



Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i Servizi Tecnici

**STUDIO SUL *GREEN PUBLIC PROCUREMENT*
E PROPOSTE PER L'APAT**

Dr. Matteo Avello

Tutor: Dr.ssa Cinzia Costantino
con la collaborazione del Settore Gare e Appalti

Roma, luglio 2005

PREFAZIONE

La I Sessione degli Stage APAT 2005 ha rappresentato l'occasione, in particolar modo per il Settore Gare e Appalti, di approfondire la tematica riguardante gli *Acquisti Pubblici Verdi (Green Public Procurement, GPP)*, quale importante strumento della Politica Ambientale europea e nazionale e per le amministrazioni pubbliche in genere.

Il lavoro esposto nelle pagine che seguono, partendo da un inquadramento concettuale e normativo e sulla base delle principali esperienze in tema di GPP, sia a livello nazionale che europeo, e utilizzando il principio dello scambio di buone pratiche tra amministrazioni pubbliche, mira a diventare uno strumento di supporto generale ed immediato per il Settore Gare e Appalti, e per l'APAT in generale, in previsione di un eventuale considerazione più impegnativa e sistematica sul GPP quale strumento attuativo della politica ambientale di questa Agenzia.

Dr.ssa Cinzia Costantino

Responsabile Settore Gare e Appalti

ABSTRACT

La progressiva evoluzione, avvenuta a partire dagli anni '50 dello scorso secolo, del rapporto tra società civile, autorità pubbliche e impresa industriale da una parte e ambiente naturale dall'altra, determinata dalla presa di coscienza sociale e politica dell'aggravarsi dei problemi di inquinamento e di deterioramento delle risorse naturali, dall'evolversi della normativa ambientale in senso sempre più restrittivo e vincolante e dalla consapevolezza, da parte dell'impresa, che la variabile *ambiente* diventa sempre più importante e critica ai fini della sua competitività e della sua redditività, ha condotto all'attuale fase di gestione integrata delle problematiche ambientali e di altri fattori come la qualità, la sicurezza e l'etica.

Nel contesto europeo questa evoluzione ha condotto all'elaborazione della *Politica Integrata di Prodotto (Integrated Product Policy, IPP)* quale nuovo approccio di risoluzione delle problematiche ambientali, diretto ad analizzare e raccordare tra loro politiche esistenti focalizzate su varie fasi del ciclo di vita o sull'adozione di particolari strumenti.

Tra gli strumenti della IPP più adatti ad assecondare il ruolo delle autorità pubbliche in questo contesto c'è sicuramente quello degli *Acquisti Pubblici Verdi (Green Public Procurement, GPP)*. Il GPP dovrebbe permettere alle pubbliche amministrazioni, attraverso l'emissione di bandi *verdi*, di influenzare ed indirizzare il mercato verso scelte più eco-compatibili, integrandosi, nell'ottica dell'IPP, con altri strumenti di politica ambientale (Analisi del Ciclo di Vita (LCA), marchi ecologici, Dichiarazione Ambientale di Prodotto (DAP), EMAS, ISO 14001, Contabilità Ambientale, Agenda 21 Locale).

Il GPP non ha un impianto normativo specifico, ma è per lo più l'istituto dell'appalto che, attraverso l'evoluzione del suo articolato quadro normativo, sia europeo che nazionale, ha recepito la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale. Ad oggi, esistono diverse norme, sia di carattere vincolante che volontario, che stimolano le amministrazioni pubbliche ad introdurre criteri ambientali negli appalti pubblici. A livello europeo le fonti fondamentali sono la *Direttiva 2004/18/CE*, la *Comunicazione COM (2001) 274*, due *Sentenze della Corte di Giustizia Europea* e il *Manuale sul GPP "Buying Green!"*. Nel nostro Paese, invece, il ruolo che le amministrazioni pubbliche possono svolgere nel favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi più eco-compatibili è stato più volte oggetto di attenzione del legislatore. Tra le principali fonti

normative italiane a riguardo ritroviamo il *Decreto Ministeriale 203/03*, attuativo del *Decreto Legislativo 22/97* (“*Decreto Ronchi*”) e avente ad oggetto i rifiuti e il loro riciclaggio, e la *Legge 10/91*, avente ad oggetto il risparmio energetico e lo sviluppo di fonti rinnovabili di energia e strettamente collegata ai due *decreti sull’efficienza energetica* emanati nel 2004.

Le esperienze nel campo del GPP, inoltre, sono numerose e riscontrabili a livello europeo, nazionale e locale. In Europa, tra i Paesi che hanno attivato esperienze in tale senso ritroviamo la Germania, la Norvegia, la Svezia, la Finlandia, la Danimarca, l’Olanda, la Gran Bretagna, la Svizzera, l’Austria e l’Islanda. In Italia, invece, gli enti pionieri in tema di GPP sono stati l’*Agenzia Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (ANPA, oggi APAT)* e il Comune di Ferrara. Alle esperienze di questi ultimi sono poi seguite quelle di altri enti tra i quali è opportuno citare il Ministero dell’Ambiente e per la Tutela del Territorio (MATT), la Provincia di Cremona e la Provincia di Torino.

L’APAT, da parte sua, e in particolare il Settore Gare e Appalti, ha colto l’occasione di questa I Sessione di Stage 2005 per riprendere ed approfondire nuovamente il tema del GPP, in previsione di un eventuale suo utilizzo come strumento attuativo della propria politica ambientale. Infatti, lo studio contenuto in questa tesi ha condotto non solo ad un approfondimento teorico-normativo sull’argomento ma anche all’elaborazione di due *documenti* propositivi, uno di carattere strategico ed uno di carattere operativo, presentati nell’ultima parte del presente elaborato.

Infine, il presente studio ha comunque evidenziato come, nonostante *l’ufficializzazione* del GPP come strumento della IPP e il crescente e sistematico interesse da parte delle istituzioni europee, nel nostro Paese, l’impianto normativo frammentato e non sistematico che riguarda il GPP e diverse altre difficoltà non facilitano e non stimolano l’impegno delle amministrazioni pubbliche verso una gestione eco-compatibile dell’attività pubblica, con la conseguenza che, nel contesto attuale, l’applicazione del GPP dipende in gran parte dalla figura del Responsabile degli acquisti pubblici e dalla sua sensibilità ambientale. In questo contesto, si può e si deve rispondere affiancando alla sensibilità ambientale del Responsabile degli acquisti pubblici gli strumenti del coordinamento e della pianificazione a medio-lungo termine delle attività e un’adeguata e convinta azione formativa ed informativa. A tal riguardo è giusto evidenziare il lavoro sistematico sul GPP portato a termine da alcune amministrazioni pubbliche locali italiane, come ad esempio la Provincia di Cremona, che favoriscono l’utilizzo di questo strumento anche attraverso l’applicazione del principio dello scambio delle buone pratiche.

ABSTRACT

Since the fifties of the last century, we have witnessed an important and progressive increase of respect for natural environment from the industrial establishment and public authorities, thanks to mass political and social development.

Nowadays it's not a secret how much pollution can affect our day life, as well as our planet natural resources, which are definitely not endless. Thus, it was inevitable that all regulations regarding natural environment would evolve in order to preserve such damages and industrial enterprises found convenient to adapt to the new rules, also for the good advertising messages coming from it.

In the European context this evolution conducted to the elaboration of the *Integrated Product Policy (IPP)* as a new way to resolve the environmental issues, directed to analyse and to join up between them the already existing politics focused on different phases of the life cycle or on adoption of particular tools.

Within the tools of the IPP more considerable to support the role of public authority there is for sure in this context the one so called *Green Public Procurement (GPP)*. It should permit to the public administration, through emission of green tenders, to influence and to direct the trade toward more eco-compatible choices, integrating in the optic of the IPP with other environmental politics tools (Life Cycle Assessment (LCA), environmental brands, Environmental Product Declaration (EPD), EMAS, ISO 14001, environmental accounting, Local Agenda 21).

The GPP is regulated mostly by the rules that regulate public contracts. The principal European regulations are the *Directive 2004/18/CE*, the *Communication COM (2001)274*, two *Sentences of the European Justice Court* and the *GPP Manual "Buying Green!"*. In our country among the different rules regarding the GPP we find the *Ministerial Decree 203/03*, on wastes and their reutilize, and the *Law 10/91*, regarding the energy saving and the development of the renewable sources of energy, strictly linked to two *decrees on energy efficiency* approved in 2004.

Besides, the experiences on GPP are numerous both European level and national level. In Europe, among the countries that embarked on experiences about GPP we find Germany, Norway, Sweden, Finland, Denmark, Holland, Great Britain, Switzerland, Austria and Iceland. By the way, in Italy among the institution that embarked on experiences about GPP we find ANPA (*National Agency for Environmental Protection*,

today *APAT*), the Ministry of Environment, the City of Ferrara, the Province of Cremona and Turin.

APAT, and in particular the sector “*Gare e Appalti*”, used this 1° Season of Training 2005 to take up and to study in detail the themes of the GPP. In fact, this study conducted to better theoretical-normative knowledge and to the elaboration of two strategic and operative proposals.

In conclusion, it should be highlighted that although the systematic interest of the European institutions in the GPP increases, our country has yet not tackled over this issue in the systematic way from the normative point of view. This, combined with other difficulties, is not facilitating and stimulating an environmental management of public activities. In this context, it depends a lot on the manager of public purchases and its environmental sensitivity, to whom should be given the tools of co-ordination, planning in the middle/long term, training, information and exchange of good practices.

INDICE

1. Introduzione	<i>pag.</i>	9
2. Metodologia	»	13
3. La Politica Integrata relativa ai Prodotti e gli Acquisti Pubblici Verdi	»	14
3.1. La Politica Integrata di Prodotto	»	14
3.2. Gli Acquisti Pubblici Verdi	»	16
4. Il quadro normativo comunitario e nazionale in materia di Green Public Procurement	»	19
4.1. Il quadro normativo comunitario	»	19
4.1.1. La Direttiva 2004/18/CE	»	20
4.1.2. La Comunicazione della Commissione Europea in tema di integrazione di considerazioni ambientali negli appalti pubblici	»	22
4.1.3. La giurisprudenza europea in tema di integrazione di considerazioni ambientali negli appalti pubblici	»	23
4.2. Il quadro normativo italiano	»	26
4.2.1. Il Decreto Ministeriale 203/03	»	26
4.2.2. La Legge 10/91 e i decreti sull'efficienza energetica	»	29
4.2.3. Le altre normative italiane riguardanti gli acquisti pubblici verdi	»	30
4.2.4. Gli acquisti pubblici sotto la soglia di rilievo comunitario	»	31
5. Le esperienze nel campo del Green Public Procurement	»	33
5.1. Le esperienze nazionali e locali in ambito europeo	»	33
5.2. Le esperienze italiane	»	36
5.2.1. L'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA)	»	37
5.2.2. Il Comune di Ferrara	»	37

5.2.3. Il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio (MATT)	<i>pag.</i> 38
5.2.4. La collaborazione CONSIP S.p.A. – MATT	» 38
5.2.5. La Provincia di Cremona	» 39
5.2.6. La Provincia di Torino	» 40
6. Proposte strategiche e soluzioni operative di Green Public Procurement per l’APAT	» 41
6.1. Una proposta per l’introduzione del GPP come strumento sistematico nell’APAT	» 41
6.2. Un bando verde per il servizio mensa dell’APAT	» 47
7. Conclusioni	» 50
Bibliografia	» 52

1. INTRODUZIONE

Nel corso del tempo si è assistito ad una continua evoluzione del rapporto tra la società civile, le autorità pubbliche e l'impresa industriale da una parte e l'ambiente¹ dall'altra.

Tale evoluzione è stata determinata da tre diverse tipologie di fattori tra loro consequenziali:

- la presa di coscienza, soprattutto negli ultimi decenni, che i problemi di inquinamento e di deterioramento delle risorse naturali si sono aggravati notevolmente e, di conseguenza, che ciò ha comportato una maggiore attenzione sociale e politica verso la salvaguardia delle risorse naturali e la difesa dell'ambiente;
- l'evolversi della normativa ambientale in senso sempre più restrittivo e vincolante, e l'incremento dei controlli sempre più incisivi e delle sanzioni sempre più pesanti. In modo particolare per le imprese aumentano le difficoltà dovendosi adeguare ad una legislazione in continua evoluzione sempre più farraginoso, e di difficile interpretazione;
- la consapevolezza, da parte dell'impresa, che la variabile *ambiente* diventa sempre più importante e critica ai fini della sua competitività e della sua redditività.²

Questi elementi hanno determinato dagli anni '50 del secolo scorso fino ad oggi una progressiva evoluzione all'interno di questo rapporto rappresentata da diverse fasi non sempre facilmente separabili e distinguibili per la coesistenza di elementi comuni.

Si passa dalla prima fase, cosiddetta *fase agnostica*, caratteristica del periodo della ricostruzione successiva al secondo conflitto mondiale e del boom economico, durante la quale non esiste ancora una legislazione in materia ambientale e il problema della salvaguardia ambientale viene completamente ignorato, alla seconda fase, cosiddetta *fase regolamentativa*, nel momento in cui la società e le autorità si rendono conto che la crescita

¹ In senso lato occorrerebbe considerare, accanto all'ambiente competitivo e a quello socio-culturale, anche l'ambiente naturale (ecosistema). In genere la dinamica dell'ecosistema naturale non viene considerata in quanto tale, ma attraverso i riflessi che essa ha sull'ambiente competitivo (scarsità naturali, costo dell'inquinamento) e su quello socio-culturale (movimenti ecologici, normative pubbliche di regolazione dell'innovazione industriale e della ricerca scientifico-tecnologica ai fini della tutela della salute e dell'ambiente naturale, normative sugli insediamenti territoriali per le diverse destinazioni, ecc.).

² Capraro, Lepore, 2003, p. 13.

industriale incide pesantemente sull'ambiente, durante la quale si cerca di risolvere il problema dell'inquinamento con l'emanazione di alcune norme, che non modificano sostanzialmente l'atteggiamento delle imprese, che pur impegnandosi al rispetto dei vincoli legislativi, non sono spropionate a cambiare la loro impostazione mentale.

Verso la fine degli anni '70 si entra nella *fase del risanamento*, quando il livello di degrado ambientale non può più essere trascurato e, sotto le pressioni dell'opinione pubblica che diventava sempre più sensibile alle problematiche ambientali, le autorità si rendono conto che è necessario intervenire con maggiore decisione e incisività. In questa fase il principio ispiratore è *rimediare* all'inquinamento esistente attraverso un'ampia serie di provvedimenti di emergenza con lo scopo di contenere nel breve termine i danni causati all'ambiente.

Negli anni '80 si passa, invece, alla *fase di prevenzione*. In questa fase l'atteggiamento prevalente delle autorità non è più rimediare all'inquinamento esistente, ma *prevenirlo*. Per cui, ad una legislazione di tipo vincolistico e punitivo si affiancano altri principi come:

- *principio di precauzione*;
- *principio di responsabilità (chi inquina paga)*: la persona o l'organizzazione responsabile dell'inquinamento dovrà sostenere i costi necessari per rimediare ai danni provocati all'ambiente .

All'inizio degli anni novanta si entra nella cosiddetta *fase di gestione*, durante la quale si rafforza l'impegno verso lo *sviluppo sostenibile*³ come principio-guida. Si comincia ad avvertire, sia a livello pubblico che a livello privato, la necessità di adottare una vera e propria politica ambientale. Durante questa fase il tradizionale approccio di tipo *comando e controllo*, dominante nella legislazione ambientale degli anni '70 e '80, viene gradualmente sostituito con l'approccio sempre più fortemente orientato alla prevenzione, all'auto-controllo e alla responsabilizzazione degli operatori coinvolti. In questa fase la cultura prevalente tende a rivalutare lo sviluppo economico e riconosce che il sistema industriale può contribuire alla salvaguardia dell'ambiente. Questo tipo di impostazione

³ Nel 1987 la *Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED)*, detta *Commissione Brundtland*, istituita su iniziativa delle Nazioni Unite, definisce il concetto di *sviluppo sostenibile* come «uno sviluppo che soddisfa le esigenze del presente senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni» (WCED, 1987).

richiede un quadro giuridico strutturato ed organico, sia a livello nazionale che a livello sovranazionale, con lo scopo di incentivare la *green orientation* delle imprese⁴.

Intanto le autorità della *Comunità Europea* approvano il *Quinto Programma di azione in tema di protezione ambientale* (1993/2001). Mentre i precedenti Programmi d'azione si basavano quasi esclusivamente su provvedimenti legislativi, il Quinto Programma sottolinea l'esigenza di allargare la gamma di strumenti utilizzati, proponendo in particolare quattro categorie: strumenti legislativi, strumenti di mercato, strumenti orizzontali di supporto (ad es. migliori dati statistici, ricerca e sviluppo tecnologico, pianificazione settoriale e territoriale, informazione ed educazione del pubblico, istruzione e formazione del personale), meccanismi di sostegno.

L'Italia, da parte sua, emana nel 1993 il primo "*Piano nazionale per lo sviluppo sostenibile, in attuazione dell'Agenda 21*", che costituisce un esame dello stato di attuazione delle politiche ambientali.

Con l'inizio del nuovo millennio si entra nell'attuale *fase della gestione integrata*, durante la quale si comincia a considerare e ad attuare l'integrazione tra i fattori della *qualità*, della *sicurezza*, dell'*ambiente* e dell'*etica*, sia a livello pubblico che a livello privato.

In questo contesto viene approvato dalle autorità dell'*Unione Europea* il *Sesto Programma d'azione per l'ambiente* (2002/2010). I principi sui quali il Sesto Programma ha fondato le sue basi sono quelli ormai consolidati nella cultura ambientale comunitaria: *sussidiarietà; chi inquina paga; precauzione; azione preventiva; riduzione dell'inquinamento alla fonte*. La *filosofia* del Sesto Programma evidenzia due aspetti interessanti: a) un completamento del concetto di sviluppo sostenibile. Non si tratta più solo di integrazione fra ecologia ed economia, ma di una qualità congiunta di *ambiente globale, economia e sviluppo sociale*; b) la legislazione resta l'elemento centrale della tutela ambientale. Devono comunque essere considerati anche altri strumenti e l'attività legislativa deve fondarsi sulla migliore valutazione scientifica ed economica disponibile e sulla conoscenza dello stato dell'ambiente⁵.

Dal Sesto Programma emerge anche che la Commissione Europea ha individuato nella *Politica Integrata di Prodotto (Integrated Product Policy, IPP)* un approccio in grado di dare un forte contributo alla tutela ambientale. L'IPP non si pone come un nuovo strumento di intervento da parte del decisore, pubblico o privato, quanto piuttosto come un

⁴ Capraro, Lepore, 2003, pp. 13-15.

⁵ La Ferla, 2003, pp. 23-29.

nuovo approccio diretto ad analizzare e raccordare tra loro politiche esistenti focalizzate su varie fasi del ciclo di vita o sull'adozione di particolari strumenti.⁶

In questo scenario la tutela dell'ambiente rientra certamente tra le priorità strategiche delle imprese trasformandosi così in opportunità competitiva e il ruolo delle autorità pubbliche diventa sempre più determinante per il raggiungimento di tale scopo.

Attualmente nel nostro Paese ci troviamo in un momento di transizione tra le fasi della prevenzione, della gestione e dell'integrazione. Infatti, l'approccio attualmente prevalente è sicuramente quello proprio della fase di prevenzione, seguito da quello gestionale, mentre solo in alcuni casi più avanzati, ma incoraggianti, si possono trovare gli elementi caratterizzanti l'attuale fase della gestione integrata. Nonostante la situazione italiana, sia sul fronte legislativo ed istituzionale che su quello delle imprese risulti più arretrata rispetto alla situazione media delle altre nazioni europee, da alcuni anni è possibile riscontrare una sostanziale maturazione sia nella società che nell'industria.

Un'evoluzione di questo tipo dovrebbe portare, non solo ad un miglioramento qualitativo nella gestione ambientale delle imprese, ma anche ad un migliore rapporto tra legislatore, autorità preposte al controllo, società civile e sistema industriale.

Tra gli strumenti della IPP più adatti ad assecondare il ruolo delle autorità pubbliche in questo contesto c'è sicuramente quello degli *Acquisti Pubblici Verdi (Green Public Procurement, GPP)*. Il GPP dovrebbe permettere alle pubbliche amministrazioni, attraverso l'emissione di bandi *verdi*, di influenzare ed indirizzare il mercato verso scelte più eco-compatibili.

Il presente lavoro è finalizzato ad approfondire questo tema, seppur con tutti i limiti che un argomento così recente e in continua evoluzione comporta. Dopo una breve introduzione concettuale sull'IPP e il GPP nel terzo capitolo, verranno illustrate le normative cogenti e volontarie riguardanti gli acquisti pubblici *verdi* nel quarto capitolo. Nel quinto capitolo, invece, saranno illustrate le esperienze sul GPP attivate in Europa e nel nostro Paese. Infine, nel sesto capitolo, che rappresenta la parte propositiva del presente elaborato, verranno presentati una proposta per l'introduzione sistematica del GPP nell'APAT e una proposta di bando *verde* per il servizio mensa dell'APAT.

⁶ Carnimeo, Fieschi, 2004, p. 217.

2. METODOLOGIA

Il percorso che ha condotto all'elaborazione del presente lavoro è stato caratterizzato da tre fasi.

Nella prima fase si è cercato di delineare l'argomento del GPP dal punto di vista concettuale; a tale scopo sono state effettuate ricerche sia sul web (principalmente su siti istituzionali) sia presso la Biblioteca dell'APAT.

Nella seconda fase l'attenzione si è spostata sull'aspetto normativo, prima a livello europeo e poi a livello nazionale, e sulla ricerca delle esperienze sia internazionali che nazionali in tema di GPP; in questa fase, oltre alla ricerca sul web (sia su siti istituzionali che su siti privati) e presso la Biblioteca dell'APAT, è risultata molto utile la partecipazione a diversi seminari sul tema (IX Conferenza Nazionale delle Agenzia Ambientali 2005, Forum P.A. 2005, ParkLife 2005).

Nell'ultima fase, durante la quale sono stati elaborati i *documenti* propositivi contenuti nel sesto capitolo, il lavoro si è basato sia sul materiale raccolto ed elaborato durante la seconda fase, facendo ricorso anche al principio dello scambio di buone pratiche tra amministrazioni pubbliche, sia sul fondamentale apporto professionale e sull'esperienza di tutti i componenti del Settore Gare e Appalti dell'APAT.

Ovviamente, vista la trasversalità dello strumento del GPP, è stata preziosa anche la collaborazione di altri Uffici dell'APAT (Servizio Interdipartimentale per l'Amministrazione e la Pianificazione delle Attività, Servizio Interdipartimentale per le Certificazioni Ambientali, Dipartimento Servizi Generali e Gestione del Personale, Dipartimento per le Attività Bibliotecarie, Documentali e per l'Informazione).

3. LA POLITICA INTEGRATA RELATIVA AI PRODOTTI E GLI ACQUISTI PUBBLICI VERDI

3.1. *La Politica Integrata di Prodotto*

La *Politica Integrata di Prodotto* (*Integrated Product Policy, IPP*) può essere definita come “*un approccio integrato alle politiche ambientali rivolto al miglioramento continuo della prestazione ambientale dei prodotti (merci e servizi) nel contesto dell’intero ciclo di vita*”⁷.

Nel 1997 la Commissione Europea ha avviato uno studio sullo sviluppo dell’approccio IPP negli Stati membri e sull’utilizzo del concetto di *ciclo di vita del prodotto* da parte dell’industria e dei consumatori.

Un workshop che riuniva tutte le parti interessate è stato organizzato alla fine del 1998, durante il quale hanno trovato formalizzazione i due principi guida su cui la IPP deve impennarsi: il *Life Cycle Thinking (LCT)* e la *corresponsabilizzazione* (e coinvolgimento) dei diversi attori. Il primo concetto fa riferimento all’importanza di focalizzare l’attenzione sull’intero ciclo di vita del prodotto, per tenere in considerazione ciò che accade in tutte le sue fasi, in conseguenza di azioni e decisioni intraprese in ciascuna di esse. Il secondo concetto riguarda la necessità di riconoscere il ruolo di tutti gli attori della scena economica, sociale ed istituzionale nella prevenzione e nel miglioramento delle prestazioni ambientali di prodotto.

Mentre nel 2000 è stato realizzato uno studio di aggiornamento sugli sviluppi registrati negli Stati membri.

Durante la presidenza tedesca, nel maggio 1999 i ministri dell’ambiente hanno discusso di IPP nel corso del Consiglio informale di Weimar. Nelle conclusioni della Presidenza

“si concordava sul fatto che, per tentare di realizzare lo sviluppo sostenibile in Europa, assumono sempre maggiore importanza le ripercussioni sull’ambiente associate al processo pre-produttivo, alla fabbricazione, alla distribuzione, all’uso e allo smaltimento dei prodotti. [...] La politica ambientale [...] deve concentrarsi maggiormente sullo sviluppo e sull’applicazione di un approccio integrato che tenga conto dell’intero ciclo di vita dei prodotti. [...] Si è sottolineato che anche l’impegno teso a creare prodotti compatibili con l’ambiente e a migliorare le condizioni per garantire il successo di tali prodotti sul mercato europeo avrebbe contribuito a rafforzare la competitività delle industrie europee. Da questo punto di vista, e tenendo conto della necessità di armonizzare il più possibile gli standard richiesti per prodotti e servizi all’interno del mercato unico e di una zona a moneta unica, si è ritenuto che [...] fosse giustificata una politica ambientale per i prodotti a livello comunitario. [...] È stato sottolineato il fatto che questo nuovo e innovativo approccio

⁷ ANPA, 2001, p. 5.

politico-strategico non deve necessariamente comportare misure normative supplementari, ma deve piuttosto rappresentare un'integrazione intelligente di strumenti e di misure che tengano conto delle disposizioni esistenti. [...] I ministri hanno pertanto accolto con favore l'intenzione della Commissione di presentare [...] un Libro verde contenente proposte per l'elaborazione di una politica ambientale integrata sui prodotti. [...]”⁸.

Nell'ambito del processo di verifica e consultazione avviato da tempo con i principali stakeholders di riferimento sull'argomento, la Commissione è pervenuta prima, nel 2001, alla stesura del “*Libro Verde sulla Politica Integrata relativa ai Prodotti*”⁹, che sancisce l'importanza di utilizzare le forze del mercato per promuovere la qualità ambientale di beni e servizi, e poi ha pubblicato, nel 2003, la Comunicazione “*Politica Integrata dei Prodotti: Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale*”¹⁰, nella quale individua la propria strategia per ridurre l'impatto ambientale associato ai prodotti. Le azioni sono impostate su un duplice approccio: l'IPP deve migliorare gli strumenti esistenti e coordinarne l'uso; l'IPP deve adottare misure per migliorare le performance ambientali dei prodotti ad elevato potenziale di miglioramento.

Infine, il Parlamento Europeo si è recentemente espresso in merito ad una proposta di Direttiva sull'IPP. La Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo¹¹ sulla Comunicazione della Commissione “*Politica Integrata dei Prodotti: Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale*”, approvata nel 2004, considera insufficiente lo strumento della *Comunicazione* per incentivare la diffusione degli strumenti di Politica Integrata dei Prodotti poiché fornisce solo consigli in merito ai modi con cui incentivare la diffusione di sistemi di sviluppo e progettazione dei prodotti sostenibili. Nel Documento il Parlamento invita la Commissione a presentare una Direttiva quadro in materia di IPP, basata su principi e obiettivi chiaramente definiti e volta a stabilire delle condizioni generali che facilitino le pratiche industriali basate principalmente sull'utilizzo efficace delle risorse.

Dall'approccio IPP e dai suoi principi guida discende dunque la centralità del prodotto (inteso come merce e servizio, quindi sia come bene materiale sia come attività): prodotto considerato in tutte le sue fasi del ciclo di vita e con tutti gli attori interessati dalle (alle) fasi del suo ciclo di vita.

Nell'ambito dell'approccio IPP si possono individuare, inoltre, cinque cardini (che ruotano intorno ai due principi guida precedentemente esposti):

⁸ Conclusioni del Presidente sui risultati della riunione informale dei ministri dell'ambiente dell'UE a Weimar, 7-9 maggio 1999.

⁹ COM(2001)68 def.

¹⁰ COM(2003)302 def.

¹¹ PE A5-0261/2004 fin.

- considerazione del ciclo di vita (*Dalla culla alla tomba* o *Dalla culla alla culla*);
- collaborazione con il mercato;
- coinvolgimento delle parti interessate;
- miglioramento continuo;
- molteplicità degli strumenti di azione.

Per quanto riguarda, invece, il set di strumenti che possono essere utilizzati e coordinati per una IPP, la Commissione Europea cita, tra gli altri:

- accordi volontari e normazione;
- strumenti economici (sovvenzioni);
- strumenti fiscali (imposte);
- ecodesign;
- *Green Procurement (GP)* e *Green Public Procurement (GPP)*;
- etichettatura di qualità ambientale di prodotto (es. *Ecolabel*);
- *Environmental Product Declaration (EPD)*;
- *Environmental Management Audit Scheme (EMAS)*;
- *Life Cycle Assessment (LCA)*¹².

3.2. Gli Acquisti Pubblici Verdi

Acquistare verde significa scegliere un determinato prodotto o servizio anche sulla base degli impatti ambientali che questo può avere nel corso del suo *ciclo di vita*, ovvero durante tutte le fasi del processo produttivo, dall'estrazione delle materie prime allo smaltimento dei rifiuti.

Col termine *Acquisti Pubblici Verdi (Green Public Procurement, GPP)* si identifica “*l’orientamento del settore pubblico verso l’acquisto di servizi e prodotti caratterizzati da una minore pericolosità per la salute umana e l’ambiente rispetto a prodotti o servizi concorrenti che adempiono ai medesimi usi*”¹³.

Il GPP è uno strumento che, attraverso l’adozione di *criteri ecologici* nelle forniture pubbliche, orienta il mercato dei beni e dei servizi acquistati dalla

¹² Carnimeo, Fieschi, 2004, pp. 217-219.

¹³ www.provincia.torino.it, 31/03/2005.

pubblica amministrazione nella direzione del *basso impatto ambientale* e della *sostenibilità* .

I criteri ambientali servono quindi a privilegiare beni e servizi che:

- ottimizzano il servizio offerto dal prodotto;
- riducono l'uso delle risorse naturali;
- riducono la produzione di rifiuti;
- riducono le emissioni inquinanti;
- riducono i pericoli e i rischi.

L'impiego di prodotti ambientalmente preferibili nel settore pubblico è importante sia per le stesse dimensioni del settore (un miglioramento della qualità ambientale della pubblica amministrazione e dei suoi servizi si traduce immediatamente in un miglioramento avvertibile della qualità ambientale generale), sia per ragioni di coerenza e credibilità del sistema pubblico nei confronti dei privati.

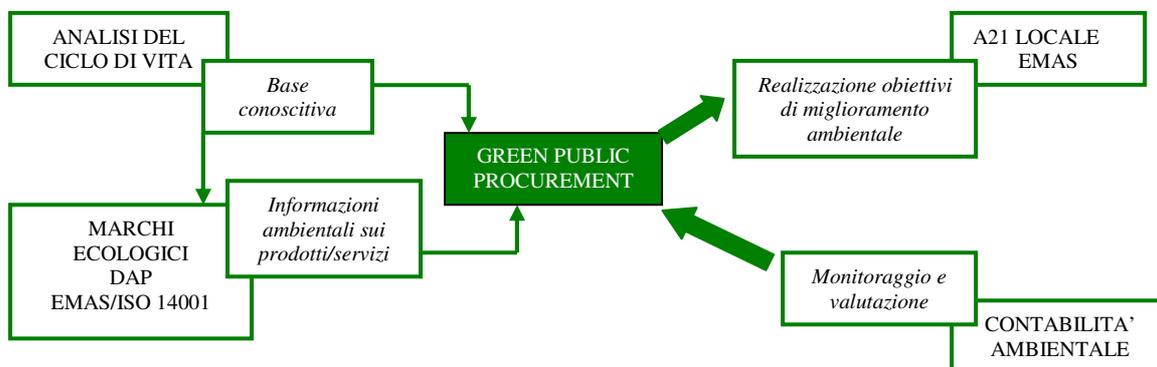
L'importanza del GPP deriva però soprattutto dagli effetti che può indurre sul mercato. Essendo tra i più grandi acquirenti in molti segmenti di mercato¹⁴, attraverso una coordinata politica di acquisto le istituzioni pubbliche mandano segnali importanti al mercato. Su questo tema la pubblica amministrazione può svolgere, infatti, il duplice ruolo di *cliente* e di *consumatore*, e in quanto tale può avere una forte capacità di *orientamento del mercato*.

Nell'ambito dei sistemi GPP, inoltre, si inseriscono e si integrano a pieno titolo, al fine di valorizzarne gli obiettivi, altri strumenti di policy del set IPP: L'Analisi del Ciclo di Vita (LCA), i marchi ecologici, la Dichiarazione Ambientale di Prodotto (DAP), l'EMAS, l'ISO 14001, la Contabilità Ambientale, L'Agenda 21 Locale (fig. 1). L'LCA quale strumento di quantificazione e valutazione degli impatti ambientali connessi a tutte le fasi del ciclo di vita del bene/servizio e, quindi, quale base conoscitiva. I marchi ecologici, le certificazioni ambientali EMAS/ISO 14001 e le DAP quali strumenti informativi sulle caratteristiche ambientali dei prodotti/servizi. La Contabilità Ambientale quale strumento di monitoraggio e valutazione del processo di GPP. Il tutto si inserisce nel contesto del processo di realizzazione degli obiettivi di miglioramento ambientale definiti nell'ambito dell'Agenda 21 Locale o della politica ambientale volta alla certificazione EMAS¹⁵.

¹⁴ Secondo il *Manuale del Progetto GPPnet* della Provincia di Cremona gli acquisti effettuati dalla Pubblica Amministrazione rappresentano in Europa il 14% (con punte del 25%) e in Italia il 17% del Prodotto Interno Lordo (PIL).

¹⁵ *Manuale GPP* della Provincia di Cremona, 2004, pp. 22-23.

Fig. 1 – Integrazione degli strumenti dell'IPP nei sistemi di GPP.



Fonte: Manuale GPPnet, Provincia di Cremona.

4. IL QUADRO NORMATIVO COMUNITARIO E NAZIONALE IN MATERIA DI GREEN PUBLIC PROCUREMENT

4.1. Il quadro normativo comunitario

L'integrazione di considerazioni ambientali in sede di acquisti pubblici non è oggetto di una disciplina normativa specifica. È l'istituto dell'appalto ad avere un articolato quadro normativo che, nella sua evoluzione, ha recepito la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale.

A livello comunitario, la prima considerazione ufficiale sull'importanza degli appalti pubblici nell'ambito della politica ambientale e sulla possibilità di integrare criteri ambientali negli appalti pubblici arriva con il "*Libro Verde - Gli appalti pubblici nell'Unione Europea: spunti di riflessione per il futuro*"¹⁶. In seguito, l'orientamento del legislatore comunitario si è rafforzato in questa direzione ed altri documenti strategici europei hanno affrontato l'argomento¹⁷.

Ad oggi, esistono diverse norme che stimolano le amministrazioni pubbliche ad introdurre criteri ambientali negli appalti pubblici. Esse sono sia di caratteri vincolante che volontario e in continua evoluzione. Le fonti europee fondamentali sono:

- la Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee su "*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti pubblici*", COM (2001) 274, del 4 luglio 2001;
- la Sentenza della Corte di Giustizia Europea causa C-513/99, del 17 settembre 2002;
- la Sentenza della Corte di Giustizia Europea causa C-448/2001, del 4 dicembre 2003;
- la Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di fornitura e di servizi, sopra soglia¹⁸.

¹⁶ COM(1996)583.

¹⁷ COM(1998)143, COM(2001)264, COM(2001)31, COM(2001)68, COM(2003)302.

¹⁸ La Direttiva 2004/18/CE si applica agli appalti pubblici che superano determinati valori soglia dalla stessa indicati. Al di sotto di tali soglie gli appalti pubblici sono regolati dalla legislazione nazionale dei singoli Stati membri.

Inoltre, va segnalato che la Commissione Europea ha pubblicato, nell'agosto del 2004, un manuale per guidare le amministrazioni pubbliche nella realizzazione di strategie di GPP, dal titolo "*Buying Green! A handbook on environmental public procurement*"¹⁹.

4.1.1. La Direttiva 2004/18/CE

La Direttiva europea che coordina gli appalti di lavori, di fornitura e di servizi (che dovrà essere recepita entro l'inizio del 2006) prende in considerazione la questione ambientale in numerosi punti, a cominciare dai considerando:

"(1) La direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare sulla giurisprudenza relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce le possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino i principi fondamentali di cui al considerando 2.

(5) Conformemente all'articolo 6 del trattato, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente sono integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3 del trattato, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. La presente direttiva chiarisce dunque in che modo le amministrazioni aggiudicatrici possono contribuire alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile garantendo loro al tempo stesso di poter ottenere per i loro appalti il miglior rapporto qualità/prezzo.

(6) Nessuna disposizione della presente direttiva dovrebbe vietare di imporre o di applicare misure necessarie alla tutela dell'ordine, della moralità e della sicurezza pubblici, della salute, della vita umana e animale o alla preservazione dei vegetali, in particolare nell'ottica dello sviluppo sostenibile, a condizione che dette misure siano conformi al trattato."

La questione ambientale è trattata in diversi articoli della direttiva; ne riportiamo di seguito i punti fondamentali, che vanno comunque inseriti nella ratio complessiva:

"Capo IV – Disposizioni specifiche sul capitolato d'oneri e sui documenti dell'appalto

Art. 23 – Specifiche tecniche

3. Fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, nella misura in cui sono compatibili con la normativa comunitaria le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti:

(...)

*b) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, **che possono includere caratteristiche ambientali.** Devono tuttavia essere sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto.*

6. Le amministrazioni aggiudicatrici, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, quali sono contemplate al paragrafo 3, lettera b), possono utilizzare le

¹⁹ SEC(2004)1050.

specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura, purché:

- esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;
- i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche,
- **le ecoetichettature** siano adottate mediante un processo al quale possano partecipare tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali;
- siano accessibili a tutte le parti interessate.

Le amministrazioni aggiudicatrici possono precisare che i prodotti o servizi muniti di ecoetichettatura sono presunti conformi alle specifiche tecniche definite nel capitolato d'oneri; essi devono accettare qualsiasi altro mezzo di prova appropriato, quale una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto.

Art. 26 – Condizioni di esecuzione dell'appalto

*Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'oneri. **Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali e ambientali.***

Art. 27 – *Obblighi relativi alla fiscalità, alla tutela dell'ambiente, alle disposizioni in materia di sicurezza e alle condizioni di lavoro*

*1. L'amministrazione aggiudicatrice può precisare o può essere obbligata da uno Stato membro a precisare nel capitolato d'oneri l'organismo o gli organismi dai quali i candidati o gli offerenti possono ottenere le pertinenti informazioni sugli obblighi relativi alla fiscalità, **alla tutela dell'ambiente**, alle disposizioni in materia di sicurezza e alle condizioni di lavoro che sono in vigore nello Stato membro, nella regione o nella località in cui devono essere fornite le prestazioni e che si applicheranno ai lavori effettuati nel cantiere o ai servizi forniti nel corso dell'esecuzione dell'appalto.*

Capo VII – Svolgimento della procedura

Sezione 2 – Criteri di selezione qualitativa

Art. 48 – Capacità tecniche e professionali

*2. Le capacità tecniche degli operatori economici possono essere provate in uno o più dei seguenti modi, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso dei lavori, delle forniture o dei servizi:
(...)*

*f) per gli appalti pubblici di lavori e di servizi e unicamente nei casi appropriati, **indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto;***

Articolo 50 - Norme di gestione ambientale

Qualora nei casi di cui all'articolo 48, paragrafo 2, lettera f), richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, le amministrazioni aggiudicatrici fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione. Le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Esse accettano parimenti altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

Sezione 3 – Aggiudicazione dell'appalto

Art. 53 – Criteri di aggiudicazione dell'appalto

1. Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali relative alla remunerazione di servizi specifici, i criteri sui quali si basano le amministrazioni aggiudicatrici per aggiudicare gli appalti pubblici sono:

- a) o, quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa **dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice, diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto pubblico in questione, quali, ad esempio, la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione; oppure**
b) esclusivamente il prezzo più basso”.

4.1.2. La Comunicazione della Commissione Europea in tema di integrazione di considerazioni ambientali negli appalti pubblici

Con la Comunicazione su **“Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti pubblici”** (COM(2001)274) la Commissione Europea ha chiarito come il diritto comunitario in vigore possa offrire numerose possibilità ai committenti pubblici di tener conto delle considerazioni ambientali nelle procedure di appalto. I chiarimenti sono stati approntati sotto forma di una comunicazione interpretativa che spiega come le considerazioni ambientali possano essere tenute presenti in ogni singola fase della procedura di aggiudicazione di un contratto, garantendo allo stesso tempo un buon utilizzo del denaro dei contribuenti e un accesso paritario a tutti i fornitori comunitari.

Tale documento va nella direzione auspicata all’incontro europeo di Gotemborg (giugno 2001) in cui si chiedeva agli Stati membri di valutare come fare un uso migliore degli appalti pubblici per favorire prodotti e servizi compatibili con l’ambiente.

Questa comunicazione spiega in termini concreti come le norme attuali in materia di appalti pubblici consentano alle autorità di inserire le considerazioni ambientali nelle proprie procedure.

In questo modo, la comunicazione cerca di conciliare gli obiettivi della tutela dell'ambiente da un lato e quelli relativi ad appalti pubblici equi ed efficienti nel Mercato interno dall'altro²⁰.

²⁰ www.arpa.piemonte.it, 31/03/2005.

4.1.3. *La giurisprudenza europea in tema di integrazione di considerazioni ambientali negli appalti pubblici*

La Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 17 Settembre 2002, causa C-513/99, *“Preso in considerazione di criteri relativi alla tutela dell'ambiente per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa”*, stabilisce che *il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione nell'appalto criteri collegati alla tutela dell'ambiente per il solo fatto che esistono poche imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri.*

Nella causa in esame, la Corte è stata chiamata a valutare se la Direttiva n. 92/50/CE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, consenta di includere tra i criteri di aggiudicazione di un appalto, da concludere sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche criteri di natura ambientale.

La questione è stata sollevata da una società finlandese, la Concordia Bus Finland Oy Ab, giunta seconda nell'aggiudicazione della gestione del servizio di autobus per la città di Helsinki. Tale società, che aveva proposto l'offerta meno cara, sostiene che l'attribuzione di punti supplementari al materiale (autobus) che presenta emissioni di ossido di azoto e un livello sonoro inferiori a un determinato limite è da considerarsi parziale e discriminatoria. Secondo il bando di gara, l'appalto avrebbe dovuto essere aggiudicato all'impresa autrice dell'offerta più vantaggiosa per la città sotto il profilo economico complessivo. La valutazione si basava su tre categorie di criteri: il prezzo complessivo della gestione, la qualità degli autobus e la gestione qualitativa e ambientale da parte dell'imprenditore. Per quanto riguarda la qualità del materiale, veniva attribuito un punteggio aggiuntivo per l'uso di autobus caratterizzati, da un lato, da un livello di emissione di ossido di azoto inferiore a 4g/kwh o 2g/kwh e, dall'alto, da un livello sonoro inferiore a 77 dB. Il giudice del rinvio richiama infine la Comunicazione della Commissione intitolata *“Gli appalti pubblici nell'Unione europea”*²¹, adottata in data 11 marzo 1998, in cui la Commissione ha sostenuto che è ammissibile tener conto di considerazioni ecologiche per identificare l'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico globale, nella misura in cui l'ente che organizza l'appalto tragga esso stesso un diretto beneficio dalle caratteristiche ecologiche inerenti al prodotto. In base all'art. 36, n. 1, lett. a), della direttiva 92/50/CEE, qualora l'appalto sia aggiudicato all'offerta più

²¹ COM(1998)143 def.

vantaggiosa sotto il profilo economico, l'amministrazione può fondarsi su una serie di criteri quali, ad esempio, la qualità, il merito tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, l'assistenza tecnica e il servizio post vendita, la data della fornitura ed il termine di consegna o di esecuzione, il prezzo. La Corte, applicando al caso di specie una giurisprudenza ormai consolidata, statuisce che la norma in questione non esclude la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di avvalersi dei criteri relativi alla tutela dell'ambiente in sede di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La Corte rammenta, in primo luogo, che l'elenco dei criteri di cui all'art. 36 non può considerarsi esaustivo. Tali criteri, inoltre, non devono necessariamente essere di natura meramente economica, poiché fattori diversi da esigenze di carattere economico possono incidere sul valore di un'offerta. Lo stesso art. 36 menziona le *caratteristiche estetiche* di un prodotto (nella sentenza Beentjes, del 20 settembre 1988, la Corte aveva incluso tra i criteri di aggiudicazione la lotta contro la disoccupazione).

La Corte pone, tuttavia, dei limiti alla possibilità di includere un criterio di interesse generale, come quello di carattere ecologico, tra i criteri di attribuzione di un appalto:

- esso deve essere strettamente collegato all'oggetto dell'appalto;
- non deve conferire a chi aggiudica l'appalto una libertà incondizionata di scelta;
- la sua applicazione deve aver luogo nel rispetto di tutte le norme procedurali della direttiva, in particolare, delle disposizioni in materia di pubblicità.
- i criteri di natura ecologica devono, dunque, essere espressamente menzionati nel capitolato di appalto o nel bando di gara, se possibile nell'ordine decrescente dell'importanza loro attribuita, affinché gli imprenditori siano posti in grado di conoscere la loro esistenza e la loro portata.
- deve rispettare i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione²².

Infine, la Corte stabilisce che

“il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione criteri collegati alla tutela dell'ambiente, come quelli di cui trattasi nella causa principale, per il solo fatto che la propria azienda di trasporti dell'amministrazione aggiudicatrice rientra fra le rare imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri”.

²² www.arpa.piemonte.it, 31/03/2005.

La Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 4 dicembre 2003, causa C-448/01, **“Criterio d’aggiudicazione che privilegia l’elettricità ottenuta da fonti di energia rinnovabili”**, stabilisce, invece, che

“La normativa comunitaria in materia di appalti pubblici non osta a che un’amministrazione aggiudicatrice adotti, nell’ambito della valutazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa per assegnare un appalto di fornitura di elettricità, un criterio d’aggiudicazione che impone la fornitura di elettricità ottenuta da fonti di energia rinnovabili”.

Nella causa in esame, la Corte è stata chiamata ad interpretare la Direttiva n. 93/36/CE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, sull’introduzione, tra i criteri di aggiudicazione di un appalto, da concludere sulla base dell’offerta economicamente più vantaggiosa, di un criterio di natura ambientale che imponeva con un determinato quantitativo la fornitura di elettricità ottenuta da fonti di energia rinnovabili.

La questione è stata sollevata da due imprese austriache, la EVN AG e la WIENSTROM GmbH, nei confronti della Repubblica austriaca, in merito all’introduzione, in una gara di appalto di fornitura di elettricità, di un criterio di aggiudicazione di natura ambientale che imponeva, con un coefficiente del 45%, la fornitura di elettricità ottenuta da fonti rinnovabili.

La Corte ha sentenziato che la normativa comunitaria in materia di appalti pubblici non osta a che un’amministrazione aggiudicatrice adotti, nell’ambito di un appalto di fornitura di elettricità, valutato attraverso l’offerta economicamente più vantaggiosa, un criterio d’aggiudicazione che impone la fornitura di elettricità ottenuta da fonti di energia rinnovabili.

Per contro, la Corte pone anche dei limiti laddove il criterio di aggiudicazione:

- non è accompagnato da requisiti che consentano un effettivo controllo dell’esattezza delle informazioni contenute nelle offerte;
- impone agli offerenti che essi indichino il quantitativo di elettricità prodotta utilizzando fonti di energia rinnovabili che saranno in grado di fornire ad una clientela non definita e attribuisce il punteggio massimo all’offerente che indichi il quantitativo più elevato.

4.2. Il quadro normativo italiano

Il ruolo che le amministrazioni pubbliche possono svolgere per favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi più eco-compatibili è stato più volte oggetto di attenzione del legislatore italiano.

Dai primi anni novanta ad oggi sono stati diversi i provvedimenti, sia a livello nazionale che locale, che hanno riguardato il tema degli acquisti pubblici verdi cercando di incentivare le committenze pubbliche a tenere conto delle qualità ambientali delle proprie forniture.

I vari provvedimenti si riferiscono nella maggior parte dei casi al settore del riciclo dei materiali post-consumo e al tema dell'efficienza energetica²³.

Tra le principali fonti normative italiane a riguardo ritroviamo:

- il Decreto del Ministero dell'Ambiente n. 203, approvato in data 8 maggio 2003, riportante *“Norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo”*;
- la Legge n. 10, del 9 gennaio 1991, riportante *“Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia”*.

4.2.1. Il Decreto Ministeriale 203/03

Il D.M. 203/03 è stato emanato in attuazione dell'art. 19 del Decreto Legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997 (*Decreto Ronchi*, normativa quadro nazionale in materia di rifiuti), così come modificato dapprima con la L. 488/2001, art. 52, comma 56, e successivamente con la L. 179/2002.

Innanzitutto, il Decreto Ronchi stabilisce che le autorità competenti adottino iniziative dirette a favorire, in via prioritaria, la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti anche mediante *“la determinazione di condizioni*

²³ Al *Forum sulla Pubblica Amministrazione*, tenutosi quest'anno ancora una volta a Roma agli inizi di maggio, si è avuta la conferma, da parte dei rappresentanti del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio ivi intervenuti, che la diminuzione dei rifiuti attraverso il riciclo e il risparmio energetico rimarranno i due principali obiettivi nella futura politica ambientale nazionale

di appalto che valorizzino la capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione dei rifiuti” (art. 3) e che “prevedano l’impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi” (art. 4).

L’art. 19 del Decreto Ronchi, invece, dispone che

“Le Regioni, sulla base di metodologie di calcolo e della definizione di materiale riciclato stabilite da apposito decreto del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministeri delle attività produttive e della salute, sentito il Ministro per gli affari regionali, adottano, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto, le disposizioni occorrenti affinché gli uffici e gli enti pubblici, e le società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione di servizi, coprano il fabbisogno annuale dei manufatti e beni, indicati nel medesimo decreto, con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato non inferiore al 30 per cento del fabbisogno medesimo”.

Il D.M. 203/03, attuativo del suddetto art. 19 del Decreto Ronchi, è dunque destinato a tutti gli uffici e gli enti pubblici e alle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione di servizi, affinché coprano il proprio fabbisogno annuale di manufatti e beni, indicati nel medesimo decreto, con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato non inferiore al 30 % del fabbisogno medesimo.

Gli enti soggetti all’obbligo dovranno coprire almeno il 30% del proprio fabbisogno annuale per ciascuna categoria di prodotto con beni e materiali che rientrano nella definizione di materiale riciclato di cui all’art. 2 del decreto in esame; l’unità di misura del fabbisogno annuale può coincidere con l’unità di prodotto ovvero, laddove questa non sia identificabile, con l’importo della spesa annua complessiva per quella data categoria di prodotti.

La formulazione del DM rende quindi necessaria l’emanazione di indicazioni settoriali che definiscano per ciascuna filiera i limiti in contenuto di materiale riciclato e le metodologie di calcolo del fabbisogno del 30% da soddisfare. Ad oggi sono state emanate quattro Circolari Ministeriali riguardanti altrettanti settori merceologici: tessile²⁴, plastica²⁵, carta²⁶ e arredo²⁷.

Il 14 aprile di quest’anno è stato ufficialmente istituito anche il *Repertorio del Riciclaggio*, previsto dal D.M. 203/03, tenuto e reso pubblico dall’*Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR)*, nel quale i produttori di materiali e manufatti che soddisfano la definizione di materiale riciclato dovranno iscrivere i propri beni e dal quale gli enti soggetti all’obbligo attingeranno per coprire la quota annuale del 30% del proprio fabbisogno.

²⁴ Circolare 8 maggio 2003.

²⁵ Circolare 4 agosto 2004.

²⁶ Circolare 3 dicembre 2004.

²⁷ Circolare 3 dicembre 2004.

L'obbligo di acquisto a carico degli enti decorre dopo 180 giorni dalla data di iscrizione dei prodotti nel Repertorio e si applica per beni che abbiano analoga destinazione d'uso e prestazioni sostanzialmente conformi rispetto a quelli prodotti con materiali vergini. Il DM è molto restrittivo nella definizione dell'obbligo non ammettendo compensazioni tra le diverse categorie acquistate: ossia un quantitativo superiore al 30% per una filiera di prodotto/materiale non può sopperire al mancato raggiungimento del target di un'altra filiera²⁸.

È opportuno sottolineare, però, che nonostante il D.M. 203/03 sia oggi effettivamente in vigore non è ancora completamente operativo per diverse motivazioni.

In primo luogo, visto che le circolari settoriali fino ad oggi emanate non coprono tutte le categorie merceologiche di prodotti ottenuti con materiale riciclato, il D.M. 203/03 non può ritenersi applicabile ai settori non compresi.

In secondo luogo, il ritardo verificatosi nell'istituire ufficialmente il Repertorio del Riciclaggio si è ripercosso sull'effettiva operatività del decreto, visto che gli enti destinatari del decreto sono obbligati ad attingere proprio dal Repertorio.

In terzo luogo, al Repertorio risultano iscritte ad oggi poche imprese, il che potrebbe porre il decreto, e chi lo mette in atto, in una situazione di contrasto con i principi della concorrenza e della parità di trattamento più volte richiamati dalle normative comunitarie che regolano gli appalti pubblici.

In quarto luogo, è previsto che le Regioni, per l'ambito locale, e l'ONR, per l'ambito nazionale, stilino e aggiornino l'elenco degli enti destinatari del decreto in esame. Ad oggi, gli elenchi in questione sono ancora incompleti, il che non permette alle autorità preposte di avere un quadro statistico completo e di sensibilizzare ed incentivare in modo giusto e mirato al rispetto della norma in esame.

Infine, ai precedenti punti critici si aggiunge il fatto che il D.M. 203/03 non prevede meccanismi di controllo e sanzioni per chi non rispetti l'obbligo in esso contenuto, quindi, il tutto finisce per ricadere nella sfera della sensibilità dei singoli enti in merito all'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto medesimo.

²⁸ Bernardino, 2004, pp. 251-254.

4.2.2. La Legge 10/91 e i decreti sull'efficienza energetica

La L. 10/1991, art. 26, comma 7, il cui mancato rispetto non comporta alcuna sanzione, dispone che

“Negli edifici di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico è fatto obbligo di soddisfare il fabbisogno energetico degli stessi favorendo il ricorso a fonti rinnovabili di energia o assimilate, salvo impedimenti di natura tecnica od economica”.

Questa disposizione, presa così com'è, potrebbe far leva unicamente sulla sensibilità dei soggetti in essa richiamati, se non fosse che il suo obiettivo converge con quello di due decreti sull'efficienza energetica nel settore gas ed elettricità emanati nel 2001, e aggiornati nel 2004²⁹, i quali impongono un obbligo di realizzare obiettivi quantitativi annui di risparmio energetico attraverso *interventi*³⁰ di efficienza energetica negli usi finali in capo a determinati soggetti distributori di energia elettrica.

In questo contesto la politica degli acquisti pubblici diventa uno degli strumenti che contribuiscono al raggiungimento di obiettivi di razionalizzazione energetica. L'amministrazione pubblica, attraverso i propri appalti, diventa parte integrante di un sistema volto a incentivare l'uso efficiente dell'energia, che costituisce un'opportunità sia sotto il profilo ambientale che macroeconomico.

I benefici si ripercuotono a livello più ampio, se si considera che la riduzione del consumo di energia si traduce in un conseguente abbattimento di quelle emissioni che l'Italia si è impegnata a ridurre in base al protocollo di Kyoto.

Il legislatore ha delineato nei due decreti un sistema che favorisce, anche a livello economico, la realizzazione degli interventi sia per l'impresa che per l'utente finale³¹.

In virtù di questo sistema, le pubbliche amministrazioni, nell'effettuare riconversioni nell'ottica del risparmio energetico, qualora non fossero in grado di realizzare con propri mezzi l'intervento, potrebbero ricorrere ad una *Energy Service*

²⁹ Decreti 20 luglio 2004, firmati dal Ministro delle Attività Produttive e dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio.

³⁰ Per *intervento* si intende l'introduzione di un miglioramento tecnologico o gestionale negli usi finali di energia che permetta di incrementare l'efficienza energetica. I decreti ne individuano una lista esemplificativa ma non esaustiva: l'introduzione di caldaie a condensazione, di pompe di calore più efficienti, di tecnologie che impiegano fonti rinnovabili, ecc.

³¹ Le imprese distributrici soggette all'obbligo, ma anche altre imprese non soggette all'obbligo, che realizzano gli interventi di risparmio energetico, ottengono dall'*Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas (AEEG)* dei *Titoli di Efficienza Energetica (TEE)* di valore rapportato alla riduzione conseguita dei consumi. Tali imprese possono rivendere i TEE alle imprese soggette all'obbligo che non riescono a realizzare gli interventi imposti.

*Company (ESCO)*³² ed effettuare l'investimento ricorrendo all'opzione finanziamento tramite terzi, meccanismo di ingegneria finanziaria introdotto dall'art. 4 della Direttiva 93/76/CE. In questo modo, le ESCO realizzano l'intervento di razionalizzazione energetica accollandosi l'onere dell'investimento, il rischio tecnico e finanziario dell'operazione, finanziando tutti i costi del programma e recuperando il costo dell'investimento e il proprio profitto attraverso e in proporzione del risparmio che risulta dal progetto.

L'applicazione di questi decreti e la loro integrazione all'interno degli appalti pubblici costituisce, dunque, un significativo esempio di come sia possibile conciliare obiettivi di sviluppo in senso economico e di tutela ambientale, coerentemente con la definizione di sviluppo sostenibile³³.

4.2.3. *Le altre normative italiane riguardanti gli acquisti pubblici verdi*

Oltre al Decreto Ronchi, al D.M. 203/03 e alla L. 10/91 esistono altre normative italiane che impartiscono disposizioni sugli acquisti pubblici verdi.

Di seguito se ne riportano alcuni esempi:

- Legge n. 443/2001, *“Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”*: l'art.1, comma 16, stabilisce l'obbligo per le Regioni di emanare *“entro 6 mesi”...“norme affinché gli uffici pubblici coprano il fabbisogno annuale di manufatti in plastica con una quota di manufatti in plastica riciclata almeno pari al 40% del fabbisogno stesso”*;
- Legge n. 448/2001 (finanziaria 2002): l'art. 52, comma 14 dispone che *“per le finalità di tutela ambientale correlate al potenziamento del settore della ricostruzione dei pneumatici usati le amministrazioni dello stato, delle regioni, degli enti locali, e i gestori dei servizi pubblici e dei servizi di pubblica utilità, pubblici e privati, nell'acquisto dei pneumatici di ricambio per le loro flotte di autovetture ed autoveicoli commerciali ed industriali, riservano una quota di acquisto dei pneumatici ricostruiti pari ad almeno il 20% del totale”*;

³² Il regolamento attuativo emanato dall'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, interpreta in modo molto ampio il ruolo delle ESCO, lasciando intendere che in tale definizione possa essere inclusa qualsiasi entità (diversa dall'utilizzatore finale) che organizza interventi di risparmio.

³³ www.arpa.emr.it, 31/04/2005.

- Legge n. 488/1999 (finanziaria 2000): l'art. 59, comma 4 dispone che *“Per garantire la promozione della produzione agricola biologica e di qualità, le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche ed ospedaliere prevedono nelle diete giornaliere l'utilizzazione di prodotti biologici, tipici e tradizionali nonché di quelli a denominazione protetta, tenendo conto delle linee guida e delle altre raccomandazioni dell'Istituto nazionale della nutrizione. Gli appalti pubblici di servizi relativi alla ristorazione delle istituzioni suddette sono aggiudicati ai sensi dell' art. 23, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 e successive modificazioni, attribuendo valore preminente all'elemento relativo alla qualità dei prodotti agricoli offerti”*;
- D.M. 27 marzo 1998, *“Mobilità sostenibile nelle aree urbane”*: l'art. 5 stabilisce che *“Nel rinnovo annuale del loro parco autoveicolare, le amministrazioni dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli enti e dei gestori di servizi pubblici e dei servizi di pubblica utilità, pubblici e privati, dovranno prevedere che nella sostituzione degli autoveicoli delle categorie M1 e N1 in dotazione una quota sia effettuata con veicoli elettrici, ibridi, o con alimentazione a gas naturale, a GPL, con carburanti alternativi con pari livello di emissioni, dotati di dispositivo di abbattimento delle emissioni inquinanti,...omissis...entro il 31 dicembre 2003 nella misura del 50%”*;
- Deliberazione CIPE n. 57/2002, *“Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia”*: sottolinea che riveste carattere prioritario al fine dell'integrazione del fattore ambientale nei mercati *“l'istituzionalizzare l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure d'acquisto della pubblica amministrazione”*, ponendo l'obiettivo di *“modifica dei capitolati d'acquisto di beni e servizi, inserendo i requisiti ambientali senza contravvenire alle norme comunitarie”*.

4.2.4. Gli acquisti pubblici sotto la soglia di rilievo comunitario

Infine, è opportuno effettuare alcune considerazioni sulla legislazione italiana in materia di acquisti pubblici sotto la soglia di rilievo comunitario, in particolar modo sulla legislazione relativa alle forniture di beni e servizi.

Il D.P.R. n. 384, del 20 agosto 2001, “*Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia*”, regola le forniture di beni e servizi di importo inferiore ai 130.000 euro per le amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, gli istituti e le scuole (art. 1) e di importo inferiore ai 200.000 euro per gli organismi diversi da quelli dell’art. 1 (art. 11).

La norma non fornisce indicazioni circa i criteri con i quali un’amministrazione deve selezionare i soggetti, con la conseguenza che la stessa può ritenersi libera nella scelta dei soggetti da invitare, né esistono ostacoli dal punto di vista legislativo che impediscano di richiedere preventivi e acquistare prodotti dotati di etichette ecologiche o caratterizzati da migliori performance ambientali; l’acquirente è libero di selezionare i prodotti che ritiene migliori e il proprio giudizio può essere condizionato dai minori impatti rilasciati nell’ambiente.

L’unico obbligo deriva dal rispetto dei principi di concorrenza delineati dalla normativa comunitaria in materia di appalti pubblici anche per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario. Quindi è necessario adeguare anche le procedure per le spese in economia ai principi di concorrenza con idonee forme di pubblicità, per esempio istituendo e pubblicando un Albo Fornitori oppure pubblicando un avviso contenente gli elementi essenziali della gara che possono contenere richiesta di indicazioni sulle performance ambientali del prodotto.

5. LE ESPERIENZE NEL CAMPO DEL GREEN PUBLIC PROCUREMENT

5.1. *Le esperienze nazionali e locali in ambito europeo*

In questo paragrafo si elencano molto sinteticamente alcune esperienze attivate in tema di GPP in alcuni Paesi e realtà locali europee.

È opportuno ricordare, innanzitutto, il manuale che la Commissione Europea ha pubblicato, nell'agosto del 2004, per guidare le amministrazioni pubbliche nella realizzazione di strategie di GPP, dal titolo "*Buying Green! A handbook on environmental public procurement*"³⁴. Tale manuale segue l'impostazione della Comunicazione COM (2001) 274, fornendo ulteriori esempi e indicazioni utili per l'attuazione del GPP.

Tra le realtà nazionali che in ambito europeo si sono attivate sul GPP troviamo la Germania, la Norvegia, l'Olanda, la Svezia, la Gran Bretagna, la Svizzera e l'Islanda.

In *Germania*, l'Associazione Federale per l'Ambiente (BFUB), con il supporto del Ministero dell'Ambiente e dell'Agenzia per l'Ambiente, ha istituito un sito internet rivolto agli addetti agli acquisti sia pubblici che privati. Il sito contiene un calendario degli eventi, gli aggiornamenti in materia, i consigli da seguire per passare all'acquisto di prodotti ecologici ed informazioni riguardanti prodotti, servizi e fornitori. Inoltre, la legge federale sui rifiuti richiede esplicitamente che la pubblica amministrazione acquisti prodotti eco-sostenibili piuttosto che altri.

In *Norvegia*, Il Ministero dell'Ambiente, in un proprio rapporto di qualche anno fa, orientava gli sforzi del settore pubblico verso una società ecologicamente sostenibile, cominciando dalle attività del settore stesso. A riguardo, Il Governo Norvegese ha intrapreso il progetto pilota *Grønn Stat (Greening of Government)* che dovrebbe portare alla creazione di metodi ed accorgimenti per ridurre, per quanto possibile, i consumi di risorse e gli impatti ambientali associati con le operazioni degli uffici pubblici. Il progetto valuterà gli effetti ambientali ed implementerà provvedimenti adeguati in settori quali l'energia, i rifiuti, gli approvvigionamenti, le costruzioni e i trasporti.

In *Olanda*, dal 1990 il Governo Centrale ha pubblicato tre Piani di Politica Ambientale Nazionale nei quali inserisce gli acquisti pubblici come strumento di politica ambientale. Nel primo Piano è stato chiesto alle amministrazioni pubbliche di attuare un comportamento ambientalmente compatibile utilizzando i Sistemi di Gestione Ambientale

³⁴ SEC(2004)1050.

come strumenti per l'implementazione di pratiche d'acquisto verde. A livello legislativo non si è proceduto per implementare questa politica ma sono stati offerti incentivi finanziari. Il secondo Piano, per gli acquisti pubblici, raccomandava di integrare clausole ambientali nei bandi e nelle modalità di esecuzione e di obbligare i fornitori a presentare documentazioni sulle prestazioni ambientali dei propri prodotti. Il terzo Piano, è incentrato sull'integrazione degli obiettivi ambientali ed economici e riconosce gli acquisti pubblici come un mezzo importante per realizzare la politica ambientale. A seguito di questa pubblicazione il Governo ha predisposto forti incentivi; in particolare è stato finanziato il *Sustainable Procurement Programme* per l'introduzione di pratiche d'acquisto verde nella Pubblica Amministrazione.

In *Svezia*, il codice ambientale svedese autorizza le autorità a richiedere ai fornitori e ai produttori informazioni sulle prestazioni ambientali di beni e servizi: sfruttando anche questo principio gli approvvigionamenti pubblici dovrebbero focalizzarsi maggiormente sugli impatti ambientali. Inoltre, il Governo Svedese ha incaricato il Comitato per gli Acquisti Sostenibili, composto da rappresentanti del Governo Centrale, degli enti locali e delle industrie private, della promozione attiva del GPP per il periodo 1998-2001. Il lavoro del Comitato ha prodotto delle linee guida rivolte alle pubbliche amministrazioni per l'introduzione del GPP, ed altro materiale informativo.

In *Gran Bretagna*, le iniziative riguardanti l'introduzione di considerazioni ambientali negli approvvigionamenti vengono intraprese dal Ministero dell'Ambiente ed in particolare nella divisione per lo Sviluppo Sostenibile. Al fine di favorire il progresso è stato creato un comitato interministeriale, *Ministerial Sub-committee of Green Ministers - ENV(G)*, presieduto dal Ministro dell'Ambiente e composto da 20 Ministri rappresentanti tutti i Dipartimenti Governativi. È in corso di svolgimento uno studio sulle potenzialità degli approvvigionamenti pubblici nel contribuire a raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile. Inoltre, i diversi dipartimenti sono impegnati su diversi fronti: mantenimento degli impegni per il miglioramento delle prestazioni ambientali degli edifici governativi, utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili, miglioramento della raccolta di dati e del monitoraggio e pubblicazioni di linee guida agli acquisti verdi, introduzione di criteri ambientali nei bandi per valutare la provenienza dei tronchi ed i processi produttivi della carta. L'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente per dare supporto ed impeto all'approccio degli acquisti ecologici nel Rapporto Ambientale Annuale ha fissato alcuni obiettivi per il settore degli acquisti e ha sviluppato una strategia ambientale degli

approvvigionamenti con strumenti e tecniche utilizzati per tutti i contratti (beni, servizi, utenze) superiori a 10.000 sterline.

In *Svizzera*, dal 1966 all'interno della Divisione Prodotti del Ministero dell'Ambiente è stato istituito il *Servizio per gli acquisti ecologici*. Il servizio opera a livello nazionale ed internazionale e lavora per sviluppare le condizioni (leggi, sovvenzioni, aiuti) per favorire gli acquisti pubblici verdi (Strategia del Consiglio Federale *Sviluppo sostenibile in Svizzera*, 1997).

In *Islanda*, in un atto legislativo sugli acquisti pubblici è stato previsto che tra i criteri di aggiudicazione dei contratti, mediante la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, possono essere considerati anche fattori ambientali.

Invece, tra le realtà locali che in ambito europeo hanno intrapreso esperienze sul GPP quelle da evidenziare riguardano il Comune di Kolding (Danimarca), il Comune di Malmo (Svezia), il Comune di Helsinki (Finlandia) e il Comune di Vienna (Austria).

Il Comune di *Kolding* ha adottato un Piano Comunale (1998-2009) che contiene l'obbligo di inserire considerazioni ambientali in tutte le attività del comune, compresi gli acquisti. Il quadro per gli acquisti verdi è stato introdotto ed integrato nelle politiche del comune nel giro di 3 anni. Già nel 1998 i criteri ecologici erano stati inseriti nel 70% dei contratti quadro per le forniture di prodotti. Ad oggi è stata raggiunta una quota pari al 100% e si sono cominciati ad introdurre criteri ecologici anche nell'acquisizione di servizi a partire dalla progettazione di opere pubbliche.

Il Comune di *Malmo* fa parte dell'Associazione delle Autorità Locali di Scania. Tale Associazione nel 1995 ha decretato che tutti gli acquisti pubblici dovevano essere adattati dal punto di vista ambientale e il comune di Malmo ha aderito a tale politica: la politica ambientale adottata dalla città di Malmo nel 1997 prevede l'utilizzo di linee guida per gli acquisti verdi. Le linee guida per gli acquisti verdi sono descritte in un apposito manuale prodotto dall'Associazione delle Autorità Locali della Regione di Vasternorrland e riadattato da quella di Scania.

L'esperienza del Comune di *Helsinki* nel campo degli acquisti verdi è di particolare importanza perché ha creato un precedente favorevole dal punto di vista legislativo nell'ambito di applicazione del GPP. Nel mese di settembre del 1997 il Servizio Trasporti del Comune di Helsinki ha pubblicato un bando di gara per l'assegnazione della copertura di una linea di autobus. Secondo il bando, la gara sarebbe stata aggiudicata in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, da valutare secondo tre categorie di criteri che comprendevano anche la qualità e il programma ambientale dell'operatore. In particolare,

la gara prevedeva l'assegnazione di punti extra per l'utilizzo di mezzi che producessero emissioni di rumore esterno ed emissioni di ossidi di azoto al di sotto di predeterminate soglie. Nel 1998, la compagnia arrivata seconda nella gara ha fatto ricorso all'autorità nazionale competente ritenendo che i criteri di aggiudicazione utilizzati dal Comune di Helsinki, in particolare l'assegnazione di punti per le emissioni ridotte di rumore e di ossidi di azoto avevano reso il processo di valutazione discriminatorio. Il caso è alla fine passato alla Corte di Giustizia Europea che si è definitivamente pronunciata in favore del Comune di Helsinki, sentenziando che l'autorità contraente può tenere conto di criteri ecologici nell'aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa seppure rispettando determinati vincoli³⁵.

Infine, il Comune di *Vienna* ha adottato nel 1999 un programma di *Eco-Procurement* come parte del programma per la Protezione del Clima. L'introduzione del GPP nelle politiche d'acquisto dell'amministrazione viene svolta in maniera sistematica grazie ad un'organizzazione interna che prevede una Cabina di Regia Centrale, assistita da due Commissioni. Alla Cabina di Regia fanno capo 18 gruppi di lavoro, di cui fanno parte complessivamente più di 200 soggetti, tra esperti dei vari dipartimenti dell'amministrazione ed esperti ambientali esterni (per lo più provenienti da università o istituti di ricerca). Ciascun gruppo di lavoro si occupa dello sviluppo di criteri ecologici da inserire nei bandi di gara per determinati prodotti o gruppi di prodotti. Questa strategia ha portato risultati positivi anche dal punto di vista economico³⁶.

5.2. Le esperienze italiane

In Italia, gli enti pionieri in tema di GPP sono stati l'*Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA)*, che nel 1999 ha approcciato per la prima volta in modo strutturato il tema in questione, e il Comune di Ferrara, che a partire dal 1994 ha intrapreso diverse iniziative in tema di acquisti verdi.

Qui di seguito sono riportate alcune esperienze intraprese da enti pubblici italiani in tema di GPP. Il quadro non vuole e non può essere esaustivo dato il susseguirsi continuo di nuove esperienze.

³⁵ Per ulteriori approfondimenti in merito si rimanda al paragrafo 4.1.3 del presente lavoro.

³⁶ *Manuale GPP* della Provincia di Cremona, 2004, pp. 49-51.

5.2.1. L'Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (ANPA)

L'ANPA (oggi APAT, Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici) nel 1999 ha messo a punto il progetto “Preparazione e applicazione sperimentale di strumenti per la diffusione di politiche di acquisto corrette ed ambientalmente sostenibili da parte degli enti pubblici (Green Public Procurement)”. Il progetto, che prevedeva inizialmente la realizzazione di alcune esperienze pilota con il coinvolgimento di altri enti pubblici (Provincia di Torino, Comune di Ferrara, Comune di Firenze, AGAC-Azienda municipalizzata di Reggio Emilia), non è mai giunto alla fase di implementazione del GPP ma ha dato comunque un impulso significativo alla diffusione di questo strumento in Italia. In particolare, prodotto dell'iniziativa ANPA è stato, seppure in versione preliminare, il Manuale delle Caratteristiche dei Prodotti Ambientalmente Preferibili che contiene la descrizione delle problematiche ambientali relative a 14 prodotti e i relativi suggerimenti per l'acquisto di prodotti con la stessa funzione ma ad impatto ambientale ridotto³⁷.

5.2.2. Il Comune di Ferrara

Nel 1994 il Comune di Ferrara ha compiuto il primo passo verso quella che è poi diventata, nell'ambito del processo di Agenda 21 Locale, una vera e propria strategia di GPP con l'implementazione di un progetto pilota sperimentale per l'acquisto di alimenti biologici per le mense scolastiche di due scuole d'infanzia. L'appalto *ecologico* è stato in seguito esteso a tutte le mense scolastiche delle scuole d'infanzia. Gli appalti a seguire hanno riguardato tutte le scuole ed una gamma crescente di prodotti. Alla fine del 2003, i cibi biologici nelle mense di asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo di Ferrara, sono arrivati a coprire la fornitura di alimenti per una quota pari all'80% del totale.

Nel 1999 il Comune ha imposto prima l'uso della carta fronte-retro e poi quello di carta ecologica, proveniente in parte da boschi certificati in parte da riciclo. A seguire, sono state identificate le caratteristiche ecologiche delle 100 fotocopiatrici a noleggio: capacità di stampa di qualità su entrambi i lati di carta riciclata al 100%; funzione di economizzatore; possesso di un marchio di certificazione riconosciuto in ambito UE; conformità alle norme relative alla compatibilità elettromagnetica; ogni apparecchiatura deve essere accompagnata da una scheda tecnica di sicurezza relativa alle emissioni di ozono, di polveri, di calore e il livello di rumore. Invece, per quanto riguarda l'arredamento, viene data preferenza a mobili usati.

³⁷ *Manuale GPP* della Provincia di Cremona, 2004, p. 56.

In un bando di gara sul trasporto scolastico si è attribuito particolare rilievo in termini di punteggio all'età del parco automezzi, tenendo in considerazione l'evoluzione della normativa segnalata dalla Motorizzazione Civile. Questo ha portato all'utilizzo di un moltiplicatore: si è data così la possibilità alla ditta offerente di proporre solo automezzi immatricolati in data successiva all'1.10.96 e di acquistare detti mezzi entro 5 mesi dall'aggiudicazione.

Infine, nei bandi di gara per i prodotti di igiene e pulizia si richiede che i prodotti in carta (carta igienica, salviette di carta, asciugamani) siano realizzati con carta da recupero. Per i prodotti chimici si richiedono il confezionamento in recipienti di materiale completamente riciclabile e gli imballaggi di materiale riciclato. Viene inoltre assegnato un punteggio superiore alle aziende che adottano un Sistema di Gestione Ambientale³⁸.

5.2.3. *Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (MATT)*

Dal gennaio 2003 il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, nello specifico la Direzione Generale Salvaguardia Ambientale, Sezione Certificazione Ambientale, è impegnato nella realizzazione di un programma per la promozione del GPP a livello nazionale. In particolare, tra le attività svolte sinora si segnalano: il monitoraggio delle esperienze italiane, europee ed internazionali in materia di GPP; la realizzazione del CD-Rom sul GPP "*Gli Acquisti Verdi della Pubblica Amministrazione-Percorso Guidato*" destinato agli enti locali italiani; il Protocollo di Intesa con il CONSIP volto ad assistere l'Ente nell'inserimento di requisiti ambientali nei bandi di gara. Il Ministero ha sottolineato l'importanza del GPP sia in occasione del tredicesimo incontro dell'*Informal European IPP Network* che nelle conclusioni in materia IPP del semestre di Presidenza Italiana del Consiglio Europeo³⁹. Inoltre, in occasione dell'ultimo *Forum sulla Pubblica Amministrazione*, i rappresentanti del Ministero e dell'APAT hanno annunciato l'imminente uscita di un Manuale sul GPP.

5.2.4. *La collaborazione CONSIP S.p.A. - MATT*

La CONSIP è una Società per Azioni, partecipata interamente dal Ministero delle Finanze, che ha la funzione di razionalizzare gli acquisti della pubblica amministrazione. In particolare, la CONSIP ha il compito di stipulare convenzioni e contratti quadro per la

³⁸ *Manuale GPP* della Provincia di Cremona, p. 57.

³⁹ *Manuale GPP* della Provincia di Cremona, p. 58.

fornitura di beni e servizi per conto delle amministrazioni pubbliche sia centrali che periferiche.

La collaborazione CONSIP-MATT sul tema GPP sviluppatasi nel corso del 2004 ha riguardato i seguenti settori di attività:

1. la proposta di informazioni ambientali da inserire nel Mercato Elettronico della CONSIP;
2. la proposta di criteri ecologici da integrare in alcuni capitolati di gara in corso di preparazione per il 2005;
3. l'avvio di un'attività di comunicazione e divulgazione da realizzarsi attraverso il sito internet di CONSIP e nell'ambito di iniziative e seminari pubblici rivolti alle pubbliche amministrazioni⁴⁰.

È evidente la potenzialità che offre la CONSIP, in particolar modo il mercato elettronico, per promuovere e realizzare approvvigionamenti verdi, se esiste una sensibilità ambientale in capo ai responsabili degli acquisti.

5.2.5. La Provincia di Cremona

A partire dal 1998 sono state diverse le iniziative della Provincia di Cremona a favore di una gestione ambientalmente sostenibile delle proprie attività.

L'esperienza di maggior rilievo sul GPP è però quella intrapresa con il progetto *LIFE Ambiente GPPnet*, che ha coinvolto, oltre alla stessa amministrazione provinciale, 13 comuni e ha portato alla predisposizione di un Manuale contenente criteri ambientali per una moltitudine di beni, servizi e lavori e di 14 *bandi verdi*.

Il GPPnet si presenta sotto forma di un percorso volto a creare le condizioni necessarie e durature per l'introduzione sistematica del GPP nelle procedure d'acquisto delle pubbliche amministrazioni coinvolte nel progetto. Scopo ultimo del progetto è infatti quello di arrivare a costituire un distretto locale di *eco-procurement*, nell'ambito del quale gli enti locali (ovvero la Provincia di Cremona e i 13 comuni coinvolti nel progetto) sostituiscano i beni e i servizi che utilizzano con beni e servizi a minor impatto ambientale, acquistati da fornitori che hanno operato una riconversione ecologica per soddisfare la domanda pubblica. La strategia elaborata nell'ambito del progetto GPPnet per l'introduzione e la diffusione del GPP si è articolata attraverso i seguenti punti chiave:

⁴⁰ www.arpa.emr.it, 31/04/2005.

1. la creazione di una rete di enti sperimentatori del GPP e destinatari delle attività di formazione e informazione;
2. l'analisi delle attività degli enti locali e degli impatti ambientali di tali attività;
3. la comunicazione e l'informazione rivolte ai fornitori;
4. la creazione di un network per lo scambio di buone pratiche con altri enti locali italiani.

Il progetto ha un comitato di diffusione, il *GPPinfoNET*, che conta oggi circa 30 membri tra amministrazioni regionali, provinciali e comunali, sparse sul territorio nazionale, enti parco, Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, l'*ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives)*⁴¹.

5.2.6. La Provincia di Torino

Il Comune e la Provincia di Torino, insieme ad altri enti locali e al *TOROC (Comitato Organizzativo di Torino per i XX Giochi Olimpici Invernali)* e con il supporto dell'ARPA Piemonte hanno realizzato un progetto GPP che ha visto la selezione di alcuni prodotti per i quali sono stati redatti dei criteri ambientali da formalizzare successivamente in atto politico. Attualmente viene acquistata un'elevata percentuale di carta riciclata e sono state svolte delle gare per l'acquisto di vernici a base d'acqua. È stato inoltre realizzato un sito dedicato al GPP con lo scopo di diffondere le informazioni ed agevolare i comuni più piccoli nell'introduzione di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto⁴².

⁴¹ *Manuale GPP* della Provincia di Cremona, 2004. pp. 33-34.

⁴² *Manuale GPP* della Provincia di Cremona, 2004. pp. 59.

6. PROPOSTE STRATEGICHE E SOLUZIONI OPERATIVE DI GREEN PUBLIC PROCUREMENT PER L'APAT

6.1. Una proposta per l'introduzione del GPP come strumento sistematico nell'APAT

Il presente lavoro ha come obiettivo non solo l'approfondimento teorico-normativo sul GPP ma anche l'elaborazione di proposte strategiche e soluzioni operative per poter permettere all'APAT di procedere ad acquisti *verdi*.

Dopo un'attenta analisi teorico-normativa ed una ricerca a tutto campo sulle esperienze di GPP sia a livello nazionale che internazionale, e con la fondamentale collaborazione della Tutor Dr.ssa Cinzia Costantino, in qualità di Responsabile del Settore Gare e Appalti dell'APAT, si è giunti alla predisposizione di due proposte: una strategia per l'inserimento del GPP come strumento sistematico di politica ambientale nell'APAT e una proposta per un bando *verde*.

Affinché il GPP diventi un'azione sistematica e capace di contribuire effettivamente al raggiungimento degli obiettivi di politica ambientale dell'APAT è necessario:

- che sia svolta un'analisi normativa riguardante il GPP ed un'analisi ambientale delle attività dell'Agenzia;
- che il GPP sia riconosciuto come volontà dell'Agenzia;
- che sia svolta un'adeguata azione formativa ed informativa.

Si parte, quindi, da un'analisi normativa sul GPP, per avere il quadro relativo:

- alla normativa comunitaria in materia di GPP;
- alla normativa nazionale sul GPP;
- ai documenti fondamentali di politica europea e nazionale che sanciscono l'importanza del GPP.

Si procede, poi, con l'analisi delle attività dell'Agenzia, per avere il quadro di:

- quali prodotti vengono acquistati e in che quantità
- quali servizi vengono erogati direttamente
- quali servizi sono affidati a terzi

- quale è lo stato dell'arte per quanto riguarda l'acquisizione di prodotti/servizi verdi⁴³.

In questo modo si acquisiscono le conoscenze necessarie all'attuazione delle fasi successive e si definisce il posizionamento dell'Agenzia in termini di acquisti verdi prima dell'adozione di una strategia estesa di GPP, consentendogli di monitorare i progressi futuri.

Il monitoraggio serve all'Agenzia sia per condurre un'autovalutazione che per informare i cittadini e rendere conto a questi ultimi delle proprie attività.

A questo punto vanno individuati gli impatti di ogni prodotto/servizio. E' necessario guardare al ciclo di vita di ogni prodotto e servizio, quindi considerare:

<i>Per ogni prodotto le fasi di:</i>	<i>Per ogni servizio:</i>
Produzione	Tutte le attività necessarie allo svolgimento dello stesso
Uso	
Smaltimento	

Per ciascuna fase del ciclo di vita di ogni prodotto e di ogni servizio bisogna individuare gli impatti per aspetto ambientale.

Si suggerisce di considerare i seguenti aspetti ambientali:

- energia (consumi energetici)
- acqua (consumi idrici)
- acqua (qualità delle acque)
- risorse naturali (consumo di risorse naturali)
- aria e atmosfera (emissioni in aria e atmosfera)
- rifiuti (produzione di rifiuti)
- sostanze chimiche (utilizzo di sostanze chimiche)
- suolo e sottosuolo (impatti su suolo e sottosuolo)
- *altro (inquinamento elettromagnetico, inquinamento acustico, ...)*⁴⁴.

⁴³ Le informazioni a riguardo possono essere raccolte con una *checklist* come quella riportata nel *Volume 2- Parte Metodologica del Manuale GPP* della Provincia di Cremona.

⁴⁴ A riguardo possono essere utilizzati i *format* delle matrici di individuazione degli impatti ambientali riportati nel *Volume 2- Parte Metodologica del Manuale GPP* della Provincia di Cremona

Mettere in evidenza gli impatti ambientali di ciascun bene/servizio consente anche di collegare gli impatti ambientali alle attività di diversi settori/dipartimenti dell’Agenzia. Vengono così rilevate le opportunità di integrazione delle considerazioni ambientali all’interno di strategie settoriali.

Dopo essere stati individuati, gli impatti ambientali di prodotti e servizi vanno gerarchizzati. La gerarchia degli impatti ambientali dei prodotti e dei servizi può essere costruita sia classificando i prodotti e i servizi a seconda del loro impatto ambientale complessivo che valutandone l’impatto in relazione ai singoli aspetti ambientali.

Nel primo caso, si guarda alla magnitudine e alla quantità di impatti ambientali associati ai diversi prodotti e servizi nel loro complesso. Si ottengono quindi una gerarchia complessiva degli impatti ambientali dei prodotti ed una dei servizi, all’interno delle quali la classificazione dei prodotti e dei servizi riguarda solo la *gravità* dell’impatto ambientale in genere senza distinzione per l’aspetto ambientale coinvolto.

All’interno delle due gerarchie si distinguono quindi:

<i>Prodotti</i>	<i>Servizi</i>
prodotti a impatto ambientale lieve	servizi a impatto ambientale lieve
prodotti a impatto ambientale medio	servizi a impatto ambientale medio
prodotti a impatto ambientale elevato	servizi a impatto ambientale elevato

Nel secondo caso si valuta la magnitudine degli impatti di ciascun prodotto e servizio per aspetto ambientale e i prodotti e servizi possono essere classificati in:

- prodotti e servizi a impatto lieve
- prodotti e servizi a impatto medio
- prodotti e servizi a impatto elevato

Nella costruzione delle gerarchie, si deve tenere conto anche delle informazioni raccolte relative allo stato dell’arte del GPP, per verificare se prodotti e/o servizi ad impatto potenzialmente medio od elevato siano già stati sostituiti con prodotti a impatto ambientale ridotto.

A questo punto si devono selezionare i prodotti/servizi cui applicare il GPP. L’Agenzia ha diverse opzioni per selezionare i prodotti da sostituire con prodotti a impatto ambientale ridotto:

1. Applicare il GPP sistematicamente a tutti i prodotti/servizi per i quali siano previste nuove gare d’appalto, integrando la componente ambientale in tutte le politiche di acquisto. In questo caso, l’Agenzia può utilizzare la gerarchia per aspetto ambientale come guida alla definizione dei requisiti ambientali che il prodotto/servizio deve possedere; *ad esempio, se nella valutazione degli impatti ambientali il prodotto X risulta avere un impatto ambientale più elevato sull’aspetto rifiuti, si richiederà un prodotto che abbia come requisito la riduzione della produzione di rifiuti.*
2. Selezionare i prodotti/servizi da sostituire in base alle priorità di politica ambientale e agli obiettivi stabiliti in altri documenti programmatici dell’Agenzia o nel Piano di Azione Locale di Agenda 21 o nella Politica Ambientale di EMAS; *ad esempio, se un ente ha come obiettivo la riduzione dei consumi energetici, sceglierà di sostituire quei prodotti e servizi che risultano avere un impatto ambientale elevato nella gerarchia per l’aspetto ambientale energia.*
3. Stabilire le priorità di intervento in base alla gerarchia degli impatti ambientali complessivi di prodotti/servizi. In questo modo, l’Agenzia in pratica, attraverso la gerarchia degli impatti, utilizza il GPP come strumento-guida della propria politica ambientale.

Una volta selezionati i prodotti servizi da sostituire è necessario individuare i criteri ecologici da inserire nelle gare d’appalto.

Per fare questo ci sono due opzioni:

- condurre un’analisi *ad hoc* su quel tipo di prodotto o servizio in maniera tale da definire i criteri ecologici che il prodotto/servizio deve rispettare;
- utilizzare le informazioni già esistenti su quel tipo di prodotto/servizio, ovvero andare a verificare quali criteri ecologici un determinato prodotto/servizio deve rispettare per ottenere un’etichetta di qualità ecologica⁴⁵.

⁴⁵ A riguardo è possibile utilizzare i criteri ecologici riportati nel *Volume 3-Parte Operativa del Manuale GPP* della Provincia di Cremona oppure i bandi *verdi* già emessi da diverse Amministrazioni Pubbliche italiane.

Un altro aspetto fondamentale da considerare è quello del coinvolgimento dei fornitori al fine di:

- verificare la disponibilità dei prodotti sul mercato;
- andare incontro alle esigenze delle imprese che devono adeguare i loro modi di produzione/prodotti alle richieste dell’Agenzia;
- stabilire target/obiettivi temporali per l’attuazione del GPP⁴⁶.

Una volta effettuata l’analisi normativa e delle attività dell’Agenzia è utile adottare ufficialmente il GPP come strumento strategico della propria politica ambientale.

Il GPP è per natura uno strumento trasversale, la cui adozione può interessare più settori all’interno dell’Agenzia.

Affinché il GPP venga adottato senza ostacoli è opportuno che gli acquisti *verdi* siano chiaramente recepiti all’interno dell’Agenzia, prima ancora che all’esterno, come un indirizzo politico, da concretizzare attraverso una serie di impegni precisi.

A tale scopo è utile formalizzare la politica di acquisti *verdi* con un atto amministrativo, che dovrebbe:

- nella premessa fare riferimento ai documenti fondamentali di politica europea e nazionale che sanciscono l’importanza del GPP;
- delineare gli obiettivi che l’Agenzia si prefigge di raggiungere con il GPP;
- stabilire le misure attraverso le quali gli obiettivi saranno raggiunti (ad esempio, modificando e/o integrando i Regolamenti interni dell’APAT con riferimenti e/o procedure che favoriscano gli acquisti *verdi*).

In seguito, è necessario che l’introduzione del GPP sia accompagnata da un percorso formativo specifico mirato a:

- far comprendere agli amministratori il ruolo del GPP come strumento per lo sviluppo sostenibile;
- diffondere tra i responsabili degli acquisti le conoscenze specifiche necessarie alla modifica delle procedure d’acquisto in senso ambientale;
- sensibilizzare tutto il personale dell’Agenzia al corretto utilizzo dei beni e dei servizi a impatto ambientale ridotto.

⁴⁶ *Manuale GPP* della Provincia di Cremona, 2004. pp. 12-16.

La formazione rivolta ad amministratori e dirigenti deve trattare i seguenti temi:

- lo sviluppo sostenibile;
- la politica integrata di prodotto;
- il ruolo del GPP nel cambiamento dei modi di produzione e consumo.

La formazione rivolta ai responsabili degli acquisti deve avere come oggetto:

- il quadro normativo per il GPP;
- la natura e la finalità dei criteri ecologici;
- i sistemi di certificazione di prodotto (marchi ecologici) e di impresa (sistemi di gestione ambientale EMAS e ISO 14001);
- le esperienze di altri enti.

La formazione rivolta al personale dell'Agenzia deve avere come oggetto:

- il consumo sostenibile;
- le modalità di utilizzo di beni e servizi a impatto ambientale ridotto;
- le buone pratiche.

Infine, le attività di informazione hanno per oggetto gli obiettivi e i risultati della politica di GPP dell'Agenzia e devono essere rivolte a:

- imprese che forniscono beni e servizi all'Agenzia;
- cittadini ed altri stakeholders.

Nel caso delle imprese, l'informazione serve da una parte a comunicare ai fornitori le intenzioni dell'Agenzia in maniera tale che essi si possano adeguare alle nuove richieste, dall'altra ad avviare con loro un dialogo costruttivo che porti l'Agenzia a fissare degli obiettivi di GPP che tengano conto dell'effettiva disponibilità di prodotti/servizi a impatto ambientale ridotto sul mercato.

Strumenti utili ad informare le imprese sono:

- brochure sul GPP;
- opuscoli informativi sugli strumenti che le imprese possono adottare per migliorare le loro prestazioni ambientali e quelle dei loro prodotti (quali ad esempio: analisi del ciclo di vita, sistemi di gestione ambientale, marchi ecologici, dichiarazioni ambientali di prodotto);
- tavole rotonde;

- pagine web.

Nel caso di cittadini ed altri stakeholders (associazioni di categoria, associazioni ambientaliste, altri enti pubblici), l'informazione serve a sfruttare appieno le potenzialità del GPP come strumento attraverso il quale fornire un modello di buon comportamento. Fornire informazioni sulla tipologia e le quantità di beni e servizi a impatto ambientale ridotto che l'Agenzia ha acquistato è anche un modo per rendere conto delle attività di protezione ambientale portate avanti dall'Agenzia.

Strumenti utili ad informare i cittadini ed altri stakeholders sono:

- brochure;
- newsletter;
- incontri tematici;
- giornate di sensibilizzazione⁴⁷.

In conclusione, è opportuno sottolineare che l'analisi normativa e ambientale, l'impegno politico, la formazione e l'informazione riguardanti l'introduzione sistematica del GPP in un ente rappresentano parti di un percorso strategico non necessariamente conseguenti tra loro, in quanto possono e devono essere attivate a seconda delle particolari esigenze dell'ente considerato.

6.2. Un bando verde per il servizio mensa dell'APAT

In vista dell'elaborazione, e successiva emissione, del bando relativo all'aggiudicazione del servizio mensa dell'APAT, la Tutor Dott.ssa Cinzia Costantino ha espresso la volontà di inserire dei criteri ecologici in alcune parti del documento citato.

Sulla base di quanto esposto nei precedenti capitoli di questa tesi e dopo un'accurata ricerca tra i diversi documenti riguardanti il GPP e i diversi bandi *verdi* finora emanati da altre amministrazioni pubbliche sono stati individuati alcuni criteri ecologici che potrebbero essere inseriti nel bando in questione.

⁴⁷ Ecosistemi, 2005, pp. 21-23.

Premettendo che:

- la normativa vigente consente l'introduzione dei criteri ecologici per gli approvvigionamenti della pubblica amministrazione nelle diverse fasi caratteristiche dell'appalto, ovvero:
 1. al momento della determinazione dell'oggetto;
 2. nella descrizione tecnica attraverso le specifiche;
 3. al momento della selezione dei candidati;
 4. nella descrizione delle modalità di aggiudicazione;
 5. nella descrizione delle condizioni di esecuzione;
- l'art. 59, comma 4, della Legge n. 488/1999 (finanziaria 2000) dispone che *“Per garantire la promozione della produzione agricola biologica e di qualità, le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche ed ospedaliere prevedono nelle diete giornaliere l'utilizzazione di prodotti biologici, tipici e tradizionali nonché di quelli a denominazione protetta, tenendo conto delle linee guida e delle altre raccomandazioni dell'Istituto nazionale della nutrizione. Gli appalti pubblici di servizi relativi alla ristorazione delle istituzioni suddette sono aggiudicati ai sensi dell' art. 23, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157 e successive modificazioni, attribuendo valore preminente all'elemento relativo alla qualità dei prodotti agricoli offerti”*;
- il servizio in questione, per essere ritenuto a impatto ambientale ridotto, deve possedere almeno uno dei seguenti requisiti rispetto ad un servizio con funzione equivalente:
 - ridurre l'utilizzo delle risorse naturali;
 - ridurre le emissioni inquinanti in aria, acqua e/o suolo;
 - ridurre i rischi per l'ambiente e per la salute umana;
 - ridurre la produzione di rifiuti;

si ritiene opportuno inserire nel bando in questione i seguenti criteri ecologici:

1. nelle specifiche tecniche:
 - *utilizzo di prodotti biologici;*
 - *utilizzo di prodotti ad agricoltura integrata in luogo di quella convenzionale;*
 - *utilizzo di prodotti tipici;*

- *utilizzo di prodotti ortofrutticoli di stagione;*
 - *divieto di utilizzo di prodotti transgenici;*
2. *al momento della selezione dei candidati: richiesta di idonea documentazione che attesti la qualità del servizio e dei prodotti, in particolare dal punto di vista ambientale;*
 3. *nella descrizione delle modalità di aggiudicazione:*
 - *assegnazione di un punteggio aggiuntivo per l'offerta di prodotti biologici, di prodotti ad agricoltura integrata in luogo di quella convenzionale, di prodotti tipici, di prodotti ad alta qualità, di prodotti aventi particolari marchi di qualità legalmente riconosciuti;*
 - *assegnazione di un punteggio aggiuntivo per il possesso di certificazioni attestanti la qualità ambientale (Uni En Iso 14000, EMAS, ecc.);*
 4. *nella descrizione delle condizioni di esecuzione:*
 - *utilizzo di prodotti detergenti e sanificanti ecocompatibili per la pulizia dei locali mensa;*
 - *conferimento dei rifiuti in maniera differenziata agli appositi cassonetti secondo le vigenti normative nazionali e locali⁴⁸.*

I sopraindicati criteri ecologici saranno inseriti nel bando per l'aggiudicazione del servizio mensa secondo i Regolamenti e le Procedure interne dell'APAT, dopo un'attenta e appropriata valutazione da parte della Dr.ssa Cinzia Costantino, in qualità di Responsabile del Settore Gare e Appalti e con la collaborazione di tutti i componenti del Settore Gare e Appalti e di altri Uffici dell'APAT interessati.

⁴⁸ Il nuovo Regolamento del Comune di Roma, entrato in vigore l'8 giugno 2005 prevede l'obbligo di differenziare correttamente i diversi materiali e il divieto di abbandonare i rifiuti fuori dal cassonetto. Anche negozi, imprese, enti e associazioni dovranno svolgere correttamente la raccolta differenziata di tutti i materiali riciclabili. Nel caso in cui producano quantità rilevanti di rifiuti riciclabili, le utenze non domestiche potranno concordare con AMA S.p.A. (Azienda Municipale Ambiente) o con altri soggetti autorizzati, servizi mirati di raccolta. Le grandi utenze (centri commerciali, industrie, ministeri, ecc.) potranno anche richiedere il posizionamento in aree private dei contenitori per la raccolta differenziata.

7. CONCLUSIONI

Il lavoro fin qui approntato permette di trarre conclusioni sia di carattere generale che strettamente connesse alla realtà dell'APAT.

Innanzitutto, partendo dal contesto europeo, la considerazione che un miglioramento della qualità ambientale della pubblica amministrazione e dei suoi servizi si traduce immediatamente in un miglioramento avvertibile della qualità ambientale generale, tenendo conto anche del peso che il settore pubblico ha sugli acquisti europei e nazionali, ha portato all'*ufficializzazione* del Green Public Procurement quale strumento della Politica Integrata di Prodotto avvenuta con il Sesto Programma d'azione ambientale dell'Unione Europea. I diversi documenti europei che hanno trattato l'argomento fino ad oggi, a partire dal primo *Libro Verde* sugli appalti pubblici del 1996, continuando con la *Direttiva 2004/18/CE* che coordina gli appalti di lavori, di fornitura e di servizi a livello europeo e che permette esplicitamente l'introduzione di criteri ecologici in diversi punti caratteristici di un appalto, e finendo con il *Manuale* europeo "*Buying Green!*" sul GPP, dimostrano il crescente interesse politico e la crescente sistematicità nel trattare questo strumento di politica ambientale.

Nel nostro Paese, la considerazione della tematica ambientale nel settore degli appalti pubblici è trattata da numerose leggi e diversi decreti attuativi, ma in modo ancora frammentato e nella maggior parte dei casi senza un impianto sanzionatorio, il che sicuramente non facilita e non stimola l'impegno delle amministrazioni pubbliche verso una gestione eco-compatibile dell'attività pubblica. Ad oggi, l'unico documento italiano, non normativo, che tratta il GPP in modo abbastanza completo e sistematico è il *Manuale GPP* della Provincia di Cremona, elaborato nell'ambito del *Progetto GPPnet* e cofinanziato dal fondo europeo *Life Ambiente*. Non vanno sicuramente dimenticate le esperienze sempre più numerose intraprese nel nostro Paese da altre amministrazioni pubbliche nel campo del GPP.

In questo contesto, l'insicurezza su normativa e regolamenti circa l'introduzione di considerazioni ambientali negli appalti pubblici, la mancanza di un convinto sostegno politico a riguardo, l'esigua offerta di prodotti/servizi ecologici, i pregiudizi sui prezzi e sui beni/servizi ecologici, le difficoltà di coordinamento sul tema con e tra i centri d'acquisto da parte delle pubbliche amministrazioni, in particolare laddove esiste un accentuato decentramento amministrativo, rappresentano i principali punti critici e di difficoltà che gli

amministratori pubblici riscontrano nel momento in cui decidono di prendere in considerazione lo strumento del GPP. A queste difficoltà, e in questo contesto, il principale elemento su cui si può far leva è costituito dalla sensibilità ambientale dei Responsabili degli acquisti pubblici, al quale devono essere affiancati il coordinamento e la pianificazione a medio-lungo termine delle attività e un'adeguata e convinta azione formativa ed informativa.

Il recepimento della Direttiva europea in materia di appalti pubblici e un miglior inquadramento di tutta la normativa nazionale che permette l'introduzione di criteri ecologici negli appalti pubblici dovrebbero cambiare in meglio la situazione attuale.

Il presente lavoro, elaborato in ambito APAT, ovvero nell'ambito del Settore Gare e Appalti, va da un lato a confermare il sempre crescente interessamento nei confronti del GPP da parte del settore pubblico e dall'altro rafforza la tesi che nel contesto attuale nazionale l'applicazione del GPP dipende in gran parte dalla figura del Responsabile degli acquisti pubblici e dalla sua sensibilità ambientale.

Infine, i *documenti* presentati nel sesto capitolo di questa tesi, elaborati dopo aver meglio inquadrato le diverse norme che trattano l'inserimento di considerazioni ambientali negli appalti pubblici, sia a livello europeo che nazionale, e facendo ricorso al principio, sempre più necessario, dello scambio delle buone pratiche tra amministrazioni pubbliche, dimostrano la volontà da parte dell'APAT, in particolare del Settore Gare e Appalti, di prendere seriamente in considerazione l'ipotesi di utilizzare in un futuro prossimo il GPP come strumento attuativo della politica ambientale dell'Agenzia.

BIBLIOGRAFIA

ANPA – Unità per la Qualità Ecologica dei Prodotti, 2001, *Politiche Integrate di Prodotto: un'impostazione per lo scenario italiano*, ANPA, Roma.

APAT – ARPA Basilicata – ARPA Puglia, 2005, *IX Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali. Abstract Interventi*, Mediateca Provinciale, Matera.

Capraro M., Lepore G., 2003, *I sistemi di gestione ambientale*, Franco Angeli, Milano.

Ecosistemi, 2005, *Guida al green public procurement per gli enti parco. Opportunità e metodi*, Ecosistemi, Roma.

Articoli su riviste:

Bernardino A., 2004, “*Green public procurement: gli appalti verdi delle pubbliche amministrazioni*”, Rifiuti solidi, n. 4.

Bernardino A., 2004, “*Green public procurement: gli appalti verdi delle pubbliche amministrazioni – Parte 2*”, Rifiuti solidi, n. 5.

Carnimeo G., Fieschi M., 2004, “*Come organizzare il green purchasing nelle P.A. e nelle imprese private. Le politiche integrate di prodotto e il green public procurement*”, SEP Systems for Ecotechnology Professionals 20th edition, numero unico.

Ivoi I, Santi M., 2004, “*Studio Federambiente: Il Green Public Procurement nelle aziende pubbliche di igiene urbana*”, SEP Systems for Ecotechnology Professionals 20th edition, numero unico.

La Ferla, 2003, “*Sesto Programma UE per l'ambiente: quali prospettive per le PMI industriali?*”, Ambiente e Sviluppo, n. 1.

Riferimenti normativi:

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, 1600/2002/CE, 22 luglio 2002, *“Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta”*.

Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, 2004/18/CE, 31 marzo 2004, *“relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi”*.

Sentenza della Corte di Giustizia Europea, 4 dicembre 2003, causa C-448/01, *“Criterio d'aggiudicazione che privilegia l'elettricità ottenuta da fonti di energia rinnovabili”*.

Sentenza della Corte di Giustizia Europea, 17 settembre 2002, causa C-513/99, *“Preso in considerazione di criteri relativi alla tutela dell'ambiente per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa”*.

Comunicazione della Commissione Europea, COM (2003) 302 def., 18 giugno 2003, *“Politica integrata dei prodotti - Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale”*.

Comunicazione della Commissione Europea, COM (2001) 274 def., 4 luglio 2001, *“Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti pubblici”*.

Comunicazione della Commissione Europea, COM (2001) 68 def., 7 febbraio 2001, *“Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti”*.

Comunicazione della Commissione Europea, COM (98) 143, 11 marzo 1998, *“Gli appalti pubblici nell'Unione Europea”*.

Comunicazione della Commissione Europea, 27 novembre 1996, *“Libro Verde - Gli appalti pubblici nell'Unione Europea: spunti di riflessione per il futuro”*.

Relazione del Parlamento Europeo, PE A5-0261/2004, 8 aprile 2004, *“sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Politica integrata dei prodotti - Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale”*.

Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, SEC (2004) 1050, 18 august 2004, *“Buying Green! A handbook on environmental public procurement”*.

Legge 28 dicembre 2001, n. 448, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)”*.

Legge 21 dicembre 2001, n. 443, *“Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive”*.

Legge 23 dicembre 1999, n. 488, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)”*.

Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, *“Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio”*.

Legge 9 gennaio 1991, n. 10, *“Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia”*.

Decreto del Presidente della Repubblica 20 agosto 2001, n. 384, *“Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia”*.

Deliberazione del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica 2 agosto 2002, n. 57, *“Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia”*.

Decreto del Ministero delle Attività Produttive 20 luglio 2004, *“Nuova individuazione degli obiettivi quantitativi per l'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali di energia, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79”*.

Decreto del Ministero delle Attività Produttive 20 luglio 2004, *“Nuova individuazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili, di cui all'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164”*.

Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio 8 maggio 2003, n. 203, *“Norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo”*.

Decreto del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio 27 marzo 1998, *“Mobilità sostenibile nelle aree urbane”*.

Circolare del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio 3 dicembre 2004, *“Decreto ministeriale 8 maggio 2003, n. 203: indicazioni per l'operatività nel settore della carta”*.

Circolare del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio 3 dicembre 2004, *“Decreto ministeriale 8 maggio 2003, n. 203: indicazioni per l'operatività nel settore legno e arredo”*.

Circolare del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio 8 giugno 2004, *“Decreto ministeriale 8 maggio 2003: indicazioni per l'operatività nel settore tessile e abbigliamento”*.

Circolare del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio 4 agosto 2004, *“Indicazioni per l'operatività nel settore plastico ai sensi del DM 203 del 2003”*.

Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e i Servizi Tecnici, *“Regolamento di contabilità e per la gestione giuridico-amministrativa, patrimoniale, economica e finanziaria”*.

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici, “Regolamento spese in economia”.

Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici, “Forniture e Servizi per l'APAT. Capitolato Generale”.

Circolare dell'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i Servizi Tecnici n. 8, “Disposizioni in merito al D.L. n. 168/2004 convertito nella Legge n. 191 del 30 luglio 2004”.

Pagine web dei seguenti siti Internet:

<http://www.apat.gov.it>, 20/06/2005.

<http://www.appaltiecontratti.it>, 08/06/2005

<http://www.arpa.emr.it>, 31/04/2005.

<http://www.arpa.piemonte.it>, 31/03/2005.

<http://www.europa.eu.int>, 20/06/2005.

<http://www.miniambiente.it>, 20/06/2005.

<http://www.provincia.torino.it>, 31/03/2005.

<http://www.provincia.cremona.it>, 20/06/2005

<http://www.reteambiente.it>, 20/06/2005.

<http://www.sinanet.apat.it>, 20/06/2005.

Altre fonti:

Provincia di Cremona – Settore Ambiente, 2004, *Un piano d'azione per il GPP*, CD-Rom, Ecosistemi, Roma.

Seminari del *Forum P.A. 2005*, Maggio 2005, Roma.

Seminari del *ParkLife 2005*, Maggio 2005, Roma.

Seminari della *IX Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Marzo 2005, Matera – Brindisi.