioni di lavoro;
- ridurre il *dumping* sociale che determina una perdita di competitività dei sistemi economici più avanzati nel riconoscimento dei diritti dei lavoratori a causa della concorrenza sleale da parte dei sistemi economici caratterizzati da basse protezioni dei lavoratori;
- far emergere le situazioni critiche, penalizzando le imprese che agiscono in dispregio dei diritti basilari e determinanti per la dignità umana, la tutela e la sicurezza sociale del lavoratore;
- dare la possibilità alle stazioni appaltanti di evitare l'approvvigionamento di beni prodotti in violazione di tali diritti dei lavoratori;
- far sì che tramite gli appalti pubblici possano essere valorizzate le imprese virtuose supportando la diffusione delle etichette che garantiscono il rispetto di tali fondamentali aspetti etici.

Tale guida, può essere utilizzata in diverse categorie previste dal piano d'azione, in particolare quelle più soggette a tal genere di rischi quali, ad esempio, i prodotti tessili, i prodotti agricoli, i prodotti che, in generale, hanno una filiera che si sviluppa anche presso località caratterizzate da condizioni economico-sociali particolarmente depresse.

Si tenga conto che le etichette di Tipo I, quali l'Ecolabel Europeo, hanno già iniziato a considerare le condizioni di lavoro lungo le catene di approvvigionamento. La diffusione di pratiche di appalti sostenibili supporta la diffusione di tali etichette e consente di creare le sinergie attese di tali strumenti⁷. La diffusione di tali etichette, reciprocamente, facilita la verifica della conformità delle forniture al criterio sociale indicato nella Guida.

A supporto della diffusione di pratiche di appalti sostenibili, nelle relazioni d'accompagnamento dei CAM è inserito, ove opportuno, un capitolo dedicato ad aspetti sociali su profili critici della categoria di appalti di cui è oggetto, ulteriori rispetto alle finalità di verifica del rispetto di determinate condizioni di lavoro nelle catene di fornitura.

⁶ Tra le principali esperienze applicative delle indicazioni contenute nella Guida, si menzionano l'Agenzia delle Entrate e la centrale di committenza della Regione Lombardia.

⁷ Cfr. l'art. 6, comma c lett.c) del Regolamento 66/2010 relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) che include la possibilità di far riferimento alle convenzioni e agli accordi internazionali dell'ILO), cfr. la Decisione 2011/331/EU sui criteri ecologici Ecolabel per le sorgenti luminose, che ha un criterio sulla responsabilità sociale “Il titolare della licenza deve garantire che durante la produzione delle sorgenti luminose sono rispettate le convenzioni ILO relative al lavoro minorile, al lavoro forzato, alla salute e alla sicurezza, alla discriminazione, alla disciplina, alle ore di lavoro, ai salari, alla libertà di associazione e alla contrattazione collettiva”, cfr. il Blauer Engel che ha introdotto criteri etici per i prodotti tessili e le calzature e i lavori del JRC sulla definizione dei Criteri Ecolabel in corso (



Tali considerazioni sociali possono riguardare opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale (inclusione delle persone con disabilità o dei lavoratori svantaggiati), pari opportunità, accessibilità, progettazione per tutti, considerazione dei criteri di sostenibilità tra cui gli aspetti legati al commercio etico ecc. L'introduzione dei soli aspetti sociali, uno o più di quelli sopra elencati a titolo esemplificativo, consente di definire le pratiche d'appalto "socialmente responsabili"⁸.

In tale contesto, si promuove, l'introduzione, nei documenti di gara specie per contratti di durata superiore ai tre anni, di una clausola contrattuale che preveda la richiesta agli aggiudicatari dell'appalto di assumere una quota di lavoratori svantaggiati così come definiti dal Regolamento CE n. 800/2008, privilegiando i lavoratori inoccupati da lungo periodo e i giovani in attesa di prima occupazione.

La possibilità di estendere l'utilizzo delle considerazioni sociali anche in fasi diverse della gara d'appalto (esempio: specifiche tecniche) sarà valutata in relazione delle modifiche normative che interverranno in sede di revisione delle direttive europee sugli appalti.

Le considerazioni etico sociali sviluppate nell'ambito dei lavori di definizione dei CAM, potranno essere introdotte direttamente nei prossimi documenti "Criteri ambientali minimi".

4.3 La procedura per la definizione dei CAM

Il Ministero dell'Ambiente, nell'ambito delle funzioni di coordinamento svolte in seno al Comitato di Gestione (punto 6.1), in condivisione con i componenti del medesimo Comitato, redige un piano di lavoro annuale per la definizione o l'aggiornamento dei Criteri Ambientali Minimi, accoglie le candidature e indica i responsabili del coordinamento dei gruppi di lavoro incaricati di elaborare la proposta di Criteri Ambientali Minimi nell'ambito della procedura e delle modalità sotto individuate.

Fasi di definizione dei CAM

Fase 1. Istituzione del Gruppo di lavoro.

L'elaborazione della proposta di CAM avviene nell'ambito di appositi gruppi di lavoro, organizzati dal coordinatore del gruppo di lavoro ed istituiti dal MATTM.

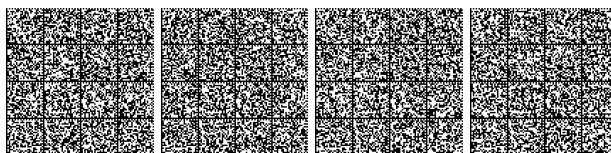
I coordinatori dei gruppi di lavoro, qualora non siano esperti del MATTM, operano condividendo ogni fase relativa alla definizione dei CAM con un referente del MATTM.

Nei gdl devono essere coinvolti:

- rappresentanti delle Associazioni di categoria degli operatori economici dei settori di riferimento del prodotto, servizio o lavoro oggetto dei "criteri ambientali minimi" allo scopo di effettuare le analisi di mercato ed avere un riscontro sui profili tecnici di competenza;
- esperti della categoria oggetto del CAM (per esempio esperti di gare d'appalto della Consip ed eventualmente di altre Centrali di committenza, esperti di normativa settoriale, di elementi tecnici, di verifiche sugli aspetti quali quantitativi del ciclo di vita ambientale del prodotto o del servizio/lavoro, oggetto del CAM, esperti di aspetti sociali sui profili critici o valorizzabili della categoria di riferimento ecc., esperti provenienti da enti di ricerca, università, agenzie ambientali).

Nel caso si renda necessario approfondire profili tecnici più puntuali, possono attivarsi confronti specifici con altri esperti, anche senza che siano inclusi nel gdl. Gli scambi documentali, dei contributi e delle osservazioni utili ai confronti sul documento e i confronti stessi devono, per quanto possibile, avvenire per via telematica, al fine di evitare impatti ambientali, costi e sprechi di risorse.

⁸ Cfr, la definizione della Commissione Europea contenuta nella linea guida della Commissione Europea "Acquisti sociali. Una guida alla considerazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici".



Fase 2. Elaborazione del documento "Proposta di CAM"

Il coordinatore del gdl ha il compito di elaborare una prima versione della proposta di CAM tenendo conto, in particolare:

- dei criteri per l'assegnazione del marchio di qualità ecologica Ecolabel europeo nell'ambito della definizione dei Criteri Ambientali Minimi sulle forniture di prodotti o sugli affidamenti di servizi e lavori in cui trovano impiego prodotti oggetto di criteri Ecolabel
- di altre etichette ambientali ISO di tipo I ove ampiamente diffuse nel mercato comunitario;
- dei "core" e dei "comprehensive criteria" pertinenti del Toolkit Europeo sul GPP;
- di norme tecniche internazionali riconosciute;
- ove esistenti, metodologie di LCC individuate a livello comunitario;
- della diffusione delle certificazioni ambientali sul mercato di riferimento.

Il documento redatto sulla base di tali "fonti conoscitive" deve essere portato al confronto con il gdl e revisionato, in condivisione con i tecnici del MATTM, alla luce delle osservazioni e contributi tecnici presentati dai componenti del gdl. La proposta definitiva licenziata dal gdl viene acquisita dal MATTM.

Fase 3. Adozione dei Criteri ambientali minimi

La proposta di CAM viene sottoposta al confronto nel Comitato di Gestione. La proposta di CAM, alla luce dei contributi e delle osservazioni emerse dal confronto, viene revisionata al fine di pervenire ad un documento che raccolga il massimo consenso possibile. Tale documento viene trasmesso ai Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze per la raccolta di eventuali osservazioni. Dopo un congruo periodo di attesa delle osservazioni (in via ordinaria pari a 30 giorni), la proposta di CAM viene sottoposta al Ministro dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare in allegato al decreto di adozione.

4.4 I criteri europei. Rapporto tra CAM e criteri europei

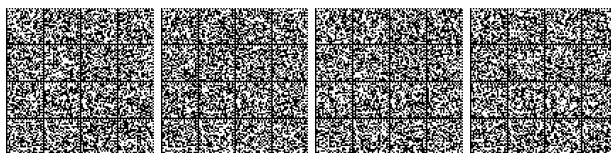
Al fine di garantire una maggiore partecipazione delle parti interessate degli Stati membri al processo di definizione dei criteri di GPP europei e al fine di rafforzare le sinergie fra i vari strumenti di SCP orientati al prodotto, è stata stabilita una nuova procedura.

Il Joint Research Centre's Institute for Prospective Technological Studies (JRC-IPTS) della Commissione europea, coordina la procedura di definizione dei criteri europei, sulla base di un calendario di priorità annuale, adottato in consultazione con il GPP Advisory Group (GPP AG), costituito dai referenti istituzionali in materia⁹.

Il processo di definizione dei criteri europei prevede la possibilità, per le parti interessate, quali gli operatori economici, di formulare osservazioni sulle diverse fasi di definizione delle proposte di criteri europei elaborate dalla stessa JRC.

Si invitano dunque le parti interessate che operano a livello nazionale, in particolare le associazioni di categoria, a partecipare direttamente al processo di costruzione dei criteri europei, sia presenziando ai momenti di confronto periodicamente organizzati, sia inviando contributi per via telematica nelle modalità individuate dal JRC, in modo che le istanze nazionali possano essere efficacemente rappresentate in sede europea. Al fine di rafforzare la posizione nazionale in sede europea, è opportuno che i contributi riportati in sede europea da parte dei soggetti interessati, utili anche alla definizione dei Criteri Ambientali Minimi, vengano trasmessi per via telematica anche al MATTM, referente istituzionale nazionale dell'AG (Advisory Group).

⁹ Tale Advisory Group è un organismo con funzioni consultive della Commissione Europea in materia di politiche generali su GPP e per lo sviluppo dei criteri GPP europei. Tale organismo è composto da un rappresentante per stato membro e di cinque rappresentanti provenienti da altri portatori di interessi (per esempio: società civile, industria, piccole e medie imprese, amministrazioni locali, etc.)



4.5 Obiettivo nazionale

L'obiettivo nazionale è quello di raggiungere entro il 2014, un livello di "appalti verdi", ovvero di appalti conformi ai Criteri Ambientali Minimi, non inferiore al 50%, sul totale degli appalti stipulati per ciascuna categoria di affidamenti e forniture. La percentuale è considerata sia sulla base del numero che del valore totale degli stessi. Obiettivi quantitativi specifici più elevati per gli anni successivi o nelle categorie di settori ambientalmente più maturi, sono stabiliti nei decreti ministeriali di adozione dei Criteri Ambientali Minimi.

Come detto, la conformità ai Criteri Ambientali Minimi risulta rispettata se è conforme alle indicazioni contenute nel paragrafo dei Criteri Ambientali Minimi relativo all' "Oggetto e struttura del documento", dei singoli CAM, come meglio specificato nel paragrafo 4.1 del presente documento.

Al fine del conseguimento degli obiettivi quantitativi sarà necessario garantire che:

- a) i criteri ambientali minimi, quando disponibili e ove tecnicamente possibile, siano integrati da Consip e dalle Centrali di committenza regionali;
- b) almeno il 50% delle stazioni appaltanti adottino procedure di acquisto conformi ai criteri ambientali minimi.

A tal proposito, le Centrali di committenza sono tenute a comunicare o rendere disponibile al coordinamento del Comitato di Gestione GPP/IPP i programmi di attività annuali.

Su base annuale, le Centrali di committenza sono tenute altresì a comunicare l'avvenuta applicazione dei CAM o l'eventuale mancata applicazione e, in tale seconda ipotesi, le motivazioni di ordine tecnico alla base di tale impedimento. Tali informazioni saranno utilizzate per la revisione dei Criteri ambientali minimi. Il ruolo delle Centrali di committenza è essenziale alla luce delle disposizioni contenute nel D.L. 7 maggio 2012 n. 52 recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica" convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 6 luglio 2012, n. 94.

5. PRESCRIZIONI METODOLOGICHE PER GLI ENTI

5.1 Indicazioni generali per tutti gli enti pubblici

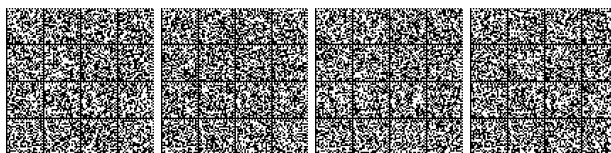
Tutti gli enti pubblici sono invitati ad adottare pratiche di GPP, in modo da favorire gli approvvigionamenti di prodotti, servizi e lavori meno dannosi per l'ambiente e per la salute umana.

Al fine di far in modo che il GPP venga assunto come una strategia politica da implementare in maniera graduale e costante, tutte le pubbliche amministrazioni di cui agli articoli 3 e 32 del D. Lgs. 163/2006 e principalmente:

- le Centrali di committenza
- le Amministrazioni centrali dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri);
- gli enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, Comunità Montane);
- gli enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico e altri enti aggiudicatori quali:
 - le Agenzie delle amministrazioni centrali dello Stato e delle Regioni (l'ISPRA, le ARPA);
 - gli Enti parco Nazionali e Regionali;
 - le università, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado;
 - le ASL, le USL;
 - i concessionari di pubblici servizi o lavori;
 - gli enti, le società e le imprese che forniscono servizi di trasporto al pubblico locale per mezzo di autobus e servizi di erogazione e gestione dell'energia elettrica e del calore;

sono invitate a procedere come di seguito descritto:

- A. Analisi preliminare: Ciascuna stazione appaltante è invitata ad effettuare un'analisi preliminare volta a valutare come razionalizzare i propri fabbisogni tenendo in considerazione gli obiettivi



ambientali strategici del PAN GPP (per esempio quali forniture possono essere dematerializzate, quali esigenze possano essere più efficacemente soddisfatte con minor carico ambientale, quali procedure e quali soluzioni possono essere promosse ed intraprese per evitare sprechi di risorse naturali ed economiche).

- B. Obiettivi: Ciascun ente è invitato a mettere in atto le azioni necessarie per conformarsi agli obiettivi e ai principi del PAN GPP. In particolare dovrà articolare un piano che documenti il livello d'applicazione e i propri obiettivi specifici.
- C. Funzioni competenti: l'Ente è altresì invitato a:
- individuare le funzioni coinvolte nel processo d'acquisto, competenti per l'attuazione del PAN;
 - individuare le modalità di raggiungimento degli obiettivi stabiliti;
 - garantire gli adeguati livelli di conoscenza e formazione al fine di svolgere le funzioni atte al raggiungimento degli obiettivi di appalti verdi ed appalti ambientalmente preferibili.
- D. Monitoraggio: Ciascun ente è invitato a monitorare il raggiungimento degli obiettivi prefissati, ponendo in essere tutte le azioni migliorative necessarie al raggiungimento degli stessi. Le Amministrazioni centrali saranno invitate a comunicare i contenuti del Piano d'Azione alle proprie strutture centrali e periferiche.

5.2 Prescrizioni particolari per le Regioni e gli enti locali

Le Regioni sono invitate a includere gli appalti verdi e sostenibili nella normativa regionale e settoriale e a valutare l'opportunità di elaborare un piano regionale per l'applicazione del PAN GPP comprendente attività di comunicazione e attività di formazione.

Tale piano dovrebbe prevedere specifiche prescrizioni per incentivare l'applicazione dei CAM, per esempio meccanismi premianti relativamente all'utilizzo di fondi comunitari o stabilire che l'applicazione almeno dei criteri ambientali minimi sia condizione per accedere a finanziamenti.

Particolare raccomandazione è rivolta agli enti locali registrati EMAS, in possesso di Certificazione ISO 14001 e/o che hanno intrapreso un percorso di Agenda 21, al fine di conformare le proprie politiche ed i propri programmi agli obiettivi posti dal presente piano d'azione.

6. La gestione del PAN GPP.

6.1 Il Comitato di Gestione

Affinché siano garantite l'operatività e il confronto più ampio possibile sulle attività del PAN, è già in funzione, come previsto dal PAN GPP adottato con il Decreto 11 aprile 2008, un Comitato di Gestione per l'attuazione del Piano d'azione sulla sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione e per lo sviluppo della strategia nazionale sulla politica integrata dei prodotti ed un "Tavolo di lavoro Permanente" costituito dai soggetti interessati.

L'attuale Comitato di Gestione, nominato con Decreto del Ministro dell'Ambiente, è composto dai rappresentanti del Ministero dell'Ambiente, che ne è il coordinatore, dei Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Economia e Finanze, delle Politiche agricole e forestali, dalla Autorità di vigilanza sui Contratti pubblici, delle Regioni, delle strutture tecniche di riferimento costituite da CONSIP, ENEA, ISPRA, del sistema delle agenzie ambientali ARPA:

Alla luce del positivo lavoro svolto da tale struttura, se ne confermano e se ne specificano i compiti, che, in ambito del PAN GPP riguardano:

- la programmazione delle attività di definizione dei criteri ambientali minimi, il coordinamento ed esecuzione dell'attività di definizione delle Proposte di criteri ambientali minimi, così come descritto nel paragrafo 4.3 "Procedura di definizione dei Criteri Ambientali Minimi"



- la formulazione di eventuali proposte e l'attivazione di iniziative per favorire il raggiungimento degli obiettivi ivi previsti (attività di comunicazione, divulgazione, formazione ecc.);
- l'individuazione di soluzioni nel caso si presentino criticità in sede attuativa;
- la formulazione di proposte per il perfezionamento del monitoraggio;
- la formulazione di proposte e/o la realizzazione di studi o ricerche su: LCA, LCC, etichette ambientali, anche di filiera, strumenti fiscali ed economici, metodologie per la valutazione dei benefici ambientali derivanti dall'applicazione dei Criteri Ambientali minimi, calcolo degli impatti ambientali risparmiati grazie al PAN GPP.

I rappresentanti delle Regioni, con il contributo del MATTM e degli altri componenti del Comitato di Gestione, si attiveranno per promuovere l'applicazione del PAN presso le altre Regioni secondo le indicazioni contenute nel PAN e alla luce delle esperienze positive già messe in atto da alcune Regioni.

6.2 I Tavoli di confronto

Il PAN GPP approvato nel 2008 prevedeva il funzionamento di un "Tavolo di lavoro Permanente", costituito dai rappresentanti dei "soggetti interessati", con funzioni consultive.

Alla luce dell'esperienza dei primi anni di applicazione del PAN GPP appare opportuno strutturare le consultazioni in maniera più mirata, prevedendo, in luogo del "Tavolo di lavoro Permanente", momenti di confronto con i principali soggetti interessati con l'obiettivo di divulgare i CAM vigenti e migliorare l'informazione sui CAM in via di adozione.

Si prevede pertanto un "Tavolo di confronto permanente", dove il MATTM e la CONSIP si raffrontano con le centrali di acquisto regionali sui CAM prima della loro adozione e per esaminare le eventuali criticità riscontrate in fase di applicazione.

Si prevedono inoltre tavoli specifici su ciascuna categoria affrontata attivati con le associazioni di categoria di riferimento e con le Agenzie dell'Ambiente (ISPRA, ARPA, APPA) allo scopo di garantire una più ampia e capillare diffusione delle informazioni sui CAM sia lato imprese che istituzioni pubbliche.

6.3 Azioni di comunicazione e formazione

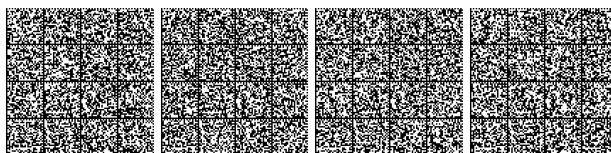
La principale fonte di informazione e comunicazione sul Piano d'azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione e sui "Criteri ambientali minimi" è il sito del Ministero dell'Ambiente (www.minambiente.it) che ha una sezione dedicata.

In tale portale oltre alle informazioni relative al Piano d'azione, è consultabile la normativa che concerne gli appalti verdi, parte della normativa e degli atti di indirizzo comunitari, altresì riguardanti più in generale il tema della Produzione e consumo sostenibile, gli eventi e le iniziative avviate dal Comitato di Gestione GPP/SCP anche in ambito produzione e consumo sostenibili.

Il Ministero ha attivato una newsletter, specialmente dedicata alla promozione e all'aggiornamento sui Criteri ambientali minimi e cura, annualmente, l'organizzazione di almeno un evento sul PAN GPP, volto anche a presentare le migliori pratiche e i prodotti/servizi/lavori più innovativi, con annessi *workshop* di approfondimento tematico inerenti i Settori prioritari di intervento. Il Ministero si propone altresì di attivare delle iniziative di promozione e diffusione verso particolari soggetti (Università, enti di Ricerca, Sanità, Forze Armate, ASL, ecc).

Le Regioni e le Centrali di committenza sono invitate a contribuire alle azioni di comunicazione sul PAN GPP e sui criteri ambientali minimi attraverso i propri siti web.

Per promuovere l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi si attiveranno altri strumenti, iniziative di comunicazione ed eventi di formazione, anche in collaborazione con i soggetti e le reti di autorità locali che seguono il GPP, tra cui le Agenzie ambientali, in linea con i compiti istituzionali propri di diverse



agenzie relativamente alla promozione e diffusione degli strumenti di certificazione ambientale di processo e di prodotto.

Per quanto riguarda la formazione, il Ministero si attiverà con i soggetti referenti istituzionali e parteciperà ove possibile, nei limiti delle risorse umane a disposizione, ai seminari organizzati a livello territoriale.

L'attività di formazione sarà svolta nei limiti delle risorse esistenti e non comporterà nuovi e maggiori oneri per le finanze dello Stato.

6.4 Il monitoraggio

A decorrere da gennaio 2010 l'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici effettua un monitoraggio per verificare il grado di applicazione dei Criteri Ambientali Minimi e l'efficacia in termini economici e di mercato del Piano, al fine di consentire anche la valutazione degli effetti di tipo ambientale. Tale monitoraggio è volto a rilevare il numero e l'importo di appalti pubblici "verdi" (conformi ai CAM) rispetto al numero e al valore totali dei contratti stipulati nella categoria di riferimento e, nei contratti di fornitura, il numero di prodotti "verdi" acquistati rispetto al totale.

La rilevazione è finalizzata a stimare, sulla base di un campione rappresentativo di contratti, il raggiungimento degli obiettivi quantitativi previsti dal PAN e a quantificare, in via approssimativa, i benefici ambientali diretti ottenuti, che saranno calcolati sulla base di indicatori specifici (ad esempio il risparmio in termini di CO₂ emessa in relazione alla spesa: CO₂/Euro spesi).

Il monitoraggio, eseguito tramite un apposito sistema telematico finalizzato alla raccolta dei dati informativi sui contratti pubblici sul territorio nazionale gestito dall'Osservatorio sui contratti pubblici¹⁰, verrà perfezionato, anche al fine di razionalizzare i compiti dei responsabili dei procedimenti di acquisto che si avvalgono di convenzioni stipulate dalle Centrali di committenza.

I risultati delle indagini annuali saranno comunicati anche agli operatori economici.

¹⁰ Sito di accesso: <https://appaltiverdi.avcp.it>.

