

Il GPP per le amministrazioni comunali: analisi di un caso di studio per la definizione di una metodologia di redazione del piano

*Domenica Rutigliano nrutigliano@eco-logicasrl.it, Claudia Attanasio, Massimo Guido,
Antonella Lomoro – ECO-logica S.r.l. Bari
Daniela Zizzi – Comune di Cisternino, Brindisi*

Riassunto

Il Green Public Procurement è uno strumento che permette di ‘rendere verdi’ gli acquisti pubblici adottando criteri ambientali nelle procedure d’acquisto degli enti locali e della Pubblica Amministrazione. L’introduzione di criteri di sostenibilità nelle procedure di acquisto tese all’approvvigionamento di beni e servizi per una pubblica amministrazione è di carattere volontario, secondo un orientamento generale fornito dalla Comunità Europea. La Regione Puglia ha stabilito che le amministrazioni debbano approvare un Piano di azione di durata triennale per introdurre criteri ambientali nei loro acquisti. Si analizza il Piano Triennale per gli acquisti verdi del Comune di Cisternino nella provincia di Brindisi come caso di studio per la proposta di un metodologia operativa di redazione del piano per una piccola amministrazione locale.

Summary

The Green Public Procurement is a tool that allows the “greening” of government spending, by adopting environmental criteria in the acquisition procedures of local institutions and public administrations. According to a general guidance provided by the European Community, the introduction of sustainability criteria, in the acquisition procedures aimed at the supply of goods and services for a government is of a voluntary character. The Region of Puglia has established that the institutions should approve a plan of action with a duration of three years, with the aim of introducing environmental criteria into their purchasing. The three year plan for green purchasing is being analyzed in the municipality of Cisternino in the province of Brindisi, as a case study for the proposal of an operational methodology of drafting a plan for a small local administration.

1. Introduzione

Green Public Procurement vuol dire, letteralmente, appalti pubblici verdi, ovvero tenere conto degli aspetti ambientali al momento dell’acquisto di beni, servizi o lavori. Mettere in pratica il Green Public Procurement significa: rivedere le procedure per l’acquisto dei beni e servizi e per la realizzazione delle opere, non limitandosi a tenere conto del loro costo monetario ma anche degli impatti ambientali che questi possono generare nel corso del ciclo di vita. Il GPP è quindi lo strumento che permette di sostituire i prodotti e i servizi esistenti con altri a minore impatto sull’ambiente.

Il GPP può giocare un ruolo fondamentale, dal lato della domanda, per sostenere la produzione di beni e servizi verdi, fungere da traino nel processo di gestione ecologica e nel riordino dei consumi verso prodotti più verdi, e servire, contemporaneamente, da modello di buon comportamento per le imprese, le istituzioni private e i cittadini, dando quindi un contributo positivo alla protezione ambientale.

Gli enti locali, trasferendo la loro capacità d'acquisto su prodotti a impatto ambientale ridotto ed includendo i criteri ambientali nelle procedure d'acquisto, hanno quindi la possibilità concreta di orientare il mercato, così da:

- ridurre gli impatti sull'ambiente delle proprie attività (beneficio diretto);
- spingere le imprese a produrre beni con migliori prestazioni ambientali (Beneficio indiretto);
- fornire un modello di comportamento responsabile verso l'ambiente, aumentando così una "responsabilità sociale" (Beneficio addizionale).

L'importanza della sostenibilità ambientale all'interno delle società civili, e l'attenzione verso le risorse naturali, che possono essere salvaguardate con l'utilizzo di beni e servizi realizzati con materiale riciclato, sono alla base dell'invito della Commissione Europea agli Stati Membri ad adottare Piani d'Azione Nazionali per il GPP entro il 2006, contenuto nella Comunicazione (COM(2003) 302) "Politica integrata dei prodotti – sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale".[1]

All'inizio del 2008 solo 14 Stati membri avevano adottato piani di azione nazionali [2]. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare, seguendo le indicazioni sviluppate nella Comunicazione COM(2003) 302, e in applicazione del comma 1126, articolo 1, della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) [3], ha elaborato il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione" [4], adottato con il Decreto Interministeriale n. 135 dell'11/4/2008.

Da un'indagine svolta dal Ministero dell'Ambiente emerge che il GPP è poco conosciuto: è pressoché assente a livello applicativo nei piccoli comuni (il 54% dichiara di non averne mai sentito parlare) mentre è scarsamente diffuso nei comuni medi dove il 51,9% è a conoscenza del GPP solo a livello generale. Solo presso i comuni con più di 50.000 abitanti si arriva al 27,6% che ne ha una conoscenza applicativa.[5].

In questo contesto la Puglia con L.R. n. 23/2006, ha stabilito "norme per promuovere l'introduzione di criteri di eco-efficienza e sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche" (art. 1).[6].

2. Relazione

Il Comune di Cisternino è tra i primi comuni della Puglia ad aver approvato un Piano d'azione triennale per gli acquisti verdi previsto dalla Legge Regionale 23/2006. Il comune ha scelto di predisporre il proprio "Piano triennale per gli acquisti verdi" al fine di introdurre criteri di eco-efficienza e sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi.

La redazione del Piano triennale prevede le seguenti azioni:

- Indagine preliminare di acquisizione di dati e informazioni sull'ente;
- Redazione del Piano degli acquisti verdi;
- Presentazione in bozza del piano, quale approccio partecipativo;
- Redazione del documento definitivo.

2.1. Indagine preliminare

L'indagine preliminare è partita da un'analisi approfondita dei prodotti e servizi approvvigionati dal comune e all'individuazione degli impatti ambientali di ciascuno di essi, in modo da formare una gerarchia di prodotti e servizi cui applicare il GPP, definite "Categorie GPP". Inoltre si sono fissati gli obiettivi di Piano al fine di raggiungere nel corso dei tre anni di appli-

cazione almeno il 30% di acquisti di prodotti e servizi eco-compatibili e a ridotto impatto ambientale.

Per l'individuazione dei fabbisogni dell'amministrazione comunale si è effettuata un'analisi economica sugli esercizi 2006, 2007 e previsionale 2008. Al fine di effettuare una classificazione e un'analisi dei costi, i dati sono stati acquisiti dai seguenti documenti contabili, prelevati presso la ragioneria del comune: Conto del Bilancio Esercizio 2006 e 2007; Bilancio di previsione esercizio 2008; Programma triennale delle opere pubbliche 2009/2011. È stato individuato inoltre il quadro normativo di riferimento ed i principali strumenti conoscitivi per l'individuazione dei criteri ecologici, nonché l'ambito di intervento e le priorità.

Una strategia di GPP dovrebbe cercare di evitare acquisti non necessari attraverso una revisione dell'effettiva necessità del prodotto e attraverso la ricerca di altre soluzioni; occorre identificare le modalità con cui il reale bisogno o la funzione richiesta possano essere soddisfatti da prodotti o servizi alternativi con il minore impatto ambientale.

La fase di indagine mira ad analizzare le particolari necessità del Comune per offrire, con la redazione del Piano d'Azione, l'approccio e le soluzioni più rispondenti alle esigenze emerse. Gli step definiti nel corso dell'indagine preliminare sono stati:

- Analisi del quadro normativo di riferimento;
- Definizione dei principali strumenti conoscitivi per individuare i criteri ecologici;
- Individuazione dei fabbisogni dell'amministrazione e scelta del tipo di prodotto/servizio;
- Individuazione delle priorità di intervento;
- Selezione dei prodotti / servizi cui applicare il GPP;
- Studio di fattibilità e analisi costi benefici degli interventi.

L'analisi economica ha inizio classificando tutti i costi dei bilanci economici, dei 3 anni presi in considerazione, in 5 tipologie di spese: 1) Erogazione servizi, 2) Acquisto beni di consumo, 3) Acquisto beni durevoli (beni mobili), 4) Lavori pubblici, 5) Personale e altre spese.

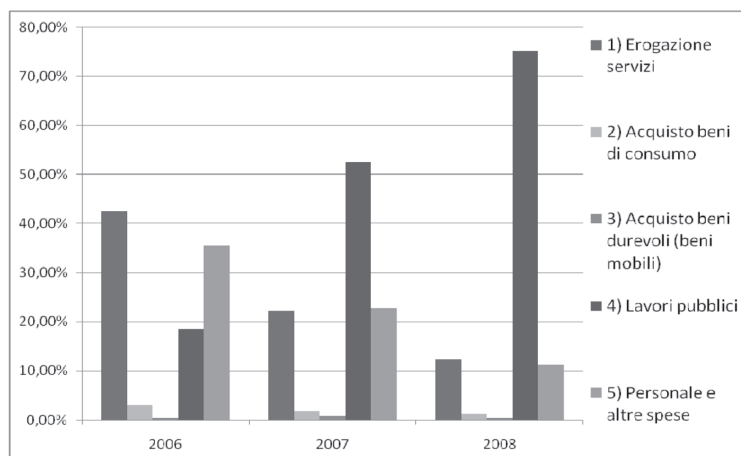


Fig. 1 – Incidenza percentuale delle tipologie di spesa nei tre esercizi.

La legge regionale n. 23 del 01/08/2006 all'art. 4 comma 1, stabilisce che le amministrazioni devono approvare un "Piano d'Azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di beni e servizi volti a definire l'obiettivo di riconversione al termine del triennio di almeno il 30% delle proprie forniture.", pertanto, dall'analisi economica è stata esclusa la tipologia di

spesa “Personale e altre spese”, in quanto ad essa non possono essere applicati “procedure d’acquisto con criteri ambientali” e quindi è fuori dalla nostra analisi.

Quindi nell’analisi economica rientrano solo le seguenti tipologie di spesa: Erogazione di servizi, Acquisto di beni di consumo, Acquisto di beni durevoli, Lavori pubblici.

Per ogni tipologia di spesa, sono state identificate delle sottocategorie di spesa (individuate dai bilanci dei 3 anni), come riportato in Tab.1.

Per definire le categorie GPP su cui impostare il piano, è stato scelto come base l’ultimo bilancio approvato e Progr. delle opere pubbl. Sono state individuate 9 categorie rientranti nei settori di intervento per il GPP, selezionate tra le sottocategorie di costo, tenendo conto dei seguenti parametri: Impatti ambientali e Volumi di spesa pubblica.

1. Erogazione di servizi	2007	2008	2. Beni di consumo	2007	2008	
Smaltimento e raccolta rifiuti	44,25%	36,52%	Cancelleria	30,77%	26,86%	
Pulizia locali	3,28%	3,93%	Fornitura gratuita libri scolastici	11,19%	8,09%	
Manutenzione aree verde pubblico	2,92%	2,58%	Carburanti e lubrificanti	40,33%	14,43%	
Manutenzione strade e semafori	0,61%	2,19%	Rappresentanza	11,31%	2,50%	
Trasporto alunni e refezione	6,37%	6,92%	Acquisti per verde pubblico e strade	3,99%	21,31%	
Servizi cimiteriali	1,52%	1,02%	Altri beni di consumo	2,41%	26,81%	
Servizi sociali	11,65%	11,80%	TOTALE Acquisto beni di consumo:	100,00%	100,00%	
Manutenzione beni demaniali	0,96%	0,90%	3. Beni durevoli	2007	2008	
Corsi di formazione	0,79%	0,47%	Arredi e attrezzature informatiche	12,00%	0	
Manutenzione rete illuminaz. pubblica	1,12%	0,32%	Automezzi	42,00%	12,00%	
Manutenzione software e hardware	2,80%	1,07%	Informatizzazione generale	46,00%	88,00%	
Illuminazione pubblica	9,53%	7,03%	TOTALE Beni durevoli:	100,00%	100,00%	
Posta, telefono e telegrafo	1,76%	1,83%	4. Lavori pubblici	2009	2010	2011
Premi assicurativi	1,15%	1,30%	Verde e Ambiente	5,80%	24,05%	25,77%
Riscossione dei tributi	4,00%	2,28%	Beni demaniali e altri edifici pubblici	27,69%	10,86%	22,69%
Acqua, luce e gas	5,92%	5,24%	Strade e opere pubbliche	29,25%	48,54%	51,54%
Altri servizi	1,39%	14,61%	Impianti	37,27%	16,55%	0,00%
TOTALE Erogazione servizi:	100,00%	100,00%	TOTALE Lavori pubblici:	100,00%	100,00%	100,00%

Tab. 1 – Incidenza percentuale delle sottocategorie di spesa.

Gli impatti ambientali sono stati valutati con riferimento alle fasi di produzione, uso/erogazione e smaltimento del bene/servizio secondo un approccio di tipo Life Cycle Assessment (LCA). Dall’analisi dei fabbisogni del comune, sono state definite le seguenti categorie di intervento o categorie GPP:

1. arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per archivi e sale lettura)
2. edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade);
3. gestione dei rifiuti;
4. servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano);
5. servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa);
6. elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d’ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione);
7. cancelleria (carta e materiali di consumo);
8. servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l’igiene);
9. trasporti e refezione (mezzi e servizi di trasporto, Sistemi di mobilità sostenibile, mensa scolastica).

Il Comune dovrà nel triennio 2009-2011 effettuare acquisti, forniture e lavori per le 9 categorie individuate, pari al 30% delle spese impegnate per le forniture di beni e servizi e per i lavori nell'anno precedente.

Nella figura 2 è indicato il programma in termini di percentuale di conversione degli acquisti del Comune.

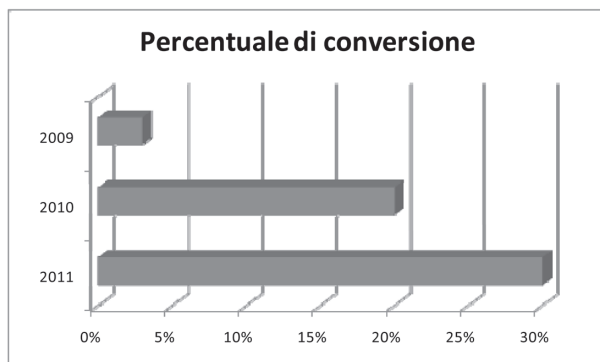


Fig. 2 – Percentuale di conversione nel triennio.

2.2. Redazione del Piano degli acquisti verdi

Il Piano d'azione intende raggiungere i seguenti obiettivi: Ottimizzazione della resa del prodotto o servizio; Riduzione dell'uso di risorse naturali; Riduzione della produzione dei rifiuti; Riduzione dell'emissione degli inquinanti; Riduzione dei rischi ambientali.

Il Piano di azione degli acquisti verdi contiene:

- check list per la raccolta delle informazioni sui beni e servizi acquistati dall'ente;
- matrici per l'identificazione degli impatti ambientali dei beni e servizi acquistati dall'ente, che permettono di identificare gli impatti lungo il ciclo di vita;
- matrici di valutazione degli impatti ambientali dei beni e servizi acquistati dall'ente, che permettono di costruire gerarchie in base all'impatto lieve, medio, elevato;
- prescrizioni organizzative e metodologiche in generale;
- criteri ambientali del prodotto/servizio;
- indicazione dei criteri minimi ambientali da applicare nelle procedure di acquisto;
- indicazione delle capacità tecniche dei concorrenti;
- definizione dei criteri di aggiudicazione dell'appalto.

2.3. Presentazione del Piano degli acquisti verdi

Il comune di Cisternino ha ritenuto opportuno che tra i fattori di successo di adozione del Piano di acquisti verdi, ci fosse l'attività di comunicazione che coinvolgesse i cittadini e lo staff comunale. Per questo, la condivisione del Piano è stata effettuata attraverso un seminario rivolto ai dirigenti e dipendenti comunali, in cui è stato illustrato il Piano degli acquisti verdi e chiariti alcuni aspetti relativi agli acquisti e alle forniture. Inoltre, grande importanza verrà data all'attività di monitoraggio, considerata l'opportunità per individuare e seguire un campione ristretto e per valutare più puntualmente le problematiche connesse all'attuazione del GPP e all'efficacia degli interventi adottati dai singoli settori comunali. Il monitoraggio dovrà essere funzionale a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi individuati nel Piano degli acquisti verdi e dei singoli obiettivi per le categorie di intervento.

2.4. Criteri per definire un “Prodotto verde”

Fino ad oggi il potenziale del GPP è stato sfruttato solo parzialmente. Uno degli ostacoli principali a un maggiore utilizzo di tale tipo di appalti è la scarsità di criteri ambientali stabiliti per i prodotti/servizi e l'insufficienza di meccanismi per pubblicizzarli [2]

Per rintracciare le caratteristiche di preferibilità ambientale di prodotti, servizi e lavori, è possibile in molti casi avvalersi di ricerche e studi già svolti a livello nazionale ed internazionale. Ci si può avvalere di una serie di strumenti conoscitivi che garantiscono informazioni sul ciclo di vita sulla base dei quali è possibile selezionare e individuare le caratteristiche ecologiche dei beni e servizi acquistati. [4]

Gli strumenti disponibili possono essere ricondotti alle seguenti categorie:

- Etichette ambientali di Tipo I (Norma ISO 14024), es. EU Eco-label)
- Etichette ambientali di Tipo II (Norma ISO 14021, es. Energy Star)
- Dichiarazioni Ambientali di Prodotto (Norma ISO 14025)
- Marchi ed etichettature obbligatori
- Certificazioni di sistemi di gestione ambientale di attività e servizi influenti sulle caratteristiche del prodotto acquistato (es. certificazioni di gestione ambientale delle foreste, come FSC e PEFC).

Le etichette rappresentano nell'ambito del GPP uno dei riferimenti principali per l'individuazione di criteri afferenti alle tipologie di prodotti che ne sono oggetto; i criteri ambientali previsti da Etichette di Tipo I possono essere infatti utilizzati come requisiti ambientali e il possesso dell'etichetta come mezzo di prova [4].

Quando non sono individuati prodotti con marchio ambientale, è possibile cercare di selezionare materiali e prodotti che rispettano criteri prestazionali ambientali quali:

- la riduzione degli impatti sugli habitat e sulle rispettive risorse;
- la riduzione del consumo di energia;
- la riduzione delle sostanze tossiche o inquinanti rilasciate nell'ambiente;
- la riduzione dell'uso di sostanze pericolose;
- informazioni che consentano al consumatore di usare il prodotto in maniera efficiente, riducendo al minimo l'impatto ambientale complessivo e fornendo informazione sulla gestione dei rifiuti.

Le certificazioni dei sistemi di gestione ambientale secondo il Regolamento EMAS o la Norma ISO 14001 infine possono essere utilizzate, oltre che in fase di selezione in un bando di servizi come un mezzo per valutare la capacità tecnica durante l'esecuzione del servizio stesso, anche nella scelta di un determinato prodotto, qualora sia realizzato da una azienda certificata.

Riassumendo un prodotto potrebbe essere definito “verde” se soddisfa questi criteri:

1. prodotti con marchio di qualità ambientale dell'unione europea ECOLABEL;
2. prodotti con marchio di qualità ambientale di stati membri dell'unione europea oppure di organismi nazionali e internazionali;
3. prodotti non certificati in modo formale, che, secondo un approccio basato sul ciclo di vita, presentano comunque specifiche caratteristiche ambientali;
4. prodotti realizzati da aziende con sistemi di gestione ambientale, registrate EMAS, e/o certificate ISO14001.

3. Conclusioni

Il comune di Cisternino, di soli 12.000 abitanti, attraverso l'adozione di un Piano triennale di acquisti verdi si identifica in un'ottica di crescita “che vuole partire dal piccolo”. Le pubbliche amministrazioni hanno un potere d'acquisto pari a circa il 12% del PIL nell'UE, mentre raggiunge il 17% del PIL in Italia. Queste cifre mettono in evidenza la grande importanza quantitativa del settore. L'applicazione del GPP su vasta scala è in grado di presentare una domanda

aggregata capace di influenzare e indirizzare il mercato, ma questo non potrebbe accadere se non partendo dal “piccolo”.

Bibliografia

[1] Commissione Europea, COM(2003)302 del 18/6/2003 Politica integrata dei prodotti – sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale

[2] Commissione Europea COM(2008) 400 del 16/7/2008 Appalti pubblici per un ambiente migliore

[3] Stato Italiano, Legge 27 dicembre 2006 n. 296 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato (Finanziaria 2007)”

[4] Ministero dell’Ambiente e delle Tutela del Territorio e del Mare “Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione”, Decreto Interministeriale n. 135 dell’11 Aprile 2008

[5] Ministero dell’Ambiente e delle Tutela del Territorio, Acquisti verdi per la Pubblica Amministrazione: stato dell’arte, evoluzione normativa e indicazioni metodologiche, settembre 2006

[6] Regione Puglia, Legge Regionale n. 23 del 01/08/2006 “Norme regionali per la promozione degli acquisti pubblici ecologici e per l’introduzione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche”.