



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

AZIONI STRATEGICHE PER L’INTEGRAZIONE DEL GPP NEGLI STRUMENTI DI POLITICA

ATTIVITÀ: POLICY BRIEF

Autore: PP3 ECOSISTEMI FOUNDATION



Indice

1. QUADRO GENERALE	3
2. INTRODUZIONE	3
3. CONTESTO POLITICO.....	4
3.1 SUPPORTO ALLA TRANSIZIONE ECOLOGICA DELLE IMPRESE.....	5
3.2 VALORIZZAZIONE DEL GPP E DELLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE AMBIENTALI	6
3.3 CAPACITY BUILDING DEL GPP PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE.....	6
3.4 INTRODUZIONE DI STRUMENTI, METODOLOGIE E PRATICHE PER STIMARE E MONITORARE L'ATTUAZIONE DEL GPP E I SUOI VANTAGGI AMBIENTALI ED ECONOMICI	7
3.5 SOSTEGNO ALLA DIFFUSIONE DEL GPP AD OGNI LIVELLO DELLA PA	7
3.6 MIGLIORAMENTO DELLA COMUNICAZIONE CON I CITTADINI RIGUARDO AL GPP E AI SUOI BENEFICI IN AMBITO ECONOMICO ED AMBIENTALE	8
4. LA DIREZIONE DA SEGUIRE.....	8
5. FONTI INFORMATIVE	10



1. QUADRO GENERALE

Sebbene il Green Public Procurement (GPP) sia uno dei principali strumenti attraverso i quali le PA possono contribuire alla promozione di economie con un uso più efficiente delle risorse, la sua adozione e la sua gestione, in relazione ai programmi finanziati dall'UE e ad altri strumenti politici, sono ancora molto limitate. Ciò è dovuto principalmente alla limitata esperienza della pubblica amministrazione riguardo alle modalità di integrazione dei criteri ambientali negli strumenti di finanziamento e nell'attuazione dei piani settoriali.

Se si desidera sfruttare appieno le potenzialità del GPP per stimolare la transizione verso un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, è necessario intraprendere azioni strategiche volte a migliorare l'adozione e la gestione di questo strumento in relazione ai fondi dell'UE, l'impegno da parte dei beneficiari e il monitoraggio dell'attuazione del GPP.

Questo policy brief presenta una serie di azioni strategiche e raccomandazioni sull'integrazione del GPP negli strumenti politici e nelle relative procedure di selezione e attuazione dei progetti. Si rivolge alle Autorità di gestione (AdG) dei fondi europei e ai gestori dei piani di sviluppo settoriale. Si basa principalmente sull'esperienza maturata sul tema dalla Fondazione Ecosistemi durante l'attuazione del progetto GPP-STREAM e sulle attività di assistenza tecnica fornite in passato a diverse amministrazioni pubbliche italiane (es., Regione Sardegna, Città Metropolitana di Roma Capitale, Regione Puglia, Regione Sicilia) in relazione all'elaborazione dei Piani d'azione sul GPP. Alcune raccomandazioni incluse in questo documento sono state ispirate anche dalle buone pratiche incluse nello studio della Direzione Generale Ambiente, presentato nella sezione "Notizie" della piattaforma Interreg Europe Policy Learning.

2. INTRODUZIONE

Il GPP è uno dei principali strumenti che le PA possono utilizzare per influenzare il mercato e stimolare lo sviluppo di prodotti e servizi eco-innovativi con lo scopo finale di contribuire alla nuova agenda europea per la crescita sostenibile (ad esempio, **EU Green Deal**¹), in particolare la promozione di economie pulite, circolari e più efficienti dal punto di vista delle risorse. Questo ruolo è evidenziato dal **nuovo Piano d'azione per l'economia circolare (2020)** che prevede di introdurre "criteri e obiettivi minimi obbligatori per il Green Public Procurement (GPP) nella normativa settoriale e nella fase di rendicontazione obbligatoria in modo da monitorare l'adozione del Green Public Procurement (GPP) senza generare un onere amministrativo ingiustificato per i committenti pubblici"².

Finora, sono stati compiuti molti sforzi a livello sia nazionale che europeo per sostenere una più ampia diffusione del GPP, in particolare fornendo diverse serie di criteri ambientali per determinati prodotti, servizi o lavori (ad esempio, criteri comuni europei, criteri ambientali minimi italiani), materiale formativo e servizi di helpdesk per orientare i committenti pubblici e gli enti acquirenti nella loro attuazione (ad esempio, toolkit GPP, raccolte di buone pratiche sul GPP, Buying Green Handbook (Manuale per gli acquisti verdi), strumenti LCA e LCC).

¹ EC (2019), *A European Green Deal* (Un Green Deal europeo), 11.12.2019 COM(2019) 640 finale, consultabile sul sito: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

² EC (2020), *A new Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe* (Il nuovo Piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e competitiva), 11.3.2020 COM(2020) 98 finale, consultabile sul sito: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF



Tuttavia, tali sforzi sono stati principalmente focalizzati per garantire che i criteri ambientali fossero inclusi nelle procedure di gara legate all'acquisizione di beni, servizi e lavori ordinari da parte della pubblica amministrazione, trascurando così la loro inclusione nelle procedure di selezione e realizzazione dei progetti legati agli strumenti politici finanziati dall'UE (ad esempio, programmi operativi regionali, piani di sviluppo settoriale).

La conseguenza è che finora l'applicazione del GPP ha interessato principalmente la spesa pubblica ordinaria della pubblica amministrazione e non altresì la più vasta spesa pubblica legata ai progetti finanziati dall'UE. Tra i principali fattori che hanno limitato l'applicazione del GPP a questa quota di spesa pubblica vi sono: la mancanza di norme volte all'introduzione di criteri ambientali negli strumenti di politica, l'assenza di consapevolezza e d'informazione da parte delle imprese sulle esternalità ambientali dei loro progetti, le difficoltà nel definire criteri ambientali e sociali per quegli interventi pubblici per i quali non sono già disponibili criteri comuni, le difficoltà nell'applicazione dello strumento LCA all'interno della valutazione dei progetti, le difficoltà nel coinvolgere i competenti soggetti interessati, interni ed esterni.

Se si desidera sfruttare appieno le potenzialità del GPP per contribuire agli obiettivi della politica ambientale, è necessario migliorare l'adozione del GPP in relazione ai fondi dell'UE. Quanto più ampia è la quota di spesa pubblica stanziata all'applicazione del GPP, tanto maggiore sarà, infatti, la capacità di questo strumento di guidare la transizione verso un'economia più circolare ed efficiente sotto il profilo delle risorse (vedi **riquadro 1**). A tal fine, i criteri del GPP dovrebbero essere utilizzati, nell'ambito degli strumenti politici finanziati dall'UE, per selezionare solo i progetti pubblici o privati che comportano un prodotto o una procedura a ridotto impatto ambientale e per rimborsare solo le spese di progetto legate all'acquisizione di prodotti, servizi e lavori verdi.

Le azioni strategiche che si possono intraprendere in tal senso sono molte: possono essere correlate a una o più fasi del ciclo politico (es. progettazione, implementazione e monitoraggio) e possono richiedere il supporto e l'impegno di un numero, più o meno ampio, di interlocutori.

Riquadro 1 - È stato stimato (analisi effettuata dalla Fondazione Ecosistemi in relazione al POR della Regione Sardegna) che un POR con un budget di 800 milioni di euro, se reso opportunamente "verde", potrebbe generare una domanda di prodotti e servizi verdi pari almeno a 560 milioni di euro, ovvero il 70% del budget complessivo del POR. Se a questo valore si aggiungono i soldi spesi per le gare legate agli acquisti di beni e servizi ordinari, la spesa pubblica complessiva per i prodotti verdi raggiunge i 3,2 miliardi di euro.

3. CONTESTO POLITICO

In primo luogo, si deve considerare che l'attuazione di strumenti politici specifici può includere i seguenti tre diversi scenari:

1. Trasferimento di fondi ad un ente regionale/locale legittimato alla realizzazione dell'intervento;
2. Fondi alle imprese per la realizzazione dei loro progetti imprenditoriali;
3. Acquisizioni di beni, servizi e lavori da parte di terzi beneficiari (es. Imprese, pubblica amministrazione) per la realizzazione di interventi pubblici o progetti imprenditoriali;



Nel primo caso, le disposizioni in materia di GPP devono essere incluse negli atti/protocolli che regolano il trasferimento di fondi, garantendo altresì che l'ente attuatore abbia le conoscenze e le competenze per includere i criteri dell'uso efficiente delle risorse nella realizzazione dell'intervento.

Nel secondo caso, i criteri generali di selezione devono essere inclusi nei bandi di finanziamento in modo che vengano selezionati solo quei progetti che comportano prodotti o processi a ridotto impatto ambientale (rispetto a quelli già disponibili sul mercato). A tal fine, si dovrebbero utilizzare maggiormente gli strumenti di valutazione come LCA e LCC.

Nel terzo caso, l'adozione del GPP sarà incentivata dalla revisione dei criteri di selezione e di aggiudicazione, ma anche delle clausole di esecuzione. I sistemi di verifica e controllo sono fondamentali (e dovrebbero essere identificati poiché finora sia i controlli di primo che di secondo livello non includono la verifica dei criteri sociali e ambientali) per garantire che l'impegno dei beneficiari dei finanziamenti si traduca effettivamente nell'attuazione delle misure GPP.

Indipendentemente dagli scenari sopra citati, un'efficace integrazione dei criteri GPP in uno specifico strumento politico richiede sempre l'adozione di azioni sistematiche e un supporto e un impegno diffusi da parte dei diversi soggetti interessati.

Le azioni sistematiche possono essere classificate in sei diversi tipi di azioni strategiche. Per ciascuna di esse, nei seguenti sottocapitoli si forniscono esempi di misure adottabili e i potenziali risultati che ci si può aspettare dalla loro attuazione.



3.1 SUPPORTO ALLA TRANSIZIONE ECOLOGICA DELLE IMPRESE

Nessuna spesa pubblica, compresa quella relativa all'implementazione di strumenti politici, può essere effettivamente "resa più verde" attraverso il GPP se il mercato non è in grado di rispondere pienamente alla domanda pubblica di prodotti e servizi verdi. Quindi, un'efficace integrazione del GPP in uno strumento politico richiede necessariamente l'adozione di azioni che affrontino non solo la domanda ma anche l'offerta del mercato.

Un esempio di questo tipo di azioni è l'organizzazione di **tavoli di lavoro** per specifici settori industriali sul GPP e sull'uso efficiente delle risorse destinate ai rappresentanti dell'AdG delle associazioni di produttori locali. Tali tavoli di lavoro potrebbero essere utilizzati per esaminare e affrontare i motivi per cui le imprese non possono soddisfare la domanda pubblica di prodotti e servizi verdi, in modo tale da migliorare la loro capacità di partecipare alle gare d'appalto GPP.

Un altro esempio è l'istituzione di un **helpdesk** (idealmente una volta per ogni distretto industriale nella regione) per fornire informazioni e supporto tecnico alle imprese per il miglioramento del loro processo produttivo, la qualificazione della loro catena di distribuzione e la certificazione dei loro prodotti. Il supporto tecnico potrebbe essere fornito da un esperto esterno in materia di GPP con competenze specifiche nel settore industriale di interesse, contribuendo così in modo significativo ad aumentare la disponibilità di prodotti e servizi verdi sul mercato.



Un'altra azione attraverso la quale è possibile rafforzare l'offerta di prodotti verdi è l'adozione di **incentivi fiscali** per le PMI e/o la creazione di **reti** tra queste imprese per favorire la loro transizione verso processi di produzione più verdi.

L'ultimo esempio è l'**ecologizzazione dei motori di ricerca sia istituzionali che privati** per nuovi bandi di gara sottolineata attraverso un'icona "verde" accanto ai bandi che integrano i criteri GPP. Quest'azione può facilitare l'identificazione e la consultazione degli appalti verdi da parte delle imprese e, in tal modo, migliorare il processo di abbinamento generale tra la domanda pubblica e l'offerta di mercato di prodotti e servizi verdi.



3.2 VALORIZZAZIONE DEL GPP E DELLA GOVERNANCE DELLE POLITICHE AMBIENTALI

I potenziali vantaggi relativi ad un uso efficiente delle risorse, legati all'integrazione del GPP in uno specifico strumento politico, non si possono ritenere pienamente sfruttati in mancanza di un coordinamento tra tutte le politiche di sostenibilità esistenti gestite dalla stessa AdG. Una governance coordinata di queste politiche può migliorare significativamente la loro efficacia in termini di sviluppo sostenibile e di uso efficiente delle risorse.

Un esempio di questo tipo di azione, è l'istituzione di un **tavolo di confronto permanente**, a cui partecipano i funzionari responsabili delle varie politiche di sostenibilità gestite dalla stessa AdG (es. politiche sul GPP, POR, Agenda 2030, strategie di economia circolare, ecc.), finalizzato all'individuazione di sinergie e alla definizione di strategie integrate di sostenibilità.

Un altro esempio è l'organizzazione di un **Forum** dedicato alle politiche GPP. Tale evento dovrebbe prevedere workshop e attività di informazione/formazione rivolti, in particolar modo, ai rappresentanti delle istituzioni locali, e dovrebbe essere finalizzato a migliorare la loro conoscenza sul GPP e il loro impegno nella definizione di politiche ambientali integrate.



3.3 CAPACITY BUILDING DEL GPP PER LE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Nessuna azione può essere attuata efficacemente rispetto a qualsiasi strumento politico se sia il personale coinvolto nel processo di elaborazione delle politiche che gli attori a cui si rivolge lo strumento politico non posseggano le motivazioni e le capacità adeguate per tale azione. Per questo motivo, l'integrazione del GPP in uno specifico strumento politico dovrebbe sempre essere affiancata da misure di supporto quali attività di formazione, documenti di orientamento, helpdesk, ecc.

Un esempio di questo tipo di azione è l'organizzazione di **attività di formazione** (come workshop, coaching sul lavoro, webinar, ecc.) finalizzate a supportare i committenti pubblici dell'AdG e/o i beneficiari dei fondi UE nell'integrazione dei criteri GPP nelle gare legate all'attuazione di un dato strumento politico. Le attività di formazione potrebbero essere erogate da esperti interni o da organizzazioni specializzate.



Un altro esempio è l'istituzione di un apposito **ufficio o gruppo di lavoro composto da esperti sul GPP** all'interno del Dipartimento Ambiente dell'AdG, finalizzato a fornire il supporto necessario per l'integrazione del GPP (es. fornendo la giusta interpretazione della normativa applicabile, ricevendo risposte dal Ministero dell'ambiente a domande specifiche relative al GPP, ecc.).

Allo stesso scopo, un altro esempio di azione attuabile è la creazione di una **piattaforma di competenze sul GPP**, una piattaforma online sul sito istituzionale dell'ente pubblico su cui i funzionari più qualificati possono condividere le loro conoscenze ed esperienze sul GPP con i colleghi meno qualificati.



3.4 INTRODUZIONE DI STRUMENTI, METODOLOGIE E PRATICHE PER STIMARE E MONITORARE L'ATTUAZIONE DEL GPP E I SUOI VANTAGGI AMBIENTALI ED ECONOMICI

Un altro elemento importante che non può mancare quando si integra il GPP in uno strumento politico è l'attività di monitoraggio in termini di attuazione del GPP e dei benefici raggiunti in merito all'uso efficiente delle risorse. Senza specifiche attività di monitoraggio, non è possibile tracciare l'andamento in tal senso e adeguare le azioni a seconda dell'efficacia degli interventi.

Per monitorare i vantaggi ambientali ed economici legati all'integrazione del GPP, l'AdG dovrebbe definire specifici **indicatori GPP** per ciascuna categoria di prodotto e servizio, e **strumenti di calcolo** di supporto utili ad applicare tali indicatori.

Per monitorare l'applicazione del GPP all'interno delle gare legate all'attuazione dello strumento politico, sono molteplici gli approcci che potrebbero essere adottati dall'AdG. La scelta dipende dagli aspetti del GPP ritenuti prioritari e dal livello istituzionale del monitoraggio (ovvero, che sia a livello locale, regionale o nazionale). Per ulteriori informazioni in merito ai possibili approcci, consultare le linee guida elaborate dal Progetto GPP Stream A19 "**Linee guida per il monitoraggio del GPP**" presenti nel seguente link: https://www.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1608024280.pdf



3.5 SOSTEGNO ALLA DIFFUSIONE DEL GPP AD OGNI LIVELLO DELLA PA

I potenziali vantaggi dell'uso efficiente delle risorse conseguente all'integrazione del GPP in uno specifico strumento politico non possono essere pienamente sfruttati senza un'adozione diffusa del GPP a tutti i livelli istituzionali, a partire dai beneficiari pubblici locali dei programmi di finanziamento dell'UE (come i comuni, gli enti parco, le aziende sanitarie locali, gli istituti di ricerca, ecc.).

Due esempi di azioni che possono essere adottate in questo senso sono l'istituzione di un **helpdesk** atto a supportare i beneficiari pubblici dei fondi dell'UE (cioè le autorità locali) nell'integrazione del GPP nei loro appalti pubblici e la creazione di un **listino prezzi di servizi e prodotti GPP** basato sui costi ammissibili dello specifico programma di finanziamento.



3.6 MIGLIORAMENTO DELLA COMUNICAZIONE CON I CITTADINI RIGUARDO AL GPP E AI SUOI BENEFICI IN AMBITO ECONOMICO ED AMBIENTALE

Nell'integrazione del GPP in uno strumento politico svolge un ruolo importante la comunicazione ai cittadini, in quanto contribuisce alla creazione di una massa critica di singoli acquirenti privati, necessaria per promuovere e supportare l'offerta di prodotti e servizi verdi.

Le azioni che si possono adottare in questo senso sono molteplici. Un esempio di tali azioni è **l'ecologizzazione delle decisioni di aggiudicazione degli appalti**, che può essere effettuata tramite l'inclusione, nel documento ufficiale di aggiudicazione degli appalti, di una tabella che riporti la quantità di risorse energetiche, materiali e finanziarie risparmiate grazie all'appalto verde (se paragonato ad uno tradizionale).

Un altro esempio di azione è l'organizzazione di **iniziative mirate di open day** volte, da un lato, ad informare i cittadini sul GPP, sui programmi di finanziamento e imprese virtuose e, dall'altro, a premiare i prodotti verdi più innovativi e le imprese che hanno maggiormente contribuito alla transizione ecologica del mercato.

4. LA DIREZIONE DA SEGUIRE

Questa sezione cerca di rafforzare alcuni aspetti fondamentali che le AdG dovrebbero tenere in considerazione relativamente all'integrazione degli elementi e degli obiettivi GPP nella progettazione, attuazione e monitoraggio dei propri strumenti politici:

- Un'efficace integrazione del GPP in uno strumento politico richiede l'adozione di un approccio sistematico che idealmente dovrebbe coinvolgere una molteplicità di soggetti interessati e affrontare tutte e tre le fasi del ciclo politico (ovvero progettazione, attuazione e monitoraggio).
- Nella pianificazione delle misure di integrazione da adottare, si dovrebbero fissare i due seguenti livelli differenti di obiettivi ambientali: obiettivi trasversali rispetto a tutte le filiere coinvolte dagli interventi finanziati (ovvero, obiettivi orizzontali); e obiettivi specifici per le filiere con maggiori impatti ambientali (ovvero, obiettivi verticali). Una volta fissati questi due livelli di obiettivi, l'AdG dovrebbe stabilire i criteri ambientali minimi necessari per raggiungerli.
- I criteri ambientali minimi da integrare nello strumento politico dovrebbero essere definiti attraverso un costante dialogo collaborativo con tutti i soggetti locali interessati, destinatari di quello specifico strumento politico (quali imprese locali, associazioni industriali, centri di ricerca e università). Un dialogo continuo con questi soggetti, soprattutto nella fase di progettazione dello strumento politico, consente all'AdG di adeguare i criteri ambientali minimi in base ai livelli di innovazione ambientale delle imprese locali e di identificare i criteri di aggiudicazione che possano



stimolare adeguati livelli di competitività in ciascun settore industriale pertinente.

- I funzionari dell'AdG coinvolti nel processo di elaborazione delle politiche e i soggetti interessati dallo strumento politico dovrebbero sempre disporre delle competenze e degli strumenti necessari per adottare il GPP e monitorarne l'attuazione. Utili misure di supporto in questo senso sono: attività di formazione, documenti di orientamento, servizi di helpdesk, ecc. Queste misure potrebbero essere realizzate attraverso la collaborazione di organismi di consulenza ambientale o altri esperti del GPP. Il loro coinvolgimento potrebbe essere particolarmente utile per lo sviluppo di serie di criteri ambientali minimi e per il monitoraggio dell'attuazione del GPP.



5. FONTI INFORMATIVE

COWI e Milieu (2020), *Integration of environmental considerations in the selection of projects supported by the European Structural and Investment Funds* (Integrazione di considerazioni di carattere ambientale nella selezione dei progetti sostenuti dai Fondi strutturali e di investimento europei), relazione finale elaborata per la UE, Direzione Generale AMBIENTE, consultabile sul sito: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/25295fb0-c577-11ea-b3a4-01aa75ed71a1/language-en>

EC (2019), *A European Green Deal* (Un Green Deal europeo) 11.12.2019 COM(2019) 640 finale, consultabile sul sito: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

EC (2020), *A new Circular Economy Action Plan for a Cleaner and More Competitive Europe* (Il nuovo Piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e competitiva), 11.3.2020 COM(2020) 98 finale, consultabile sul sito: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF

This policy brief is provided by
Fondazione Ecosistemi,
located in the city of Rome, Italy



Per ulteriori informazioni sul progetto GPP-STREAM:

<https://www.interregeurope.eu/gpp-stream/>

