



**Progetto GPP-STREAM “Il Green Public Procurement e gli strumenti di
Sostenibilità per l’Integrazione dell’uso efficiente delle risorse”**

PIANO D’AZIONE GPP DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA: ASPETTI DELLA GOVERNANCE E DEL MONITORAGGIO

ATTIVITÀ: POLICY BRIEF

Autore: PP1 Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia /FVG/



Indice

1. QUADRO GENERALE.....	3
2. INTRODUZIONE	3
3. CONTESTO POLITICO	4
4. II PIANO D'AZIONE REGIONALE DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA (RAFGV).....	6
5. LA DIREZIONE DA SEGUIRE	9
6. FONTI INFORMATIVE.....	11



1. QUADRO GENERALE

Nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Appalti pubblici per un ambiente migliore” viene definito il Green Public Procurement (GPP o “acquisti verdi della pubblica amministrazione”) come “un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l’intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa”.

Considerata l’importanza del soggetto, sia ad un livello europeo che nazionale e regionale, e grazie alla solida esperienza maturata dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia in tale ambito, nonché alla conoscenza approfondita derivante dalla partecipazione al progetto Interreg Europe GPP-stream, abbiamo deciso di proporre la nostra esperienza e il nostro know-how nel presente policy brief.

2. INTRODUZIONE

Qualsiasi prodotto o servizio acquistato e consumato possiede un impatto ambientale lungo tutto il suo ciclo di vita. Scegliere di acquistare “green” significa prediligere beni facilmente riciclabili e differenziabili, che abbiano un impatto ridotto sull’estrazione delle materie prime e sulle emissioni prodotte durante il ciclo di produzione. In questo modo è altresì possibile prendere in considerazione i costi sostenuti dalla società.

Il GPP può incidere sull’impatto ambientale direttamente attraverso superiori prestazioni ambientali di beni, servizi e attività; o indirettamente attraverso l’utilizzo di una pressione sul mercato tale da incoraggiare le società a investire in prodotti e servizi meno inquinanti.

Il GPP combina le considerazioni di tipo ambientale con i processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni, indirizzando la scelta di queste ultime verso beni, servizi e attività con un impatto ambientale più basso. Con l’introduzione del GPP è possibile rivolgersi direttamente al mercato, coinvolgendo società nell’innovazione ambientale e stimolando la filiera locale verso la conversione ecologica. Pertanto, l’adozione del GPP può svolgere un ruolo importante nella diffusione di un mercato e di una cultura che siano più rispettosi dell’ambiente.

I dati presentati dalla Commissione Europea permettono di comprendere l’importanza della promozione e dell’adozione del GPP nelle pubbliche amministrazioni. Come affermato dalla Direzione generale per le politiche interne del Parlamento Europeo e pubblicato nel 2017: “Ogni anno, oltre 250mila istituzioni pubbliche all’interno dell’UE spendono circa il 14% del loro PIL per l’acquisizione di servizi, lavori e forniture. Pertanto, il Green Public Procurement (GPP o “Acquisti Verdi della Pubblica Amministrazione”) riveste un ruolo cruciale nella realizzazione dell’Economia Circolare (EC) in Europa”.



3. CONTESTO POLITICO

QUADRO EUROPEO IN MATERIA DI GPP

Come già affermato, il GPP è uno strumento di politica economica, ambientale e industriale di fondamentale importanza a livello europeo. Negli scorsi anni, la UE ha elaborato alcuni criteri GPP per una gamma di prodotti e servizi, le cui categorie vengono sistematicamente riesaminate e aggiornate.

La Direttiva Europea del 2004, il primo testo normativo europeo in cui sono state inserite considerazioni di tipo ambientale, è stata sostituita dalle seguenti: La Direttiva 2014/24/EU sugli appalti pubblici e la Direttiva 2014/25/UE sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori idrici, energetici, dei trasporti e dei servizi postali. Le nuove disposizioni garantiranno l'introduzione di comuni obiettivi ambientali e sociali nel settore delle gare d'appalto.

La politica europea attraverso il GPP fornisce indicazioni su come ridurre l'impatto ambientale causato dai consumi del settore pubblico utilizzando il Green Public Procurement per promuovere l'innovazione nell'ambito dei servizi, dei prodotti e delle tecnologie sostenibili. Inoltre, offre linee guida per aiutare le istituzioni pubbliche ad acquistare beni e servizi con un minore impatto ambientale con l'intenzione di spiegare come integrare nel migliore dei modi le considerazioni di ordine ambientale nelle gare d'appalto pubbliche.

QUADRO NAZIONALE ITALIANO IN MATERIA DI GPP

In questo contesto, la maggior parte degli Stati membri dell'UE, a livello nazionale, ha pubblicato piani d'azione nazionali (PAN) che descrivono una serie di azioni e misure a sostegno degli appalti pubblici verdi o sostenibili. Molti hanno fissato obiettivi GPP per quanto riguarda le procedure complessive di acquisto o i singoli gruppi di prodotti e servizi. Spesso tali obiettivi sono simili ai criteri GPP posti dall'UE, con adeguamenti che riflettono le circostanze o le priorità specifiche degli enti che li hanno predisposti.

A livello nazionale, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM) ha approvato il **Piano d'Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica Amministrazione ("Piano d'Azione Nazionale sugli appalti pubblici verdi - PAN GPP ")** con Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2011, successivamente aggiornato con Decreto Ministeriale del 10 aprile 2013.

Il conseguimento degli obiettivi fissati dal PAN GPP è stato disciplinato dal Codice degli Appalti Pubblici, che ha reso obbligatorio l'utilizzo degli acquisti verdi sulla base dei Criteri Ambientali Minimi (CAM),



nonché la valutazione delle offerte secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, collegando questo concetto al ciclo di vita di prodotti, servizi e concessioni.

Per quanto riguarda l'organizzazione delle politiche GPP, gli enti pubblici sono tenuti a svolgere un'analisi delle loro esigenze al fine di razionalizzare i consumi e promuovere il disaccoppiamento, individuare gli uffici responsabili dell'attuazione del GPP e redigere uno specifico programma interno per l'attuazione delle azioni relative al GPP.

Il PAN italiano mira a promuovere la diffusione del GPP tra gli enti pubblici e intende creare le condizioni necessarie per garantire che il GPP possa esprimere pienamente il suo potenziale di importante strumento di progresso ambientale.

In questo quadro normativo si inserisce il Piano d'Azione Regionale sul GPP, elaborato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

IL QUADRO REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA SUL GPP

Il Piano d'Azione Regionale per gli Acquisti Verdi (PAR GPP) è lo strumento con cui l'Amministrazione regionale ha risposto alle raccomandazioni della Commissione Europea e del MATTM che con il Piano d'Azione Nazionale per il GPP ha riconosciuto il ruolo fondamentale che le regioni possono svolgere nel promuovere acquisti verdi nel loro territorio. **Il documento è stato approvato dalla Giunta Regionale con la DGR n. 367/2018 del 23 febbraio 2018 con durata triennale (2018-2020), consentendo di lavorare a breve, medio e lungo termine.**

Un punto di forza evidenziato del Piano d'Azione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia sul GPP è che **le azioni sono collegate ad altri strumenti di pianificazione regionale**, come il Piano di Miglioramento della Qualità dell'Aria e relativo Piano d'Azione Regionale, il quale contiene misure specifiche per la promozione della mobilità sostenibile, dell'efficienza energetica e dell'utilizzo di energie alternative; e il Piano Energetico Regionale, che promuove il risparmio energetico, l'aumento dell'uso di fonti rinnovabili e la riduzione delle emissioni inquinanti responsabili del cambiamento climatico.

L'obiettivo del Piano d'azione regionale per gli acquisti verdi è promuovere e attuare politiche e pratiche di GPP all'interno dell'amministrazione regionale, introducendo il concetto di acquisti verdi all'interno dei dipartimenti centrali e degli enti regionali, diffondendo e promuovendo il GPP in tutto il settore pubblico locale.

La comunicazione costante con i soggetti coinvolti nella pratica GPP è resa possibile anche dalla partecipazione della Regione al **progetto GPP-Stream finanziato da Interreg Europe**. La partecipazione al GPP-Stream ha permesso alla Regione di entrare in contatto con le parti interessate, di comprenderne le esigenze e di illustrare loro le potenzialità del Piano d'Azione Regionale sul GPP. Il confronto con partner



internazionali ha consentito all'Amministrazione di approfondire l'argomento da altri punti di vista e di conoscere alcune delle migliori pratiche adottate in altri paesi. Le azioni e le iniziative finanziate dal GPP Stream nel contesto regionale hanno l'obiettivo di rafforzare, integrare e ampliare le disposizioni del PAR GPP, coinvolgendo, tra l'altro, un gran numero di soggetti interessati e dando vita ad una collaborazione con l'Autorità di Gestione del POR FESR per l'applicazione dei principi alla base degli acquisti verdi anche ai fondi strutturali.

La Regione partecipa altresì al Progetto Prepair, finanziato dal programma LIFE. Il progetto mira ad implementare su larga scala le misure previste nei piani regionali e nell'Accordo del Bacino del Po per rafforzare la sostenibilità e la durabilità dei risultati. In particolare la Regione ha collaborato alla promozione e all'adozione dei Criteri Ambientali Minimi nel settore energetico: edifici, servizi energetici e illuminazione pubblica.

In particolar modo, il Piano d'Azione sul GPP mira a favorire l'adozione dei CAM da parte di enti e società che parteciperanno agli appalti pubblici; a semplificare la partecipazione di micro, piccole e medie imprese; a utilizzare gli appalti per promuovere l'innovazione dei processi e dei prodotti; e, infine, ad introdurre negli appalti non solo criteri di sostenibilità di tipo ambientale ma anche quelli di tipo sociale.

Per rendere il GPP una pratica consolidata è necessario chiarire gli obiettivi e le finalità da raggiungere, le azioni e gli strumenti da implementare, tenendo conto nella fase iniziale dei costi diretti e indiretti della procedura, al fine di non impattare eccessivamente su micro, piccole e medie imprese.

4. IL PIANO D'AZIONE REGIONALE DELLA REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA (RAFVG)

IL PIANO D'AZIONE REGIONALE: FINALITÀ E OBIETTIVI

Le **finalità** del Piano d'Azione GPP:

- Incoraggiare il processo di adozione dei CAM da parte di enti e società che parteciperanno agli appalti pubblici;
- Semplificare la partecipazione di micro, piccole e medie imprese;
- Utilizzare gli appalti per promuovere l'innovazione dei processi e dei prodotti;
- Introdurre negli appalti, non solo criteri di sostenibilità di tipo ambientale, ma anche quelli di tipo sociale.



Per rendere il GPP una pratica consolidata è necessario chiarire gli obiettivi e le finalità da raggiungere, le azioni e gli strumenti da implementare, tenendo conto nella fase iniziale dei costi diretti e indiretti della procedura, al fine di non impattare eccessivamente su micro, piccole e medie imprese.

Gli **obiettivi** del Piano di Azione GPP sono:

- A. introduzione di criteri ambientali minimi in relazione a tutti gli acquisti di beni, servizi e attività per i quali sono stati definiti;
- B. potenziamento ed estensione del campo di intervento degli acquisti verdi a settori strategici con possibile integrazione di criteri sociali;
- C. diffusione del GPP sul territorio regionale anche attraverso il supporto ad enti pubblici e privati operanti sul territorio regionale;
- D. razionalizzazione dei consumi, diffusione di comportamenti virtuosi e scambio di buone pratiche.

PIANO D'AZIONE REGIONALE PER IL GPP: LA GOVERNANCE

La governance può essere considerata il **motore del Piano**: per renderlo efficiente e per porre in essere le diverse azioni, è necessario avere personale e uffici in grado di implementarlo; la Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia lo ha implementato mediante la creazione di un tavolo di lavoro che coinvolge le varie Direzioni generali.

La realizzazione del GPP richiede forte impegno e cooperazione tra i diversi dipartimenti e tra i membri dello staff all'interno di un'organizzazione. La creazione di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti dei vari dipartimenti al momento della definizione della politica del GPP, della predisposizione di priorità e obiettivi e della valutazione delle esigenze formative, può contribuire ad assicurare che tutti i soggetti interessati siano coinvolti e che tali esigenze vengano soddisfatte. Far incontrare persone di settori chiave differenti è un'ottima occasione, poiché da una parte rende possibile la loro consultazione e dall'altra si rende necessario per permettere di condividere le responsabilità relative alle gare d'appalto dislocate all'interno dell'amministrazione.

Poiché il GPP è un argomento trasversale, è necessario mettere in comunicazione vari dipartimenti e, di conseguenza, associare diversi aspetti alla base dell'implementazione del GPP e permettere a diversi settori dell'amministrazione - come l'ufficio economia circolare, l'agenzia regionale per la protezione ambientale, il dipartimento delle infrastrutture e la direzione centrale appalti - di collaborare all'implementazione stessa del Piano. Nonostante il coordinamento del progetto sia affidato alla Direzione centrale tutela dell'ambiente, energia e sviluppo sostenibile, una ampia collaborazione permette di inquadrare le azioni del GPP regionale all'interno di politiche dettagliate e strategiche. In questo caso, coordinamento e collaborazione sono le parole chiave per una corretta attuazione del piano.



PIANO D'AZIONE REGIONALE PER IL GPP: IL SISTEMA DI MONITORAGGIO

Un altro requisito fondamentale necessario per l'attuazione di un Piano d'Azione Regionale per il GPP è quello di dare vita ad un valido sistema di monitoraggio: un registro dei bandi di gara e/o degli appalti aggiudicati, che includa i criteri GPP, è utile per tale finalità. Nel migliore dei casi, le informazioni sull'impatto ambientale delle decisioni adottate in materia di appalti dovrebbero essere integrate nel sistema. Oltre alla quantificazione dei progressi effettuati, è consigliabile un esame qualitativo del GPP, concentrandosi sugli ostacoli riscontrati, sulle misure correttive e su ulteriori miglioramenti che si ritengano necessari; a ciò va aggiunta la valutazione degli obiettivi futuri.

Per quanto riguarda il controllo e l'analisi delle procedure di acquisto "verde" poste in essere è prevista l'individuazione del numero di gare, delle categorie merceologiche, della tipologia di procedura, dell'importo e dell'introduzione di criteri di aggiudicazione.

Per facilitare il monitoraggio è stata attivata un'apposita funzione nel portale online dedicato alle procedure di gara, che consente all'amministrazione di raccogliere i dati relativi ai bandi per i quali sono stati applicati i criteri ambientali minimi. Si tratta di uno strumento molto importante perché le permette di comprendere quali siano i principali settori coinvolti nel mercato GPP e quale sia la dimensione di ciascun settore, prodotto e servizio. Un sistema di monitoraggio efficace potrebbe altresì contribuire a individuare i possibili problemi e ostacoli nell'attuazione del Piano Regionale.

Il sistema di monitoraggio, realizzato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia al fine di verificare l'efficacia del Piano d'Azione Regionale e, ove necessario, di riuscire ad analizzare le cause di potenziali ostacoli allo sviluppo di possibili soluzioni, mira a:

- A. Verificare e misurare le procedure di acquisto verde attuate nell'arco temporale del Piano, in termini di:
 - Numero di bandi (delle strutture regionali, dei CUC o di altri enti destinatari delle azioni previste dal Piano)
 - Categoria del prodotto
 - Tipologia di procedura
 - Importo (incluso totale acquisti)
 - Percentuale di introduzione dei criteri di premialità
- B. Verificare lo stato di avanzamento delle azioni programmate e il raggiungimento degli obiettivi fissati



Il sistema predisposto per il monitoraggio delle procedure di acquisto in termini di qualificazione ambientale è realizzato a partire dai Criteri Ambientali Minimi stabiliti dal Ministero dell'Ambiente, e si verifica a cadenza annuale.

Per quanto riguarda le procedure di acquisto verde della Regione, il monitoraggio deve individuare:

- La percentuale di “acquisti verdi” sul totale di acquisti;
- Il numero di “acquisti verdi” esclusi;
- Il valore totale della spesa connessa agli "acquisti verdi", appaltata e suddivisa per stazione appaltante;
- Il numero medio di operatori che partecipano alle gare d'appalto inerenti agli “acquisti verdi”;
- Il numero di gare legate agli “acquisti verdi” che sono andate deserte.

Al monitoraggio quantitativo si affiancherà un sistema di verifica qualitativa, finalizzato da un lato a selezionare e valorizzare le buone pratiche attuate dagli enti regionali e locali, dall'altro a rilevare eventuali criticità riscontrate in grado di ostacolare l'adempimento degli obblighi normativi in materia di adozione dei CAM.

Inoltre, verrà individuato un campione di soggetti destinatari di un questionario in cui riportare i progressi compiuti nella messa a punto di una politica GPP (risoluzioni, creazione di gruppi di lavoro interni, attività di formazione, azioni di comunicazione, progetti specifici, ecc.), la tipologia di approvvigionamenti verdi acquisiti in termini quantitativi e il loro peso percentuale rispetto alla spesa totale.

Per ciascun obiettivo del piano verranno raccolti e valutati gli indicatori di avanzamento e d'impatto delle azioni a breve, medio e lungo termine.

5. LA DIREZIONE DA SEGUIRE

PIANO D'AZIONE REGIONALE PER IL GPP: IL SUO POTENZIALE, GLI OSTACOLI ANCORA ESISTENTI, LE FASI SUCCESSIVE E LA PARTECIPAZIONE AL PROGETTO GPP-STREAM

L'amministrazione regionale, grazie all'esperienza acquisita, ha avuto modo di approfondire al meglio il potenziale del GPP. Prima di tutto, **esso favorisce la diffusione di modelli sostenibili di acquisto e di consumo**, anche tra aziende private e singoli cittadini, per mezzo del ruolo esemplare svolto dalla pubblica amministrazione nei confronti dell'opinione pubblica. In secondo luogo, l'adozione del GPP favorisce la razionalizzazione della spesa pubblica, facendo attenzione a contenere i consumi non necessari e promuovendo un approccio più corretto per valutare il prezzo del bene/servizio o lavoro acquisito.

Inoltre, l'adozione di un Piano sul GPP consente **di promuovere l'integrazione di valutazioni ambientali nelle altre politiche attuate dall'ente, coinvolgendo settori che tradizionalmente non si occupano di**



ambiente (economia). Stimola altresì la diffusione di una cultura ambientale sia nel mercato dell'offerta che in quello della domanda, incoraggiando le aziende ad investire in Ricerca e Sviluppo e a proporre soluzioni eco-innovative. In questo modo, la domanda pubblica può costituire uno strumento importante per indirizzare l'offerta a beneficiare dell'eco-innovazione.

Dal dialogo con i soggetti interessati sono emersi alcuni ostacoli. Prima di tutto, l'obbligatorietà del GPP nel quadro italiano lo fa percepire come un onere e non come un'opportunità. Pertanto, la pubblica amministrazione dovrebbe concepirlo come uno standard e come un'opportunità. Per raggiungere questo obiettivo, il coinvolgimento dell'amministrazione dovrebbe andare oltre il livello dell'obbligatorietà, facendo comprendere al settore privato l'importanza di questo strumento sia per i suoi rapporti commerciali con la pubblica amministrazione sia per la possibilità di aprirsi a nuovi mercati.

Molti soggetti interessati hanno sollevato la questione **della mancanza di conoscenza dell'uso del GPP**. La Regione ha risposto a questa istanza attraverso due azioni fondamentali: in primo luogo, ha istituito un helpdesk tecnico, rispondendo in tempi brevissimi alle domande dei committenti.

In secondo luogo, ha predisposto un **sistema formativo sul GPP**, al fine di illustrare tale strumento ai committenti. La formazione è divisa in tre parti: una parte generale che illustra come funziona il sistema GPP; una specialistica incentrata sui criteri GPP relativi a prodotti o servizi specifici e una parte dedicata all'evoluzione futura della materia, in cui vengono trattati economia circolare, sistema LLC (calcolo dei costi del ciclo di vita) e sviluppi normativi in riferimento alle sentenze dei tribunali.

RACCOMANDAZIONI

I punti chiave e gli insegnamenti appresi dall'esperienza RAFVG sono i seguenti:

- Ove possibile, creare gruppi di soggetti provenienti da diversi settori potrebbe rivelarsi una grande opportunità in quanto permetterebbe di raccogliere il maggior numero di opinioni in una sola volta. È altresì possibile organizzare al meglio i compiti in seno all'amministrazione;
- La collaborazione tra le diverse Direzioni centrali è fortemente consigliata perché un'ampia cooperazione rende possibile la creazione di azioni GPP di una specifica istituzione all'interno di politiche estese e strategiche;
- Per ottenere un buon risultato, occorre stabilire obiettivi e traguardi chiari da raggiungere, nonché azioni e strumenti da attuare;
- Si raccomanda vivamente un dialogo costante e proficuo con i soggetti interessati per una migliore definizione delle esigenze e per l'acquisizione delle loro proposte;
- Altro requisito fondamentale è la costruzione di un efficace sistema di monitoraggio (sia qualitativo che quantitativo) in grado di verificare l'efficacia del Piano d'Azione Regionale.



6. FONTI INFORMATIVE

- *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP) – revisione 2013, adottato con Decreto ministeriale del 10 aprile 2013*
- *Piano d'azione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia per l'attuazione del Green Public Procurement (PAR GPP) per il triennio 2018-2020, adottato con deliberazione della Giunta regionale n. 367 del 23 febbraio 2018*
- *Generalità della Giunta regionale n. 1675 del 27 settembre 2019. Relazione sugli esiti del monitoraggio sullo stato di attuazione del piano d'azione della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia per gli acquisti verdi (PAR GPP)*
- *Neubauer, Christian, et al. "Green public procurement and the EU action plan for the circular economy." (Acquisti verdi della Pubblica Amministrazione e il piano d'azione della UE per un'economia circolare) Consultabile online su < <http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses> [visitato il 09/10/2020] (2017)*
- *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Appalti Pubblici per un ambiente migliore {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126}*
- https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm visited il 14/07/2020

This policy brief is provided by
Autonomous Region Friuli Venezia Giulia,
located in the city of Trieste, Italy



For more information about GPP-STREAM project visit: <https://www.interregeurope.eu/gpp-stream/>



The screenshot shows the GPP-STREAM website. At the top, there is a navigation bar with the GPP-STREAM logo, the text 'Interreg Europe', and a search bar. Below the navigation bar is a large banner image showing hands holding a small plant, with the text 'Green Public Procurement and Sustainability Tools for Resource Efficiency Mainstreaming'. Underneath the banner is a menu with links for 'HOME', 'EVENTS', 'GOOD PRACTICES', 'CONTACTS', and 'LIBRARY'. The main content area features a 'Project summary' section with a detailed paragraph about the project's goals and objectives. To the right of the summary is a 'Sign up for the GPP-STREAM newsletter' section with a 'Subscribe now' button. Below the newsletter sign-up is a 'GPP-STREAM Leaflet' section with a 'Download' button. At the bottom of the page, there are social media icons for Facebook, Twitter, and LinkedIn.

Follow us on:

