

# L'intervento

## “Ddl Green Economy”: inizia la nuova era del Gpp?

di Simona Faccioli

Redazione normativa Reteambiente

Il mercato degli appalti pubblici nell'Unione europea rappresenta circa il 20% del suo Pil, mentre in Italia quasi il 18%. Dati impressionanti, che si riferiscono ad un'“economia controllata” dagli Enti pubblici e dalle amministrazioni che con le loro scelte d'acquisto “green” possono influenzare favorevolmente lo sviluppo di settori di produzione di beni e servizi ambientalmente sostenibili. Non servono quindi grandi sforzi per spiegare le potenzialità di questo settore per contribuire allo sviluppo della *green economy*. Attuare il Gpp (*Green public procurement*, i cosiddetti acquisti verdi della pubblica amministrazione) può significare promuovere *concretamente* i prodotti e i produttori *green*. Può significare spingere altri produttori a convertire i sistemi produttivi verso soluzioni a minor impatto ambientale e innovative, rendendoli più competitivi in Italia e nel mondo.

Tutto ciò lo intende bene l'ex “Collegato ambientale” alla legge di stabilità 2014, disegno di legge recante “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di Green Economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali”, approvato dalla Camera il 13 novembre 2014, attualmente in corso di esame al Senato, che dedica ampio rilievo alle disposizioni relative al Gpp. Il “Ddl *Green Economy*” rappresenta senza dubbio un'occasione unica per il rilancio di questo comparto dell'economia: ciò che colpisce favorevolmente l'attenzione (a modesto avviso di chi scrive) è l'organicità delle misure previste, che lette nel loro insieme (malgrado qualche incongruità tra le diverse disposizioni) possono rappresentare una vera svolta per l'economia green in Italia. Colpisce anche, nello specifico per il settore degli appalti e del Gpp, la constatazione che le misure previste dal Ddl in esame non comportano la costituzione di apparati burocratici e complesse procedure amministrative (ricordiamo il fallimento del Repertorio del Riciclaggio); si tratta ora di misure immediate:

- maggiore rilevanza ai requisiti ambientali tra i criteri di aggiudicazione;
- facilitazione per le aziende e/o i prodotti in possesso di marchi ambientali, che, se rispondono a determinate caratteristiche di indipendenza e terzietà, nonché accreditati, possono costituire strumenti qualificanti per le aziende e i prodotti e allo stesso tempo costituire mezzi probanti del rispetto dei requisiti medesimi, con semplificazione per le stazioni appaltanti;
- applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici (i cd. Cam, già predisposti con decreti del Ministero dell'ambiente);
- trasparenza e monitoraggio dei bandi attivati con applicazione dei criteri ambientali.

Queste disposizioni vanno lette insieme alle altre contenute nel “Ddl *Green Economy*” che riguardano l'incentivazione al riciclo e al mercato dei prodotti realizzati con i materiali che derivano dalla raccolta differenziata, che come noto, può costituire una quota rilevante di prodotti con accesso al Gpp nonché, dal punto di vista strategico, settore da incentivare nell'ambito del ciclo di gestione dei rifiuti a livello nazionale.

Prima di passare all'esame delle singole misure, non si può non notare, guardando all'Europa, come esse si integrino favorevolmente con le recenti e fondamentali comunicazioni adottate dalla Commissione il 2 luglio 2014:

- Com (2014) 398 “Verso un'economia circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti”;
- Com (2014) 446 “Iniziativa per favorire l'occupazione verde: sfruttare le potenzialità dell'economia verde di creare posti di lavoro”. (1)

Da ultimo, le misure in via di emanazione dovranno poi coordinarsi con il recepimento delle recenti direttive europee in materia di appalti, del 26 febbraio 2014, entrate in vigore il 17 marzo 2014, che gli Stati membri devono recepire entro il 18 aprile 2016 (2).

Vediamo ora nello specifico le misure sul Gpp contenute nel Ddl "Green economy".

#### Disposizioni per agevolare il ricorso agli appalti verdi (articolo 10, Ddl "Green economy")

L'articolo 10 interviene sulla disciplina delle garanzie a corredo dell'offerta nei contratti pubblici, al fine di prevedere la riduzione dell'importo della garanzia, e del suo eventuale rinnovo, per gli operatori economici in possesso di specifiche qualificazioni ambientali.

Viene previsto che il bando, nel caso di previsione del criterio relativo al ciclo di vita, indichi, tra l'altro, il metodo che l'amministrazione aggiudicatrice utilizza per la valutazione dei relativi costi, inclusa la fase di smaltimento e recupero.

Più nello specifico, l'articolo 10, comma 1 interviene sulla disciplina delle garanzie a corredo dell'offerta nei contratti pubblici, di cui all'articolo 75 del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (Dlgs 163/2006), al fine di prevedere la riduzione del 30% dell'importo della garanzia, e del suo eventuale rinnovo, per gli operatori economici in possesso di registrazione al sistema di ecogestione e audit Emas, o una riduzione del 20% per quelli con certificazione ambientale ai sensi della norma tecnica Uni En Iso 14001, nonché per gli operatori in possesso del marchio di qualità ecologica dell'Unione europea Ecolabel, in relazione ai beni o servizi che costituiscano almeno il 50 per cento del valore dei beni e servizi oggetto del contratto stesso; l'importo della garanzia, e del suo eventuale rinnovo, è ridotto del 15% per gli operatori economici che sviluppano un inventario di gas ad effetto serra ai sensi della norma Uni En Iso 14064-1 o Carbon footprint di prodotto ai sensi della norma Uni En Iso/TS 14067.

Il comma 2 inserisce tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, di cui all'articolo 83 del Codice dei contratti pubblici:

- il possesso di un marchio Ecolabel in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30% del valore delle forniture, o delle prestazioni oggetto del contratto stesso;
- la considerazione dell'intero ciclo di vita dell'opera, del bene o del servizio nel costo di utilizzazione e manutenzione, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione;
- la compensazione delle emissioni di gas serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi che saranno stabiliti in base alla raccomandazione della Commissione europea 2013/179/UE concernente le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni.

Il bando, nel caso di previsione del criterio relativo al ciclo di vita, indica, tra l'altro, il metodo che l'amministrazione aggiudicatrice utilizza per la valutazione dei relativi costi inclusa la fase di smaltimento e recupero.

#### Disposizioni per promuovere l'adozione dei sistemi Emas ed Ecolabel (articolo 11, Ddl "Green economy")

L'articolo 11 prevede che, nell'assegnazione di contributi, agevolazioni e finanziamenti in materia ambientale, nella formulazione delle graduatorie costituisca titolo preferenziale la registrazione Emas delle organizzazioni pubbliche e private e la richiesta di contributi per l'ottenimento della certificazione Ecolabel di prodotti e servizi. La disposizione è applicata prioritariamente nella programmazione dei fondi europei 2014-2020.

#### I marchi ambientali per il Gpp

I marchi ambientali volontari, con i quali vengono comunicate e trasmesse informazioni ambientali sul prodotto specifico, possono costituire strumenti estremamente utili per le stazioni appaltanti per stabilire i criteri di aggiudicazione della gara e allo stesso tempo per verificare il rispetto, da parte del prodotto candidato, dei requisiti medesimi.

**Tuttavia, i marchi ambientali, per poter assolvere a questo importante e delicato compito, devono basarsi su principi e criteri di assoluta trasparenza, imparzialità e obiettività.**

Trattandosi infatti di aggiudicazione di risorse pubbliche, è infatti necessario scongiurare il pericolo del ricorso, da parte delle aziende, a pratiche di *green washing* fondate su informazioni non scientifiche e non verificate da parte terza imparziale.

Il Codice sui lavori pubblici (Dlgs 163/2006, articolo 68, comma 10) prescrive che gli Enti pubblici appaltanti accettano come conformi alle specifiche tecniche definite nel capitolato d'onere i prodotti muniti di ecoetichettature basate su informazioni scientifiche, aperte alla partecipazione di tutti, rilasciate da Ente terzo indipendente (ovvero, accreditate). A partire da metà degli anni Novanta, l'Iso ha elaborato una serie di standard di riferimento per la comunicazione ambientale e volontaria di prodotto, e attraverso le norme tecniche della famiglia Iso 14020 ha definito i requisiti per le etichette ambientali e le dichiarazioni ambientali. Le asserzioni si raggruppano nelle seguenti categorie:

- etichette ambientali di tipo I (Uni En Iso 14024): hanno una finalità selettiva, si pongono l'obiettivo di identificare i prodotti migliori, dal punto di vista ambientale, rispetto agli altri presenti sul mercato nello stesso settore; sono sottoposti a verifica di terza parte indipendente. Gli esempi più diffusi sono: Ecolabel europeo, Blauer Angel, Nordic Swan, Green Seal, TCO e altri;
- etichette ambientali di tipo II (Uni En Iso 14021): rappresentano affermazioni relative ad aspetti ambientali del prodotto; per aver rilevanza in ambito Gpp, devono basarsi su norme tecniche scientificamente fondate e devono sottostare a verifica di parte terza indipendente (es. sulla riciclabilità, ReMade in Italy);
- etichette ambientali di Tipo III (UNI EN ISO 14025): forniscono informazioni ambientali quantificate relative al ciclo di vita di un prodotto, sono oggetto di verifica indipendente e hanno finalità comparative e informative (es. EPD);

Vi sono poi etichette ambientali che sono soggette a verifica di parte terza indipendente senza considerare l'intero ciclo di

(1) Entrambe le Comunicazioni della Commissione europea sono disponibili in Osservatorio di normativa ambientale, Area Rifiuti, Settore Documentazione. [www.reteambiente.it/normativa/rifiuti/indici/documentazione](http://www.reteambiente.it/normativa/rifiuti/indici/documentazione)

(2) Si tratta delle seguenti direttive:

– Direttiva 26 febbraio 2014, n. 2014/24/UE "Direttiva sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/Ce" (Guue 28 marzo 2014 n. 94);

– Direttiva 26 febbraio 2014, n. 2014/25/UE "Direttiva sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti

e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/Ce" (Guue 28 marzo 2014 n. 94);

– Direttiva 26 febbraio 2014, n. 2014/23/UE "Direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione" (Guue 28 marzo 2014 n. 94).

I testi sono disponibili in Osservatorio di normativa ambientale, Area Appalti e acquisti verdi, Settore Normativa vigente. [www.reteambiente.it/normativa/appalti-e-acquisti-verdi/indici/vigente/](http://www.reteambiente.it/normativa/appalti-e-acquisti-verdi/indici/vigente/)

vita, ma solo un aspetto ambientale del prodotto (es. FSC, PE-FC). Vi sono infine le etichette di “ultima generazione” che si rifanno al concetto dell'impronta ecologica dei prodotti (*carbon footprint, water footprint, environmental footprint*).

### Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici (articoli 12-13, “Ddl *Green Economy*”)

L'articolo 12 disciplina l'applicazione dei “criteri ambientali minimi” (Cam) negli appalti pubblici di forniture e negli affidamenti di servizi nell'ambito delle categorie previste dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (Pan-Gpp) attraverso l'inserimento, nei documenti di gara, delle specifiche tecniche, delle clausole contrattuali e dei criteri di verifica contenute nei decreti ministeriali adottati in attuazione del Pan-Gpp.

I Cam (3) sono emanati dal Ministero dell'ambiente e riguardano specifiche categorie merceologiche di acquisto; forniscono delle “considerazioni ambientali”, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegati alla modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) volte a qualificare ambientalmente sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita del servizio/prodotto.

In particolare, la norma prevede al **comma 1**, l'obbligo per le amministrazioni pubbliche (incluse le centrali di committenza), di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali attraverso l'inserimento, nei documenti di gara relativi ai predetti appalti e affidamenti, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute in alcuni dei decreti ministeriali adottati in attuazione del Pan-Gpp, e nello specifico quelli relativi a:

- acquisto di lampade e di servizi di illuminazione
- servizi energetici per gli edifici
- attrezzature elettriche ed elettroniche per l'ufficio.

Tale obbligo si applica, per almeno il 50% del valore degli appalti (sia di importo inferiore sia di importo superiore alle soglie di rilievo comunitario) anche alle categorie di forniture e di affidamenti elencate nel **comma 2** (oggetto di altri decreti adottati dal Ministero dell'ambiente):

- carta per copia e carta grafica
- ristorazione collettiva e derrate alimentari
- affidamento del servizio di pulizia e per la fornitura di prodotti per l'igiene
- prodotti tessili, arredi per ufficio
- affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani e del servizio di gestione del verde pubblico
- forniture di cartucce per stampanti e affidamento dei relativi servizi integrati di ritiro e forniture.

Inoltre (**comma 3**) il Ministro dell'ambiente, con proprio decreto, prevede un incremento progressivo della percentuale di cui al comma 2 (50%), relativamente ai prodotti e servizi di cui all'allegato 1 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 25 luglio 2011 (4), nell'arco di cinque anni, nonché l'aggiornamento dell'allegato medesimo, con la possibilità di prevedere ulteriori forme di certificazione ambientale, opportunamente regolamentate.

**Per non limitare l'ambito di applicazione dei criteri ambientali negli appalti pubblici, è prevista, al comma 4, l'applicazione dei predetti obblighi anche alle forniture di beni e servizi e agli affidamenti di lavori oggetto di ulteriori e futuri decreti ministeriali di adozione dei relativi criteri ambientali minimi (5).**

Infine, per la trasparenza dei dati, è previsto che ciascun soggetto obbligato (6) (**comma 5**) all'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo, è tenuto a pubblicare sul proprio sito istituzionale i bandi e documenti di gara con le relative clausole contrattuali recanti i relativi criteri ambientali minimi, nonché i soggetti aggiudicatari dell'appalto e i relativi capitolati contenenti il recepimento dei suddetti criteri ambientali minimi.

L'articolo 13 reca ulteriori disposizioni, oltre a quelle di cui all'articolo 12, volte all'applicazione dei criteri ambientali minimi (Cam) nei contratti pubblici di lavori. Nello specifico, il comma 1 integra le competenze dell'Osservatorio dei contratti pubblici (istituito presso la soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ora Autorità nazionale anticorruzione) assegnando a questi il monitoraggio dell'applicazione dei criteri ambientali minimi disciplinati nei relativi decreti ministeriali e del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (Pan-Gpp), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si prevede che i **bandi-tipo**, sulla base dei quali sono predisposti i bandi da parte delle stazioni appaltanti, debbano contenere indicazioni per l'integrazione dei criteri ambientali minimi. Sono integrati i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relativamente alle caratteristiche ambientali e al contenimento dei consumi energetici e delle risorse ambientali, specificando che tali criteri devono riferirsi anche al servizio, e non solo al lavoro e al prodotto e che, quanto al prodotto, occorre tenere conto anche delle “specifiche tecniche premianti” previste dai criteri ambientali minimi. Questa previsione comporta l'aggiunta di una lettera *l-bis*) all'articolo 7, comma 4, del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (Dlgs 163/2006).

Il comma 2, infine, contiene la clausola di invarianza finanziaria delle disposizioni di cui al comma 1.

(3) I Cam emanati e quelli in via di definizione sono pubblicati sul apposita pagina del sito del Ministero dell'ambiente: [www.minambiente.it/pagina/criteri-ambientali-minimi](http://www.minambiente.it/pagina/criteri-ambientali-minimi)

(4) Dm 25 luglio 2011 “Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e la fornitura di derrate alimentari” (Gu 21 settembre 2011 n. 220).

(5) Tuttavia, visto che le percentuali previste dai commi 1 e 2 sono diverse, non è chiaro quale debba essere la quota obbligatoria di forniture “verdi” prevista per i beni e i servizi che saranno oggetto di futuri Cam. Si ricorda che al momento in cui si scrive sono in via di pubblicazione i seguenti Cam: “Articoli per arredo urbano” ed “Edilizia”.

(6) I soggetti obbligati, come previsto dal Pan-Gpp, punto 5.1, che richiama gli articoli 3 e 32 del Dlgs 163/2006, sono i seguenti:

- 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'Apat, 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;

- le centrali di committenza (Consp Spa, IntercentER...);

- 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.