

documento per la revisione del PAN GPP

INDICE.

| | |
|---|----|
| 1. Premessa | 2 |
| 2. L'evoluzione del contesto politico e normativo di riferimento e il rafforzamento del ruolo del GPP | 2 |
| 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. | 4 |
| 3.1 Gli obiettivi della revisione | 4 |
| 3.2 Le categorie di prodotti o servizi | 4 |
| 4. Le prescrizioni tecniche, le procedure e gli obiettivi quantitativi e del Piano d'azione | 5 |
| 4.1 Gli appalti verdi: i "Criteri ambientali minimi" | 5 |
| 4.2 Gli appalti "sostenibili": i criteri sociali..... | 7 |
| 4.3 La procedura per la definizione dei CAM | 8 |
| 4.4 I criteri europei. Rapporto tra CAM e criteri europei..... | 9 |
| 4.5 Obiettivo nazionale..... | 10 |
| 5. PRESCRIZIONI METODOLOGICHE PER GLI ENTI..... | 10 |
| 5.1 Indicazioni generali per tutti gli enti pubblici..... | 10 |
| 5.2 Prescrizioni particolari per le Regioni e gli enti locali..... | 11 |
| 6. La gestione del PAN GPP. | 12 |
| 6.1 Il Comitato di gestione..... | 12 |
| 6.2 I Tavoli di confronto..... | 12 |
| 6.3 Azioni di comunicazione e formazione..... | 13 |
| 6.4 Il monitoraggio | 13 |

1. Premessa

Il presente documento emenda e aggiorna l'allegato al Decreto del Ministro dell'Ambiente di concerto con i Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze del 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 delle 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 sostanzialmente la gestione del Piano e la procedura di definizione, l'approvazione e la divulgazione “Criteri Ambientali Minimi” (di seguito CAM).

Pertanto, il presente documento conferma e aggiorna i paragrafi 1, 2 e 3 nonché sostituisce i paragrafi 4, 5, 6 e 7 del PAN GPP di cui al 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 emerse negli ultimi anni a livello europeo.

2. L'evoluzione del contesto politico e normativo di riferimento e 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 quelli più competitivi, specie in chiave prospettica, essendo quelli che fanno un impiego più efficiente di 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 e quella che proteggerà la nostra sicurezza economica e l'esposizione agli shock dei prezzi delle materie prime e dalle ulteriori pressioni sull'ambiente.

Anche per queste considerazione che la Commissione Europea segnala il peso e l'importanza del GPP in numerosi documenti strategici che sono stati prodotti dal 2008 (anno di pubblicazione delle Comunicazioni della Commissione (COM(2008) 397 sul “Piano d'azione europeo sul consumo e sulla produzione sostenibili e sulla politica industriale sostenibile (SCP/SIP)” e (COM(2008) 400) su “Acquisti pubblici per un ambiente migliore” ad oggi.

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 “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”
- la Comunicazione della Commissione “Analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell’UE alla crisi (COM(2011)11)

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, in vista di rafforzare il ruolo degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi strategici di innovazione, di tutela ambientale e sociale. In particolare sono da rilevare novità importanti sull’opportunità di tener conto del cosiddetto LCC (life cycle costing), per l’aggiudicazione degli appalti, che consente di considerare, oltre al prezzo di acquisto, i costi, anche relativi alle esternalità ambientali, connessi al ciclo di vita del prodotto.

A livello nazionale vanno citati ulteriori provvedimenti normativi che impongono pratiche di appalti verdi o accompagnano e rafforzano le indicazioni derivanti dal PAN GPP. In particolare si menzionano:

- 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 strategiche della strategia della Unione europea “20/20/20” e, in particolare, agli obiettivi indicati dalla COM(2011)571 “Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse”, si confermano pienamente gli obiettivi strategici già indicati nel PAN GPP adottato con il decreto interministeriale del 11 aprile 2008.

In particolare si ricorda che il PAN GPP aveva indicato al punto 3.5 tre obiettivi strategici di riferimento, 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

Nelle citate Comunicazioni UE si sottolinea come sia necessario prevedere a lungo termine (2050) un aumento dell’efficienza da 4 a 10 volte nell’uso delle risorse e una rilevantissima riduzione delle principali emissioni. L’obiettivo fissato, ad esempio, al 2050 di riduzione delle emissioni di CO₂ è pari al 80-95%. Conseguentemente la Commissione Europea sottolinea l’esigenza di ottenere importanti miglioramenti già nel 2020.

Alla luce dell’elevato livello di ambizione di tali obiettivi, appare particolarmente necessario far in modo che lo strumento del GPP assuma pienamente il ruolo da protagonista che l’Unione Europea vi attribuisce.

Appare utile sottolineare che la citata Comunicazione COM(2011)571 sull'uso efficiente delle risorse (la cosiddetta *road map*), preveda, come primo obiettivo operativo, quanto segue: “*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. del 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, peraltro, delle modifiche ad alcuni aspetti operativi del PAN GPP vigente.

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

- il maggiore coinvolgimento dei produttori e dei fornitori di beni e servizi nella definizione dei CAM e nel processo di diffusione e promozione dei CAM presso i medesimi operatori economici;
- il maggiore coinvolgimento delle centrali di committenza nella predisposizione e nell'adozione dei CAM nelle proprie iniziative di gare;
- una migliore divulgazione dei CAM verso i rimanenti centri di acquisto in particolare i grandi enti (es. Università, CNR, ENEA, ISPRA, ecc....)
- 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 acquisti 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

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

formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato” (legge finanziaria 2007)². Tali categorie **dovrebbero essere ampiate**, tenendo conto del piano di attività relativo allo sviluppo dei 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 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** (la dove è opportuno selezionare gli offerenti in base alla loro capacità tecnica ad assicurare migliori prestazioni ambientali durante nell’esecuzione del contratto); la definizione delle **specifiche tecniche di base** (alle quali tutte le offerte debbono conformarsi); **criteri premianti** per valutare le offerte che offrono prestazioni o soluzioni tecniche più avanzate rispetto alle specifiche tecniche di base; 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, nonché, le sugli 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 una indicazione omogenea ai fornitori a livello nazionale, 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 vuole raggiungere tramite gli appalti pubblici. Le stazioni appaltanti, attraverso un uso opportuno dei criteri ambientali premianti e degli altri criteri potranno assicurare il risultato migliore in termini ambientali ed economici delle procedure di gare, nel rispetto dei principi della non distorsione della concorrenza e della *par condicio*.

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.

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).

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

A tal senso si sottolinea che i criteri individuati in termini di specifiche tecniche dovrà essere considerato 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 “**Ogniqualvolta 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.

Pertanto l’eventuale impossibilità di tener conto delle specifiche tecniche indicate nei CAM vigenti deve derivare da motivi tecnici oggettivi e accertabili.

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 perseguitamento 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 oppure la stazione appaltante potrà inserire come “specifiche tecniche” o come “clausole contrattuali” dei “criteri premianti”, 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 costi delle emissioni di gas ad effetto serra e di altre sostanze inquinanti, nonché altri costi legati all’attenuazione dei cambiamenti climatici).

Tra l’altro 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

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 fini del perseguitamento 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*

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 ai costi totali consente una riparametrazione del valore della qualità ambientale e dell'innovazione, che può 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 confluiscano alle imprese.

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 "**crescita 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 amministrazioni nord europee e da 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 per quelle che si sono rivelate più critiche per questi aspetti, ad esempio i prodotti tessili, o gli stessi prodotti agricoli, e comunque molti di quei prodotti che hanno una filiera produttiva con un'ampia estensione geografica.

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

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.

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.

Tali considerazioni sociali possono riguardare opportunità di occupazione, lavoro dignitoso, conformità con i diritti sociali e lavorativi, inclusione sociale (inclusione delle persone con disabilità), 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.

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 (vedi successivo punto 5) 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 Gdl

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 della categoria di prodotto, servizio o lavoro oggetto dei "criteri ambientali minimi" allo scopo di effettuare le analisi di mercato ed avere un riscontro sui profili tecnici dell'attività

⁷ Cfr. l'art. 6, comma c lett.e) 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 (

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".

- esperti della categoria oggetto dei 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 dei CAM, esperti di aspetti sociali sui profili critici o valorizzabili della categoria di riferimento ecc., 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.

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
- 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, in vista di licenziare il testo da trasmettere al coordinatore del Comitato di Gestione PAN GPP/IPP.

Fase 3. Adozione dei Criteri ambientali minimi

Al momento in cui la versione del documento viene licenziata dal gruppo di lavoro e trasmessa al coordinatore del Comitato di Gestione, si intende conclusa l'attività del gruppo medesimo. In questa fase il documento è “acquisito” dal Ministero dell'Ambiente che invia il documento al Comitato di Gestione. Alla luce dei contributi e delle osservazioni formulati in seno al Comitato il documento sarà revisionato e riproposto al Comitato per una sua condivisione. Successivamente il documento sarà trasmesso ai Ministri dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze per la raccolta di eventuali osservazioni. Dopo una congruo periodo di attesa delle osservazioni (massimo 30 giorni), il documento sarà proposto al Ministro dell'Ambiente in allegato al decreto di adozione.

Il decreto ministeriale adotterà il documento “CAM” definitivo .

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.

⁹ GPP AG acts as a consultative body to the European Commission for general GPP policy issues and for the development of EU GPP criteria. The GPP AG is composed of one representative per Member State as well as five representatives of other stakeholders (i.e. civil society, industry, SMEs, public procurement and local authority).

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).

4.5 *Obiettivo nazionale*

L'obiettivo nazionale rimane 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. Gli obiettivi quantitativi specifici più elevati per gli anni successivi o nelle categorie di settori ambientalmente più maturi, sono stabilite 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.

Al fine del conseguimento degli obiettivi quantitativi che verranno definiti in via incrementale con successivi decreti, sarà necessario garantire che:

- a) I criteri ambientali minimi, quando disponibili, siano integrati da Consip e dalle centrali di committenza che operano a livello territoriale;
- b) almeno il 30% delle stazioni appaltanti adottino procedure di acquisto conformi ai criteri ambientali minimi;
- c) gli enti gestori dei Parchi Nazionali e delle Aree Marine Protette che fanno capo al Ministero dell'Ambiente, recepiscono i criteri ambientali minimi nelle proprie procedure d'acquisto.

Le centrali di committenza sono tenute a comunicare al coordinamento del Comitato di Gestione GPP/IPP i programmi di attività annuali, 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.

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 quanto riportato nel capitolo "Gli obiettivi ambientali strategici di riferimento degli appalti verdi" del presente documento (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 principi del presente PAN. In particolare dovrà articolare un piano che documenti il livello d'applicazione e i propri obiettivi specifici.
- C. Funzioni competenti: all'interno della struttura dell'Ente si potrà:
 - 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:

- A costruire un piano regionale per l'applicazione del PAN GPP comprendente attività di comunicazione e attività di formazione
- Tale piano dovrebbe prevedere iniziative per incentivare l'applicazione dei CAM, anche prevedendo meccanismi premianti relativamente all'utilizzo di fondi comunitari o individuando l'applicazione dei criteri, come condizione di base per accedere ai finanziamenti.
- l'introduzione di criteri ambientali nel processo di razionalizzazione dell'acquisizione di beni, servizi e lavori nella propria amministrazione nell'ambito del "Sistema a rete" di cui all'art. 1 comma 457 della Legge n. 296 del 2006 (Legge Finanziaria 2007) tra Consip e le centrali d'acquisto regionali;
- l'orientamento del processo d'acquisto di beni, servizi e lavori degli enti locali verso criteri di sostenibilità ambientale.

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 e 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 si precisano i compiti per quanto riguarda il presente Piano d'azione:

- programmazione delle attività di definizione dei criteri ambientali minimi, coordinamento ed esecuzione dell'attività di definizione delle Proposte di criteri ambientali minimi, così come descritto nel paragrafo 3.7 “Procedura di definizione dei Criteri Ambientali Minimi”
- proposte ed attivazione di iniziative per favorire il raggiungimento degli obiettivi ivi previsti (attività di comunicazione, divulgazione, formazione ecc.);
- individuazione di soluzioni nel caso si presentino criticità in sede attuativa;
- formulazione di proposte per il perfezionamento del monitoraggio
- formulazione di proposte/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 ecc.

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 prevedere al posto del “Tavolo di lavoro Permanente”, momenti di confronti plurimi con attori e compiti diversi.

Tali confronti hanno l'obiettivo in parte di divulgare e di supportare l'applicazione dei CAM pubblicati in parte di migliorare le attività di confronto con i soggetti interessati prima dell'adozione dei CAM.

Si prevede pertanto un “Tavolo di confronto permanente”, dove il MATTM e la CONSIP si confrontano 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 dei tavoli specifici per ogni gruppo di prodotto affrontato 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.

È opportuno, inoltre, prevedere specifici tavoli di confronto periodici con particolari soggetti (Università, enti di Ricerca, Sanità, Forze Armate, ASL, ecc), al fine di informare e promuovere l'applicazione dei CAM.

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 al 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.

Inoltre 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, 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.

A tale funzione si auspica che contribuiscano i siti web delle centrali di committenza e delle regioni.

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 di tali 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. Lo stesso rileva il numero e l'importo di appalti pubblici “verdi” (conformi ai CAM) rispetto al numero e al valore totali dei contratti stipulati nella categoria di riferimento e, nei contratti di fornitura, il numero di prodotti “verdi” acquistati rispetto al totale.

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 acquisito che si avvalgono di convenzioni stipulate dalle centrali di committenza.

I risultati delle indagini annuali saranno comunicati anche agli operatori economici, che saranno in questo modo incentivati ad adeguare i loro modelli di produzione.

^{s¹⁰} Sito di accesso: <https://appaltiverdi.avcp.it>.