

La sostenibilità ambientale in una Pubblica Amministrazione virtuosa

(in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

FORUM PA - 18 maggio 2010

FRANCESCO PAOLO SCHIAVO

Direttore Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Nel mio intervento cercherò di dare una risposta alla richiesta del Consigliere De Giorgi per spiegare come si possono inserire i criteri ambientali all'interno dei processi d'acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni. Infatti, la Direzione Sistemi Informativi del Dipartimento degli Affari Generali, che dirigo, si occupa, tra l'altro, del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti per la PA e nel mio intervento darò una panoramica su come abbiamo applicato le tematiche ambientali al Programma e farò alcune brevi notazioni sui risultati ottenuti.

La *mission* del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, nel quale il Ministero dell'Economia svolge funzioni di indirizzo e di coordinamento, è quella di ottimizzare gli acquisti pubblici. Naturalmente l'ottimizzazione può essere declinata secondo diversi aspetti: nel convegno di oggi ci interessiamo alla promozione degli acquisti come leva del cambiamento, categoria all'interno della quale possono essere inseriti gli acquisti ambientali. Oltre a svolgere le funzioni di indirizzo e coordinamento, il MEF definisce le Linee Guida del Programma, promuove le sinergie con gli altri attori istituzionali (tra cui il Ministero dell'Ambiente) e cura i rapporti con le Autorità Garanti.

Collegata a questa attività c'è CONSIP: società *in house*, di cui è azionista lo stesso MEF, che svolge il ruolo operativo. In questo caso CONSIP lavora all'implementazione del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti attraverso un'apposita Convenzione. CONSIP dunque persegue l'eccellenza operativa nell'ambito delle Linee Guida espresse dal MEF, analizza il mercato della domanda e dell'offerta, sviluppa iniziative d'acquisto corrispondenti ai fabbisogni della PA e mette a disposizione competenze e servizi di consulenza in termini di acquisti (anche per esigenze specifiche). Ci sono poi i fruitori, ovvero le amministrazioni che partecipano al Programma, collaborano alla definizione dei fabbisogni quantitativi e qualitativi, utilizzano i servizi offerti (anche quelli di tipo tecnologico) e mantengono la propria autonomia nella definizione dei fabbisogni e nelle scelte di acquisto. Infine ci sono fornitori, che contribuiscono al Programma partecipando alle varie gare e

promuovendo le offerte, rendono disponibili beni e servizi rispondenti alle esigenze della PA e collaborano alla diffusione del Mercato Elettronico della PA (MEPA).

Tra gli strumenti del Programma vi sono le Convenzioni, ovvero dei contratti quadro con i fornitori aggiudicatari di una gara europea.

L'adesione alle Convenzioni può avvenire con modi tradizionali, ma per alcuni tipi di prodotti (merceologie) esiste la possibilità di aderire con negozi elettronici. L'intero processo d'acquisto può essere gestito *on line* fino alla firma digitale dell'ordine. C'è inoltre la possibilità di realizzare Convenzioni attraverso gare telematiche, che possono anche svolgersi su delega delle amministrazioni.

Accanto alle Convenzioni vi è il Mercato Elettronico della PA; un mercato virtuale, utilizzabile per approvvigionamenti di importi inferiori alla soglia comunitaria. Tale strumento è di tipo selettivo, cioè è accessibile solo ad alcuni utenti abilitati, siano essi amministrazioni o fornitori. Si tratta di un classico esempio di *business to government* per cui è possibile effettuare acquisti direttamente da catalogo o richieste di offerta. Per uno stesso prodotto dunque non c'è un unico fornitore, ma ci sono fornitori diversi di cui, la maggior parte, piccole e medie imprese.

L'attività operativa svolta dal MEF per il Programma di Razionalizzazione degli Acquisti è iniziata nel 2000, quindi esso, sia come Ministero che come CONSIP, porta un'esperienza pregressa importante anche all'interno del Comitato di Gestione del Piano Nazionale per il Green Public Procurement di cui si è parlato diffusamente nel precedente intervento.

L'ambito della razionalizzazione degli acquisti e quello degli acquisti verdi si trovano dunque ad essere sinergici e integrati, soprattutto sul tema dei Criteri Ambientali Minimi.

La Finanziaria del 2007 ha stabilito che le amministrazioni centrali – escluse le scuole e le università – sono obbligate ad approvvigionarsi mediante le Convenzioni con CONSIP, ai sensi dell'art. 26 della legge 488/99, per quelle tipologie di beni e servizi individuate con un Decreto specifico da parte del Ministro dell'economia e delle finanze. Queste stesse amministrazioni sono poi tenute, per l'acquisto di beni e servizi al di sotto della soglia comunitaria, a ricorrere al Mercato Elettronico della PA. L'art. 48 del D.lgs. 112/08 s.m.i. stabilisce infine che esse siano tenute ad approvvigionarsi anche di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi, nonché di energia elettrica, mediante Convenzioni CONSIP. Tutto ciò porta ad un elenco di tipologie di beni e servizi oggetto di obbligo per le amministrazioni centrali: arredi per ufficio, carburante d'autotrazione, macchine per ufficio e prodotti hardware e software, noleggi e acquisti di autoveicoli, buoni pasto, servizi di telefonia fissa e mobile, apparati di trasmissione dati.

È interessante notare che per molte categorie, obbligatorie e non, CONSIP ha già introdotto nelle procedure di gara (anche in attuazione del DM 203/03, che prescrive l'obbligo di acquisto di beni riciclati in misura pari al 30% del fabbisogno) alcuni requisiti ambientali che i fornitori sono tenuti a rispettare per poter concorrere all'aggiudicazione della gara. Nonché in applicazione del PAN (Piano Nazionale d'Azione sul Green Public Procurement) si sta lavorando per individuarne Criteri Ambientali Minimi da rispettare a livello nazionale.

Il nostro ruolo come MEF si esprime soprattutto nelle Linee Guida che vengono date alla CONSIP per la realizzazione del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti. In particolare, nelle Linee Guida 2010/2012 si trovano due elementi: il contributo all'individuazione dei Criteri Ambientali Minimi per le categorie merceologiche per cui sussiste l'obbligo di acquisto nelle Convenzioni, e l'introduzione dei parametri di sostenibilità ambientale nell'ambito degli accordi di collaborazione con le Regioni. Le nuove Linee Guida si sono focalizzate in particolare sullo studio e la diffusione dei benefici del Green Public Procurement per la spesa della Pubblica Amministrazione e sulla valorizzazione della collaborazione instaurata con soggetti istituzionali competenti come il Ministero dell'Ambiente e l'ENEA. Con l'ENEA ad esempio è stato firmato un accordo per la predisposizione di metodologie per migliorare la definizione degli standard per l'acquisto dei servizi energetici. La collaborazione prevede anche un'analisi dei fabbisogni energetici delle amministrazioni volta ad ottenere obiettivi di razionalizzazione della spesa, nonché di incremento dell'uso delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico.

Nell'ambito del Comitato di Gestione, stiamo lavorando per definire un modello di rilevazione con alcuni indicatori KPI (Key Performance Indicator) relativi ai modelli di adesione alle iniziative verdi attuate nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, per estendere i requisiti verdi a nuove iniziative ad alto impatto sociale e ambientale, e per puntare sul risparmio energetico allo scopo del contenimento delle spese delle amministrazioni centrali.

Come si sviluppano operativamente queste Linee Guida? CONSIP ha potenziato le modalità operative attraverso dei cosiddetti Requisiti di Preferibilità Ambientale, che andranno ad intersecarsi, ad integrarsi o ad essere sostituiti con i Criteri Ambientali Minimi. Si tratta di requisiti dei prodotti e dei servizi offerti atti a generare effetti positivi per l'ambiente; naturalmente la loro attuazione è strettamente legata al grado di maturità del mercato di riferimento. Nel caso delle fotocopiatrici, ad esempio, l'inclusione della funzionalità di stampa fronte/retro obbligatoria, dovrebbe comportare un risparmio di carta calcolato in circa 66mila tonnellate; vi è poi la conseguente riduzione di emissioni di CO₂; mentre il risparmio di spesa è stato calcolato in circa 60 milioni di euro.

Per l'illuminazione pubblica il requisito verde inserito è la sostituzione delle lampade a mercurio con lampade ai vapori di sodio. Il risparmio energetico conseguito sarebbe di 10 milioni di KW annui e la riduzione di emissioni di CO₂ pari a 5.197 tonnellate annue.

Nell'ambito delle categorie obbligatorie c'è un'interrelazione fra i Requisiti di Preferibilità Ambientale e le categorie merceologiche per le quali è previsto che si definiscano i Criteri Ambientali Minimi. Per esempio, nel campo degli arredi per gli uffici esistono delle Convenzioni che hanno già dei Requisiti di Preferibilità Ambientale e sulle quali si sta lavorando per definire dei Criteri Ambientali Minimi, che possono essere più o meno stringenti. Nella categoria della carta, ad esempio, i Criteri Ambientali Minimi dicono che la carta deve essere costituita per il 100% da fibre riciclate, il processo di sbiancamento deve essere fatto senza l'utilizzo di gas di cloro e devono esserci le etichette Ecolabel. Il bando CONSIP per l'acquisto di carta è del 2004, e già allora erano stati inseriti dei Requisiti di Preferibilità Ambientale che erano meno stringenti perché stabilivano che la carta doveva contenere almeno il 75% di fibre riciclate, ma poi precisavano gli stessi obblighi per quanto riguardava i gas di cloro e le etichette. Questo esempio dimostra come ci sia una forte interrelazione fra i due elementi.

Anche per gli acquisti non obbligatori esistono dei Requisiti di Preferibilità Ambientale che si vanno ad intersecare con i Criteri Ambientali Minimi.

Un altro aspetto importante è dato dal cosiddetto Sistema a Rete previsto dalla Finanziaria del 2007, che consiste nella creazione di un *network* di competenze e di esperienze sul tema *dell'e-procurement* al fine di armonizzare i piani e le piattaforme di acquisto nell'ottica della creazione di una rete delle Centrali di Acquisto nel più ampio contesto del sistema nazionale di *e-procurement*. La Conferenza Permanente per i Rapporti Stato-Regioni è il soggetto incaricato di approvare i programmi per lo sviluppo della rete. Nell'ambito dei lavori della Conferenza sono state individuate delle linee di intervento principali. Parallelamente si svolge il lavoro di creazione di sinergie con le realtà territoriali attraverso lo strumento di specifici Accordi di Collaborazione. Nei nove Accordi già sottoscritti esistono degli elementi relativi all'attività ambientale nel programma di acquisti. Si tratta di un'attività di supporto offerta da parte del MEF e di CONSIP, ma che dipende dalla volontà delle Regioni di dare seguito alle indicazioni. Negli Accordi è previsto il supporto per l'analisi, l'inserimento e l'implementazione degli aspetti di Green Public Procurement e di preferibilità ambientale nelle procedure di acquisto, soprattutto in relazione a misure volte a contenere i consumi e a migliorare l'efficienza energetica. Va detto però che questo supporto si basa sulla domanda, se cioè l'amministrazione regionale non ha interesse a sviluppare questo tipo di settore il supporto rimane sulla carta. Molti Accordi sottoscritti non sono ancora entrati nella fase operativa, quindi probabilmente

il Sistema a Rete è ottimo per sviluppare il Green Public Procurement – così come molti altri aspetti della razionalizzazione degli acquisti – però forse oggi manca quella spinta politica necessaria a portarlo avanti malgrado i benefici che se ne possono trarre e malgrado il fatto che in questo caso il MEF e CONSIP si pongano come strumenti con funzioni di servizio per gli enti territoriali.

Sono stati comunque raggiunti alcuni risultati significativi. Il numero di iniziative verdi del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti è in costante aumento. Nel 2007 erano il 50%, nel 2008 il 60%, nel 2009 il 65% e la stima per il 2010 è del 75%. Il Rapporto CONSIP 2009 fornisce una previsione dei risparmi generati grazie alle iniziative verdi, che ammontano a circa 82 milioni di euro.

Vorrei anche accennare al Mercato Elettronico della PA che consente di ricercare e acquistare prodotti con componenti riciclate o in possesso di etichetta ambientali scegliendo tali caratteristiche come criterio di ricerca per le seguenti categorie: arredi, beni e servizi per gli immobili, cancelleria e materiale di consumo, hardware, software e servizi ICT, veicoli e mobilità. In questo caso l'accento si sposta dall'offerta alla domanda, perché è l'acquirente Pubblica Amministrazione - che agisce sul Mercato Elettronico - che deve esprimere la volontà di scegliere prodotti che abbiano requisiti ambientali, dei quali si può anche selezionare il livello.

È interessante notare come nell'ambito dell'iniziativa "Premio del Green Public Procurement" vengano premiate principalmente due Pubbliche Amministrazioni e due imprese (in genere una grande e una piccola) che partecipano al Programma di Razionalizzazione degli Acquisti e che hanno avuto uno spiccato orientamento verde. Si premia dunque sia la domanda sia l'offerta. Si tratta di un'iniziativa che mi rende orgoglioso non solo come funzionario MEF, ma più in generale come cittadino italiano, perché è commovente sentire quali capacità di innovazione e quale inventiva hanno mobilitato queste imprese a tutti i livelli (anzi, particolarmente a livello di piccole e medie imprese). L'aspetto interessante però è che viene premiata anche la domanda, ovvero il lato che spesso non è abbastanza posto in luce. Perché se il mercato offre la possibilità di acquisti verdi, bisogna anche domandarsi quanta attenzione ci sia nello sceglierli da parte delle Pubbliche Amministrazioni.