

IL MONITORAGGIO DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT NEL SNPA - 2019

Rapporto elaborato nell'ambito dei lavori istruttori del Sottogruppo operativo S0/07-02 "Appalti verdi - Criteri ambientali minimi" del GdL VI/07 Economia Circolare e presentato in Consiglio SNPA nella seduta del 12 luglio 2021



IL MONITORAGGIO DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT NEL SNPA - 2019

Rapporto elaborato nell'ambito dei lavori istruttori del Sottogruppo operativo SO/07-02 "Appalti verdi - Criteri ambientali minimi" del GdL VI/07 Economia Circolare e presentato in Consiglio SNPA nella seduta del 12 luglio 2021

Il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA) è operativo dal 14 gennaio 2017, data di entrata in vigore della Legge 28 giugno 2016, n.132 "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale".

Esso costituisce un vero e proprio Sistema a rete che fonde in una nuova identità quelle che erano le singole componenti del preesistente Sistema delle Agenzie Ambientali, che coinvolgeva le 21 Agenzie Regionali (ARPA) e Provinciali (APPA), oltre a ISPRA.

La legge attribuisce al nuovo soggetto compiti fondamentali quali attività ispettive nell'ambito delle funzioni di controllo ambientale, monitoraggio dello stato dell'ambiente, controllo delle fonti e dei fattori di inquinamento, attività di ricerca finalizzata a sostegno delle proprie funzioni, supporto tecnico-scientifico alle attività degli enti statali, regionali e locali che hanno compiti di amministrazione attiva in campo ambientale, raccolta, organizzazione e diffusione dei dati ambientali che, unitamente alle informazioni statistiche derivanti dalle predette attività, costituiranno riferimento tecnico ufficiale da utilizzare ai fini delle attività di competenza della pubblica amministrazione.

Attraverso il Consiglio del SNPA, il Sistema esprime il proprio parere vincolante sui provvedimenti del Governo di natura tecnica in materia ambientale e segnala al MiTE e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano l'opportunità di interventi, anche legislativi, ai fini del perseguimento degli obiettivi istituzionali. Tale attività si esplica anche attraverso la produzione di documenti, prevalentemente Linee Guida o Report, pubblicati sul sito del Sistema SNPA e le persone che agiscono per suo conto non sono responsabili per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in queste pubblicazioni.

Citare questo documento come segue:

"Il monitoraggio del Green Public Procurement nel SNPA – 2019" Report SNPA 27/2021

ISBN 978-88-448-1091-7

© Report SNPA, 27/2021

Riproduzione autorizzata citando la fonte.

Coordinamento della pubblicazione online:

Daria Mazzella – ISPRA

Copertina: Sonia Popponesi - Ufficio Grafica ISPRA

Gennaio 2022

Abstract

Il presente documento illustra le risultanze di un primo ciclo di monitoraggio degli acquisti aggiudicati nel 2019 nel SNPA. I risultati ottenuti, pur parziali, hanno evidenziato alcune criticità comuni nelle Agenzie rispondenti e in ISPRA: tra queste, una certa difficoltà nella catalogazione degli acquisti (verdi o ambientalmente sostenibili) e una applicazione non sempre piena dei Criteri Ambientali Minimi (CAM). Da qui la necessità di un rinnovato impegno su tale tematica ai vari livelli organizzativi delle Agenzie/ISPRA.

This document illustrates the results of a first monitoring cycle of the purchases awarded in 2019 in the SNPA. The results obtained, although partial, highlighted some common critical issues in the responding agencies and in ISPRA: among these, a certain difficulty in cataloging purchases (green or environmentally sustainable) and a not always full application of the Criteri Ambientali Minimi (CAM). Hence the need for a renewed commitment to this issue at the various organizational levels of the Agencies / ISPRA.

Parole chiave: GPP, CAM, appalto ambientalmente sostenibile, acquisti verdi, monitoraggio.

Autori e contributori: Francesca Bonemazzi (ARPA Friuli Venezia Giulia) e Stefania Fusani (ISPRA) con il contributo di Cristiana Simari Benigno (ARPA Calabria), Marco Niro (APPA Trento), Simone Ricotta (ARPA Toscana) ed Emanuela Venturini (ARPAE Emilia Romagna).

Il presente rapporto è stato elaborato nell'ambito delle attività previste dal Piano Triennale SNPA 2018-2020 del Sottogruppo operativo "SO/07-02 Appalti verdi – Criteri ambientali minimi", afferente al Tavolo Istruttorio del Consiglio SNPA "TIC VI – Omogeneizzazione tecnica" del GdL VI/07 Economia Circolare.

Si ringraziano tutte le ARPA/APPa per i dati e la collaborazione fornita.

Febbraio 2021

COMPONENTI DEL SOTTOGRUPPO OPERATIVO "SO/07-02 APPALTI VERDI		
ISPRA	Stefania Fusani	coordinatore
ARPA Calabria	Cristiana Simari Benigno	partecipante
ARPAE Emilia Romagna	Emanuela Venturini	partecipante
ARPA FVG Friuli Venezia Giulia	Francesca Bonemazzi Stefania Del Frate	partecipante osservatore
ARPAT Toscana	Simone Ricotta	partecipante
APPa	Sabine Schwarz	osservatore
APPa Trento	Marco Niro	partecipante

SOMMARIO

CAPITOLO I: INTRODUZIONE	6
CAPITOLO II: AVVIO E TEMPISTICHE DELL'ATTIVITÀ	8
CAPITOLO III: METODOLOGIA	9
CAPITOLO IV: RISULTATI	11
CAPITOLO V: CONCLUSIONI	16
ALLEGATO 1 - PIANO OPERATIVO DI DETTAGLIO (POD) PER LE ATTIVITÀ TECNICO-SCIENTIFICHE DI SISTEMA	18
ALLEGATO 2 - ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE DEL FILE DI MONITORAGGIO	21
ALLEGATO 3 - SCHEDA 1 DEL FILE DA COMPILARE (ANAGRAFICA)	22
ALLEGATO 4 - SCHEDA 2 DEL FILE DA COMPILARE (MONITORAGGIO)	23

CAPITOLO I: INTRODUZIONE

Gli Appalti Pubblici Verdi (o Green Public Procurement - GPP) e il riferimento alla loro strategicità in un'ottica di transizione ad un'economia circolare, sono presenti in numerosi atti di organismi nazionali ed internazionali.

Nel documento COM (2018) 29 final del 16.1.2018 relativo al quadro di monitoraggio per l'economia circolare: *“Gli appalti pubblici rappresentano una percentuale importante del PIL e pertanto gli appalti pubblici “verdi” - ossia quelli in cui le autorità pubbliche sfruttano il loro potere di acquisto per scegliere beni, servizi e opere rispettosi dell'ambiente - possono essere un volano per l'economia circolare e l'innovazione. I dati per questo indicatore non sono stati ancora elaborati”*.

Il monitoraggio dei progressi compiuti nell'ambito dell'applicazione del GPP nei vari Stati membri è suggerito dall'UE con l'istituzione di un registro dei bandi di gara e/o degli appalti aggiudicati comprendenti criteri GPP¹. Infatti, nel Manuale sugli appalti pubblici verdi “Acquistare verde!” 3a edizione 2016², al paragrafo “Monitoraggio e revisione dei GPP”, si afferma quanto segue: *“Valutare i progressi compiuti richiede un sistema di monitoraggio efficace; a tal fine, è utile un registro dei bandi di gara e/o degli appalti aggiudicati comprendenti criteri GPP. L'ideale sarebbe inserire nel sistema anche informazioni riguardo all'impatto ambientale delle decisioni di acquisto prese. Vari Stati membri dell'UE hanno introdotto, o stanno introducendo, alcuni programmi per il monitoraggio dell'attuazione del GPP a livello nazionale, che potrebbero definire procedure specifiche da seguire per la raccolta di informazioni. Oltre a una quantificazione dei progressi compiuti, è consigliabile una revisione qualitativa degli appalti pubblici verdi, concentrandosi sugli ostacoli incontrati, le azioni correttive e gli ulteriori miglioramenti richiesti, insieme a una valutazione degli obiettivi per il futuro.”*

A livello nazionale, l'entrata in vigore della legge 221/2015 (Collegato Ambientale) ha introdotto l'obbligo del ricorso agli appalti pubblici verdi (GPP), obbligo poi confermato dall'art. 34 del D.lgs. 50/2016 (nuovo Codice Appalti), come modificato dal D.lgs. 56/2017 (Correttivo del Codice appalti). L'art. 213 comma 9 del nuovo codice appalti prevede che la sezione centrale dell'“Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture” provveda a monitorare l'applicazione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) e il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal Piano d'Azione Nazionale sul GPP (PAN GPP).

Il Protocollo d'intesa tra ANAC e MATTM di marzo 2018, finalizzato a garantire il rispetto delle norme ambientali del Codice Appalti, prevede la collaborazione nell'ambito del monitoraggio dei criteri ambientali minimi. Il richiamo al monitoraggio effettuato dall'ANAC per verificare il grado di applicazione dei CAM e rilevare il numero e l'importo di appalti pubblici verdi era presente già nella revisione 2013 del PAN-GPP al punto 6.4, nel quale si aggiunge che la rilevazione è anche finalizzata a quantificare, in via approssimativa, i benefici ambientali diretti ottenuti.

Più recentemente, il documento “Linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza” #NEXTGENERATIONITALIA approvato dal Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) il 15 settembre 2020, strutturato in Sfide Missioni Progetti e Riforme, prevede, tra gli ambiti tematici di una delle Missioni “la Rivoluzione verde e transizione ecologica” di “Promuovere l'adozione dei criteri ambientali minimi e la fiscalità di vantaggio per le imprese sostenibili”.

¹ L'Economia Circolare nelle politiche pubbliche. Il ruolo della certificazione. Studio Osservatorio Accredia (2018)

² Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi 3ª edizione

In seno all'SNPA, già con le Linee Guida GPP del Sistema Agenziale³, realizzate nell'ambito delle attività previste dal Piano Triennale SNPA 2014-2016 ed approvate con delibera del gennaio 2017, il Sistema si è fatto parte attiva nel percorso verso il monitoraggio dell'applicazione del GPP in Italia, inserendo in queste Linee Guida la previsione di istituire presso ogni Agenzia, un apposito "Registro GPP", allo scopo di verificare:

- il grado di applicazione delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali dei criteri ambientali previste nei decreti CAM, ovvero l'adempimento normativo;
- il grado di applicazione di "requisiti ambientali" in appalti rientranti in categorie non normate dai CAM.

Le Linee Guida propongono inoltre di valutare il "livello di GPP" utilizzando i due tipi di indicatori, quantitativi ed orientati all'incidenza, come indicati nella COM(2008) 400 Appalti pubblici per un ambiente migliore⁴.

Inoltre, in un'ottica di accompagnamento della Pubblica Amministrazione, in data 2 ottobre 2017 è stato siglato il Protocollo d'Intesa tra il Ministro dell'Ambiente e la Conferenza della Regioni e Province autonome, il cui obiettivo principale è il rafforzamento delle competenze degli operatori delle PA responsabili degli appalti e delle centrali di acquisto nell'utilizzo di procedure di GPP, tra cui la raccolta e condivisione delle informazioni utili per la realizzazione di sistemi di monitoraggio sul GPP, in forma integrata con quelle già trasmesse tramite i sistemi informatizzati di cui all'art. 29, comma 4, del nuovo codice appalti.

L'attuazione di una delle attività previste dal sopracitato protocollo ovvero la "Ricognizione sull'utilizzo del GPP e azioni di supporto al monitoraggio della sua applicazione e alla stima dei risultati", è stata affidata al progetto CReIAMO PA (Competenze e Reti per l'Integrazione Ambientale e per il Miglioramento delle Organizzazioni della PA), Linea di intervento 1 (Integrazione dei requisiti ambientali nei processi di acquisto delle amministrazioni

pubbliche) - WP1 (Formazione e diffusione del GPP). Nell'ambito di questo progetto il MiTE ha avviato la ricognizione sull'utilizzo del GPP, tramite l'inoltro di schede di rilevamento ai referenti delle Regioni e delle Province Autonome ed ai referenti della Rete delle Città Metropolitane. Il progetto ha portato alla redazione di un primo documento di sintesi dei risultati ottenuti realizzato a luglio 2020. Le schede di rilevamento trasmesse nell'ambito del progetto CReIAMO PA sono state prese a modello, per quanto possibile, del monitoraggio oggetto del presente progetto, adattandole alla realtà SNPA e integrandole con la richiesta di altre informazioni specificatamente richieste dalle Linee Guida GPP del Sistema Agenziale.

³ Linee Guida Green Public Procurement (GPP) del Sistema Agenziale - Delibera del Consiglio SNPA - Seduta del 17.01.2017, Doc. n. 2/17

⁴ COM(2008) 400 definitivo, Appalti pubblici per un ambiente migliore

CAPITOLO II: AVVIO E TEMPISTICHE DELL'ATTIVITÀ

L'esigenza di avviare una procedura per il monitoraggio dell'attuazione del GPP nelle procedure di acquisto delle Agenzie ambientali è quindi giustificata dai riferimenti sopra esposti, e rappresenta una base di partenza per lo sviluppo di un sistema informativo dedicato (data base) propedeutico alla realizzazione di un registro GPP auspicabilmente omogeneo per tutto l'SNPA.

Pertanto nell'ambito della programmazione triennale 2018-2020 SNPA, sono stati avviati i lavori del Sottogruppo operativo "SO/07-02 Appalti verdi – Criteri ambientali minimi", afferente al Tavolo Istruttorio del Consiglio SNPA "TIC VI – Omogeneizzazione tecnica" del GdL VI/07 Economia Circolare. Una delle tre linee di attività programmate nel relativo POD⁵ (All. 1) approvato in data 28 giugno 2019, prevede la realizzazione di un Registro GPP, ovvero di un modello condiviso per un sistema di monitoraggio interno dell'applicazione dei CAM nelle varie Agenzie.

La procedura messa in atto ha previsto l'elaborazione di una scheda di monitoraggio concordata tra tutti i partecipanti che è stata inoltrata per e-mail alle 19 ARPA, 2 APPA e ISPRA (a 67 RUP) per compilazione entro il 30 marzo, tramite la rete RR TEM EMAS Ecolabel GPP. Il cronoprogramma del POD prevedeva inizialmente l'elaborazione dei dati pervenuti entro giugno 2020, e l'elaborazione del rapporto di monitoraggio, con evidenziazione della percentuale di appalti verdi e ambientalmente sostenibili, realizzati da ogni Agenzia, sul totale degli acquisti effettuati.

A causa dell'emergenza Covid-19 la tempistica per la compilazione delle schede di monitoraggio è stata prorogata al 30 di giugno e di conseguenza anche l'elaborazione dei relativi risultati.

L'emergenza Covid-19 ha influenzato considerevolmente l'attività del Sottogruppo operativo "SO/07-02 Appalti verdi – Criteri ambientali minimi", il cui termine era inizialmente previsto per il 31/12/2020. Per concludere in modo efficace le attività in corso di svolgimento, i termini sono infatti stati prorogati al 31/03/2021 secondo la proposta del Coordinamento Tecnico Operativo (CTO) che, a seguito del mandato del Consiglio SNPA, ha predisposto l'ottimizzazione delle articolazioni operative del Piano Triennale 2018-2020. La suddetta proposta è stata formalizzata con delibera n. 89/2020 del Consiglio SNPA.

⁵ https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/12/POD-SO-Appalti-verdi_DEFINITIVO_28.06.2019.pdf

CAPITOLO III: METODOLOGIA

Come detto sopra sono state inviate per mail alle 19 ARPA, 2 APPA e ISPRA (a 67 RUP) le schede per compilazione tramite la rete RR TEM EMAS Ecolabel GPP con le allegate istruzioni (All. 2). La mappatura, prevedeva la raccolta dei dati relativi ad acquisti effettuati per l'anno 2019, tuttavia, per facilitare la raccolta in due livelli, un primo livello per l'anno 2019 oggetto del monitoraggio presente (fase I), in cui era richiesta la compilazione obbligatoria solo di una parte dei campi presenti, ed un secondo livello, da utilizzare opzionalmente anche per il 2019 oppure per gli anni a seguire (fase II), nel quale venivano richiesti obbligatoriamente tutti i dati.

Per riuscire ad intercettare tutte le informazioni necessarie ad avere un quadro chiaro della situazione le informazioni da raccogliere sono state suddivise in 2 schede separate. Nella prima sono state richieste informazioni anagrafiche del compilatore, numero e importo totale delle procedure di gara aggiudicate nel 2019 (vedi Fig. 1 riquadro con sfondo viola).

Nella seconda scheda, così come previsto dalle Linee Guida GPP del Sistema Agenziale (vedi capitolo introduttivo), sono state richieste informazioni sulle seguenti tipologie di beni/servizi/lavori:

- acquisti rientranti nelle categorie per le quali erano in vigore Decreti Ministeriali che definivano Criteri Ambientali Minimi obbligatori (categoria CAM);
- acquisti relativi a categorie per le quali non erano vigenti Criteri Ambientali Minimi obbligatori (categoria extra-CAM), ma nella cui procedura fossero stati inseriti requisiti di sostenibilità sociale o ambientale per scelta della stazione appaltante (Fig. 1 riquadri sfondo verde).

Di seguito le principali informazioni richieste nella scheda 2:

- il “livello di sostenibilità” dell'appalto, che distingueva tra:
 - categoria CAM-appalto verde” ovvero corretto inserimento dei CAM in vigore (se, nella documentazione progettuale e di gara, sono state inserite almeno le "specifiche tecniche" e le "clausole contrattuali" contenute nei CAM),
 - "categoria CAM-appalto non verde", ovvero appalto in cui non sono stati inseriti i CAM seppur obbligatori (se, nella documentazione progettuale e di gara, non sono inserite neanche le "specifiche tecniche" e le "clausole contrattuali" contenute nei CAM o lo sono state solo parzialmente),
 - “categoria extra CAM-appalto ambientalmente sostenibile”, ovvero inserimento di requisiti di sostenibilità (seppure non obbligatori) in una procedura d'acquisto di beni/servizi/lavori che non ricadevano nelle categorie CAM;
- le caratteristiche delle procedure d'acquisto ricadenti nelle tipologie di cui sopra (gli importi, i CIG, la distinzione tra bene/servizio/lavoro, la modalità d'acquisto);
- l'inserimento o meno di criteri premianti negli appalti verdi (Fig. 1 riquadri sfondo giallo);
- il tipo di requisiti ambientali o sociali richiesti nella procedura d'acquisto nel caso di appalto ambientalmente sostenibile.

In allegato 3 e 4 il fac-simile delle informazioni richieste nelle 2 schede sopra citate.

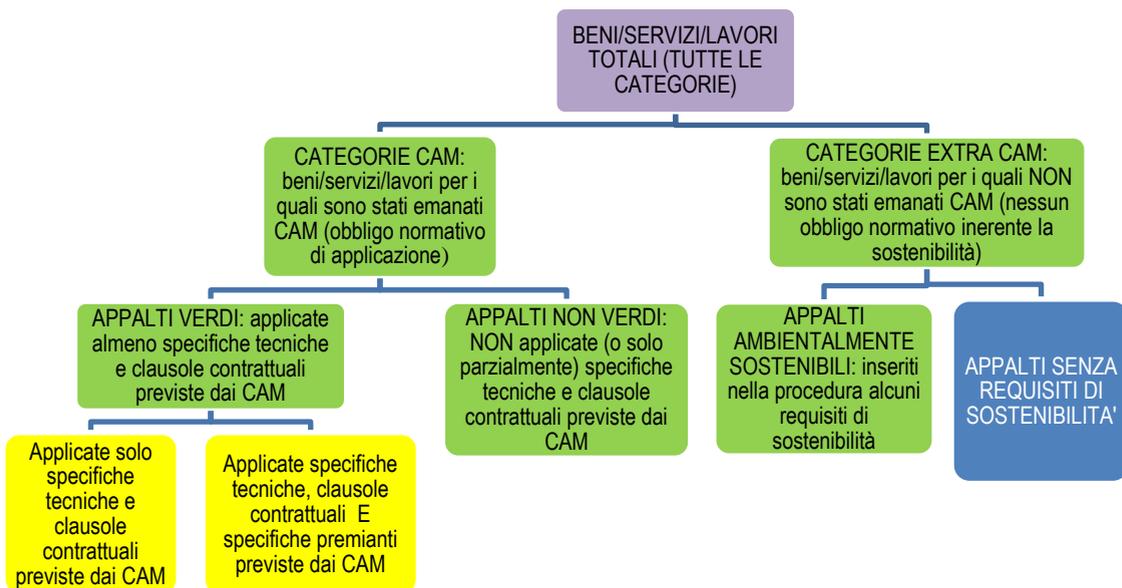


Fig. 1: inquadramento degli acquisti oggetto della mappa.

CAPITOLO IV: RISULTATI

Sono pervenuti i contributi di 7 ARPA (Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Toscana, Veneto), di entrambe le APPA (Bolzano e Trento), e di ISPRA (n. 26 RUP su un totale di 67). In quasi tutti i casi è stato necessario prendere contatti con i compilatori delle rispettive schede per chiarimenti, ma soprattutto per rendere omogenei i dati prima delle valutazioni complessive. Sono infatti risultate non sempre facilmente comprensibili le informazioni richieste, e l'utilizzo di differenti versioni di software ha talvolta creato problemi di visualizzazione dei menu a tendina previsti proprio con la logica di accompagnare nella compilazione. Da segnalare che nel caso di ISPRA

i dati sono relativi ai soli RUP che hanno risposto alla richiesta di informazioni, pertanto il dato è da considerarsi parziale non essendo necessariamente questi ultimi un campione rappresentativo di tutta ISPRA. Vediamo i principali risultati. In Fig. 2 è riportato il dato relativo alla ripartizione % degli acquisti verdi totali rispetto ai singoli CAM (in termini di importo) adottati nelle procedure d'acquisto delle Agenzie rispondenti. Come si evince dal grafico, a livello di importi aggiudicati, il servizio di pulizia per edifici e le apparecchiature informatiche da ufficio insieme rappresentano circa il 70% del totale

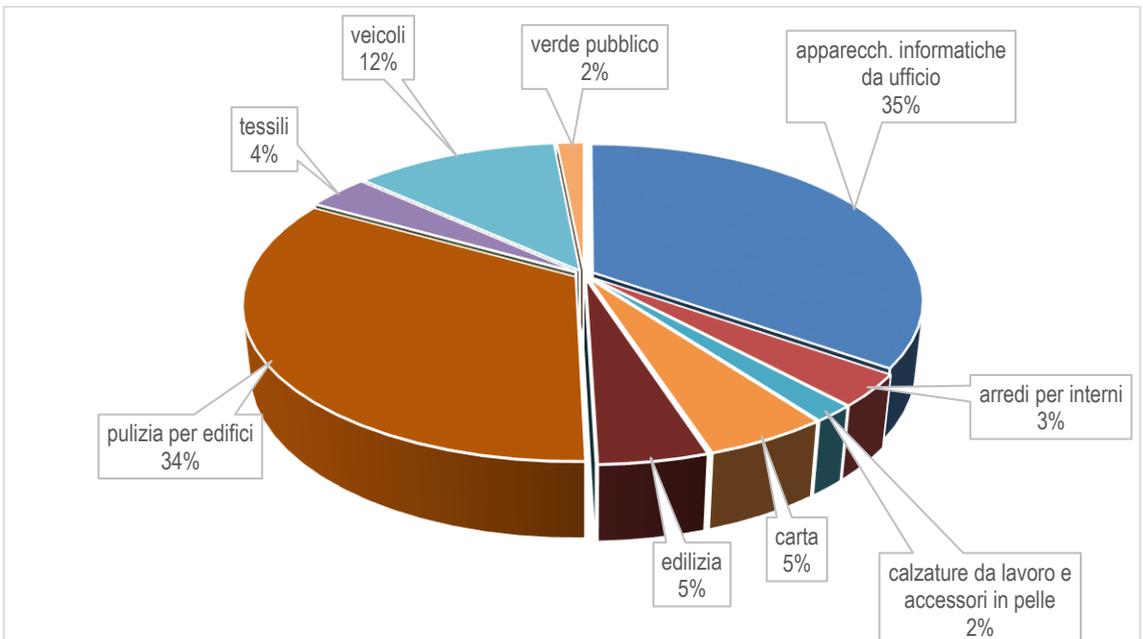


Fig. 2: Ripartizione degli acquisti verdi in base ai CAM nel 2019 (% rispetto agli importi)

In Fig. 3 si riportano i dati cumulativi delle Agenzie in merito all'applicazione dei CAM, in termini di importi economici. Dal grafico a torta di sinistra emerge chiaramente come la percentuale di acquisti che ricadono nelle categorie che prevedono CAM rispetto al totale degli acquisti, sia molto contenuta (circa il 3%): gli acquisti sono risultati in larga parte, quasi completamente (97%) appartenenti a categorie extra-CAM, e su di essi, pertanto, si può solo pensare di inserire, laddove possibile, dei requisiti di sostenibilità, rendendoli "ambientalmente sostenibili". Sempre in Fig.

3, col grafico a torta di destra, si è voluto dettagliare meglio il 3% di acquisti ricadenti in categorie normate dai CAM, in modo da capire se sia stato sempre assolto l'adempimento normativo (appalti verdi). Dai dati risultanti dalle schede pervenute si evince che gli appalti verdi effettuati nel 2019 sono stati pari a circa il 74% degli acquisti ricadenti tra le categorie CAM (pertanto appena il 2,2 % dell'importo totale degli acquisti). Il 26% rimanente (cioè lo 0,8 % dell'importo totale degli acquisti) non è stato quindi aggiudicato applicando i criteri CAM (appalti non verdi).

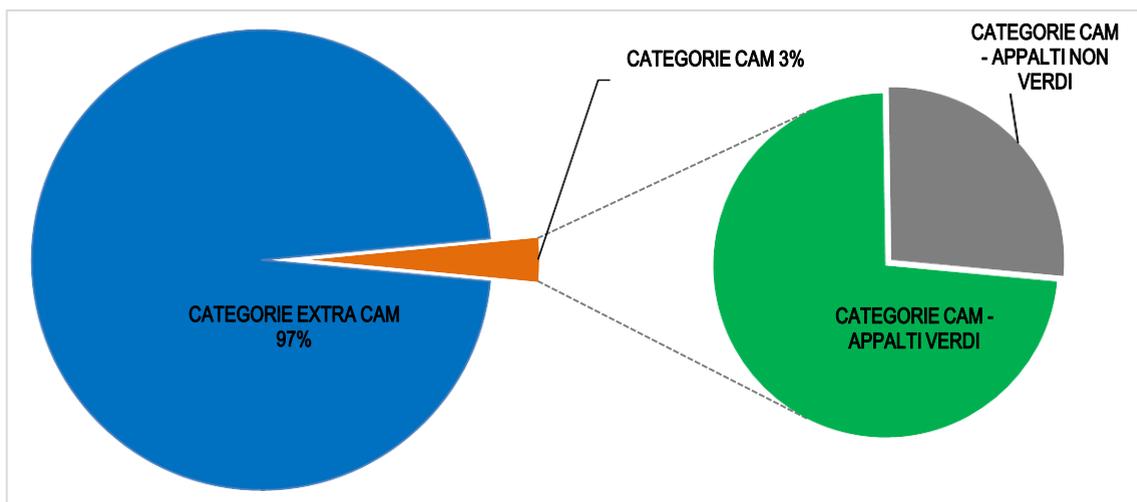


Fig. 3: Nel diagramma a torta di sx: ripartizione tra acquisti ricadenti nelle categorie CAM e acquisti che non vi ricadono (extra-CAM) in termini di importi; nel diagramma a torta di dx: dettaglio della percentuale di acquisti verdi tra quelli ricadenti nelle categorie CAM (dati 2019 - % rispetto agli importi)

Per indagare le ragioni che hanno ridotto la % di applicazione dei criteri CAM dal 100% (così come richiesto dal Codice Appalti) al 74%, si è riportato

graficamente (Fig. 4) il grado di applicazione dei singoli criteri CAM.

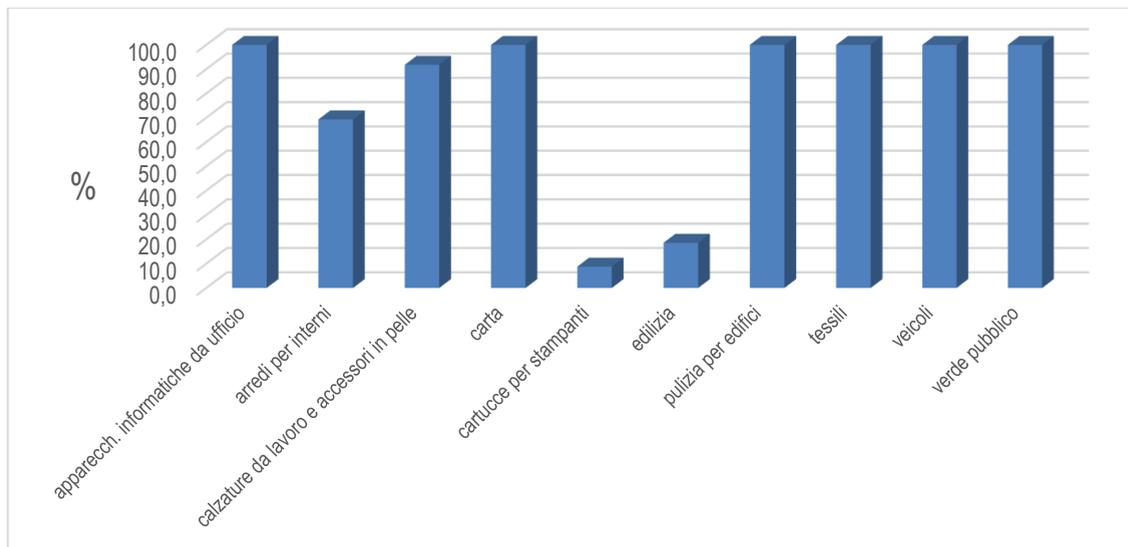


Fig. 4: Grado di applicazione dei CAM sul totale degli acquisti rientranti nelle categorie CAM (% sugli importi)

L'analisi approfondita dei dati pervenuti ha portato alla luce le seguenti motivazioni: in molti casi si trattava di piccolissimi importi, magari acquistati con cassa economale (ad esempio nel caso delle cartucce toner); in altri casi si trattava di materiali molto specialistici, al limite dell'applicazione dei CAM (ad esempio l'acquisto di banconi di laboratorio, sedie, sgabelli); talvolta si è ricorso ad acquisti personalizzati che mal si adattavano all'applicazione dei CAM (ad esempio nel caso delle calzature); in altri infine, si è riscontrata una effettiva difficoltà nell'applicazione piena dei CAM: è il caso del CAM edilizia ad esempio, ma anche quello dei mobili per

ufficio (quest'ultimo soprattutto a causa della difficoltà di reperire ditte locali in grado di soddisfare i criteri).

Passando al dettaglio per le singole Agenzie, in Fig. 5 si riporta la % di appalti verdi (in termini di importi) sul totale degli acquisti delle ARPA, APPA, ISPRA. Nel conteggio sono stati inseriti tutti gli acquisti verdi, anche quelli nei quali, oltre alle "specifiche tecniche" e le "clausole contrattuali", sono state introdotte le specifiche premianti previste dai CAM. Va rilevato tuttavia che l'applicazione dei criteri premianti è risultata generalmente piuttosto bassa.

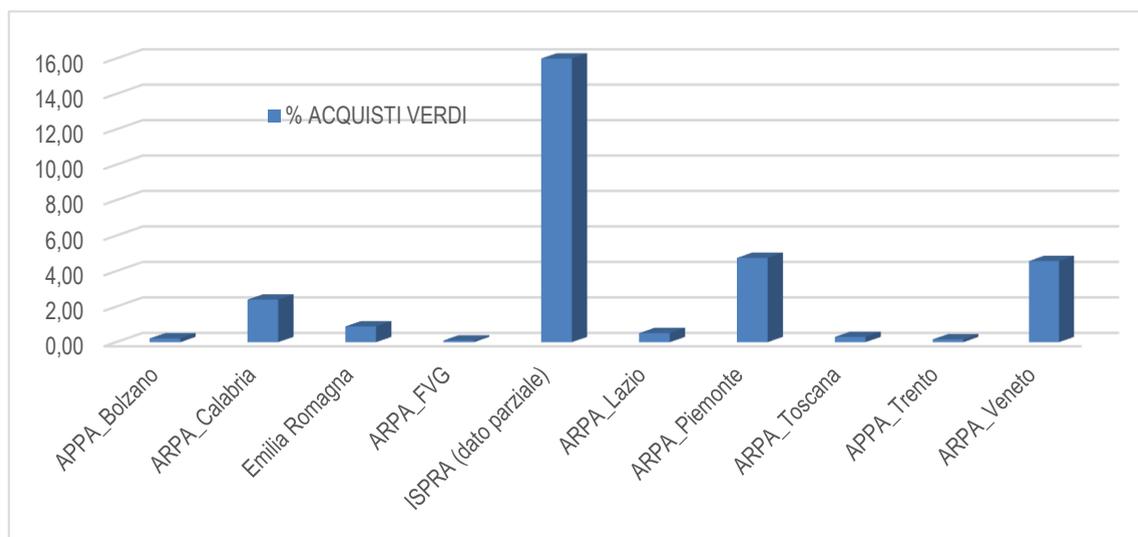


Fig. 5: Acquisti verdi delle Agenzie sul totale di tutti gli acquisti del 2019 (% rispetto agli importi)
 NB: per ISPRA il dato si riferisce al totale degli acquisti dei soli RUP che hanno risposto

Il grado di introduzione di “requisiti ambientali” in appalti rientranti in categorie non normate dai CAM, può essere misurato come riportato nella Fig. 6 seguente, dove si

evidenzia la % di appalti ambientalmente sostenibili sul totale degli acquisti di categorie extra-CAM (sempre come importo).

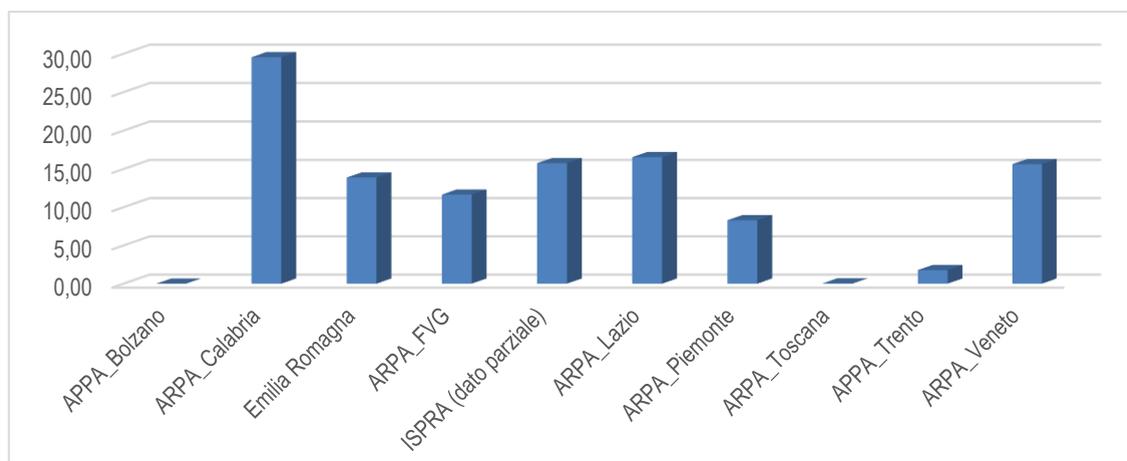


Fig. 6: acquisti ambientalmente sostenibili delle Agenzie sul totale degli acquisti extra-CAM del 2019 (% rispetto agli importi)
 NB: per ISPRA il dato si riferisce al totale degli acquisti dei soli RUP che hanno risposto

Alle Agenzie è stato inoltre chiesto di indicare (opzionalmente) che tipo di requisiti di sostenibilità fossero stati inseriti nei casi di categorie extra-CAM: ciò che appare è un quadro abbastanza uniforme, in cui prevalgono i criteri derivanti dai CAM carta (ad esempio nell'affidamento del servizio di stampa di materiale divulgativo), ma ci sono anche casi di applicazione di criteri mutuati dai CAM ristorazione collettiva, arredi e tessili (nell'organizzazione eventi), la richiesta di energia

da fonti rinnovabili mutuata dal CAM servizio illuminazione, riscaldamento/raffrescamento per edifici, e l'inserimento di requisiti di efficienza energetica per i veicoli adibiti a servizi di trasporto (ad esempio trasporto campioni, arredi, persone).

Infine, non è emerso un quadro chiaro dell'applicazione dei requisiti di sostenibilità sociale, che tuttavia non era stato esplicitamente richiesto di segnalare.

CAPITOLO V: CONCLUSIONI

Le considerazioni che possono essere tratte a conclusione di questo primo ciclo di monitoraggio, relativo agli acquisti aggiudicati nel 2019, sono le seguenti:

- il sistema di rilevazione è in fase di miglioramento continuo: non siamo ancora al punto di avere una piattaforma condivisa e trasparente a servizio delle Agenzie, ma la realizzazione del Registro GPP dovrebbe essere il risultato finale di questo esercizio;
- l'esperienza di questo primo monitoraggio ha sicuramente evidenziato una certa difficoltà e riluttanza a volte nel comunicare i dati relativi agli acquisti effettuati; alcune Agenzie e RUP, infatti, potrebbero aver preferito non rispondere alla rilevazione piuttosto che compilare tabelle in cui si evidenziavano acquisti fatti senza aver incluso nei bandi di gara il richiamo ai decreti CAM, pur in vigore;
- dalle modalità di compilazione delle schede, nonostante le istruzioni fornite, è emersa una difficoltà comune a tutte le Agenzie nella collocazione dei dati, dovuta sia ad una oggettiva complessità nel comprendere le differenze tra appalti verdi, ambientalmente sostenibili e non soggetti a CAM, sia al fatto che, non avendo le Agenzie identificato i referenti tecnici/amministrativi per il GPP, la compilazione è spesso stata demandata a coloro che hanno effettuato gli acquisti;
- benché il GPP sia obbligatorio dal 2016 c'è ancora una percentuale di acquisti che sfugge alla corretta applicazione dei CAM: al riguardo sono emerse difficoltà applicative, probabilmente superabili anche mediante una corretta applicazione delle linee guida GPP e/o con un presidio stabile della funzione da parte di personale interno formato e dedicato;
- per consentire un monitoraggio più significativo e attendibile, sarebbe necessario che vi partecipassero tutte le Agenzie. Infatti l'attività che questo sottogruppo ha intrapreso è stata penalizzata essenzialmente dall'esiguo numero di Agenzie componenti il SO stesso. Sicuramente un GdL composto da rappresentanti di tutte le Agenzie faciliterebbe il proseguimento di questa attività di monitoraggio;
- occorre inoltre considerare un aspetto che attiene alla tipologia di rilevazione statistica in questione, ossia il fatto che l'analisi dei contratti delle Agenzie fa riferimento a quelli di una annualità, quella del 2019. Alcuni contratti hanno durata pluriennale (es: pulizie degli edifici) oppure riguardano accordi quadro anche questi di durata pluriennale. Questo aspetto, associato alla bassa numerosità dei "contratti verdi", può determinare una variabilità significativa dei dati rilevati, soprattutto se associato al basso numero di Agenzie che hanno risposto all'indagine. Una valutazione complessiva dell'applicazione degli appalti verdi nell'SNPA avrebbe forse bisogno di un arco temporale più ampio rispetto alla singola annualità di rilevazione, oltre ovviamente ad un numero più elevato di Agenzie partecipanti alla stessa;
- la definizione ed il calcolo di indicatori orientati all'incidenza consentirebbe di valutare i vantaggi economici e ambientali offerti dal GPP che ne verrebbe così rafforzato: sarebbe auspicabile attivare sinergie con le strutture dell'SNPA che si occupano di valutazioni di impatto/LCA al fine di avviare un percorso teso a quantificare "gli effetti ambientali" della spesa verde, così come suggerito dai documenti di indirizzo italiani ed europei;
- il dato che emerge da questo primo monitoraggio dell'applicazione dei CAM nelle procedure di acquisto delle Agenzie, non avendo raggiunto almeno il 50% delle risposte, non può essere considerato statisticamente significativo: evidenzia però chiaramente l'opportunità di un rinnovato impegno su tale tematica ai vari livelli organizzativi

delle Agenzie. Serve un maggiore coinvolgimento di tutti, dall'Alta Direzione, che definisce politiche, programmi e priorità, alle strutture tecniche e

amministrative che le attuano, anche prevedendo, laddove ne fosse riscontrato il bisogno, opportuni percorsi formativi ad hoc.

ALLEGATO 1 - PIANO OPERATIVO DI DETTAGLIO (POD) PER LE ATTIVITÀ TECNICO-SCIENTIFICHE DI SISTEMA

PIANO OPERATIVO DI DETTAGLIO (POD) PER LE ATTIVITÀ TECNICO-SCIENTIFICHE DI SISTEMA		
Data di aggiornamento: 28 giugno 2019		
ATTIVITÀ (Codifica e descrizione) TIC-GDL/RR/RSO. DENOMINAZIONE	SO/07-02 Appalti verdi – Criteri ambientali minimi Tre linee di attività (vedasi punto 1.1)	
Rif. del P.T.	PT 2018 – 2020 TIC VI – Omogeneizzazione tecnica GdL VI/07 Economia circolare	
1. Scopi e obiettivi		
1.1 Background e obiettivi	<p>Le attività che si intendono realizzare nei prossimi due anni sono state concordate tra i partecipanti al sottogruppo operativo mediante riunioni via webex, incontri, e-mail e trovano principale fondamento nei prodotti realizzati nel precedente PT 2014 – 2016. Le attività individuate sono state suddivise in tre linee:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Monitoraggio applicazione CAM 2. Formazione sugli appalti verdi 3. Indagine sullo stato di applicazione delle LG GPP nel SNPA <p>A seguito dell'interesse suscitato dal già realizzato Corso interagenziale sull'Attuazione del GPP nel SNPA si è ritenuto opportuno sia di renderlo fruibile ad una più vasta platea di soggetti, sia di procedere ad un aggiornamento mediante la elaborazione di nuovi moduli e l'ampliamento di alcuni già realizzati con l'obiettivo di complementare le attività formative in corso di realizzazione da parte del MATTM.</p> <p>La necessità di avviare la realizzazione di un sistema di monitoraggio interno al SNPA sull'applicazione dei CAM nelle varie Agenzie è risultata essere di estrema priorità anche in considerazione delle attività che si andranno a svolgere nell'ambito del protocollo MATTM-Regioni, ovvero la realizzazione di un Registro GPP. La necessità di effettuare un monitoraggio interno sull'applicazione del GPP è anche suggerita dall'UE nel Manuale sugli appalti pubblici verdi Acquistare verdi del 2016 che evidenzia l'utilità dell'istituzione di un registro GPP. Tale esigenza era anche già stata prevista nel PAN-GPP revisione 2013, al punto 6.4: monitoraggio per verificare il grado di applicazione dei CAM e rilevare il numero e l'importo di appalti pubblici verdi, rilevazione anche finalizzata a quantificare, in via approssimativa, i benefici ambientali.</p>	
P.T. SNPA 2018-20	Modello di Piano Operativo di Dettaglio (POD) Rev.0 del 11-10-18	Pag. 1

	<p>diretti ottenuti.</p> <p>Pertanto obiettivo di questa attività sarà la raccolta dei dati sulla percentuale di acquisti verdi realizzati dalle Agenzie e l'organizzazione di questi in un apposito data base.</p> <p>Nella precedente programmazione il Consiglio SNPA ha approvato Le Linee Guida GPP nel SNPA. È noto che all'interno del sistema queste linee guida non hanno trovato uniforme applicazione. Pertanto si è convenuto di avviare una indagine sullo stato di applicazione delle Linee Guida GPP nel SNPA tramite l'invio di un apposito questionario. Obiettivo di questa rilevazione sarà di evidenziare punti di forza ed eventuali criticità applicative, nonché di essere di stimolo verso quelle agenzie che non le hanno ancora applicate.</p>
1.2 Termini e definizioni	---

2. Principali riferimenti normativi

NORMA	Titolo
Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008)	Piano d'Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (Piano Nazionale d'azione sul Green Public Procurement PAN GPP)
Decreto 10 aprile 2013 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2013) in corso di ulteriore revisione.	Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione - revisione 2013.
Var decreti sui Criteri Ambientali Minimi (CAM) emanati dal MATTM dal 2011 ad oggi	Il PAN GPP rinvia ad appositi decreti emanati dal MATTM, l'individuazione dei CAM per gli acquisti e le forniture relativi a specifiche categorie merceologiche: ad oggi sono stati adottati CAM per 17 categorie di forniture ed affidamenti.
Decreto Legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.	Codice dei contratti pubblici

3. Struttura dell'attività

3.1. Componenti del Gruppo di Lavoro	1. ISPPRA: Stefania Fusani 2. APPA Bolzano: Sabine Schwarz 3. ARPA Calabria: Cristiana Simani Benigno 4. ARPAE Emilia Romagna: Emanuela Venturini 5. ARPA Friuli Venezia Giulia: Stefania del Frate e Francesca Bonemazzi 6. ARPA Toscana: Simone Ricotta 7. APPA: Trento Marco Niro	
3.2. Coordinatore	ISPPRA: Stefania Fusani	
3.3 Principali fasi del progetto	1 - Registro GPP. realizzazione di un modello condiviso per un sistema di monitoraggio interno dell'applicazione dei CAM nelle varie Agenzie.	Avvio di un sistema di rilevazione di dati che potranno poi confluire in un data base. Affinché si possa disporre di dati confrontabili è necessario che la scheda di rilevazione sia identica per tutte le Agenzie, per questo si parla di modello condiviso. Il modello di scheda di rilevazione cui ispirarsi è quello già realizzato da alcune Agenzie (APPA Trento, ARPA Piemonte). Saranno rilevate anche le criticità e difficoltà riscontrate da ogni agenzia nell'applicazione dei CAM agli appalti verdi, con note e commenti.
	2 - Moduli formativi sui CAM. Aggiornamenti o moduli del del Corso sulla Attuazione del GPP.	Le attività formative consisteranno nell'aggiornamento di alcuni moduli formativi del Corso interagenziale sull'Attuazione del GPP ancora attivo, nella realizzazione di due/tre nuovi moduli e nella realizzazione di un manuale operativo pratico
	3 - Indagine sullo stato di applicazione delle Linee Guida GPP nel SNPA tramite questionario.	Questa indagine, da svolgersi tramite la elaborazione di un questionario da inviare a tutte le Agenzie, sarà utile per conoscere le motivazioni che hanno portato ad una non applicazione di queste LG, alle difficoltà riscontrate evidenziando punti di forza ed eventuali criticità applicative. Tale indagine servirà anche come stimolo verso quelle Agenzie che non le hanno ancora applicate e a sensibilizzare verso la creazione di strutture dedicate all'applicazione e diffusione dei CAM. I risultati saranno presentati al Consiglio SNPA in un Rapporto per eventuale valutazione.

P.T. SNPA 2019-20

Modello di Piano Operativo di Dettaglio (POD)
Rev. 0 del 11-10-18

Pag. 3

3.4. Prodotti attesi	<p>Attività n. 1: Registro GPP</p> <ul style="list-style-type: none"> Quantificazione della % di appalti verdi e appalti ambientalmente sostenibili realizzati da ogni Agenzia sul totale degli acquisti effettuati Data base interno alle agenzie Report di monitoraggio con evidenziazione di eventuali difficoltà nell'applicazione dei CAM e criticità riscontrate. <p>Attività n. 2: Moduli formativi e manuale</p> <ul style="list-style-type: none"> Modulo di aggiornamento del modulo 5 del precedente Corso sugli ulteriori mezzi di prova Modulo di approfondimento del Modulo 7 sui CAM Edilizia Nuovo modulo sui CAM calzature Nuovo Modulo pratico applicativo su casi studio, esempi pratici. Manuale operativo/pratico che riporterà, oltre a tutte le informazioni, gli esempi e i casi studio trattati nel Modulo formativo, anche ulteriori esempi e schede informative. <p>Attività n. 3: Indagine sullo stato di applicazione delle LG GPP nel SNPA</p> <ul style="list-style-type: none"> Questionario sullo stato di applicazione delle Linee Guida sul GPP nel SNPA Report su stato di applicazione LG
3.5 Diffusione dei risultati e principali gruppi destinatari interni e esterni	I prodotti e/o gli esiti delle diverse linee di attività descritte saranno resi disponibili a tutto il Sistema Agenziale dopo approvazione da parte del Consiglio SNPA. La fruizione del corso di formazione interagenziale sulla Attuazione del GPP con i nuovi moduli formativi sarà aperta a tutti i soggetti interessati anche al di fuori del Sistema Agenziale, in particolare ad altre PA.

4. Risorse

4.1 Costi Previsti	Costi per la partecipazione ad eventuali riunioni possibilmente in concomitanza con altri eventi di Sistema: si prevede almeno una missione fanno in Italia a carico di ciascun partecipante/componente del SO.
4.2 Riunioni Previste	1 riunione al mese via webex

P.T. SNPA 2019-20

Modello di Piano Operativo di Dettaglio (POD)
Rev. 0 del 11-10-18

Pag. 4

5. Project planning

	Descrizione	Data
5.1 Cronoprogramma	Attività 1: Registro GPP	
	A- Elaborazione della scheda di rilevazione degli appalti verdi realizzati (a cura di Marco Nitro, Sabine Schwarz, Stefania Dei Frate e Francesco Bonemazzi)	Agosto 2019
	B- condivisione della scheda a tutte le agenzie tramite la rete RR TEM EMAS EcoLabel GPP	Dicembre/2019
	C- Elaborazione rapporto di monitoraggio	04/2020
	D- realizzazione di un data base interno alle agenzie	12/2020
	Attività n. 2: Moduli formativi	
	E- Aggiornamento del Modulo sugli ulteriori mezzi di prova (a cura di Marina Masone)	aprile 2020
	F- Aggiornamento del Modulo 7 sul CAM Edilizia (a cura di Marco Nitro)	Febbraio 2020
	G- Nuovo Modulo pratico applicativo su casi studio, esempi pratici (a cura di C. Simari Benigno)	Aprile 2020
	H- Manuale operativo/pratico nel quale saranno raccolte tutte le informazioni, gli esempi e i casi studio trattati nel Modulo formativo con ulteriori esempi e schede informative (a cura di C. Simari Benigno)	Ottobre 2020
	I- Nuovo modulo su CAM calzature (a cura di S. Ricotta)	aprile 2020
	Attività n. 3: Indagine sullo stato di applicazione delle LG GPP nel SNPA	
	J- Elaborazione del questionario (a cura di S. Fusani, S. Dei Frate, F. Bonemazzi, S. Schwarz, E. Venturini)	Agosto 2019
	K- Inserimento su una piattaforma on-line di ARPAE ER (a cura di E. Venturini)	Ottobre 2019
L- Inoltro del questionario tramite il coordinatore del TIC VI al DG.	Novembre 2019	
M- Raccolta delle risposte da parte del SO.	Febbraio 2020	
N- Elaborazione dei risultati (ed eventuale loro pubblicazione in un rapporto) da presentare al Consiglio SNPA per valutazioni	Maggio 2020	
5.2. Milestones	A- Definizione POD a cura del SO e trasmissione al coordinatore GdL VI/07	Maggio 2019
	B- Elaborazione rapporto di monitoraggio con evidenziazione della % di appalti verdi e ambientalmente sostenibili realizzati da ogni Agenzia su totale degli acquisti effettuati	Giugno 2020

	C- Identificazione e selezione dei casi studio, esempi pratici e giurisprudenza, esempi di applicazione e verifica dei requisiti per la stesura del primo draft del manuale operativo pratico sulle modalità di verifica CAM	Giugno 2020
	D- Primo draft dei report sui risultati dell'indagine sullo stato di applicazione delle Linee guida sul GPP	Marzo 2020

6. Elementi per la validazione dei prodotti attesi

	Descrizione	Data
6.1 Attività	A- Consultazione del GdL (sempre)	
	B- Consultazione dei referenti tecnici delle agenzie (sempre)	
	C- Interlocuzioni con esperti esterni al sistema (eventuale)	

7. Elementi per la trasferibilità dei prodotti nel SNPA

	Descrizione	Data
7.1 Attività	A- Consultazione del GdL (sempre)	
	B- Consultazione dei referenti tecnici delle agenzie (sempre)	
	C- Consultazione del TIC	

ALLEGATO 2 - ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE DEL FILE DI MONITORAGGIO

Procedura per la compilazione della scheda di monitoraggio GPP- dati 2019

1. Criteri generali

1.1 Cosa monitorare

Il monitoraggio ha per oggetto gli appalti riconducibili ai GPP, cioè gli appalti aggiudicati nell'anno in esame e relativi alle seguenti categorie merceologiche:

- 1) categorie merceologiche che presentano criteri ambientali minimi (CAM) normati da specifici decreti ministeriali (in tale caso, quando vengono applicati i CAM si tratta dei cosiddetti appalti verdi);
- 2) categorie merceologiche che NON prevedono CAM normati, ma nei cui bandi di gara si è deciso di introdurre criteri di sostenibilità (i cosiddetti appalti ambientalmente sostenibili).

Tra i dati per il monitoraggio è anche richiesto di indicare il totale degli appalti aggiudicati nell'anno (in numero ed in importo) indipendentemente dalla loro sostenibilità, per poter permettere la valutazione della percentuale di acquisti verdi e ambientalmente sostenibili effettuata dall'amministrazione.

1.2 come effettuare il monitoraggio

Il monitoraggio va effettuato compilando il file excel allegato (Monitoraggio_Acquisti_GPP_2019).

Il file presenta 4 fogli:

- scheda 1-anagrafica;
- scheda 2-monitoraggio GPP;
- legenda elenchi;
- appendice CAM.

Vanno compilati solo il primo ed il secondo foglio (scheda 1-anagrafica; scheda 2-monitoraggio GPP), gli altri 2 fogli sono a supporto della compilazione dei primi due, come indicato nel seguito.

Le celle (colonne da compilare obbligatoriamente) sono quelle colorate in verde. Quelle gialle, presenti solo nella scheda 2, non sono obbligatorie per il 2019, (fase I) ma lo diventeranno nel 2020 (fase II), tuttavia se ne suscita la compilazione anche nella fase I (anno 2019).

1.3. Quando compilare e inviare i dati

Il file excel relativo ai dati 2019 dovrà essere compilato ed inviato entro marzo 2020. Per gli anni successivi la compilazione potrà essere effettuata anche durante l'anno, man mano che vengono aggiudicate le gare, mentre l'invio avverrà comunque entro marzo dell'anno successivo, o secondo le indicazioni che saranno successivamente date.

2. Compilazione schede

2.1 scheda 1-anagrafica

In questo foglio vanno inseriti i dati anagrafici (denominazione della struttura, nome, cognome, ruolo e contatti del compilatore), ed alcuni dati di sintesi, in particolare la somma degli importi di tutte le gare aggiudicate nel 2019 (indipendentemente dalla loro sostenibilità o meno) ed il loro numero totale. Come detto al punto 1.1 questi due dati complessivi servono per valutare la percentuale di appalti verdi ed ambientalmente sostenibili aggiudicati nell'anno rispetto al totale degli appalti. Tutti i campi sono obbligatori (celle in verde).

2.2 scheda 2-monitoraggio GPP

Questo foglio rappresenta il vero e proprio monitoraggio. Vanno inseriti i dati delle sole gare aggiudicate nell'anno 2019 e appartenenti ad una delle due categorie descritte al punto 1.1, ossia appalti relativi a categorie che presentano i CAM e appalti ambientalmente sostenibili. Va inserita una riga per ciascun appalto aggiudicato.

Lo schema presenta varie colonne, alcune delle quali sono di colore giallo per indicare che, per la rendicontazione del solo anno 2019, è facoltativo compilarle. L'ultima colonna ("NOTE/DIFFICOLTA' INCONTRATE") è per sua natura facoltativa, in quanto da compilare solo nel caso si ritenga necessario:

- specificare alcuni aspetti dei dati inseriti (ad esempio contratti pluriennali);
- segnalare particolari criticità incontrate nell'applicazione dei CAM,
- proporre modifiche, soluzioni,
- etc.

Ogni commento sarà prezioso sia per migliorare negli anni il monitoraggio, sia per dare dei feedback utili a migliorare i CAM.

Le celle da riempire in alcuni casi si presentano come elenchi a tendina, in altri casi sono a compilazione libera. Le voci presenti negli elenchi a tendina sono fisse e si possono trovare, per favorirne la lettura, nel foglio "legenda elenchi" del file excel. Quando si seleziona in uno o più elenchi a tendina la voce "ALTRO-SPECIFICARE NELLE NOTE" si suggerisce di compilare il campo "NOTE/DIFFICOLTA' INCONTRATE" dando, quando possibile, qualche indicazione in più.

2.3 legenda elenchi

Questo foglio non è modificabile ed ha il solo scopo di dare una visione immediata di tutte le voci presenti negli elenchi a tendina presenti nella "scheda 2-monitoraggio GPP".

2.4 appendice CAM

Si tratta di un foglio che ha la sole utilità di elencare tutte le categorie merceologiche che presentano i criteri ambientali minimi (CAM) per mezzo di specifici decreti ministeriali. La terza colonna presenta i link ai decreti ministeriali ed è stata aggiornata al 01/11/2019. I CAM vengono continuamente aggiunti od aggiornati, pertanto quelli indicati nella scheda potrebbero non essere i più recenti. Per dubbi o per chiarimenti si rimanda al sito del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare indicato in fondo alla scheda.

ALLEGATO 3 - SCHEDA 1 DEL FILE DA COMPILARE (ANAGRAFICA)

SCHEDA ANAGRAFICA E DATI DI SINTESI	
APPA/ARPA/ISPR	
NOME E COGNOME DEL REFERENTE PER LA COMPILAZIONE DELLA SCHEDA	
RUOLO E DIREZIONE/SETTORE DI APPARTENENZA	
INDIRIZZO E-MAIL	
NUMERO DI TELEFONO	
IMPORTO TOTALE DI AGGIUDICAZIONE (IN EURO) AL LORDO DEGLI ONERI DI SICUREZZA E AL NETTO DELL'IVA DI TUTTI GLI APPALTI AGGIUDICATI NELL'ANNO (TUTTI I TIPI DI APPALTI, INDIPENDENTEMENTE DALLA LORO SOSTENIBILITA')	
NUMERO TOTALE DI TUTTI GLI APPALTI AGGIUDICATI NELL'ANNO (TUTTI I TIPI DI APPALTI, INDIPENDENTEMENTE DALLA LORO SOSTENIBILITA')	

