

ItaliaOggi7

PNRR

Lunedì 28 Agosto 2023 17

La ricognizione del VI rapporto dell'osservatorio di Legambiente-Fondazione Ecosistemi

Appalti green, i comuni latitano

In bilico le risorse del Pnrr senza Criteri ambientali minimi

Pagina a cura

DI ANTONIO LONGO

Applicazione in chiaro del Green public procurement (Gpp) e dei Criteri ambientali minimi (Cam) nei comuni capoluogo italiani nel 2022, procedure propedeutiche per le risorse del Pnrr. Rispetto all'anno precedente, infatti, si registra una flessione nell'indice di performance per un terzo di tali comuni. A rivelarlo sono i dati del VI rapporto dell'osservatorio Appalti verdi di Legambiente-Fondazione Ecosistemi, realizzato in partnership con Asso-sistema, Novamont, Università degli Studi di Padova, AdLaw Avvocati Amministrativisti e Federparchi, secondo cui, peraltro, nel monitoraggio civico di 325 comuni non capoluogo solo 15 (il 5% circa) presentano un ottimo indice di performance ambientale e sociale. «Il Gpp e i Criteri ambientali minimi rappresentano il telaio su cui poggia la transizione ecologica», osserva **Andrea Minutolo**, responsabile scientifico Legambiente. «Malta è stato fatto e la presenza di un comune non capoluogo 100% Gpp ne è la dimostrazione, ma ancora tanto c'è da fare. Infatti, in un contesto come quello attuale, caratterizzato dalla crisi climatica e dalla risposta che in parte a essa viene data dal Pnrr, il tema degli appalti verdi diventa centrale. Per assicurare la migliore applicazione delle risorse a disposizione, è fondamentale adottare un approccio scientifico che responsabilizzi e incoraggi le pubbliche amministrazioni a cambiare approccio e adottare servizi validi sotto il punto di vista ambientale».

Cam e Pnrr. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza europeo stabilisce che tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza (Pnrr) debbano soddisfare il principio di "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali". Tale vincolo si traduce in una valutazione di conformità degli interventi al principio del "Do no significant harm" (Dnsh), declinato sui sei obiettivi ambientali definiti nell'ambito del sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili e che ha lo scopo di valutare se una misura possa o meno arrecare un danno agli obiettivi ambientali individuali nell'accordo di Parigi (Green deal europeo). Pertanto, tutti gli investimenti e le riforme proposti nel Pnrr sono stati valutati dalle amministrazioni titolari considerando i criteri Dnsh. In generale, gli acquisti verdi della pubbli-

Le performance dei Comuni capoluogo

CAPOLUOGO	REGIONE	INDICE DI PERFORMANCE GPP 2023
Savona	Liguria	95%*
Teramo	Abruzzo	95%
Cosenza	Calabria	93%*
Padova	Veneto	93%
Ragusa	Sicilia	93%*
Rimini	Emilia-Romagna	92%



Indice medio
di Performance sul GPP
e Applicazione dei CAM

Campione di riferimento 38 questionari, per 66 Capoluoghi

Fonte: VI rapporto dell'osservatorio Appalti verdi di Legambiente-Fondazione Ecosistemi

ca amministrazione sono regolati da specifiche tecniche e clausole contenute nei Cam obbligatori dal 2016 e introdotti con il Gpp, lo strumento che indirizza gli enti pubblici verso investimenti a ridotto impatto ambientale. L'adozione dei Cam è prerequisito essenziale per concorrere in tutti i bandi pubblici e nel corso del periodo 2022-2023 il ministero dell'economia e delle finanze ha adottato, per i progetti finanziati con il Pnrr, le "Linee Guida per l'applicazione del principio del Dnsh" che confermano l'adozione obbligatoria e propedeutica dei Cam. Peraltro, il Nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023) ribadisce, all'articolo 57, l'obbligatorietà del Gpp e del rispetto dei criteri sociali, quali equità



di genere, occupazione, inclusione.

Gli esiti dell'indagine. Il campione di analisi, relativamente ai bandi pubblicati nel 2022, è composto dai comuni capoluogo, in totale 66, e da 325 amministrazioni non capoluogo. Nel primo caso è stato possibile calcolare l'indice

di performance per 38 capoluoghi su 66, il 58% dei rispondenti, con una media dell'indice di performance Gpp/Cam pari al 72%. Nonostante nessuno dei 38 capoluoghi possa essere annoverato 100% Gpp, sono sei quelli con un indice superiore al 90%, ossia Teramo e Savona (95%), Ragusa, Padova, Cosenza (93%) e Rimini (92%). Rispetto al precedente rapporto, a esclusione di tre comuni capoluogo sui quali non è possibile fare alcun confronto, per gli altri 35 capoluoghi monitorati emerge un'immagine tra luci e ombre. Accanto ai 21 capoluoghi (il 60%) che hanno migliorato la propria performance Gpp, con Arezzo in testa con un balzo di 60 punti percentuali, passando dal 18% del 2021 al 78% del 2022, emergono 12 capoluoghi (il 34%) che hanno, invece, peggiorato la propria performance, con Pavia il capoluogo meno virtuoso con una flessione di 52 punti percentuali, passando dall'85% del 2021 al 33% del 2022. Due capoluoghi, Belluno e Cremona, hanno mantenuto lo stesso valore del 2021, con un indice Gpp pari all'85%. Novità di quest'anno è il monitoraggio civico dei comuni non capoluogo: sono stati 325 quelli esaminati con una media di performance dell'applicazione dei Gpp pari al 51%. Di questi, sono 15 (il 5% circa) quelli con performance ottime, di cui 7 quelli con un indice di performance Gpp/Cam compreso tra il 95%-100%, a partire da Calenzano (Fi) comune 100% Gpp e 8 quelli che hanno raggiunto un indice compreso tra il 90-95%.

L'applicazione del Gpp.

Nonostante la conoscenza sia ormai consolidata, al 100% nei capoluoghi, all'82% nei comuni, l'applicazione dei criteri del Gpp resta ancora complessa, più per i comuni che per i capoluoghi, come nel caso del criterio plastic free (applicato al 92% nei capoluoghi, al 49% nei comuni). Seguono i criteri sociali (applicato 52% dei capoluoghi contro il 30% nei comuni), il gender procurement (59% dei capoluoghi contro il 42% dei comuni), la formazione del personale (consolidata al 63% nei capoluoghi, ferma al 23% nei comuni). Il monitoraggio degli acquisti verdi resta la criticità principale, con un'applicazione del 19% nei capoluoghi e solo del 5% nei comuni.

I criteri Cam. Nel monitoraggio dei 17 criteri previsti per i Cam è stata aggiunta la valutazione di un criterio, quello relativo ai Cam eventi (entrato in vigore il 17 dicembre 2022). Sulla base delle risposte ricevute, risulta che nei capoluoghi il 58% abbia previsto tali criteri, mentre nei comuni solo il 26%. Rispetto all'applicazione degli altri 17 criteri Cam spicca in positivo, per entrambe le categorie monitorate, la presenza di imprese rispondenti ai requisiti Cam, a dimostrazione che quello privato si dimostra un settore più resiliente alle sfide della transizione ecologica, trovando soluzioni al passo con le politiche green e virtuose, nazionali ed europee. Segue la fornitura di carta e di apparecchiature multifunzionali/stampanti, il Cam illuminazione pubblica - fornitura/progettazione e il Cam gestione rifiuti per quanto riguarda

i comuni, mentre il Cam fornitura servizi di pulizia per i capoluoghi. Sul fronte delle criticità, la stesura dei bandi e la mancanza di formazione del personale dipendente rappresentano quelle principali. «I Criteri ambientali minimi sono uno strumento fondamentale per la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Green Deal: riduzione delle emissioni di gas serra, rafforzamento dell'economia circolare, tutela della biodiversità», sottolinea **Silvano Falocco**, direttore della Fondazione Ecosistemi. «L'Italia, che ancora oggi è il paese guida per rendere il Gpp obbligatorio in Europa, deve rimuovere tutti gli ostacoli che ne ritardano l'applicazione. Peraltro, l'adozione dei Cam è propedeutica al rispetto dell'approccio Dnsh, ovvero "non arrecare un danno significativo all'ambiente", senza il quale non arriveranno le risorse previste dal Pnrr. È per questo che vanno messe subito in campo attività di formazione e affiancamento rivolte a tutti gli operatori, innanzitutto quelli delle pubbliche amministrazioni».

Le proposte dell'osservatorio. Formazione, comunicazione e conoscenza. Sono i tre pilastri su cui si basano le dodici proposte avanzate dall'osservatorio per rendere il Gpp una pratica consolidata e non solo un buono strumento utilizzato da poche amministrazioni. In primis, occorre investire nel personale, con nuove assunzioni e con percorsi di formazione specifica, nonché adottare strumenti di monitoraggio dei Cam e delle politiche del Gpp. Inoltre, appare necessario estendere il campo d'applicazione del Gpp, individuando altre categorie merceologiche, accelerare la definizione di Cam relativi ai servizi ambientali, rafforzare la capacità istituzionale nel diffondere il Gpp per garantire l'adozione dei Cam negli appalti pubblici. E ancora, prevedere della task force regionali formate sul tema, per evitare le strozzature di sistema dovute alla carenza di formatori, estendere l'utilizzo della Valutazione dei costi del ciclo di vita, adottare per le pubbliche amministrazioni un piano d'azione Gpp, ricordare il Gpp con il Dnsh per la p.a. e i privati. Infine, secondo gli esperti dell'osservatorio, bisognerebbe attivare la collaborazione con la rete dei rupe e con le associazioni delle amministrazioni locali, della sanità e del mondo della scuola, creare programmi di cooperazione con università e ordini professionali, creare programmi di cooperazione con le camere di commercio.

© Riproduzione riservata

Appalti green, i comuni latitano

In bilico le risorse del Pnrr senza Criteri ambientali minimi

ANTONIO LONGO

Applicazione in chiaroscuro del Green public procurement (Gpp) e dei Criteri ambientali minimi (Cam) nei comuni capoluogo italiani nel 2022, procedure propedeutiche per le risorse del Pnrr. Rispetto all'anno precedente, infatti, si registra una flessione nell'indice di performance per un terzo di tali comuni. A rivelarlo sono i dati del VI rapporto dell'osservatorio Appalti verdi di Legambiente-Fondazione Ecosistemi, realizzato in partnership con Assosistema, Novamont, Università degli Studi di Padova, AdLaw Avvocati Amministrativisti e Federparchi, secondo cui, peraltro, nel monitoraggio civico di 325 comuni non capoluogo solo 15 (il 5% circa) presentano un ottimo indice di performance ambientale e sociale. «Il Gpp e i Criteri ambientali minimi rappresentano il telaio su cui poggia la transizione ecologica», osserva Andrea Minutolo, responsabile scientifico Legambiente. «Molto è stato fatto e la presenza di un comune non capoluogo 100% Gpp ne è la dimostrazione, ma ancora tanto c'è da fare. Infatti, in un contesto come quello attuale, caratterizzato dalla crisi climatica e dalla risposta che in parte a essa viene data dal Pnrr, il tema degli appalti verdi diventa centrale. Per assicurare la migliore applicazione delle risorse a disposizione, è fondamentale adottare un approccio scientifico che responsabilizza e incoraggia le pubbliche amministrazioni a cambiare approccio e adottare servizi validi sotto il punto di vista ambientale». Cam e Pnrr. Il

dispositivo per la ripresa e la resilienza europeo stabilisce che tutte le misure dei Piani nazionali per la ripresa e resilienza (Pnrr) debbano soddisfare il principio di "non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali". Tale vincolo si traduce in una valutazione di conformità degli interventi al principio del "Do no significant harm" (Dnsh), declinato sui sei obiettivi ambientali definiti nell'ambito del sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili e che ha lo scopo di valutare se una misura possa o meno arrecare un danno agli obiettivi ambientali individuati nell'accordo di Parigi (Green deal europeo). Pertanto, tutti gli investimenti e le riforme proposti nel Pnrr sono stati valutati dalle amministrazioni titolari considerando i criteri Dnsh. In generale, gli acquisti verdi della pubblica amministrazione sono regolati da specifiche tecniche e clausole contenute nei Cam, obbligatori dal 2016 e introdotti con il Gpp, lo strumento che indirizza gli enti pubblici verso investimenti a ridotto impatto ambientale. L'adozione dei Cam è prerequisito essenziale per concorrere in tutti i bandi pubblici e nel corso del periodo 2022-2023 il ministero dell'economia e delle finanze ha adottato, per i progetti finanziati con il Pnrr, le "Linee Guida per l'applicazione del principio del Dnsh" che confermano l'adozione obbligatoria e propedeutica dei Cam. Peraltro, il Nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023) ribadisce, all'articolo 57, l'obbligatorietà del Gpp e del rispetto dei criteri sociali, quali equità di

genere, occupazione, inclusione. Gli esiti dell'indagine. Il campione di analisi, relativamente ai bandi pubblicati nel 2022, è composto dai comuni capoluogo, in totale 66, e da 325 amministrazioni non capoluogo. Nel primo caso è stato possibile calcolare l'indice di performance per 38 capoluoghi su 66, il 58% dei rispondenti, con una media dell'indice di performance Gpp/Cam pari al 72%. Nonostante nessuno dei 38 capoluoghi possa essere annoverato 100% Gpp, sono sei quelli con un indice superiore al 90%, ossia Teramo e Savona (95%), Ragusa, Padova, Cosenza (93%) e Rimini (92%). Rispetto al precedente rapporto, a esclusione di tre comuni capoluogo sui quali non è possibile fare alcun confronto, per gli altri 35 capoluoghi monitorati emerge un'immagine tra luci e ombre. Accanto ai 21 capoluoghi (il 60%) che hanno migliorato la propria performance Gpp, con Arezzo in testa con un balzo di 60 punti percentuali, passando dal 18% del 2021 al 78% del 2022, emergono 12 capoluoghi (il 34%) che hanno, invece, peggiorato la propria performance, con Pavia il capoluogo meno virtuoso con una flessione di 52 punti percentuali, passando dall'85% del 2021 al 33% del 2022. Due capoluoghi, Belluno e Cremona, hanno mantenuto lo stesso valore del 2021, con un indice Gpp pari all'85%. Novità di quest'anno è il monitoraggio civico dei comuni non capoluogo: sono stati 325 quelli esaminati con una media di performance dell'applicazione del Gpp pari al 51%. Di questi, sono 15 (il 5% circa) quelli con performance ottime, di cui 7 quelli con un indice di performance Gpp/Cam compreso tra il 95%-100%, a partire da Calenzano (Fi) comune 100% Gpp e 8 quelli che hanno raggiunto un indice compreso tra il 90-95%. L'applicazione del Gpp. Nonostante la conoscenza sia ormai consolidata, al 100% nei

capoluoghi, all'82% nei comuni, l'applicazione dei criteri del Gpp resta ancora complessa, più per i comuni che per i capoluoghi, come nel caso del criterio plastic free (applicato al 92% nei capoluoghi, al 49% nei comuni). Seguono i criteri sociali (applicato 52% dei capoluoghi contro il 30% nei comuni), il gender procurement (59% dei capoluoghi contro il 42% dei comuni), la formazione del personale (consolidata al 63% nei capoluoghi, ferma al 23% nei comuni). Il monitoraggio degli acquisti verdi resta la criticità principale, con un'applicazione del 19% nei capoluoghi e solo del 5% nei comuni. I criteri Cam. Nel monitoraggio dei 17 criteri previsti per i Cam è stata aggiunta la valutazione di un criterio, quello relativo al Cam eventi (entrato in vigore il 17 dicembre 2022). Sulla base delle risposte ricevute, risulta che nei capoluoghi il 58% abbia previsto tali criteri, mentre nei comuni solo il 26%. Rispetto all'applicazione degli altri 17 criteri Cam spicca in positivo, per entrambe le categorie monitorate, la presenza di imprese rispondenti ai requisiti Cam, a dimostrazione che quello privato si dimostra un settore più resiliente alle sfide della transizione ecologica, trovando soluzioni al passo con le politiche green e virtuose, nazionali ed europee. Segue la fornitura di carta e di apparecchiature multifunzionale/stampanti, il Cam illuminazione pubblica - fornitura/progettazione e il Cam gestione rifiuti per quanto riguarda i comuni, mentre il Cam fornitura servizi di pulizia per i capoluoghi. Sul fronte delle criticità, la stesura dei bandi e la mancanza di formazione del personale dipendente rappresentano quelle principali. «I Criteri ambientali minimi sono uno strumento fondamentale per la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal Green Deal: riduzione delle emissioni di gas serra, rafforzamento

dell'economia circolare, tutela della biodiversità», sottolinea Silvano Falocco, direttore della Fondazione Ecosistemi. «L'Italia, che ancora oggi è il paese guida per rendere il Gpp obbligatorio in Europa, deve rimuovere tutti gli ostacoli che ne ritardano l'applicazione. Peraltro, l'adozione dei Cam è propedeutica al rispetto dell'approccio Dnsh, ovvero "non arrecare un danno significativo all'**ambiente**", senza il quale non arriveranno le risorse previste dal Pnrr. È per questo che vanno messe subito in campo attività di formazione e affiancamento rivolte a tutti gli operatori, innanzitutto quelli delle pubbliche amministrazioni». Le proposte dell'osservatorio. Formazione, comunicazione e conoscenza. Sono i tre pilastri su cui si basano le dodici proposte avanzate dall'osservatorio per rendere il Gpp una pratica consolidata e non solo un buono strumento utilizzato da poche amministrazioni. In primis, occorre investire nel personale, con nuove assunzioni e con percorsi di formazione specifica, nonché

adottare strumenti di monitoraggio dei Cam e delle politiche del Gpp. Inoltre, appare necessario estendere il campo d'applicazione del Gpp, individuando altre categorie merceologiche, accelerare la definizione di Cam relativi ai servizi ambientali, rafforzare la capacità istituzionale nel diffondere il Gpp per garantire l'adozione dei Cam negli appalti pubblici. E ancora, prevedere della task force regionali formate sul tema, per evitare le strozzature di sistema dovute alla carenza di formatori, estendere l'utilizzo della Valutazione dei costi del ciclo di vita, adottare per le pubbliche amministrazioni un piano d'azione Gpp, raccordare il Gpp con il Dnsh per la p.a. e i privati. Infine, secondo gli esperti dell'osservatorio, bisognerebbe attivare la collaborazione con la rete dei rup e con le associazioni delle amministrazioni locali, della sanità e del mondo della scuola, creare programmi di cooperazione con università e ordini professionali, creare programmi di cooperazione con le camere di commercio.