



Workshop Green Public Procurement

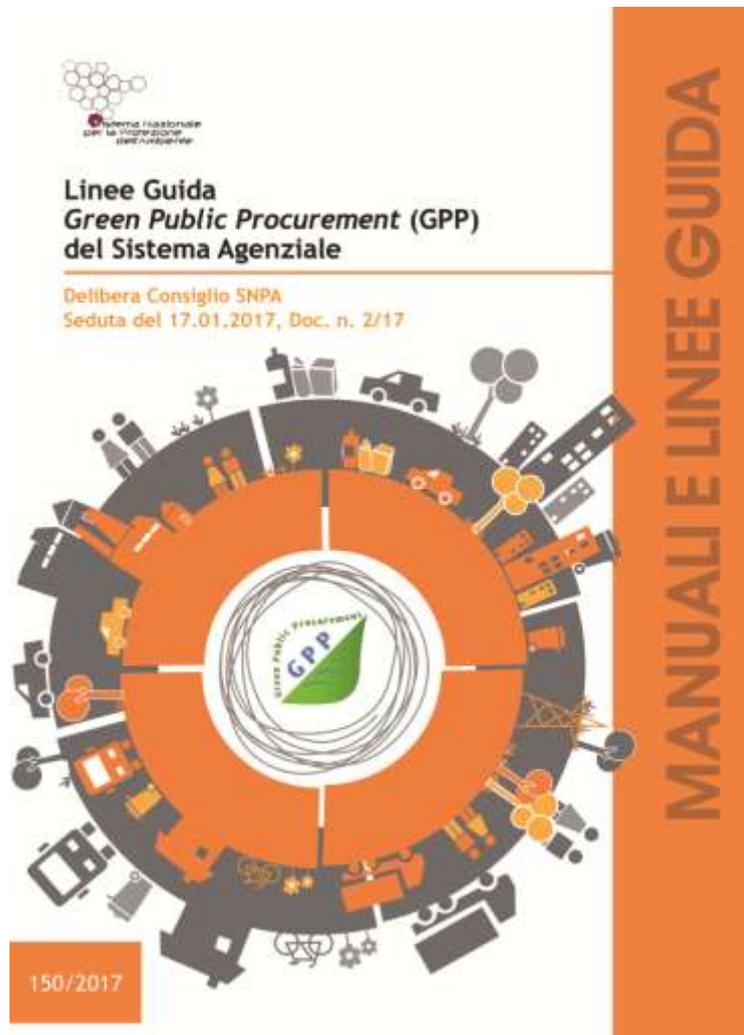
Patrizia De Luca

Componente ISPRA del Comitato PAN GPP

Le linee guida GPP del SNPA nel contesto normativo di riferimento

Cagliari, Parco Molentargius Saline

26 e 27 ottobre 2017



VINCOLANTI
 in quanto al SNPA
 è riconosciuta la
 facoltà di adottare
 norme tecniche
 vincolanti per il
 Sistema stesso
 (cfr. art. art. 4 c. 4
 della l. 132/16)

elaborate nell'ambito delle
 attività previste dal
 Piano Triennale SNPA
 2014 – 2016



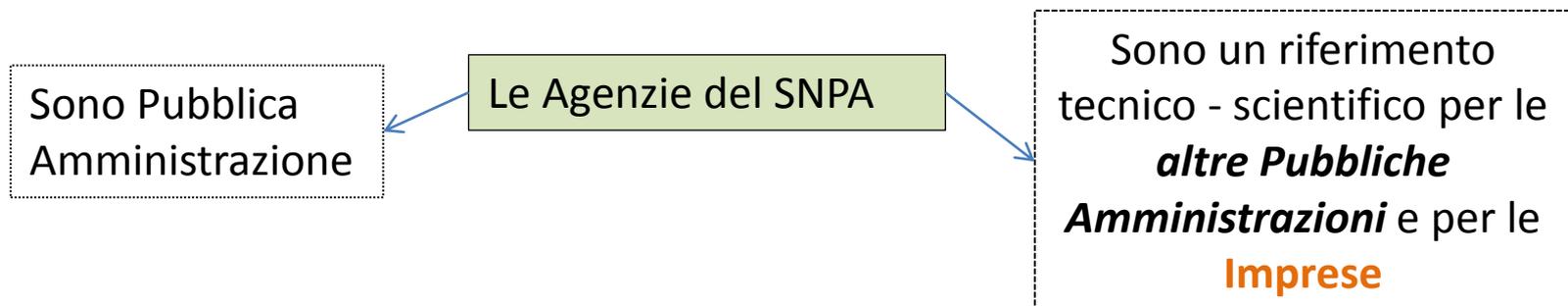
Menzione Speciale del "Premio
 Confraverde ed.2017 .
 Perché attraverso l'adozione
 delle linee guida GPP è stata
 adottata la **migliore politica di
 GPP** in pubbliche
 amministrazioni medio-grandi
 per la proposta operativa ed
 efficace di diffusione di impegni
 e modelli per il GPP tra i
 soggetti della Rete.

LINEE GUIDA

Green Public Procurement (GPP)

DEL SISTEMA AGENZIALE

Le linee guida del SNPA , partendo dai compiti attribuiti dalla vigente normativa al sistema agenziale, hanno stabilito che ciascuna Agenzia del SNPA si impegni non solo ad adempiere agli obblighi normativi previsti dal nuovo Codice dei contratti pubblici, ma ad attuare tali adempimenti nell'ambito di una più ampia strategia di consumo sostenibile.



GPP

Ruolo e compiti attribuiti al SNPA

SNPA (ISPRA e le Agenzie ambientali) partecipa al "Comitato di Gestione" del PAN GPP

“Piano d’Azione per la sostenibilità dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione” è stato adottato D.M. 11 aprile 2008 (ed è stato successivamente aggiornato con il D.M. 10 aprile 2013).

Come stabilito dal PAN i compiti del "Comitato di Gestione" riguardano:

- la programmazione delle attività di **definizione dei criteri ambientali minimi**, il coordinamento ed esecuzione dell’attività di definizione delle Proposte di criteri ambientali minimi
- la formulazione di eventuali proposte e l’attivazione di **iniziative** per favorire il raggiungimento degli obiettivi ivi previsti (attività di comunicazione, divulgazione, formazione ecc.);
- l’individuazione di soluzioni nel caso si presentino criticità in sede attuativa;
- la formulazione di proposte per il perfezionamento del monitoraggio;
- la formulazione di proposte e/o la realizzazione di studi o ricerche su: LCA, LCC, etichette ambientali, anche di filiera, strumenti fiscali ed economici, metodologie per la valutazione dei benefici ambientali derivanti dall’applicazione dei Criteri Ambientali minimi, calcolo degli impatti ambientali risparmiati grazie al PAN GPP.

Il PAN GPP attribuisce alla rete agenziale anche uno specifico ruolo nelle azioni di comunicazione e formazione.

Al punto 6.3 del PAN GPP, revisione 2013 è previsto “*Le Regioni e le Centrali di committenza sono invitate a contribuire alle **azioni di comunicazione sul PAN GPP e sui criteri ambientali minimi** attraverso i propri siti web.*

Per promuovere l’applicazione dei Criteri Ambientali Minimi si attiveranno altri strumenti, iniziative di comunicazione ed eventi di formazione, anche in collaborazione con i soggetti e le reti di autorità locali che seguono il GPP, tra cui le Agenzie ambientali, in linea con i compiti istituzionali propri di diverse Agenzie relativamente alla promozione e diffusione degli strumenti di certificazione ambientale di processo e di prodotto”

E' previsto, inoltre, un ruolo specifico del sistema agenziale in relazione alle attività di consultazione e confronto con i “**soggetti interessati**” dalle azioni previste dal Piano d'azione nazionale (PAN GPP).

Al punto 6.2 del PAN GPP, revisione 2013 è specificato che : “*Si prevedono inoltre tavoli specifici su ciascuna categoria affrontata attivati con le associazioni di categoria di riferimento e con le Agenzie dell’Ambiente (ISPRA, ARPA, APPA) allo scopo di garantire una più ampia e **capillare diffusione delle informazioni sui CAM sia lato imprese che istituzioni pubbliche***”.

21 settembre 2017

Protocollo d'intesa tra il MATTM e la Conferenza delle Regioni e Province autonome disciplina la collaborazione tra le parti per attuare misure omogenee nel settore degli appalti pubblici verdi.

Nel testo del protocollo viene esplicitamente individuato uno specifico ruolo del SNPA su aspetti tecnico-specialistici e in tema di formazione e diffusione del GPP . Inoltre, è riconosciuto un ruolo di coordinamento al SNPA per l'attuazione del protocollo.

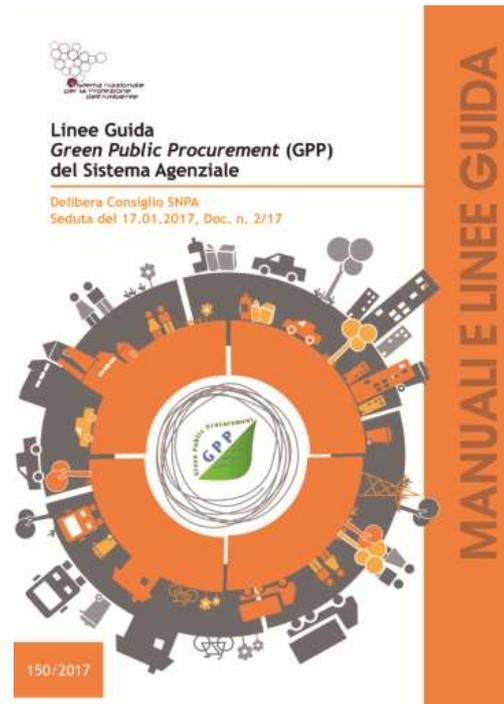
- nelle premesse all'ultimo punto è riportato il riferimento alle **specifiche funzioni del Sistema**
- nei considerato penultimo punto è riconosciuto il ruolo del SNPA su **aspetti tecnico-specialistici** e in tema di formazione e diffusione del GPP: *e Parti ritengono che le ARPA, in relazione a quanto previsto dall'art.3 della citata legge di "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale" (L. 132/2016), unitamente a ITACA quale organo tecnico della Conferenza Stato-Regioni, possano svolgere un ruolo importante su aspetti tecnico-specialistici e in tema di formazione e diffusione del GPP, **sia nei confronti delle pubbliche amministrazioni che degli operatori economici;***
- nell'art.2 (Regole generali di organizzazione ed attuazione del protocollo) è riconosciuto **un ruolo di coordinamento al SNPA per l'attuazione del protocollo. E' istituito il Tavolo di Coordinamento costituito dai rappresentanti dei competenti uffici del Ministero, dai rappresentanti designati da ciascuna Regione aderente al presente protocollo e da un rappresentante del Sistema Nazionale di cui alla citata Legge 132/2016.**

L'esplicita individuazione del ruolo del SNPA risulta strategica. L'accordo stipulato il 21 settembre sarà, infatti, la **cornice** nell'ambito della quale saranno gestite le risorse finanziarie stanziata nel **PON GOVERNANCE** e Capacità istituzionale 2014/2020, a favore delle **azioni di comunicazione e promozione del GPP previste nell'AZIONE 1.3.3. (NON E' SCONTATO)**

ATTENZIONE:

Fino ad oggi le REGIONI "non sempre" hanno coinvolto le ARPA nelle attività del GPP. Il protocollo d'intesa del settembre 2017 induce /consente alle Regioni di coinvolgere le ARPA ma non le obbliga. Risulta, pertanto, fondamentale consolidare e continuare le attività del SNPA in materia di acquisti verdi, **aumentare la COMPETENZA TECNICA** specifica dei tecnici del SNPA **rendendola omogenea sull'intero territorio nazionale**, per consentire una più forte agibilità a livello ISTITUZIONALE per esigere il coinvolgimento.

Torniamo alle LINEE GUIDA Green Public Procurement (GPP)



L'attuazione del GPP interessa più funzioni all'interno dell'ente ed incide sulle procedure di acquisto e sulle caratteristiche dei lavori, dei beni e dei servizi acquistati.

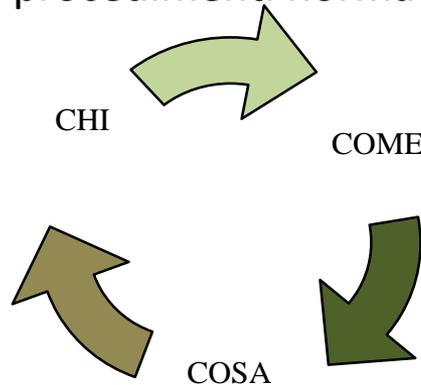
Tale **incidenza trasversale** è ben evidenziata dallo stesso PAN GPP che, nel descrivere le potenzialità dello strumento, afferma che il GPP *“favorisce l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche dell'ente, coinvolgendo in modo trasversale settori che tradizionalmente non si occupano di ambiente (economato) e settori che possono incidere notevolmente sulle performance ambientali dell'ente, quali i trasporti, le infrastrutture e l'edilizia”*.

Dall'approfondimento condotto dei modelli di attuazione della pratica di GPP in Italia emerge quale fattore di criticità l'organizzazione interna degli enti per l'attuazione degli appalti verdi.

Per "organizzazione interna" si intende la rete di funzioni strategiche e di processi interni all'ente che consentono la reale attuazione della pratica del GPP.

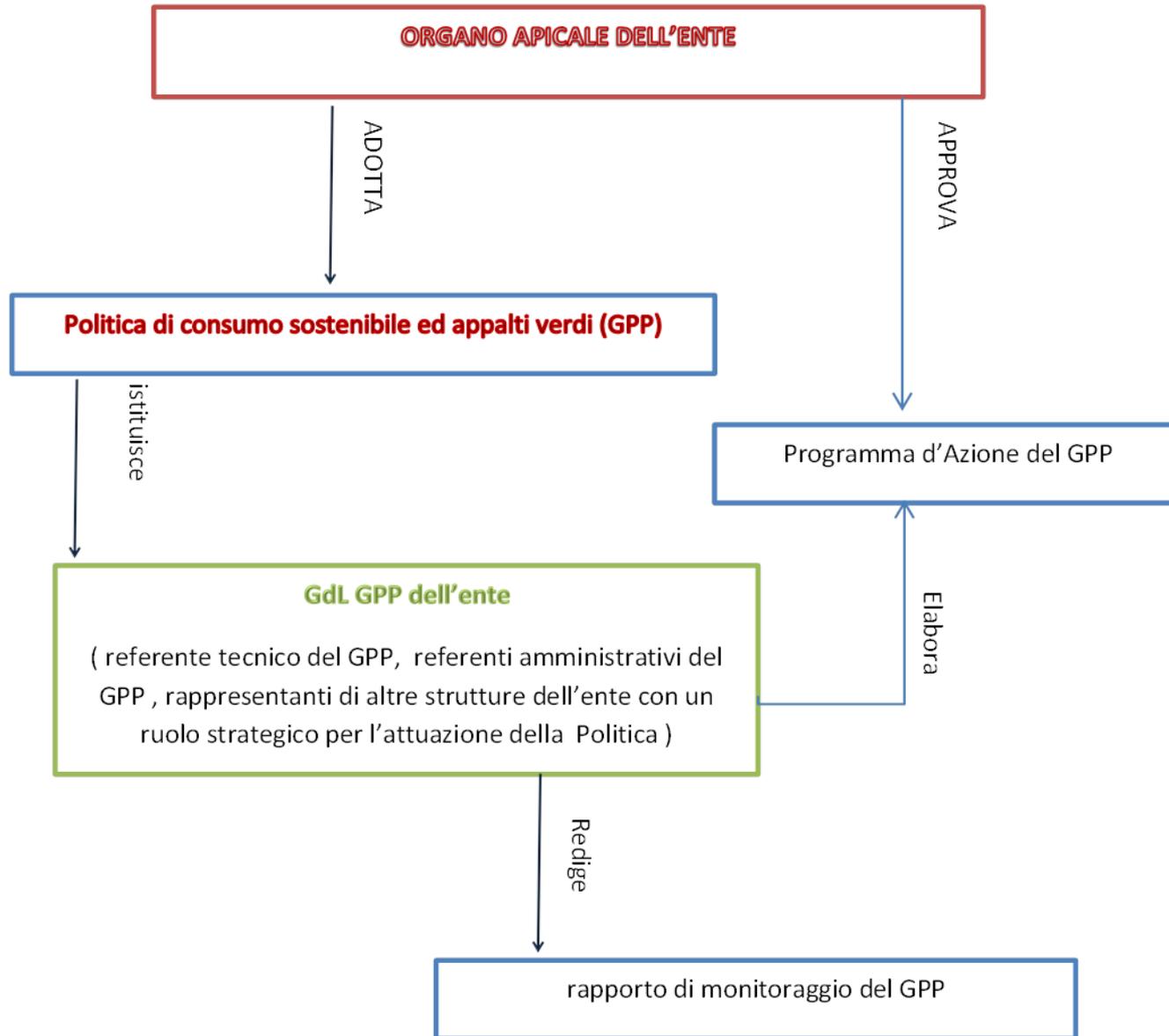
Il MODELLO GPP SNPA è un modello organizzativo che coinvolge non solo i responsabili unici del procedimento e gli addetti alle attività di gare e contratti ma l'intera organizzazione dell'ente

Il modello GPP SNPA si pone l'obiettivo di individuare non solo **COSA** bisogna fare per attuare il GPP, ma anche **COME** e soprattutto **CHI**, ovvero prevede fin dall'adozione della politica l'individuazione delle figure responsabili del processo, individuando precisi impegni in accordo con i procedimenti normati, in ciascun ente, dai rispettivi regolamenti.



L'esigenza di individuare in relazione alle fasi del processo (COME) le figure strategiche del sistema ed i rispettivi compiti (CHI) consente infatti di poter monitorare quantitativamente oltre che qualitativamente l'attuazione delle azioni previste (COSA)

•



POLITICA DI CONSUMO SOSTENIBILE ED APPALTI VERDI (GPP)

Perché?

Il coinvolgimento trasversale di più figure dell'ente, potrebbe generare resistenze all'interno delle organizzazioni e, pertanto, è necessario che il consumo sostenibile, e quindi gli appalti verdi, siano chiaramente recepiti all'interno dell'ente come *un indirizzo dei vertici apicali* finalizzati anche ad adempiere agli obblighi normativi. E' necessario che tale indirizzo individui contestualmente impegni e responsabilizzazioni precise.

ALLEGATO 1: Esempio di politica adottato (ARPA Calabria)

ALLEGATO 2: Esempio di politica adottato (ARPAE Emilia Romagna)

Finalità dell'adozione della politica negli enti del SNPA

- **fornire un indirizzo al personale**, ed in particolare al personale responsabile dell'adozione di determinazioni a contrattare, in modo tale da attuare la piena conformità alla legislazione vigente in materia di appalti verdi ;
- **fornire un indirizzo per migliorare**, nell'ottica della sostenibilità ambientale, gli appalti (beni, servizi, lavori) dell'ente, prevedendo anche percorsi di coinvolgimento e di sensibilizzazione di tutto il personale finalizzati a ridurre gli impatti ambientali dell'ente, l'impegno alla integrazione della politica di consumo sostenibile ed appalti verdi- GPP con altre politiche già in essere (ad esempio della sicurezza e della qualità), ;
- **favorire la diffusione degli strumenti** indicati dalla strategia di consumo e produzione sostenibile, quindi il GPP, ma anche le certificazioni ambientali di processo e prodotto, a livello locale e nazionale mediante la partecipazione dell'ente a gruppi di lavoro sul tema e ad iniziative di informazione e formazione nazionali e regionali.

Impegni assunti con la politica

Nella politica andrebbe previsto esplicitamente l'impegno alla promozione e sviluppo di un sistema interno di **gestione degli appalti orientato alla sostenibilità ambientale**, con particolare riguardo agli ambiti del risparmio energetico e di riduzione dei consumi di materia, della prevenzione dell'inquinamento, della riduzione e del recupero di rifiuti. E' opportuno prevedere, oltre all'impegno alla sensibilizzazione ed al coinvolgimento di tutto il personale, anche l'impegno alla integrazione della politica di consumo sostenibile ed appalti verdi- GPP con altre politiche già in essere (ad esempio della sicurezza e della qualità), l'impegno alla diffusione e promozione del GPP a livello locale e nazionale

Gli obiettivi fissati dalla politica

Una politica coerente con il ruolo ed i compiti assegnati per legge al SNPA dovrebbe adottare obiettivi che comportano un'attuazione di appalti verdi con livelli superiori a quelli resi obbligatori dalla legislazione vigente. In particolare, la politica di consumo sostenibile ed appalti verdi degli enti che costituiscono il SNPA dovrebbe almeno prevedere a partire dal 2016:

- l'applicazione delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali dei criteri ambientali previste nei decreti CAM(in percentuali anche superiori)rispetto a quelle rese obbligatorie dalla vigente normativa l'applicazione dei CAM;
- l'obbligo di inserire nella determinazione a contrattare (di cui all'art.32, comma 2 del D.Lgs.del 18 aprile 2016, n. 50) le **motivazioni** di una eventuale applicazione dei CAM in percentuale **NON superiori** rispetto a quelle rese obbligatorie dalla vigente normativa; si precisa, ad ogni buon fine, che le percentuali non possono in ogni caso essere inferiori a quelle imposte dalla legislazione vigente;
- **l'esecuzione di una documentata analisi dei bisogni** prima dell'effettuazione di ogni appalto, iniziando dalle categorie per le quali vige l'obbligo di inserire i CAM ed estendendola ad altre categorie di appalti; lo scopo di tale analisi è quello di razionalizzare la spesa e ridurre i consumi; **la dichiarazione dell'esecuzione di tale analisi deve essere riportata nella determina a contrattare** (di cui all'art.32, comma 2 del D.Lgs. del 18 aprile 2016, n. 50);
- l'individuazione **di standard di prestazioni ambientali** nell'ambito delle azioni previste dal Programma d'Azione del GPP per specifiche categorie di appalto non ricadenti nelle categorie merceologiche per le quali risultano emanati criteri ambientali **OBBLIGATORI** normati nei corrispondenti decreti CAM, per i quali l'ente adotterà "requisiti ambientali".
- adeguare i regolamenti dell'ente agli obiettivi adottati

NOVITA' DEL MODELLO SNPA

Sulla base degli approfondimenti condotti sui modelli di “atti di organizzazione e di indirizzo” adottati in Italia, si è individuata quale criticità il fatto che la “politica del GPP” ordinariamente si è limitata a fornire obiettivi ed indirizzi, non individuando contestualmente **a chi attribuire nell’organizzazione il compito di applicazione.** Si è ritenuto, pertanto, al fine di rafforzare la “responsabilizzazione” della struttura amministrativa proporre una formulazione degli obiettivi contenente un richiamo forte alla responsabilità dell’attuazione.

RESPONSABILI DELL'ATTUAZIONE DELLA POLITICA

Per l'attuazione della politica è necessario individuare le diverse funzioni competenti (CHI) nell'ambito dell'organizzazione dell'ente.

Responsabili dei centri di spesa

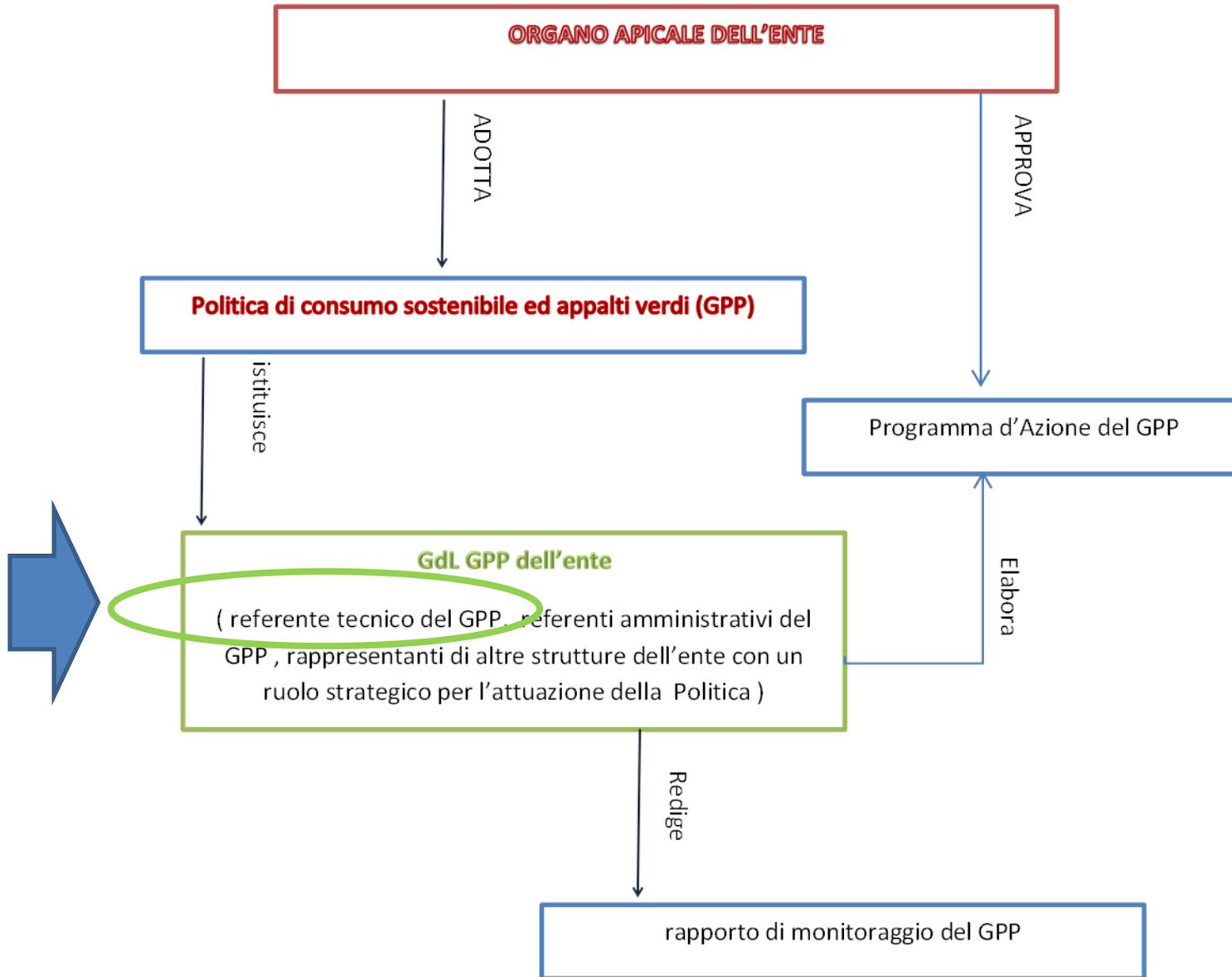
Gli organi dell'ente deputati ad adottare determinazioni a contrattare, di cui all'art.32, comma 2 del D.Lgs. del 18 aprile 2016, n. 50, sono obbligati a rispettare la conformità agli obblighi normativi vigenti in materia di appalti verdi ed agli obiettivi fissati dalla politica di consumo sostenibile ed appalti verdi (GPP) adottati dall'ente. Si evidenzia l'opportunità di individuare in maniera esplicita nella politica il ruolo strategico dei responsabili con "potere di spesa", generalmente si tratta di figure dirigenziali che operano nel rispetto dei regolamenti di contabilità dei singoli enti e che non sempre coincidono con il responsabile del procedimento di cui all'art.31 del citato D.Lgs. n. 50/2016.

Art 31 comma 1 D.Lgs. 50/2016 .<< Per ogni singola procedura per l'affidamento di un appalto o di una concessione le stazioni appaltanti nominano, nel primo atto relativo ad ogni singolo intervento, un responsabile unico del procedimento (RUP) per le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, dell'esecuzione. Le stazioni appaltanti che ricorrono ai sistemi di acquisto e di negoziazione delle centrali di committenza nominano, per ciascuno dei detti acquisti, un responsabile del procedimento che assume specificamente, in ordine al singolo acquisto, il ruolo e le funzioni di cui al presente articolo. Fatto salvo quanto previsto al comma 10, il RUP è nominato con atto formale del soggetto responsabile dell'unità organizzativa, che deve essere di livello apicale, tra i dipendenti di ruolo addetti all'unità medesima, dotati del necessario livello di inquadramento giuridico in relazione alla struttura della pubblica amministrazione e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti per cui è nominato. Laddove sia accertata la carenza nell'organico della suddetta unità organizzativa, il RUP è nominato tra gli altri dipendenti in servizio. L'ufficio di responsabile unico del procedimento è obbligatorio e non può essere rifiutato>>.

Patrizia De Luca

ISPRA- Comitato nazionale PAN GPP

COSA	COME	CHI
Applicazione dei CAM	Applicazione delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali dei criteri ambientali previste nei decreti CAM nei documenti di gara (esegue il RUP)	La verifica/responsabilità di tale applicazione viene attribuita, in termini organizzativi, alla figura del dipendente (generalmente dirigente) a cui è assegnata la responsabilità del capitolo di spesa del bilancio a cui afferisce l'appalto
Razionalizzare la spesa e ridurre i consumi	Esecuzione di una documentata analisi dei bisogni prima dell'effettuazione di ogni appalto (esegue il RUP)	La verifica/responsabilità di tale applicazione viene individuata, in termini organizzativi, nella figura del dipendente (generalmente dirigente) a cui è assegnata la responsabilità del capitolo di spesa del bilancio a cui afferisce l'appalto
Applicare "requisiti ambientali" anche ad appalti non ricadenti nei CAM	Individuazione di standard di prestazioni ambientali (RUP)	Azione da realizzare nell'ambito del Programma d'Azione del GPP quindi a cura del GdL GPP



Referente tecnico del GPP

L'istituzione deve essere prevista nella POLITICA

Compito di **facilitare la comunicazione tra i diversi settori dell'ente, oltre che dell'ente con le altre istituzioni.**

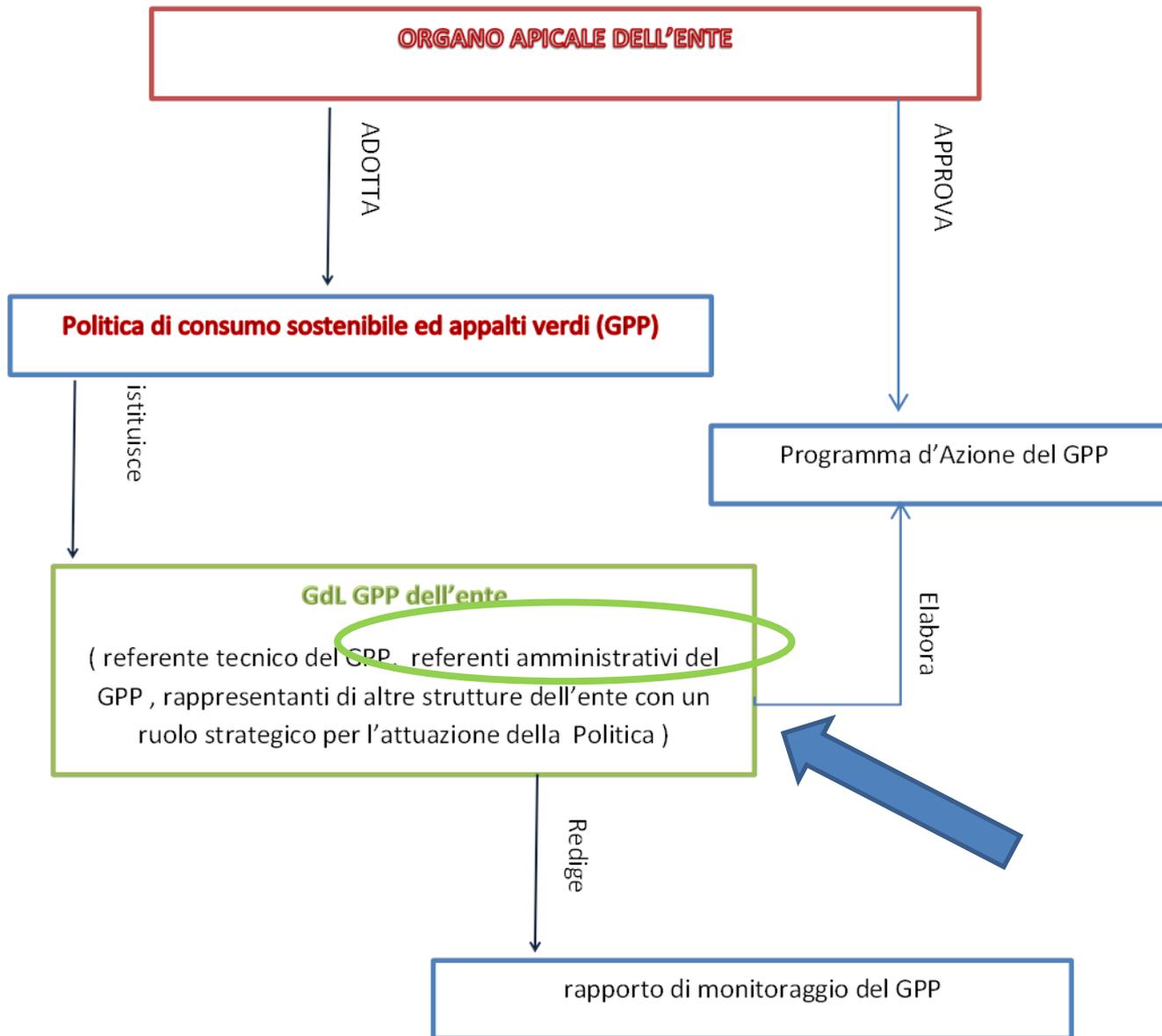
Il referente tecnico del GPP garantisce, anche attraverso il coinvolgimento di altre strutture dell'ente ed altre istituzioni, il supporto tecnico agli organi deputati ad adottare le determinazioni a contrattare ed ai responsabili dei procedimenti.

In particolare, su richiesta, fornisce **supporto** :

- per l'effettuazione **dell'analisi dei bisogni** con specifico riferimento all'individuazione di soluzioni meno impattanti ed eco-innovative;
- per l'applicazione nella documentazione di appalto delle **“specifiche tecniche”** e delle **“clausole contrattuali”** contenute nei criteri ambientali minimi adottati con Decreto del Ministro dell'Ambiente;
- per il **controllo di regolarità dell'esecuzione dell'appalto** rispetto alle **“specifiche tecniche”** e alle **“clausole di esecuzione contrattuale”** contenute nei criteri ambientali minimi adottati con Decreto del Ministro dell'Ambiente, ed agli eventuali ulteriori **“requisiti ambientali”** adottati dall'ente per appalti rientranti in categorie non normate dai CAM;

Compete al referente tecnico **l'elaborazione dei dati derivanti dal monitoraggio:**

- per valutare l'effettivo stato di attuazione della politica ambientale;
- per l'elaborazione del monitoraggio periodico relativo all'attuazione del GPP nel SNPA.



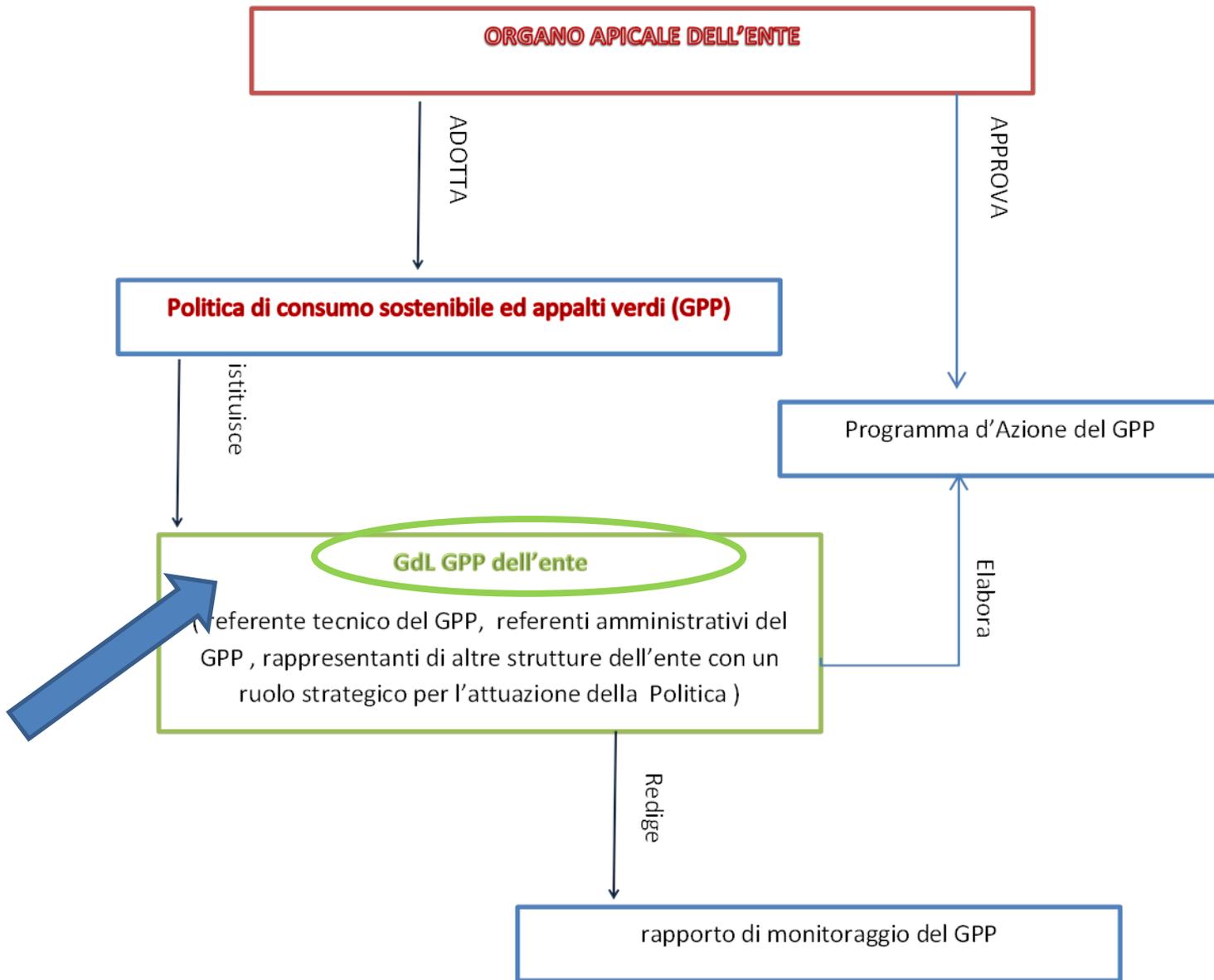
Referenti amministrativi del GPP

l'istituzione del referent(i) amministrativ(i) è prevista nella politica.

Il referente amministrativo del GPP garantisce, attraverso il raccordo tra le strutture responsabili delle gare, contratti, contabilità e bilancio, **la verifica** della corrispondenza di quanto previsto nelle determinazioni a contrattare adottate agli obblighi normativi ed agli obiettivi adottati dalla Politica.

Il referente amministrativo è il **responsabile della registrazione** e raccolta dei dati del **monitoraggio** degli appalti verdi e della trasmissione degli stessi al sistema di monitoraggio per le successive elaborazioni.

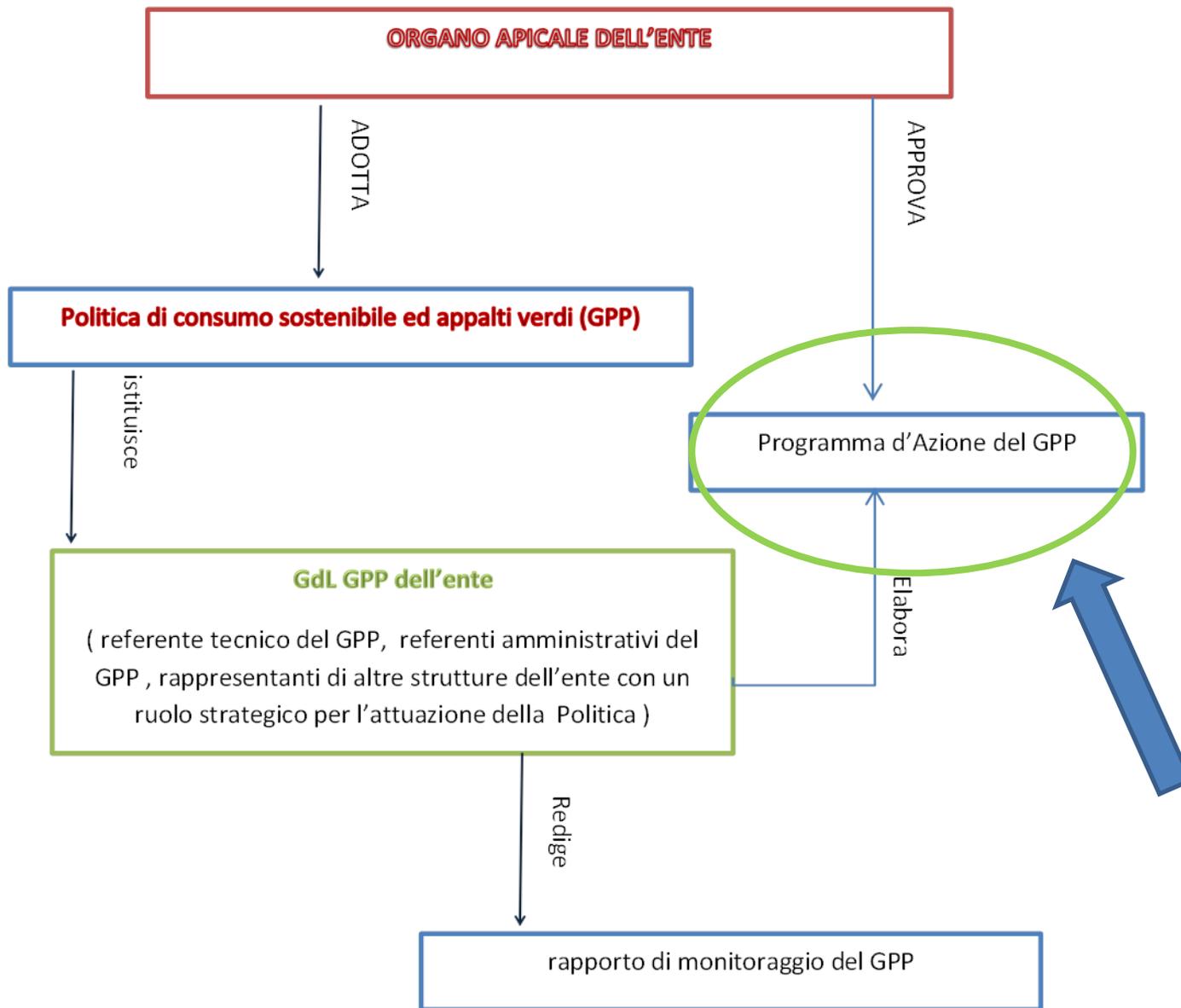
Se l'ente ha più di un Centro/Ufficio d'acquisto, possono essere previsti più referenti amministrativi.



Costituzione di un gruppo di lavoro

L'Istituzione del GDL GPP è prevista nella Politica Al GdL GPP dell'ente, coordinato dal referente tecnico del GPP, partecipano i referenti amministrativi del GPP ed i rappresentanti di altre strutture dell'ente con un ruolo strategico per l'attuazione della Politica di consumo sostenibile ed appalti verdi (GPP).

Il GdL GPP definirà un **Programma d'Azione del GPP dell'ente**, la cui approvazione sarà di competenza dell'alta direzione dell'ente.



PROGRAMMA D'AZIONE DEL GPP

Programma d'Azione del GPP rende operativi, attraverso la realizzazione di specifiche azioni, gli obiettivi assunti con l'adozione della Politica.

Le linee guida riportano uno schema guida per la redazione del documento del "Programma d'Azione del GPP dell'ente" che, adottato ed attuato da ciascun ente del SNPA, consentirà una omogeneizzazione ed una ottimizzazione del GPP in ciascuno degli enti coinvolti, e di conseguenza nell'intero sistema. Il modello si presta ad essere adattato alle specifiche peculiarità organizzative degli enti.

Il Programma d'Azione deve essere MONITORATO ed AGGIORNATO

L'integrazione di obiettivi e/o azioni del programma d'azione del GPP tra gli obiettivi della produttività individuale del personale dipendente degli enti potrebbe contribuire ad assicurare il loro raggiungimento e/o implementazione

ALLEGATO 4: Esempio di Programma d'Azione del GPP (ARPA Calabria)

MONITORAGGIO E ANALISI DEI RISULTATI

Mentre si rileva, a livello nazionale e a livello regionale, l'adozione di atti specifici (Leggi Regionali, Piani e Programma d'azione regionale) e la messa in campo di progetti di attività di promozione del GPP e la diffusione di strumenti operativi (ad esempio linee guida regionali), meno diffuse sono le pratiche del monitoraggio e della messa a disposizione di dati quantitativi che attestano l'efficacia degli strumenti adottati.

L'esigenza di quantificare i risultati appare quanto mai urgente dopo l'introduzione degli obblighi normativi. Il modello di organizzazione per l'attuazione del GPP che il SNPA si propone di attivare in maniera sistematica ed omogenea il monitoraggio del GPP al proprio interno ha come obiettivo anche quello di valutare l'efficacia delle azioni in termini quantitativi.

ALLEGATO 5: Esempio di modulo monitoraggio (APPA Trento)

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

Patrizia De Luca

patrizia.deluca@isprambiente.it

06 50072569