



Gli appalti verdi nel quadro normativo attuale e le politiche regionali di sostenibilità

Aggiornate al 23 novembre 2012

A cura di Eleonora Santini, Francesco Banchini, Annalisa Magherini



Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.

1- In generale



Premessa:

Stante la molteplicità di norme europee in materia di appalti pubblici ed ambiente, passeremo in rassegna solo quelle di maggiore rilevanza in quanto sono state poi recepite dal legislatore nazionale.

2- In generale



LEGI SLAZIONE EUROPEA

- Libro Verde "Gli appalti pubblici nell'Unione Europea" (1996)
- Sesto Programma di Azione per l'Ambiente della Comunità Europea (COM 2001/31)
- Libro Verde sulla politica integrata relativa ai prodotti (2001/68)
- Comunicazione della Commissione europea sull'IPP "Politica integrata dei prodotti: Sviluppare il concetto di Ciclo di Vita ambientale" (COM 2003/302)
- Strategia Europea per lo Sviluppo Sostenibile (Revisione COM 209/400)
- Rapporto sulla Strategia di Lisbona (2004)
- Piano d'Azione per le Tecnologie Ambientali ETAP (COM 2004/38)
- "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici" (COM 2001/274)
- Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 17 settembre 2002
- Direttiva 2004/18/CE
- Direttiva 2004/17/CE
- Comunicazione n. 400 del 16 giugno 2008

1- Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



- Il Libro Verde “Gli appalti pubblici nell’Unione europea. Spunti di riflessione per il futuro”

Comunicazione adottata dalla Commissione il 27 Novembre 1996, su proposta del Commissario M. Monti.

Nel Sommario del Libro Verde si chiarisce che:

“Generare una crescita sostenuta a lungo termine, creare occupazione, favorire lo sviluppo di imprese in grado di sfruttare le opportunità offerte dal mercato integrato più vasto del mondo e sostenere efficacemente la concorrenza sui mercati globali, consentire ai contribuenti e agli utenti di fruire di servizi pubblici di migliore qualità a minor costo: sono questi gli obiettivi del mercato unico per il raggiungimento dei quali l’attuazione di una politica efficace in materia di appalti pubblici si rivela di importanza fondamentale.....”

2 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



Tra i temi trattati nel Libro Verde si ricordano:

I modi di conciliare la politica in materia di appalti pubblici con le altre politiche comunitarie, segnatamente quelle riguardanti le piccole e medie imprese (PMI), la normalizzazione, le reti transeuropee (RTE), il Fondo di coesione e i fondi strutturali, gli appalti aggiudicati dalle istituzioni comunitarie o finanziati con fondi comunitari, la politica sociale, l'ambiente, il settore della difesa, ecc...

3 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



- Libro Verde: “ Appalti pubblici ed altre politiche comunitarie”

Al punto VI “ Appalti pubblici ed ambiente”

“La politica di protezione dell’ambiente è divenuta una delle politiche più importanti a livello comunitario a seguito delle modifiche apportate al trattato CE dall’Atto unico e, successivamente, dal trattato di Maastricht. Sono stati adottati più di 200 atti legislativi riguardanti, fra l’altro, la lotta contro l’inquinamento dell’atmosfera, delle acque e del suolo, lo smaltimento dei rifiuti, le norme sulla sicurezza dei prodotti, la valutazione dell’impatto ambientale, nonché la protezione della natura. Inoltre, l’articolo 130R del trattato CE prevede che le esigenze in materia di protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle altre politiche comunitarie”

4 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



“In questo campo specifico gli Stati membri (ed i loro organi) prestano una sempre maggiore attenzione alle considerazioni di natura ambientale nell’ambito della stipulazione di appalti pubblici. In ragione delle loro dimensioni, tali appalti possono infatti avere ripercussioni molto importanti su talune attività economiche ovvero anche rivelarsi determinanti per lo sviluppo commerciale di taluni prodotti”

5 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



- Art. 130R del Trattato sull'Unione Europea

Si riporta, per completezza, l'art. 130R del Trattato sull'Unione Europea (G.U. n. C 191 del 29 luglio 1992)

Nel "Titolo XVI Ambiente" si precisa come la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:
salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;
protezione della salute umana; utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale.

6 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E



- Libro Verde sulla politica integrata relativa ai prodotti (COM 2001/68)

Nell'introduzione al documento si chiarisce che per promuovere lo sviluppo di un mercato di prodotti più ecologici è necessario rafforzare e riorientare le politiche ambientali concernenti i prodotti.

La strategia si ispira all'approccio della politica integrata dei prodotti (Integrated Product Policy - IPP)

La politica integrata dei prodotti (IPP) è un approccio che tenta di ridurre l'impatto ambientale dei prodotti nell'arco dell'intero ciclo di vita, dall'estrazione delle materie prime alla produzione, distribuzione, uso, fino alla gestione dei rifiuti.

7 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E



§ Il termine “Politica” significa che le politiche dovrebbero servire a definire gli obiettivi principali e a mettere a disposizione delle parti interessate i mezzi e gli incentivi necessari per conseguire tali obiettivi.

La legislazione dovrebbe quindi intervenire ove le azioni di tipo volontario non dovessero dare i risultati previsti.

§ Il termine “Integrata” mette in luce come venga preso in esame l'intero ciclo di vita dei prodotti, dalla fase di estrazione delle materie prime, fino al riciclaggio e/o al recupero e allo smaltimento finale e come si tratti di un approccio di ampia portata, che integra vari strumenti atti a conseguire l'obiettivo di rendere i prodotti ecologici, puntando alla cooperazione con tutte le parti interessate.

8 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E



Non esiste un unico strumento privilegiato per una politica integrata dei prodotti e si dovrà dunque ricorrere ad una combinazione di strumenti da utilizzare e perfezionare con cura per garantirne la massima efficacia.

Gran parte dei prodotti viene scambiata su scala mondiale o regionale e circola liberamente nel mercato interno. Per questo motivo ha senso elaborare una politica ambientale per i prodotti, non solo su scala ridotta per le imprese locali, ma anche per tutte le imprese che operano e conducono scambi commerciali all'interno della Comunità. Occorre, quindi, un approccio comunitario alla politica integrata dei prodotti.

La politica integrata dei prodotti ruota attorno ad un elemento centrale: come riuscire ad ottenere, nel modo più efficiente possibile, prodotti più ecologici e come farli utilizzare dai consumatori.

9 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



- Comunicazione 2003 -302 della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento europeo " Politica integrata dei prodotti. Sviluppare il concetto di ciclo di vita" .

“Fino ad ora le politiche ambientali di prodotto hanno avuto la tendenza a concentrarsi sulle grandi fonti di inquinamento puntuali, come le emissioni industriali o i problemi relativi alla gestione dei rifiuti... ma è ormai evidente la necessità di adottare una politica che prenda in considerazione l'intero ciclo di vita del prodotto, compresa la fase dell'utilizzazione.

Ciò dovrebbe assicurare che gli impatti ambientali generati lungo l'intero ciclo di vita (del prodotto) siano affrontati in modo integrato, e non semplicemente trasferiti da una fase all'altra del ciclo ...”

10 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



L'approccio della Politica Integrata dei Prodotti è esplicitata nella Comunicazione al punto 3.

Questo approccio è basato su cinque principi fondamentali:

- 1) considerazione del ciclo di vita (life-cycle thinking) di un prodotto mirando a ridurre l'impatto ambientale complessivo;
- 2) collaborazione con il mercato ossia introdurre incentivi per orientare il mercato verso soluzioni più sostenibili a livello ambientale;
- 3) coinvolgimento delle parti interessate, siano essi privati (industrie) o enti pubblici, nella produzione, scelta dei prodotti più ecologici;
- 4) miglioramento continuo: spesso è possibile apportare vari miglioramenti per ridurre l'impatto ambientale di un prodotto lungo tutto il suo ciclo di vita;

11 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



- 5) molteplicità degli strumenti di azione che vanno dalle iniziative volontarie agli strumenti normativi, dagli interventi su scala locale fino alle azioni a livello internazionale.

Nella Comunicazione la Commissione invitava gli Stati membri ad adottare dei Piani di azione nazionali.

Il nostro paese ha accolto questa indicazione con la legge 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) all'art. 1 comma 1126 a cui ha fatto seguito nel 2008 il decreto del Ministero dell'Ambiente che ha adottato il "Piano d'Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione (PAN GPP)".

12 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



Riassumendo:

- Il Green Public Procurement (GPP) è definito dalla Commissione europea come "...l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo aziendale"
- E' uno strumento di politica ambientale avente come scopo quello di favorire un mercato di prodotti, servizi e lavori a ridotto impatto ambientale
- Il GPP, attenendo agli appalti pubblici, rientra tra strumenti di politica economica prima ancora che di politica ambientale
- GPP come azione di sistema e non meramente episodica.

- Comunicazione interpretativa della Commissione (COM 2001 274) “ Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici”

Gli appalti di lavori non riguardano soltanto il prodotto finale (l'opera), ma anche la progettazione e l'esecuzione dei lavori. La fase della progettazione è quella che offre agli enti appaltanti le migliori opportunità per tener conto delle esigenze ambientali

Gli appalti di servizi, per la loro stessa natura, implicano la possibilità di prescrivere determinate modalità di esecuzione. Gli enti appaltanti possono, ad esempio, prescrivere un metodo specifico di pulizia degli edifici, che preveda l'uso dei prodotti meno nocivi per l'ambiente. Essi possono decidere, per esempio, di ricorrere agli autobus elettrici per i servizi di trasporto pubblico. Possono anche prescrivere il metodo di raccolta dei rifiuti domestici.

- Gli appalti di forniture riguardano in genere l'acquisto di prodotti finali. Pertanto, al di là della scelta di base dell'oggetto dell'appalto ("che cosa acquistare?"), scelta comunque molto importante, le possibilità di tener conto dei criteri ambientali non sono così ampie come per gli appalti di lavori e servizi. Questa scelta sarà influenzata dalla consapevolezza dei problemi ambientali.

Quindi:

- La possibilità di prescrivere i materiali di base o primari da utilizzare: gli enti aggiudicatori possono prescrivere per un determinato appalto l'uso di determinati materiali, ad esempio possono esigere telai in legno per le finestre di un edificio amministrativo o l'uso di vetro o altri materiali riciclati.
- La possibilità di prescrivere l'uso di un particolare procedimento di produzione gli enti aggiudicatori possono prescrivere l'impiego di un procedimento di produzione innocuo per l'ambiente, ad esempio utilizzando alimenti biologici o ricorrendo all'elettricità "verde".

- La possibilità di far riferimento a marchi ecologici.
I marchi ecologici certificano prodotti considerati meglio rispondenti alle esigenze ambientali di prodotti analoghi appartenenti alla stessa categoria di prodotti. Esistono vari tipi di marchi ecologici: il marchio europeo di qualità ecologica, marchi ecologici nazionali e plurinazionali, marchi ecologici privati.
- Le prescrizioni inerenti materiali, procedimento o marchi sono legittime purché non limitino l'accesso all'appalto e non conducano ad una discriminazione a danno di potenziali offerenti
- (Si ricorda che il quadro normativo di riferimento della Commissione nella presente comunicazione è quello antecedente il Codice dei Contratti pubblici)

16 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



- Successivamente all'emanazione delle Direttive comunitarie sugli appalti pubblici (la Direttiva 2004/18/CE e la Direttiva 2004/17/CE) e agli impegni dei vari Stati sul GPP, la Commissione ha emanato la Comunicazione n. 400 del 16 giugno 2008, "Acquisti pubblici per un ambiente migliore", che accompagna il Piano d'azione europeo sul consumo e sulla produzione sostenibili e sulla politica industriale sostenibile (SCP/SIP) (Comunicazione n.397 del 16 giugno 2008). Si sono stabiliti precisi target quantitativi, indicatori e sistemi di monitoraggio comuni a tutta l'UE e proponendo come obiettivo da conseguire entro il 2010 il 50% di acquisti "verdi" (sia come numero di appalti che come volume di acquisti)
- Il legislatore italiano, nel recepire le Direttive comunitarie, ha tenuto conto delle esigenze ambientali e dello sviluppo sostenibile agli artt. 2 e 68 del D.lgs. 163 del 2006.

17 - Il quadro normativo attuale: le disposizioni dell'U.E.



- Quindi acquistare "verde" significa rivedere le procedure di appalto sulla base non solo del costo monetario del prodotto/servizio ma anche sulla base dell'impatto ambientale che questo può avere nel corso del suo ciclo di vita.
- Negli "acquisti verdi" il concetto di base è il ciclo di vita del prodotto.
- Occorre considerare, nel costo del prodotto/servizio, anche quanto si spende per l'uso (in termini, ad esempio, di manutenzione, energia spesa, ecc.).

Ad esempio, un macchinario con un'ottima efficienza energetica, anche se può avere un costo iniziale maggiore rispetto ad un diverso macchinario, ha poi una migliore performance ambientale ed economico- tecnica.



Il quadro normativo attuale: le norme statali

- Il GPP è uno strumento di politica ambientale che intende favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale attraverso la leva della domanda pubblica (PAN).
- I prodotti “ambientalmente preferibili” sono, per esempio, quelli meno energivori, costituiti da materiale riciclato e/o privi di sostanze nocive, di facile riciclabilità, di maggior durata oppure che siano risultato di processi produttivi meno impattanti.
- In base alle stime della Commissione Europea, la spesa pubblica nei paesi membri per l’acquisto di beni, servizi e lavori ammonta annualmente a circa il 19% del relativo PIL
I volumi di spesa per acquisti delle pubbliche amministrazioni nazionali ammontano di media al 14% circa del PIL nazionale

3 - In generale



- Le categorie di prodotti acquistate variano dagli alimenti per le mense alle apparecchiature informatiche per uffici; dalla carta per le fotocopiatrici e stampanti ai prodotti di pulizia; dai mobili per arredi di scuole ed edifici all'abbigliamento per il vestiario del corpo di polizia.
 - Ogni settore merceologico presenta prodotti attraverso i quali cogliere le opportunità che scaturiscono dalla qualificazione green degli acquisti pubblici
- \$ E' evidente l'efficacia del GPP nel promuovere le condizioni per favorire la diffusione di un modello di produzione e consumo sostenibile.
- USA: l'acquisto da parte del governo centrale di soli computer a basso consumo energetico (Energy star) ha completamente modificato il mercato dei PC a livello mondiale, estromettendo dalla vendita i computer non "ambientalmente compatibili"

GPP e GREEN ECONOMY

Gli acquisti “verdi” da parte della pubblica amministrazione (meglio noti con l’acronimo GPP) sono uno strumento chiave, sia per attuare una riforma ecologica della pubblica amministrazione stessa, sia per raggiungere molti degli obiettivi ambientali che si è data l’Unione Europea.

(Green economy)

Si vedano per esempio i riferimenti al GPP contenuti nella strategia “Europa 2020” (COM (2010) 2020) e nella “road map” sull’uso efficiente delle risorse (COM(2011)

Riccardo Rifici, responsabile del settore GPP del Ministero dell’Ambiente, pubblicato sull’ultimo numero della rivista QualEnergia

1- Il quadro normativo attuale: le norme statali



- Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007)
L'art. 1 comma 1126 conferisce al governo la delega all'adozione del Piano d'azione nazionale sul Green Public Procurement
- \$ Decreto Interministeriale 11.04.2008 n. 135 con cui è stato adottato il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione" (di seguito indicato come PAN GPP) pubblicato in gazzetta Ufficiale n. 107 del 8 maggio 2008
- Decreti Ministeriali che definiscono i C.A.M. (criteri ambientali minimi) per determinate categorie di prodotti

2 - Il quadro normativo attuale: le norme statali



\$ Codice dei Contratti pubblici D.Lgs 163/2006

\$ DPR 5 ottobre 2010 n. 207 "Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.lgs. 163/2007"

\$ D.M. 8 maggio 2003, n. 203 "Norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo"

\$ D. Lgs 3 marzo 2011, n. 24

"Attuazione della direttiva 2009/33/CE relativa alla promozione di veicoli a ridotto impatto ambientale e a basso consumo energetico nel trasporto su strada"

1 - Il quadro normativo attuale: Il PAN GPP



- q Legge finanziaria 2007: legge n. 296/2007, art. 1 comma 1126 che conferisce al governo la delega all'adozione del Piano sul GPP
- q Il Piano, adottato con il Decreto Interministeriale n. 135/2008 ha l'obiettivo di massimizzare la diffusione del GPP presso gli enti pubblici in modo da farne dispiegare in pieno le sue potenzialità in termini di miglioramento ambientale, economico ed industriale.
- q Il PAN GPP fornisce un quadro generale sul Green Public Procurement, definisce degli obiettivi nazionali, identifica le categorie di beni, servizi e lavori di intervento prioritarie per gli impatti ambientali e i volumi di spesa, su cui definire i 'Criteri Ambientali Minimi'.

2 - Il quadro normativo attuale: Il PAN GPP



- Gli obiettivi strategici del PAN GPP sono essenzialmente tre:

1) efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia, e conseguente riduzione delle emissioni di CO2

Priorità: riduzione dei consumi di energia da fonti fossili, sia attraverso l'aumento dell'efficienza energetica, sia attraverso l'utilizzo delle fonti rinnovabili.

Ciò dovrebbe avvenire attraverso l'incremento della domanda pubblica di prodotti, tecnologie e servizi ad alta efficienza energetica e, in particolare, attraverso la conversione dell'edilizia corrente in edilizia sostenibile.

3 - Il quadro normativo attuale: Il PAN GPP



2) riduzione quantitativa dei rifiuti da smaltire

Il PAN GPP interviene orientando le scelte degli enti pubblici per favorire l'acquisto e la diffusione di prodotti dalla durata di vita maggiore, facilmente riutilizzabili, contenenti materiali riciclati, riciclabili, con un ridotto volume di prodotti di scarto (imballaggi)

3) riduzione dell'uso di sostanze pericolose.

il PAN GPP dà indicazioni volte a orientare gli approvvigionamenti di prodotti il cui ciclo di vita sia caratterizzato dall'assenza o dalle minori quantità possibili di tali sostanze

2 - Il quadro normativo attuale: II PAN GPP



▫ Obiettivi specifici

- Riduzione degli impatti ambientali
- Aumento della competitività dei comparti produttivi italiani e stimolo all'innovazione
- Razionalizzazione della spesa pubblica
- Integrazione delle politiche ambientali con la programmazione economica
- Diffusione di modelli di consumo sostenibili.
- raggiungimento della quota minima del 30% degli appalti di Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni con oltre 15.000 abitanti che adottino procedure di acquisto conformi ai criteri ambientali minimi

q Contenuti e struttura del PAN

q PARTE GENERALE:

- GPP: inquadramento del contesto politico normativo
- Identificazione degli obiettivi prioritari di politica ambientale nazionale
- Identificazione dei settori prioritari di intervento
- Definizione del concetto di "criteri ambientali minimi"
- Definizione degli obiettivi nazionali
- Comitato di gestione e Tavolo di lavoro permanente
- Le attività di supporto del Piano (il monitoraggio)

q PRESCRIZIONI TECNICHE:

- I "criteri ambientali minimi"

4 - Il quadro normativo attuale: Il PAN GPP



Inoltre:

- Il PAN GPP detta delle specifiche prescrizioni per gli enti pubblici, che sono invitati a:
 - 1) effettuare un'analisi dei propri fabbisogni con l'obiettivo di razionalizzare i consumi e favorire il decoupling (la dissociazione tra sviluppo economico e degrado ambientale)
 - 2) identificare le funzioni competenti per l'attuazione del GPP coinvolte nel processo d'acquisto
 - 3) redigere uno specifico programma interno per implementare le azioni in ambito GPP

- \$ In particolare invita Province e Comuni a promuovere interventi di efficienza energetica presso gli edifici scolastici di competenza

- \$ Infine è previsto il monitoraggio annuale per verificarne l'applicazione, con relativa analisi dei benefici ambientali ottenuti e delle azioni di formazione e divulgazione da svolgere sul territorio nazionale

5 - Il quadro normativo attuale: Il PAN GPP



La gestione del PAN GPP

Per assicurare la gestione del PAN GPP, il piano d'azione ha previsto due organismi:

- Il Comitato di Gestione, cui è affidata l'attività di coordinamento e alcuni compiti squisitamente tecnici, composto dai rappresentanti dei tre Ministeri di riferimento (Ministero dell'Ambiente, dello Sviluppo Economico e dell'Economia e delle Finanze), dell'ISPRA, della CONSIP, dell'ENEA, da esperti di alcune ARPA e da due rappresentanti delle regioni.
E' istituito con DM 185 del 18 ottobre 2007, in seguito sostituito dal DM n. 77 del 11 aprile 2012, modificato con l'inserimento di rappresentanti di altre istituzioni nazionali (il MiPAAF e l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici)
- Il Tavolo di lavoro permanente, organo ampio con funzioni prevalentemente consultive, composto dai rappresentanti delle Regioni, delle ARPA, del gruppo di lavoro GPP del Coordinamento Agenda 21, dalle associazioni dei produttori, dai sindacati, dalle associazioni dei consumatori e degli ambientalisti.

1 - Il quadro normativo attuale: I CAM



- C.A.M.: completano il quadro normativo i decreti ministeriali che definiscono i criteri ambientali minimi per determinate categorie di prodotti e contengono le specifiche tecniche e le specifiche tecniche premianti (in sede di offerta)
- La definizione dei CAM rientra fra i compiti assegnati al Comitato di Gestione che, a tal scopo, istituisce dei gruppi di lavoro composti da esperti e da referenti delle associazioni di categoria dei produttori.
- I “Criteri Ambientali Minimi” sono individuati fra i criteri ambientali in vigore relativi alle etichette di qualità ecologica ufficiali già presenti sul mercato o fra altre fonti informative esistenti e attraverso le indicazioni che provengono dalle parti interessate dell’industria come le associazioni di categoria

3 - Il quadro normativo attuale: I CAM



Legge 27-12-2006 n. 296

Art. 1 comma 1127. Il piano di cui al comma 1126 indica gli obiettivi di sostenibilità ambientale da raggiungere per gli acquisti nelle seguenti categorie merceologiche:

- a) arredi;
- b) materiali da costruzione;
- c) manutenzione delle strade;
- d) gestione del verde pubblico;
- e) illuminazione e riscaldamento;
- f) elettronica;
- g) tessile;
- h) cancelleria;
- i) ristorazione;
- l) materiali per l'igiene;
- m) trasporti.

4 - Il quadro normativo attuale: I CAM



Ai sensi del punto 3.6 del PAN GPP, le categorie merceologiche sono:

- A) arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura)
- B) edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade)
- C) gestione dei rifiuti
- D) servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano)
- E) servizi energetici (illuminazione e forza motrice, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa)
- F) elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione)
- G) prodotti tessili e calzature
- H) cancelleria (carta e materiali di consumo)
- I) ristorazione (servizio mensa e forniture alimenti)
- J) servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene)
- K) trasporti (mezzi e servizi di trasporto, sistemi di mobilità sostenibile)

5 - Il quadro normativo attuale: I CAM



CRITERI ADOTTATI

- 1) DM 12 ottobre 2009 (GU n. 261 del 9 novembre 2009): CAM per ammendanti e carta in risme (categorie D e H)
- 2) DM 22 febbraio 2011 (GU n. 74 del 19 marzo 2011): CAM per prodotti tessili, arredi per ufficio, illuminazione pubblica, apparecchiature informatiche (categorie G, A, E, F)
- 3) DM 25 luglio 2011 (G.U. n. 220 del 21 settembre 2011): CAM per ristorazione collettiva e derrate alimentari e serramenti esterni (categoria B e I 4)
- 4) DM 7 marzo 2012 (G.U. n. 74 del 28 marzo 2012): CAM per i servizi energetici (categoria E)
- 5) DM 8 maggio 2012 (G.U. n. 129 del 5 giugno 2012) CAM acquisizione di veicoli adibiti al trasporto su strada (categoria K)
- 6) DM 24 maggio 2012 (G.U. n. 142 del 20 giugno 2012): CAM per pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene (servizio servizi di gestione degli edifici, categoria J)
- 7) Decreto 6 giugno 2012 (G.U. n. 159 del 10 luglio 2012): Guida per l'integrazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici (appalti pubblici socialmente responsabili)

6 - Il quadro normativo attuale: I CAM



CRITERI IN VIA DI DEFINIZIONE

Sono in corso di avanzata definizione i “Criteri Ambientali Mimini” relativi alle seguenti categorie:

- q Costruzione e manutenzione delle strade (categoria B)
- q Gestione dei rifiuti urbani (categoria C)

1 - Il quadro normativo attuale: Consip



- q Il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, già nel 2006, ha richiesto ufficialmente al Ministro dell'Economia e delle Finanze il coinvolgimento di Consip nella redazione e successiva attuazione del Piano nazionale d'azione.
- q Consip, inoltre, partecipa al Comitato di Gestione del Piano d'azione nazionale Green Public Procurement coordinato dal Ministero Ambiente e Tutela del Territorio e Mare, cui parteciperanno, tra gli altri, rappresentanti del Ministero Economia e Finanze, Ministero Sviluppo Economico, ANCI e UPI.

1 - Il quadro normativo attuale: il monitoraggio



IL MONITORAGGIO DEL GPP

Il 22 luglio 2011 è stato firmato un Protocollo d'Intesa tra l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici ed il Ministero dell'Ambiente.

In base a tale intesa, l'Autorità raccoglierà i dati per il monitoraggio dell'applicazione del PAN GPP.

- q L'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici ha attivato un nuovo sistema informatico per il monitoraggio dell'applicazione dei "criteri ambientali minimi" approvati, in base alla cooperazione tra Autorità e Ministero dell'Ambiente, attraverso la partecipazione al Tavolo Permanente di consultazione sul GPP
- q Per accedere al sistema www.avcp.it
(sito dell'Autorità <http://www.avcp.it>, Area Servizi)

2 - Il quadro normativo attuale: il monitoraggio



Comunicazione del 9 novembre 2010 AVCP (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 262 del 09/11/2010)

- q Per le procedure di affidamento iniziate dopo il 1° gennaio 2010, le stazioni appaltanti devono comunicare le informazioni rientranti nell'ambito di applicazione del D.M. del 12 ottobre 2009 (ammendanti e carta in risme)
- q l'invio delle nuove comunicazioni è obbligatorio per affidamenti soggetti all'obbligo di acquisizione del CIG
- q Per gli affidamenti per i quali è già stato acquisito il CIG i nuovi obblighi di comunicazione riguardano informazioni aggiuntive rispetto a quelle già inviate.

3 - Il quadro normativo attuale: il monitoraggio



Comunicazione del 29 aprile 2011 AVCP (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 115 del 19/05/2011)

- q Per le procedure di affidamento iniziate da Gennaio 2011, le stazioni appaltanti devono comunicare l'applicazione dei criteri ambientali minimi del D.M. 22 febbraio 2011 (prodotti tessili, arredi per ufficio, illuminazione pubblica, apparecchiature informatiche)
- q L'invio delle nuove comunicazioni è obbligatorio per gli affidamenti soggetti all'acquisizione del codice CIG
- q I nuovi obblighi di comunicazione riguardano informazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dal Codice dei Contratti già avviate

Comunicazione del 12 giugno 2012 AVCP (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 142 del 20 giugno 2012) :

- q Per le procedure di affidamento iniziate da Gennaio 2012, le stazioni appaltanti devono comunicare l'applicazione dei criteri ambientali minimi del D.M. 7 marzo 2012 (servizi energetici)
- q L'invio delle nuove comunicazioni è obbligatorio per gli affidamenti soggetti all'acquisizione del codice CIG
- q I nuovi obblighi di comunicazione riguardano informazioni aggiuntive rispetto a quelle previste dal Codice dei Contratti già avviate

1 - Il quadro normativo attuale:
D.Lgs 163/2006



- q Codice dei Contratti - D.Lgs. 163/2006:
 - Art. 2 "Principi"
 - Art. 44 "Norme di gestione ambientale"
 - Art. 53. Tipologia e oggetto dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture
 - Art. 68. Specifiche tecniche
 - Art. 69. Condizioni particolari di esecuzione del contratto prescritte nel bando o nell'invito
 - Art. 83. Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
 - Art. 93. Livelli della progettazione per gli appalti e per le concessioni di lavori
 - Art. 165. Progetto preliminare. Procedura di valutazione di impatto ambientale e localizzazione
 - ecc.

2 - Il quadro normativo attuale: D.Lgs 163/2006



- q Art. 2 comma 2. Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile.

- q Art. 44 comma 1. Qualora, per gli appalti di lavori e di servizi, e unicamente nei casi appropriati, le stazioni appaltanti chiedano l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante l'esecuzione del contratto, e allo scopo richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, esse fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione. Le stazioni appaltanti riconoscono i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Esse accettano parimenti altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

3 - Il quadro normativo attuale: D.Lgs 163/2006



q Art. 68 Specifiche tecniche

comma 1. Le specifiche tecniche definite al punto 1 dell'allegato VIII, figurano nei documenti del contratto, quali il bando di gara, il capitolato d'oneri o i documenti complementari. Ogniqualvolta sia possibile dette specifiche tecniche devono essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale

:

comma 3. Le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti:

lett. b) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali. Devono tuttavia essere sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle stazioni appaltanti di aggiudicare

3 - Il quadro normativo attuale: D.Lgs 163/2006



Art. 68 comma 9. Le stazioni appaltanti, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, quali sono contemplate al comma 3, lettera b), possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura, quando ricorrono le seguenti condizioni:

- a) esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;
- b) i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche;
- c) le ecoetichettature siano adottate mediante un processo al quale possano partecipare tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali;
- d) siano accessibili a tutte le parti interessate

4 - Il quadro normativo attuale: D.Lgs 163/2006



q Art. 69 comma 1.

Le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito in caso di procedure senza bando, o nel capitolato d'onori.

comma 2. Dette condizioni possono attenerne, in particolare, a esigenze sociali o ambientali.

q Art. 83 comma 1 lett. e): Criteri di valutazione dell'offerta

caratteristiche ambientali e il contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali dell'opera o del prodotto

Art. 281: Criteri di applicabilità delle misure di gestione ambientale

1. Per gli appalti di servizi e forniture, la cui esecuzione può causare danni all'ambiente e che richiedono l'utilizzo di misure volte a proteggere l'ambiente, le stazioni appaltanti, nel richiedere l'applicazione di misure o sistemi di gestione ambientale, nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali tengono conto di criteri diretti alla riduzione dell'uso delle risorse naturali, di produzione dei rifiuti, del risparmio energetico, delle emissioni inquinanti e dei rischi ambientali, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla normativa vigente.



Gli acquisti verdi nel quadro normativo attuale

In particolare: la spending review

Il quadro normativo per l'affidamento di beni e servizi

- q L. della legge 23 dicembre 1999 n. 488: articolo 26 comma 3 (legge finanziaria per 2000)
- q L. 23 dicembre 2000 n. 388: art. 58 (legge finanziaria per 2001)
- q L. 27 dicembre 2006 n. 296: art. 1 commi 449 e 450 (legge finanziaria 2007)
- q L. 6 luglio 2012 n. 94: art. 7 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica) conversione del DL 52/2012
- q L. 135/2012: art. 1 comma 1 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) conversione del DL 95/2012
- q L.R. 13 luglio 2007 n. 38 "Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro"

In sintesi, dopo la legge 135/2012 i contratti stipulati in violazione dell'articolo 26 comma 3 della Legge n. 488/1999 e in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip spa:

- q sono nulli
- q costituiscono illecito disciplinare
- q sono causa di responsabilità amministrativa. Ai fini del danno erariale si tiene anche conto della differenza del prezzo Consip e quello indicato nel contratto

3 – la spending review



Per gli acquisti verdi di beni e servizi sul MEPA:

- nei bandi di abilitazione degli operatori l'offerta di beni e servizi verdi è prevista solo come possibilità
- nella ricerca prodotti è presente il campo "acquisti verdi"
- occorre cercare i prodotti contraddistinti dal simbolo 
- criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (caratteristiche ambientali)

4 – la spending review



DECRETO 24 maggio 2012 “ Criteri ambientali minimi per l’affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l’igiene”

OEPV:

“Tale sistema consente di qualificare ulteriormente l’offerta rispetto a quanto indicato come requisito base attribuendo un punteggio tecnico a prestazioni ambientali e, ove possibile, sociali più elevate, tipiche di prodotti meno diffusi o di servizi più innovativi, talvolta più costosi, senza compromettere l’esito della gara. In questo modo si favorisce e si premia l’ecoinnovazione del mercato. Il criterio del prezzo più basso quale parametro con cui selezionare le offerte tende ad annullare la propositività delle imprese e i loro percorsi di qualificazione. E’ altresì opportuno riconoscere un prezzo equo agli operatori economici in modo da consentire un’adeguata remunerazione dei lavoratori coinvolti nella commessa pubblica e l’innalzamento del profilo qualitativo della stessa, fattori che andrebbero entrambi monitorati dall’amministrazione aggiudicatrice durante l’esecuzione contrattuale”.

- alcune convenzioni e accordi quadro integrano già i CAM, eccetto i fossili
- le convenzioni e gli accordi quadro di prossima stipula saranno adeguate ai CAM ove possibile



Il quadro normativo attuale: le disposizioni regionali

LA DISCIPLINA DEGLI APPALTI VERDI

NELLA L.R. n. 38 DEL 13 LUGLIO 2007

“Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro”

L'inserimento della sostenibilità ambientale nella disciplina degli appalti



La L.R. 19/07/2012 n. 37

recante "Acquisti verdi e procedure per gli acquisti sostenibili nella pubblica amministrazione. Modifiche alla legge regionale 13 luglio 2007, n. 38 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro)", ha

introdotto nella legislazione regionale in materia di appalti norme che incentivano il ricorso a contratti di appalto che prevedono il rispetto di standards di sostenibilità ambientale in linea con i recenti orientamenti comunitari e nazionali.

- Il sistema degli acquisti a ridotto impatto ambientale della pubblica amministrazione, altrimenti denominati "acquisti verdi", è ritenuto dalle politiche europee strumento idoneo, non soltanto per il miglioramento ambientale, ma anche per stimolare l'innovazione tecnologica e la competitività del sistema produttivo;
- È prioritario adottare e realizzare un modello di sviluppo che consideri la sostenibilità ambientale uno dei propri pilastri e quindi dare il massimo impulso alla crescita di un modello di sviluppo economico che privilegi la sostenibilità ed il risparmio di risorse;

Le motivazioni del preambolo della LR n. 37/2012



- Appare indispensabile perseguire la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione e, a tale fine, adottare anche in Toscana un modello di comportamento in base al quale le amministrazioni pubbliche applicano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di beni e servizi, la cui produzione e la cui gestione determinino il minore impatto sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita degli stessi
- Per assicurare l'applicazione della legge sul territorio toscano è opportuno subordinare l'erogazione d'incentivi, da parte della Regione agli enti locali, alla previsione nei bandi per l'acquisizione di lavori forniture e servizi nelle tipologie suscettibili di acquisti verdi, di una percentuale di acquisti verdi non inferiore al 35 per cento

I richiami alla sostenibilità ambientale nella LR 38/2007 introdotti dalla LR 37/2012



Art. 1 comma 5 "Oggetto e finalità":

5. La presente legge persegue l'obiettivo di migliorare la qualità del sistema dei contratti pubblici affidati dai soggetti di cui all'articolo 2, provvedendo, al contempo, a:

- a) stabilire regole volte a rendere più efficace la programmazione;
- b) qualificare e valorizzare la committenza pubblica;
- c) semplificare le procedure amministrative;
- d) tutelare la sicurezza e la regolarità del lavoro in ogni sua parte, anche attraverso il potenziamento ed il coordinamento dei controlli in materia, con particolare riferimento all'istituto del subappalto;
- e) promuovere la selezione di imprese aggiudicatrici in regola con la normativa sulla sicurezza e sulla salute dei lavoratori, nonché con quella contrattuale e contributiva;
- f) potenziare la tutela dell'ambiente ;
- g) promuovere progetti finalizzati all'accorpamento delle stazioni appaltanti.

I richiami alla sostenibilità ambientale nella LR 38/2007 introdotti dalla LR 37/2012



Art. 1-bis " Dimensione ambientale degli appalti pubblici "

1. Al fine di potenziare la tutela dell'ambiente, la Regione promuove l'integrazione degli appalti pubblici con la dimensione ambientale e le iniziative per orientare i cittadini e gli operatori della pubblica amministrazione verso comportamenti ecologicamente sostenibili, in conformità alla normativa europea e a quella nazionale di recepimento.
2. Per conseguire le finalità di cui al comma 1, nelle procedure di appalto:
 - a) è privilegiata l'acquisizione di lavori, forniture e servizi, a ridotto impatto ambientale, di seguito denominati "acquisti verdi", conformi a specifici obiettivi strategici ambientali, per quanto attiene a modelli di produzione e di consumo, e che comportano un vantaggio economico per l'ente in relazione ai costi sostenuti lungo l'intero ciclo di utilizzo del prodotto o del servizio;
 - b) è incentivato l'acquisto di forniture e beni realizzati con materiali riciclati nel rispetto degli obblighi vigenti in materia.

I richiami alla sostenibilità ambientale nella LR 38/2007 introdotti dalla LR 37/2012



Art. 3-bis "Incentivi per acquisti verdi da parte degli enti locali"

1. Per favorire ed incentivare lo sviluppo di comportamenti responsabili verso l'ambiente, in tutti i casi di incentivi della Regione agli enti locali per azioni che prevedono lo svolgimento di procedure di appalto per acquisizione di lavori, forniture e servizi nell'ambito delle tipologie suscettibili di acquisti verdi, l'erogazione del finanziamento è subordinata alla previsione nel bando di acquisti verdi in una percentuale minima del 35 per cento.



I richiami alla sostenibilità ambientale nella LR 38/2007 introdotti dalla LR 37/2012

Art. 5 co. 7 ter "Compiti dell'Osservatorio"

L'Osservatorio elabora i dati relativi agli appalti per lavori, servizi e forniture a ridotto impatto ambientale effettuati dai soggetti di cui all'articolo 2. Ai fini dell'acquisizione dei dati da parte dell'Osservatorio, la Regione promuove intese con l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare

I richiami alla sostenibilità ambientale nella LR 38/2007 introdotti dalla LR 37/2012



Art. 29 " Programmazione dei contratti di forniture e servizi"

1. Al fine di assicurare la trasparenza, l'efficienza e la funzionalità dell'azione amministrativa, l'attività di affidamento dei contratti di forniture e servizi, anche in rapporto agli acquisti verdi, si svolge sulla base di un programma annuale che le amministrazioni aggiudicatrici elaborano unitamente al bilancio preventivo o ad altro documento di previsione economica .
2. Il programma annuale contiene, anche in rapporto agli acquisti verdi, l'oggetto indicativo del contratto, l'importo presunto, il termine presunto di avvio della procedura diretta all'affidamento della fornitura o del servizio, i mezzi finanziari disponibili

I richiami alla sostenibilità ambientale nella LR 38/2007 introdotti dalla LR 37/2012



3. Le modalità di formazione, approvazione e aggiornamento del programma sono disciplinate con atto dell'amministrazione aggiudicatrice, che può prevedere l'eventuale esclusione dalla programmazione dei contratti di piccolo importo.
4. Le forniture ed i servizi non ricompresi nel programma annuale non possono ricevere alcuna forma di finanziamento da parte della Regione, fatta eccezione per quelli di modesto importo eventualmente esclusi ai sensi del comma 3, di quelli destinati a contratti stipulati per fronteggiare eventi imprevedibili o calamitosi, nonché di quelli dipendenti da sopravvenute disposizioni legislative.

Le clausole ambientali preesistenti alle modifiche introdotte dalla LR n. 37/2012



Art. 33 " Clausole ambientali "

Le stazioni appaltanti, in attuazione delle disposizioni comunitarie e nazionali vigenti in materia, prevedono nei bandi di gara e nei capitolati specifiche disposizioni finalizzate a valorizzare gli aspetti ambientali. A tale fine, configurano la prestazione tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- a) minore impatto ambientale dei prodotti e servizi utilizzati;
 - b) minore consumo di risorse naturali non rinnovabili;
 - c) minore produzione di rifiuti;
 - d) utilizzo di materiali recuperati e riciclati;
 - e) utilizzo di tecnologie e tecniche ecocompatibili e di sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale;
 - f) utilizzo di prodotti ecocompatibili e di facile smaltimento.
2. Restano fermi gli obblighi vigenti in materia di acquisti di beni realizzati con materiali riciclati.

I richiami alla sostenibilità ambientale nella LR 38/2007 introdotti dalla LR 37/2012



Art. 36 comma 2 "Criterio di aggiudicazione"

Le stazioni appaltanti, nella definizione degli elementi di valutazione dell'offerta, tengono conto anche di elementi di sostenibilità ambientale, quali, in particolare, il risparmio energetico, l'utilizzo di tecniche innovative ed ecocompatibili per l'approvvigionamento e lo smaltimento dei materiali, l'utilizzo di materiali riciclati, l'introduzione di elementi di bioedilizia e di tecniche di ingegneria naturalistica. Nei casi in cui è previsto l'impiego diretto di lavoratori, le stazioni appaltanti tengono conto, compatibilmente con la natura del contratto, di misure per l'inserimento lavorativo di persone disabili, di disoccupati di lungo periodo e di lavoratori in cassa integrazione e adottano specifici indicatori di conformità agli elementi di sostenibilità ambientale prescelti in relazione all'efficienza richiesta agli erogatori dei lavori, servizi e forniture .

Consulenza telefonica

Pubblicazione Dossier sugli argomenti delle giornate informative

Pubblicazione di documenti esplicativi e delle risposte a quesiti scritti degli anni 2009, 2010, 2011, sul sito:

http://www.e.toscana.it/e-toscana/it/osservatori_consulenza.wp

Grazie dell'attenzione!!