

Un'Europa A TUTTO GPP

La fotografia del livello di attuazione nei 28 paesi Ue del Green public procurement: una torta da 1.800 miliardi di euro.

di **Simona Faccioli**

Simona Faccioli

si occupa di Gpp da diversi anni, prima all'Onr, presso il ministero dell'Ambiente, poi come Direttore di ReMade in Italy. È componente della Redazione normativa di reteambiente.it.

ReMade in Italy,
www.remadeinitaly.it

Una volta tanto siamo i primi della classe. L'Italia ha da poco reso obbligatorio il Gpp (Green public procurement), dopo anni di una scarsamente efficace esortazione. Ora, con il nuovo codice degli appalti, tutte le pubbliche amministrazioni hanno l'obbligo di inserire i criteri ambientali nelle procedure di appalto. Quei "criteri ambientali minimi" (Cam) che da diversi anni il ministero dell'Ambiente emana per le varie categorie di prodotti e servizi che acquista la pubblica amministrazione.¹

E le amministrazioni pubbliche italiane – i Comuni, ma non solo – si stanno rendendo conto di questa rivoluzione. I cittadini, ci immaginiamo, sono soddisfatti per l'impiego che viene fatto delle risorse pubbliche e gli impatti positivi per l'ambiente e il decollo della *circular economy* sono prevedibili.

Ma cosa succede negli altri Stati europei? Ce lo chiediamo perché il Gpp è innanzitutto una "questione europea": è da sempre posto in primo piano nelle comunicazioni e negli atti strategici comunitari. Lo è anche nel recente pacchetto

sull'economia circolare che gli riconosce un ruolo fondamentale per innescare il circolo virtuoso verso le soluzioni eco-innovative per prodotti e servizi in grado di accelerare il cambiamento.²

Partendo dalla ricognizione offerta dalla Commissione europea, abbiamo mappato il livello di Gpp nei 28 Stati della Ue.³ Il livello dell'attuazione, ai fini di questa ricognizione, si basa su tre indicatori: esistenza di una pianificazione nazionale sul Gpp, settori di acquisto per i quali sono stati definiti i criteri ambientali, obbligatorietà delle misure introdotte. L'obiettivo di questa panoramica europea sul Gpp è anche di avviare successivi approfondimenti economici e strutturali, a livello nazionale ed europeo. Per esempio: quale impatto provocano le misure in ciascun settore specifico? Le aziende sono attrezzate per rispondere alla immensa domanda di mercato *green* che sta arrivando? Quali impatti ci saranno sull'economia *green* globale? E quali su quella immensa fetta del 14% del Pil Ue, rappresentato dagli acquisti pubblici per prodotti, lavori e servizi, e pari a circa 1,8 trilioni di euro annui?⁴

1. Per la precisione, l'inserimento dei criteri ambientali nelle procedure d'acquisto pubblico è stato prima reso obbligatorio dal "Collegato ambientale" (legge 221/2015), in vigore dal 2 febbraio 2016. Per una disamina completa sulle fonti normative del Gpp: Paola Ficco, "Il Gpp: principi e posizionamento disciplinare. Le novità del 'Collegato ambientale' sull'accesso al mercato degli 'acquisti verdi', nella logica dell'economia circolare", *Rivista Rifiuti* n. 237, marzo 2016; Id. "Il 'Nuovo Codice appalti' (Dlgs 50/2016) e la revisione del Green public

procurement (Gpp)", *Rivista Rifiuti* n. 240, giugno 2016.

2. "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare", Comunicazione della Commissione europea, 2 dicembre 2015. Si tratta di un articolato pacchetto di misure che comprende la revisione di alcune proposte legislative sui rifiuti, nonché un piano d'azione generale, con l'obiettivo di porre le basi per un'economia circolare che aumenti la competitività globale, promuova la crescita economica sostenibile e crei nuovi posti di lavoro.

Le revisioni legislative riguardano: la direttiva 2008/98/Ce (direttiva quadro rifiuti), la direttiva 1999/31/Ce (discariche di rifiuti), la direttiva 94/62/Ce (imballaggi e rifiuti di imballaggio), la direttiva 2003/53/Ce (veicoli fuori uso), direttiva 2006/66/Ce (pile e accumulatori), direttiva 2012/19/Ce (rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche). Il piano d'azione sull'economia circolare integra tali proposte stabilendo misure che fungono da "anello mancante" nell'economia circolare e affrontano tutte le fasi del ciclo di vita del prodotto: dalla

produzione al consumo, fino alla gestione dei rifiuti e al mercato delle materie prime secondarie. Il piano d'azione include anche un certo numero di interventi volti al superamento delle barriere del mercato in specifici settori, come la plastica, i rifiuti alimentari, le materie prime critiche, la costruzione e la demolizione, le biomasse e i bioprodotto. In questo contesto svolgeranno un ruolo cruciale strumenti trasversali quali l'eco-innovazione, gli appalti pubblici verdi e gli strumenti europei di finanziamento e di investimento. Per ulteriori informazioni: ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en

ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en

3. "National Gpp Action Plans (policies and guidelines)" che riporta una panoramica dell'implementazione del Gpp nei 28 Stati membri dell'Ue (ultimo aggiornamento ottobre 2015); tinyurl.com/hvyyrsq

4. Rapporto della Commissione europea del 17 giugno 2015 "Public Procurement Indicators 2013" (tinyurl.com/z2xbrfq). Il dato esclude le *utilities* e si riferisce al 2013, con un aumento dello 0,67% rispetto al dato rilevato nel 2012.

L'attuazione del Gpp negli stati europei

- **AAA** Piano di azione nazionale sul Gpp / Criteri ambientali / Previsione di obbligatorietà piena
- **AA+** Piano di azione nazionale sul Gpp / Criteri ambientali / Obbligatorietà limitata ad alcuni criteri
- **AA** Piano di azione nazionale sul Gpp / Criteri ambientali / Mancanza di obbligatorietà
- **A** Piano di azione nazionale sul Gpp / Mancanza di criteri ambientali / Mancanza di obbligatorietà
- **B** Mancanza di Piano di azione nazionale sul Gpp / Mancanza di criteri ambientali / Mancanza di obbligatorietà

	PIANO D'AZIONE NAZIONALE SUL GPP	EMANAZIONE DI CRITERI AMBIENTALI E CATEGORIE DI PRODOTTO INTERESSATE	OBBLIGATORIETÀ
AUSTRIA	Piano adottato dal Consiglio dei ministri nel luglio 2014, riguardante 14 categorie di prodotto, in parte basato sui criteri dell'EU-Toolkit.	Prodotti tessili e leasing, apparecchiature IT nei trasporti, prodotti e servizi, mobili, servizi di ristorazione e catering, illuminazione interna, elettrodomestici, infrastrutture (indoor e outdoor), edilizia, elettricità, prodotti per il giardinaggio e servizi di pulizia, forniture per ufficio, carta, gestione degli eventi.	L'Agenzia federale sugli appalti, su indicazione del ministero delle Finanze, deve includere il Gpp nei propri acquisti, per quanto riguarda i veicoli stradali (recepimento della direttiva 2009/33 Ce) per requisiti di consumo di energia, anidride carbonica e diossido di azoto.
BELGIO	Flandre: Piano d'azione strategico su Gpp (2015-2020), del 18 novembre, 2015. Bruxelles: Ordinanza in materia di inserimento di clausole ambientali ed etiche in materia di appalti pubblici, dell'8 maggio 2014 (decreto attuativo previsto nel 2016). Vallonia: Piano d'azione del novembre 2013 (sarà rinnovato nel 2016). Cinque circolari sono state adottate anche da parte del governo: una circolare generale sugli strumenti disponibili e quattro su diverse categorie di prodotti.	Criteri ambientali su 70 categorie di servizi e prodotti. Per ognuna di queste categorie sono allo studio specifici criteri: <ul style="list-style-type: none"> • materiali da costruzioni; • ristorazione e catering; • vernici. 	Sono raccomandati i criteri sviluppati a livello nazionale. In mancanza di questi si consiglia di applicare le norme Ue in materia di Gpp. In mancanza di entrambi si possono prendere come riferimento le norme dei paesi vicini.
BULGARIA	Piano di azione nazionale per il Gpp, periodo 2012-2014, del 13 ottobre 2011.	Criteri di efficienza energetica per le 5 categorie di prodotto: apparecchiature IT per ufficio, condizionamento e raffrescamento, elettrodomestici, illuminazione per uffici e per strade, veicoli a motore.	Nel progetto di legge Ppl i requisiti di efficienza energetica riguardanti i veicoli stradali sono previsti come obbligatori in materia di appalti pubblici.
CROAZIA	Primo piano d'azione nazionale per gli appalti pubblici verdi per periodo 2015-2017, dell'agosto 2015.	Veicoli elettrici.	È previsto che il governo centrale acquisti solo prodotti, servizi e immobili ad alta efficienza energetica.
CIPRO	Secondo Piano nazionale per il Gpp, del 31 gennaio 2012.	Sono raccomandati i criteri emanati dalla Ue in materia di Gpp per: apparecchiature per ufficio, carta, energia elettrica, prodotti per la pulizia e servizi, sanitari, costruzione di edifici e di strade, prodotti e servizi di ristorazione, arredo, tessile, trasporti, prodotti per giardinaggio e servizi.	-
REP. CECA	Norme per l'applicazione di requisiti ambientali negli acquisti pubblici delle amministrazioni statali, basate sull'EU-toolkit.	Mobili e apparecchiature IT per l'ufficio.	La decisione del governo 465/2010 non contiene un obbligo legale, ma una indicazione politica.
DANIMARCA	Strategia sugli acquisti pubblici intelligenti, dell'ottobre 2013.	Apparecchi elettrici, legno, trasporti.	Le istituzioni statali sono obbligate all'acquisto di prodotti in legno e/o a base di legno "sostenibile" e devono seguire le linee guida per i prodotti che utilizzano energia elettrica stabiliti dalla Danish Energy Agency.
ESTONIA	-	-	-
FINLANDIA	Decisione del governo per la promozione di soluzioni ambientali ed energetiche in materia di appalti pubblici, del 13 giugno 2013.	Alimenti e ristorazione, veicoli e trasporti, costruzioni, servizi energetici, prodotti connessi all'energia, tessile (abbigliamento da lavoro). In preparazione: mobili, servizi di pulizia, elettrodomestici da cucina professionali, criteri relativi ai servizi di stampa.	La decisione del governo è obbligatoria per gli organi del governo centrale.

PIANO D'AZIONE NAZIONALE SUL GPP

EMANAZIONE DI CRITERI AMBIENTALI
E CATEGORIE DI PRODOTTO INTERESSATE

OBBLIGATORIETÀ

FRANCIA

Piano di azione nazionale sul Gpp, del marzo 2015.

Prodotti ecologici e servizi, legname e prodotti del legno, carta ecologica, servizi ad alta efficienza energetica per l'edilizia (riscaldamento e raffreddamento), il legno come materiale da costruzione, edifici pubblici ad alta efficienza energetica, tessuti e pulizia ufficio.

Nella legge Grenelle 1, sono fissati obiettivi in materia di: veicoli, tecnologia di comunicazione dematerializzata, gestione forestale sostenibile, cibi biologici e sostenibili, sviluppo del trasporto car-sharing, impatto ambientale degli edifici statali. Diverse linee guida:

- Prime minister guidelines (2005) per un comportamento etico dello Stato in materia di risparmio energetico (n° 5.102 / SG);
- Prime minister guidelines (2008) per un comportamento etico dello Stato in materia di sviluppo sostenibile;
- Prime minister guidelines (2009) relative agli immobili e agli edifici statali.

GERMANIA

Strategia nazionale sul Gpp (livello federale): programma per la protezione del clima e l'energia integrata (Integriertes Energie- und Klimaprogramm IEKP), provvedimento 24. Approvvigionamento di prodotti ad alta efficienza energetica e servizi (del 2008, rivisto nel 2012 e 2013).

Costruzioni, apparecchiature e attrezzature per ufficio, veicoli, elettrodomestici, impianti termici, elettronica e apparecchiature per alimentazione elettrica, pulizia e igiene, arredo e materiali per interni, attrezzature da giardino, eventi sostenibili.

Un decreto sulla fornitura di prodotti in legno (livello federale) prevede che i prodotti in legno acquistati dall'Amministrazione federale derivino da piantagioni a gestione sostenibile. La nuova versione del regolamento tedesco sugli appalti prevede l'obbligo di chiedere un'analisi di Lcc agli offerenti.

GRECIA

-

-

-

UNGHERIA

È in corso di elaborazione un decreto da parte del ministero nazionale per lo Sviluppo.

-

-

IRLANDA

Un piano d'azione nazionale (Green Tenders) del gennaio 2012.

Per queste categorie di prodotto si consiglia l'applicazione dei criteri Ue sul Gpp: edilizia, trasporti, energia, cibo e catering, tessile, prodotti per la pulizia, carta e attrezzature informatiche.

-

ITALIA

Piano di azione nazionale sul Gpp, dell'11 aprile 2008 (aggiornato il 10 aprile 2013).

Edilizia, ausili per incontinenza, arredo urbano, carta, tessuti, illuminazione stradale, mobili per ufficio, ristorazione, informatica, serramenti, servizi energetici per gli edifici, veicoli, servizio di pulizia, toner, gestione dei rifiuti urbani, gestione del verde. In fase di sviluppo: servizi di pulizia negli ospedali, servizio di illuminazione pubblica, costruzione strade.

Il codice degli appalti, decreto 50/2016 prevede l'obbligo a carico di tutte le pubbliche amministrazioni di acquistare almeno il 50% di prodotti ecosostenibili (100% per i prodotti ad alto consumo di energia e l'edilizia). Il decreto 24 maggio 2016 ha introdotto soglie differenziate (vedi box).

LETTONIA

"Green Procurement support plan for 2015-2017", del 17 febbraio 2015.

Carta da ufficio, apparecchiature IT, arredamento per ufficio, prodotti per la pulizia e servizi, alimentazione e servizi di catering, trasporto pubblico, lavori edili e servizi.

-

LITUANIA

Misure in materia di Gpp per l'anno 2016-2020 previste per l'approvazione a ottobre 2015 (aggiornamento non reperibile).

Carta, forniture per ufficio, stampa, veicoli privati (auto e veicoli leggeri), autobus, servizi di trasporto pubblico, servizi di manutenzione, mezzi per la raccolta di rifiuti, apparecchiature IT per uffici, toner, lavanderie, lampadine, gestione degli eventi, mobili, costruzione, tessuti, giardinaggio, ristorazione, pannelli a parete; illuminazione stradale; costruzione di strade, isolamento termico, serramenti, rivestimenti per pavimentazioni; illuminazione interna; rubinetteria sanitaria.

Secondo le modifiche della legge sugli appalti pubblici realizzati nel 2010, tutte le amministrazioni aggiudicatrici devono applicare i criteri ambientali nella conduzione degli appalti pubblici di beni, servizi e lavori specificati.

LUSSEMBURGO

Linee guida (Oekologischer Leitfaden) per le opere di edilizia sostenibile e l'uso dei prodotti da costruzione.

-

-

MALTA

Piano nazionale d'azione sul Gpp, dell'agosto 2011 (in corso di revisione).

Copia e carta grafica, giardinaggio, tessuti, attrezzature IT per ufficio, pulizia, edilizia, trasporti, mobili, ristorazione, produzione combinata di calore ed elettricità, illuminazione pubblica, cellulari, elettricità.

-

	PIANO D'AZIONE NAZIONALE SUL GPP	EMANAZIONE DI CRITERI AMBIENTALI E CATEGORIE DI PRODOTTO INTERESSATE	OBBLIGATORIETÀ
NORVEGIA	Piano nazionale per il Gpp (anni 2007-2010).	Servizi alberghieri, mobili per ufficio, servizi di pulizia, edilizia, tessile, pianificazione edilizia e design, attrezzature Ict, carta per copie, cassette di toner, buste, servizi di stampa, veicoli e trasporti.	Gli enti pubblici locali e nazionali hanno l'obbligo di considerare gli aspetti ambientali e dei costi del ciclo di vita negli appalti pubblici, e devono – per quanto possibile – specificare i requisiti ambientali per gruppi di prodotti prioritari.
PAESI BASSI	Nel Piano nazionale d'azione per lo sviluppo sostenibile sono inclusi alcuni obiettivi specifici per il Gpp (anno 2003). Obiettivo di arrivare al 100 % di acquisti verdi entro il 2015.	45 gruppi di prodotti: servizi di pulizia, edifici, luce e gas, apparecchiature IT, ristorazione e di catering, mobili, toner, apparecchiature per elaborazione di immagini, servizi di stampa, forniture per ufficio, carta, illuminazione pubblica, abbigliamento da lavoro, 6 set per i trasporti, servizi Ict e apparecchiature audiovisive, elettrodomestici da cucina, prodotti per ufficio, impianti per il controllo del traffico, impianti idrici e di trattamento dei fanghi, opere infrastrutturali (costruzione, terra lavori, preparazione del sito e di bonifica, manutenzione, demolizione), fognature, cavi, fiori, manifestazioni e strutture ricettive.	Il governo centrale è vincolato da una mozione del parlamento. I governatori locali sono vincolati da accordi presi.
POLONIA	Il terzo Piano nazionale per il Gpp per il periodo 2013-2016, del 3 aprile 2013.	-	-
PORTOGALLO	Strategia nazionale sul Gpp per il 2008-2010, del 2007. È in attesa di approvazione una nuova strategia.	Edilizia, trasporti, energia, attrezzature per ufficio, apparecchiature IT, materiali per ufficio tra cui carta, prodotti per la pulizia, servizi di manutenzione per gli edifici pubblici.	-
ROMANIA	Disegno di legge che stabilisce quadro giuridico del Gpp, in fase di consultazione.	-	-
SLOVACCHIA	Piano nazionale d'azione Gpp per il 2011-2015 (in aggiornamento per il periodo 2016-2020).	Prodotti e servizi di pulizia, costruzioni, carta grafica e per copia, elettricità, ristorazione, mobili, apparecchiature per immagini, attrezzature IT per uffici, tessile, trasporti.	-
SLOVENIA	Piano nazionale sul Gpp, del 21 maggio 2009.	Carta, elettricità, apparecchiature per ufficio, mobili, trasporti, alimentare e della ristorazione, edilizia, pulizia.	-
SPAGNA	Piano nazionale sul Gpp, del 21 gennaio 2008.	Costruzione e manutenzione, energia, trasporti, apparecchiature per ufficio, carta e pubblicazioni, mobili, prodotti e servizi per la pulizia, eventi.	Decreto del 2015 in fase di approvazione: contiene misure per l'uso obbligatorio dei criteri ambientali.
SVEZIA	Piano nazionale d'azione, dell'8 marzo 2007.	Veicoli e trasporti, informatica e telecomunicazioni, servizi di pulizia e lavanderia, attrezzature da ufficio, mobili e tessuti, assistenza ospedaliera, servizi di ristorazione e di catering, illuminazione interna, costruzione, edificio scolastici (senza sostanze tossiche), giocattoli, piumoni, materassi.	Obbligatorio per gli organi governativi acquisto/leasing di auto e taxi ecologici.
REGNO UNITO	<ul style="list-style-type: none"> Greening Government Commitments: indica la policy per il governo riguardo a "Greening operations" e appalti. Scottish Government Sustainable Procurement Action Plan. Welsh Assembly Government's Procurement Policy. Northern Ireland's plan. 	12 categorie per circa 60 prodotti: costruzioni, materiali da costruzione, prodotti per la pulizia, materiale elettrico, prodotti alimentari e della ristorazione, mobili, orticoltura, attrezzatura Ict per ufficio, carta, tessuti, trasporti, prodotti a base d'acqua.	-
SVIZZERA	-	Non indicati	-

Questo articolo è stato realizzato grazie al sostegno di Viscolube.

Ma questa panoramica è anche utile per provare a immaginare il livello di realizzazione di una società *full Gpp*, caratterizzata cioè da un mercato globale fortemente connotato da una scelta pubblica in parte “forzata” verso prodotti e servizi a minor impatto ambientale. Tanto per fare qualche esempio, una società nella quale l’illuminazione pubblica sia solo

ad alto rendimento, nella quale gli edifici pubblici posseggano elevati standard di sostenibilità ambientale (dalla progettazione alla costruzione e manutenzione), nella quale per l’arredamento di uffici e scuole vengano scelti prodotti riciclati e privi di sostanze nocive. E nelle mense scolastiche siano somministrati cibi biologici e a filiera corta. Ci arriveremo? ●

L’obbligatorietà del Gpp in Italia

In Italia, l’obbligatorietà del Gpp è arrivata con il recepimento del “pacchetto direttive appalti” (direttive 2014/24/Ce, 2014/24/Ce e 2014/25/Ce) avvenuta con il Dlgs 50/2016 entrato in vigore il 20 aprile 2016: il nuovo “Codice appalti”. Questa norma impone a tutte le pubbliche amministrazioni⁵ (art. 34) di inserire i criteri ambientali minimi (ovvero i Cam adottati dal ministero dell’Ambiente) nella documentazione progettuale e di gara, secondo soglie minime fissate. I Cam si riferiscono a ciascuna categoria di acquisto di prodotti e servizi e riportano le modalità che la Pa deve seguire per rendere *green* i propri acquisti: integrazione nell’oggetto dell’appalto, requisiti dei candidati, specifiche tecniche che il prodotto o il servizio devono possedere per essere considerati ecosostenibili, criteri di verifica

dei requisiti fissati da parte della stazione appaltante. Un ruolo centrale è dato all’offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del rapporto qualità/prezzo, valutata sulla base di criteri oggettivi tra i quali sono compresi quelli ambientali e sociali o sulla base del costo che consideri però il costo del ciclo di vita, Lcc (artt. 94 e ss.). Grande importanza è affidata alle certificazioni ambientali di prodotto, che possono essere imposte dalla stazione appaltante o accettate come mezzo di prova, ma solo a condizione che assolvano agli elevati requisiti di attendibilità posti dall’articolo 69. Nella tabella che segue si riportano i criteri ambientali minimi emanati dal ministero dell’Ambiente, con specifico riferimento e soglia minima di applicazione imposta.

5. Amministrazioni dello Stato, enti pubblici territoriali, altri enti pubblici non economici, organismi di diritto pubblico, associazioni, unioni, consorzi.

CATEGORIA	DECRETO	SOGLIE MINIME DI APPLICAZIONE
Illuminazione pubblica	Dm del 23/12/2013 in fase di revisione	100%
Apparecchiature elettroniche per ufficio	(Dm 13/12/2013)	
Servizi energetici per edifici	Dm del 7/3/2012	
Edilizia	Dm del 28/12/2015	
Servizio di gestione dei rifiuti urbani	Dm del 13/2/2014	50% fino al 2016 62% nel 2017 71% nel 2018 84% nel 2019 100% dal 2020 (Dm 24 maggio 2016)
Servizio di gestione del verde pubblico	Dm del 13/12/2013	
Arredo urbano	Dm del 5/2/2015	
Carta in risme	Dm del 12/10/2009, agg. Dm 4 aprile 2013	
Servizi di pulizia e la fornitura di prodotti per l’igiene	Dm del 24/5/2012	50%
Arredi per ufficio	Dm del 22/2/2011 in fase di revisione	
Cartucce per stampanti	Dm del 13/2/2014	
Prodotti tessili	Dm del 22/2/2011 in fase di revisione	
Ausili per incontinenza	Dm del 28/12/2015	
Veicoli adibiti al trasporto su strada	Dm del 8/5/2012	
Aspetti sociali negli appalti	Dm del 6/6/2012	anche < 50%
Servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari	Dm del 27/5/2011	