

ACQUISTI VERDI

le amministrazioni
pubbliche per l'ambiente

di Simone Bilato

Supplemento n° 1 a Gaia n° 24 / 2005 - trimestrale edito dal Movimento dei Consumatori.
Spedizione in A.P., art. 2 comma 20/c legge 662/96. D.C. VE. Aut. trib. VE n° 842 del 31/12/85
Dir. resp. Michele Boato - Redaz. Viale Venezia, 7 Venezia-Mestre.
Stampa Eurooffset, via Rialto, 108 Martellago VE

indice

PRESENTAZIONE	Pag. 5
INTRODUZIONE	Pag. 7
CAPITOLO 1. IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT	Pag. 9
1.1 Il contesto	Pag. 11
1.2 Come funziona il Green Public Procurement	Pag. 14
1.2.1 La domanda ambientalmente preferibile delle Pubbliche Amministrazioni	Pag. 14
1.2.2 Vantaggi e difficoltà	Pag. 15
1.2.3 Gli appalti "verdi"	Pag. 16
1.2.4 Sistemi obbligatori e volontari	Pag. 20
1.3 Il Green Public Procurement oggi	Pag. 23
1.3.1 Una diffusione irregolare	Pag. 23
1.3.2 Uno studio ICLEI sull'applicazione del GPP in Europa	Pag. 24
CAPITOLO 2. IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT NEGLI USA	Pag. 27
2.1 Il quadro normativo	Pag. 30
2.1.1 Executive Order 13101	Pag. 30
2.1.2 Final Guidance on Environmentally Preferable Purchasing	Pag. 32
2.2 Alcuni esempi	Pag. 34
2.2.1 Santa Monica	Pag. 35
2.2.2 Massachusetts	Pag. 39
2.2.3 King County	Pag. 41
CAPITOLO 3. IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN EUROPA	Pag. 45
3.1 Il quadro normativo	Pag. 45
3.1.1 La Comunicazione Interpretativa COM(2001)274	Pag. 45
3.1.2 La Sentenza "Concordia"	Pag. 45
3.1.3 La Direttiva 2004/18/CE	Pag. 47
3.1.4 Altri riferimenti sopranazionali	Pag. 49
3.1.5 Differenze legislative nazionali nel campo degli acquisti verdi	Pag. 51
3.2 Alcuni esempi	Pag. 52
3.2.1 Stoccarda	Pag. 52
3.2.2 Kolding	Pag. 56
3.2.3 The BIG-Net (Buy It Green)	Pag. 59
CAPITOLO 4. IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN ITALIA	Pag. 61
4.1 Il quadro normativo	Pag. 63
4.1.1 I sistemi obbligatori di GPP in Italia	Pag. 63

4.1.2 L'indagine Federambiente	Pag. 65
4.1.3 La normativa regionale	Pag. 67
4.2 Alcune esperienze significative	Pag. 70
4.2.1 Ferrara	Pag. 70
4.2.2 La Provincia di Cremona: il GPPnet	Pag. 74
4.2.3 Reggio Acquista Verde	Pag. 78
4.2.4 www.acquistiverdi.it	Pag. 79
CONSIDERAZIONI FINALI	Pag. 81
ALLEGATO A	Pag. 84
ALLEGATO B	Pag. 85
ALLEGATO C	Pag. 87
ALLEGATO D	Pag. 89
ALLEGATO E	Pag. 90
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	Pag. 93
FONTI LEGISLATIVE DI RIFERIMENTO	Pag. 95
SITI CONSULTATI	Pag. 97

Dopo "Biologico sicuro", edito nel giugno 2006, la collana Libri dei Consumatori della Fondazione ICU-Istituto Consumatori e Utenti si arricchisce nel novembre dello stesso anno di un secondo, prezioso volume: "Acquisti verdi - le Amministrazioni Pubbliche per l'ambiente".

Si tratta, anche in questo caso, della rielaborazione della tesi di laurea vincitrice del primo premio al concorso "Consumo sostenibile", indetto annualmente dalla Fondazione ICU per stimolare lo svolgimento di tesi (di laurea) "dalla parte dei consumatori responsabili".

Simone Bilato è autore della tesi di laurea "Il Green Public Procurement", con cui si è laureato, all'inizio del 2005, presso la Facoltà di Economia dell'Università di Padova, sotto la guida di Cesare Dosi, validissimo docente di Economia ambientale.

Vince l'edizione 2005 del Premio "Consumo Sostenibile" e tiene la relazione introduttiva del Convegno sugli Acquisti Verdi, organizzato da Fondazione Icu e Federconsumatori nell'ambito di Ecomondo 2006, presso la Fiera di Rimini.

Questo volume è un vero e proprio manuale, utilissimo per chi, soprattutto nelle Pubbliche Amministrazioni, vuole dare una svolta di maggior rispetto dell'ambiente nell'acquisto di attrezzature, di materiale di consumo e anche nei lavori pubblici.

Le Pubbliche Amministrazioni (Comuni, Province, Regioni, Organi statali, Consorzi e Aziende pubbliche) sono chiamate a:

1. dare buon esempio ai cittadini nel rispetto dell'ambiente, con la riduzione degli sprechi e degli inquinamenti;
2. aumentare la "trasparenza amministrativa";
3. difendere la salute pubblica.

Perciò possono essere di grande utilità regole sugli appalti, prescrizioni negli acquisti, sistemi di controllo e certificazione, norme di comportamento per i propri uffici e dipendenti al fine di facilitare il raggiungimento dei tre obiettivi indicati.

In Italia e nel mondo sono ormai numerose le esperienze virtuose di "acquisti e amministrazione delle risorse verdi" che vanno conosciute e confrontate per valutarne l'eventuale inserimento nella prassi delle singole amministrazioni locali.

Il libro di Bilato ne esamina alcune di veramente interessanti in Usa, Europa e Italia: dalla piccola città di Santa Monica in California, allo stato del Massachusetts, dalla grande città di Stoccarda, alla cittadina danese di Kolding, fino alla rete europea dei responsabili

degli Acquisti Verdi, BIG-Net "Buy It Green", che coordina centinaia di esperienze locali. Le pubbliche amministrazioni italiane esaminate sono il Comune di Ferrara (il primo ad essersi mosso su questo terreno), la Provincia di Cremona, che sta coordinando la rete italiana GPPnet e il Comune di Reggio Emilia, con la recente ma validissima esperienza di Acquista Verde.

Sono queste le Pubbliche Amministrazioni che Fondazione ICU ha chiamato a raccontare la loro esperienza al Convegno di Rimini organizzato in occasione dell'uscita di questo volume.

Il libro dà inoltre una buona sintesi del quadro normativo a livello nordamericano, della Comunità Europea (in particolare la Direttiva 2004/18/CE) e dell'Italia, a partire dall'art. 19 del Decreto Ronchi (dl 22/1997) che obbliga le Regioni a "emanare norme affinché gli uffici pubblici coprano il fabbisogno annuale di carta con una quota di carta riciclata pari almeno al 40% del fabbisogno stesso". E' stato applicato? C'è ancora molto da fare...

Sarebbe comunque opportuna una più estesa e precisa elaborazione legislativa nazionale e regionale (in parte esistente ma di ancora troppo limitata incisività) e regolamenti comunali.

Michele Boato
Presidente Fondazione ICU

Introduzione

In questo lavoro ci occuperemo del Green Public Procurement, il sistema di acquisti pubblici che, all'interno delle procedure di acquisto dei beni e dei servizi necessari per il funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni, considera criteri non legati solamente alla convenienza economica ma anche all'impatto ambientale dei prodotti.

Questo sistema di acquisti ambientalmente preferibili si sta affermando negli ultimi anni come uno degli strumenti più efficaci all'interno dei processi di Agenda 21 diffusi in tutto il mondo dopo l'Earth Summit a Rio de Janeiro del 1992; è un sistema che, se applicato in maniera organica e diffusa, porterebbe nel medio periodo ad una riconversione "verde" della produzione industriale, stimolando meccanismi di concorrenza basati non più solo sul prezzo ma sulle caratteristiche di sostenibilità ambientale dei prodotti (basti pensare che in media gli acquisti effettuati dalle Pubbliche Amministrazioni ammontano a circa il 17% del PIL di ogni Stato). Vi sono inoltre altri numerosi vantaggi legati all'utilizzo degli "appalti verdi", meno tangibili ma non per questo meno importanti, e gli svantaggi collegabili a questo metodo sono per lo più legati alla sua ancora scarsa diffusione e potrebbero essere facilmente superati nei prossimi anni.

Il lavoro è organizzato in quattro capitoli. Il primo avrà principalmente il compito di fornire un contesto di base dove saranno indicati vantaggi e svantaggi legati a questo metodo e la differenza tra sistemi di Green Public Procurement obbligatori e volontari.

I capitoli seguenti analizzeranno la situazione e le modalità di applicazione degli "appalti verdi" negli Stati Uniti, in Europa ed in Italia; ogni capitolo sarà suddiviso in due parti, una iniziale in cui verrà fornito il quadro normativo di riferimento che regola l'uso di criteri ecologici all'interno delle procedure d'acquisto pubbliche e una seconda parte in cui, senza alcuna pretesa di esaustività, verranno esposte alcune esperienze territoriali significative. Infine esporremo i principali risultati del lavoro e offriremo alcune raccomandazioni pratiche agli amministratori pubblici intenzionati ad avviare sistemi di Green Public Procurement.

1. IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT

È opportuno iniziare offrendo una definizione più ampia ed articolata di quella che si potrebbe ricavare traducendo alla lettera l'espressione Green Public Procurement ("acquisti pubblici verdi"). L'espressione deriva dalla fusione tra *Public Procurement*, il sistema di acquisti gestito dalla Pubblica Amministrazione per soddisfare le sue esigenze in termini di "fattori produttivi", e *Green Procurement*, un sistema di acquisti che "considera e valorizza durante la fase di acquisto di un bene o servizio anche i suoi aspetti ambientali valutati sull'intero ciclo di vita" (Fieschi 2004, p. 4): possiamo quindi definire il Green Public Procurement come un sistema di acquisti di prodotti e di servizi "*environmentally preferable*" gestito da e per conto della Pubblica Amministrazione. Occorre specificare che si definiscono ambientalmente preferibili quei prodotti o servizi "*that have a lesser or reduced effect on human health and the environment when compared with competing products or services that serve the same purpose*"¹, tenendo in considerazione l'intero ciclo di vita del prodotto.

Dalla definizione appena data Maurizio Fieschi, nel suo libro "Le Forniture Verdi in Italia", trae due considerazioni di fondamentale importanza per la pratica di questo strumento:

- a) l'utilizzo di metodi di Green Procurement (sia esso effettuato dalla Pubblica Amministrazione, dalle famiglie o dalle aziende private) non ha come conseguenza diretta l'acquisto di un bene "ambientalmente preferibile", ma la considerazione, nella fase di acquisto, degli aspetti ambientali del prodotto accanto a parametri di scelta più tradizionali come il prezzo e le caratteristiche qualitative; se così non fosse il sistema di acquisti, non considerando altri parametri di scelta,

1 "... che hanno un minore o un ridotto impatto sulla salute umana e sull'ambiente se comparati con prodotti o servizi concorrenti che rispondono allo stesso compito". Sec. 201, Title 3, Executive Order 13101 of September 14, 1998, "*Greening the Government Through Waste Prevention, Recycling, and Federal Acquisition*"; Presidential Documents, Federal Register, vol. 63, no. 179.

“non stimolerebbe la concorrenza tra aziende, ma rischierebbe di trasformarsi in statico protezionismo”;

- b) l'analisi della preferibilità ambientale deve essere effettuata sull'intero ciclo di vita del prodotto (*Life Cycle Assessment*: “the comprehensive examination of a product's environmental and economic aspects and potential impacts throughout its lifetime, including raw material extraction, transportation, manufacturing, use and disposal”² – [Figura 1.1](#) e [Allegato A](#)) e non solo su determinati aspetti, per “evitare spostamenti di criticità ambientali da una tematica ambientale a un'altra”. Poiché questa analisi della performance ambientale del prodotto nel suo ciclo di vita può essere difficilmente svolta dal “consumatore medio”, si sta sempre più affermando l'utilizzo di etichette ecologiche (come l'Ecolabel Europeo, il Nordic Swan e il Blue Angel³) e di certificazioni ambientali a livello europeo (come l'EMAS⁴, l'ISO 14000⁵ ed altre meno note⁶).

2 “L'esame complessivo degli aspetti economici e ambientali del prodotto e il suo potenziale impatto lungo tutto il suo ciclo di vita, includendo l'estrazione di materie prime, il trasporto, la manifattura, l'uso e lo smaltimento”. Sec. 211, *ibidem*.

3 L'Ecolabel è il marchio europeo di certificazione ambientale per prodotti e servizi, nato con l'adozione del Regolamento Europeo n. 880/1992 e attualmente disciplinato dal Regolamento Europeo n. 1980/2000; è uno strumento a cui le imprese aderiscono volontariamente per certificare quei prodotti e servizi che rispettano criteri ecologici e di prestazione stabiliti a livello europeo (per gruppi di prodotto/servizio) dal Comitato dell'Unione Europea per l'etichetta di qualità ecologica, basandosi su studi di Life Cycle Assessment. Altre etichette ecologiche utilizzate a livello europeo sono l'etichetta scandinava Nordic Swan (creata nel 1988 per i prodotti dell'industria scandinava) e l'Ecolabel tedesco Blue Angel (creato nel 1978).

4 L'EMAS è un sistema comunitario di ecogestione e audit al quale le organizzazioni possono aderire volontariamente “per valutare e migliorare le proprie prestazioni ambientali e per fornire al pubblico e ad altri soggetti interessati informazioni pertinenti” (comma 1, art. 1, Regolamento Europeo n. 761/2001 del 19 marzo 2001).

Nasce nel 1993 e prevede da parte del soggetto che desidera la registrazione la stesura di una Dichiarazione Ambientale in cui individua “[...] i risultati dell'organizzazione in relazione ai suoi obiettivi e target ambientali e il miglioramento continuo della sua prestazione ambientale” col relativo programma di attuazione (cfr. art. 3).

5 Le certificazioni ISO 14000 “*Environmental Management System – Specification with guidance for use*” definiscono i requisiti organizzativo-gestionali di tipo ambientale che un'organizzazione deve soddisfare per ottenere il riconoscimento di un certificatore esterno indipendente; possiamo distinguere l'ISO 14001 (per le organizzazioni che intendono conseguire un miglioramento nell'esercizio delle proprie attività attraverso l'adozione di un sistema di gestione ambientale), l'ISO 14030 (per la valutazione delle prestazioni ambientali), l'ISO 14063 (per la comunicazione ambientale), l'ISO 14020 (che disciplina i diversi tipi di etichette e di dichiarazione ambientale) e l'ISO 14040 (che norma la metodologia da applicare nello studio sul ciclo di vita di prodotti e servizi).

6 Ad esempio l'EPD® Svedese e altri marchi ecologici di settore come il Forest Stewardship Council (per il settore forestale), l'Oeko-tex (per l'utilizzo di sostanze che potrebbero essere dannose per l'ambiente e la salute umana), l'Energy Star (per i prodotti che soddisfano requisiti di risparmio energetico) e il TCO (marchio svedese con l'obiettivo di migliorare la qualità degli ambienti di lavoro).

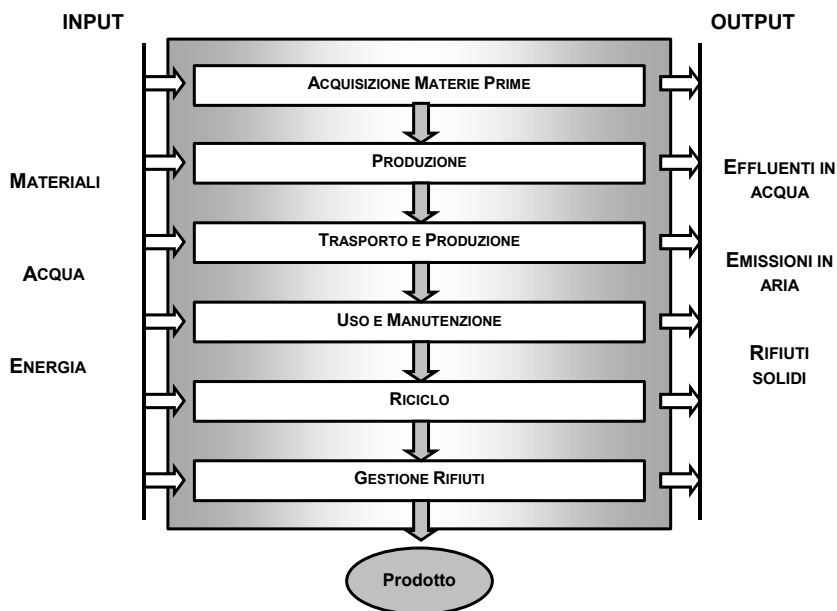


Figura 1.1 – Ciclo di vita del prodotto (Fieschi 2004)

Ma a cosa serve il Green Public Procurement (GPP)? La definizione non spiega infatti esaurientemente qual è il suo scopo ultimo e, soprattutto, come questo si inserisce nel panorama più ampio e complesso delle politiche ambientali. Prima di immergerci in un’analisi più approfondita della materia facciamo quindi qualche passo indietro nel tempo e guardiamo il contesto in cui il GPP nasce e si sviluppa.

1.1 Il contesto

Nel 1972 il Club di Roma⁷ pubblica il suo primo rapporto intitolato “*Limits to Growth*” (“I limiti dello sviluppo”), in cui riprende il lavoro di un gruppo di studio del M.I.T. (Stati Uniti) e denuncia l’impossibilità, per i paesi industrializzati, di continuare a

⁷ Il Club di Roma era un organismo internazionale non ufficiale costituito nel 1968 (per iniziativa dell’economista italiano Aurelio Peccei) con al suo interno un centinaio di scienziati, pensatori ed esponenti di spicco del mondo imprenditoriale; tale organizzazione si dedicava all’analisi delle problematiche che scaturiscono dal rapporto tra economia, società e ambiente.

crescere secondo i ritmi e i modi dei decenni precedenti, consumando elevatissime quantità di materiali e di energia ed immettendo nell'atmosfera tonnellate di gas inquinanti (Meadows, 1972). Questo rapporto, tacciato di catastrofismo e coperto di ridicolo con studi talvolta poco "seri" ("Models of Doom" di Nordhaus per citarne uno), diede il via ad una diatriba tra gli studiosi su una tematica ignorata dai più: la sostenibilità dello sviluppo della società "umana" a livello globale. A partire da allora sono stati realizzati innumerevoli studi e rapporti⁸ sulla questione dello sviluppo sostenibile, e vi sono stati momenti fondamentali come le conferenze mondiali⁹ per individuare le necessità prioritarie e stabilire principi guida generali per concertare l'azione globale dei singoli stati; ai fini del mio lavoro non è necessario scendere nel dettaglio dei diversi documenti guida che hanno popolato la discussione mondiale e mi limiterò dunque a dare le due definizioni più comprensive di sviluppo sostenibile:

- si definisce Sviluppo Sostenibile uno sviluppo contemporaneamente capace di assicurare il miglioramento della qualità della vita, mantenendo nei limiti naturali la capacità di carico degli ecosistemi che ci sostengono (definizione ONU);
- lo Sviluppo Sostenibile è quello sviluppo "*that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generation to meet their own needs*"¹⁰ (Rapporto Brundtland 1987).

Per applicare e rendere effettivi i principi che stanno alla base dello sviluppo sostenibile si sono utilizzate (e si utilizzano ancora) principalmente tecniche di "comando e controllo", cioè l'utilizzo di una regolamentazione degli impatti ambientali basata su norme e controlli da parte delle autorità pubbliche. Nel tempo si sono tuttavia manifestati i limiti, sia sotto il profilo dell'efficacia che dell'efficienza, della regolamentazione (diretta); da qui il tentativo di ampliare la gamma degli

8 "The Global Report to the President" pubblicato nel 1980 dal Council on Environmental Quality e dal Dipartimento di Stato degli USA (conosciuto come "Global 2000"), il rapporto "Our Common Future" della Commissione Internazionale indipendente su ambiente e sviluppo del 1987 (conosciuto come Rapporto Brundtland).

9 La Conferenza dell'ONU sull'Ambiente Umano ("Conferenza di Stoccolma") del 1972, la Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo ("Earth Summit" a Rio de Janeiro) del 1992 dove nasce il piano d'azione a livello mondiale Agenda 21 (poi sviluppato nel 1994 dalla Carta di Aalborg e nel 1996 dalla Conferenza di Lisbona; vedi nota 40); da non dimenticare inoltre il Summit Mondiale sullo Sviluppo Sostenibile svoltosi a Johannesburg nel 2002 e la Conferenza di Kyoto sui Cambiamenti Climatici nel dicembre 1997.

10 "... che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri".

strumenti, affiancando ai tradizionali interventi altre misure. Per quanto concerne la Comunità Europea, con il “Quinto Programma d’Azione in Materia di Ambiente della Comunità Europea a favore dell’ambiente e di uno sviluppo sostenibile” sono stati suggeriti interventi volti ad integrare le politiche ambientali con le regole di mercato, attraverso il calcolo delle esternalità ambientali sia nella formulazione dei prezzi sia nei processi economici (sollecitando ricerca e innovazione, l’uso di strumenti fiscali e di sostegno finanziario e la cooperazione volontaria tra pubblica amministrazione e imprese). Negli ultimi anni si è sempre più diffuso un approccio di politica ambientale che punta ad integrare e fondere le due tipologie di strumenti in un’unica soluzione: la Politica Integrata di Prodotto (*Integrated Product Policy – IPP*), “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”, coinvolgendo tutti gli stakeholders interessati ad esso [COM(2001)68 del 07/02/2001]; proprio all’interno della Politica Integrata di Prodotto (accanto a strumenti come componenti di prezzo e incentivi fiscali, marchi ecologici, dichiarazioni ambientali, informazioni sui prodotti, norme e linee guida, gruppi di studio, ecc.) si inserisce lo strumento del Green Public Procurement, regolato da un vasto insieme di norme (sia a livello comunitario sia di singolo stato) e orientato ad influenzare domanda e offerta di prodotti “ambientalmente preferibili” tramite meccanismi di mercato. Lo scopo del Green Public Procurement è quindi quello di “utilizzare la concorrenza tra aziende per ottenere il miglioramento della performance ambientale dei prodotti” (Fieschi 2004), considerando inoltre le ripercussioni sulla qualità ambientale complessiva che una spesa pubblica “verde” potrebbe avere¹¹ e l’esempio che ne verrebbe per le famiglie e per le aziende (che potrebbero così orientare diversamente le loro scelte di acquisto). Dopo aver delineato brevemente il contesto in cui nasce il Green Public Procurement è arrivato il momento di scendere nel dettaglio, illustrandone i principi essenziali e la loro applicazione pratica (trascurando per il momento la normativa che lo regola, che verrà analizzata specificatamente nei capitoli successivi).

11 Nella guida “*Buying green! A handbook on environmental public procurement*” della Commissione della Comunità Europea vengono illustrati i potenziali benefici ambientali che potrebbe comportare l’adozione a livello europeo di un sistema di acquisti di prodotti ambientalmente preferibili. Ad esempio:

- l’uso di energia elettrica “verde” comporterebbe una riduzione delle emissioni di CO₂ pari a 60 milioni di t;
- l’uso di computer a basso consumo energetico (che porterebbe l’intero mercato a muoversi in questa direzione) comporterebbe un risparmio di 830.000 tonnellate di CO₂;
- l’uso di rubinetti e gabinetti efficienti farebbe calare il consumo di acqua di 200 milioni di tonnellate.

1.2 Come funziona il Green Public Procurement

D'ora in avanti per spiegare il funzionamento del Green Public Procurement considereremo il caso specifico dell'Italia, che può essere comunque preso come esempio per comprendere i meccanismi che lo regolano anche in ambito internazionale.

1.2.1 La domanda ambientalmente preferibile delle Pubbliche Amministrazioni

La domanda di prodotti ambientalmente preferibili può essere esercitata principalmente da tre attori con caratteristiche molto diverse:

- le famiglie: hanno un potere di acquisto molto superiore rispetto agli altri soggetti (pari a circa il 60% del PIL nazionale) ma la loro dispersione non permette di esercitare un'aggregazione della domanda tale da influenzare l'offerta di prodotti "verdi", anche se con opportune campagne di sensibilizzazione è possibile orientarne le scelte di consumo¹² (Fieschi, 2004);
- le imprese: il loro potere di acquisto varia molto a seconda della dimensione e i loro criteri di acquisto molto spesso prendono in considerazione solo l'economicità e la convenienza; ma "le aziende medio-grandi possono richiedere ai propri fornitori informazioni di dettaglio sul prodotto acquistato al fine di realizzare una valutazione ambientale del bene di cui sono produttrici sull'intero ciclo di vita" (Fieschi, 2004) e possono così migliorare la propria immagine sul mercato;
- le Pubbliche Amministrazioni: la domanda aggregata nella Pubblica Amministrazione è coadiuvata dagli acquisti da parte di specifici enti o comuni a più amministrazioni. Nonostante la spesa aggregata sia pari a circa un terzo di quella delle famiglie, per le Pubbliche Amministrazioni vi è la possibilità di aggregare la domanda e tramite questa orientare l'industria verso prodotti ambientalmente preferibili. Inoltre le politiche di acquisto adottate dalle Pubbliche Amministrazioni possono influenzare positivamente i comportamenti delle famiglie (Fieschi, 2004).

12 Da quanto emerge da una ricerca ARPAT, presentata al Convegno Terra Futura (Firenze, 2 aprile 2004) su dati Iref-Acli 2003, ben il 28,5% degli italiani pratica il consumo critico, ossia un comportamento di acquisto/non acquisto orientato a criteri di responsabilità ambientale e sociale (come ad esempio sobrietà nei consumi, acquisti "ambientalmente consapevoli", commercio equo e solidale, gruppi di acquisto solidali, boicottaggio, ecc.).

1.2.2 Vantaggi e difficoltà

Secondo Fieschi (2004) orientare l'intera domanda delle Pubbliche Amministrazioni verso acquisti ambientalmente sostenibili porterebbe principalmente, oltre alla riduzione dei prezzi per le forniture derivanti dall'utilizzo delle economie di scala della domanda aggregata, a tre effetti positivi sia in ambito economico sia in ambito sociale:

- a) orientare la produzione industriale verso prodotti ambientalmente preferibili, stimolando la concorrenza tra aziende sulle tematiche ambientali;
- b) favorire la presa di coscienza da parte dei cittadini del rapporto tra prodotto e ambiente (inducendo così comportamenti ambientalmente consapevoli di acquisto e consumo);
- c) ridurre le spese delle Pubbliche Amministrazioni grazie all'inferiorità dei costi di gestione ed uso di alcuni prodotti ambientalmente preferibili e ottenere una "internalizzazione dei costi ambientali che si ripercuotono generalmente sull'Amministrazione Pubblica stessa". Riporto qui di seguito una tabella con i dati ISTAT sulla spesa delle Amministrazioni Pubbliche per la protezione dell'ambiente e sulla spesa dei Ministeri per interventi diretti di protezione dell'ambiente (Tabelle 1.1 e 1.2).

L'internalizzazione di tali costi non sarà sicuramente immediata ma nel lungo periodo potrebbe contribuire a migliorare i conti pubblici e a rendere così più conveniente l'utilizzo di pratiche di Green Public Procurement.

Le difficoltà che si incontrano nell'utilizzo di questo strumento sono:

- la difficoltà di valutare la compatibilità ambientale dei prodotti;
- la difficile reperibilità di tali prodotti sul mercato;
- i costi più elevati associati alla maggiore compatibilità ambientale;
- la mancanza di sensibilità ambientale da parte di alcune Pubbliche Amministrazioni.

SOMME PAGATE (K euro)		
SETTORI DI RIFERIMENTO	1995	1996
Protezione dell'aria e del clima	1.132	1.083
Gestione delle acque reflue	114.352	149.351
Gestione dei rifiuti	32.406	33.238
Protezione del suolo e delle acque del sottosuolo	123.582	90.329
Abbattimento del rumore e delle vibrazioni	875	481
Protezione della biodiversità e del paesaggio	83.115	66.245
Protezione dalle radiazioni	233	12
Ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente	7.764	14.269
Altre attività di protezione dell'ambiente	225.861	181.702
TOTALE:	589.319	536.711

Tabella 1. 1 – Spesa dei ministeri per interventi diretti di protezione dell'ambiente 1995-1996 (rielaborazione dati Istat, valori correnti)

	TOTALE SPESA (IN K EURO)						
ANNO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
TOT. SPESA	6.356	7.268	7.600	8.223	8.460	9.327	10.141

Tabella 1. 2 – Spesa delle Amministrazioni Pubbliche per la protezione dell'ambiente 1995-2001 (rielaborazione dati Istat, valori correnti)

Questi ostacoli possono essere tuttavia superati: si sta infatti affermando l'uso di etichette ecologiche e certificazioni ambientali che migliorano la comunicazione verso il mercato e permettono all'acquirente di giudicare efficacemente la compatibilità dei prodotti; la sensibilità verso i temi ambientali sembra aumentare di pari passo con l'aggravarsi della situazione ecologica di molte aree; i costi più elevati e la difficile reperibilità dei prodotti possono essere superati nel medio-lungo periodo orientando la domanda aggregata dei vari acquirenti e promuovendo così la concorrenza sugli aspetti ambientali tra le diverse imprese (Fieschi, 2004).

1.2.3 Gli appalti "verdi"

Sempre facendo riferimento al caso particolare dell'Italia, osserviamo adesso come è possibile introdurre criteri ecologici all'interno degli appalti con cui la Pubblica Amministrazione provvede ad acquistare i "fattori produttivi" di cui necessita. In questo caso si rivela molto utile la Comunicazione Interpretativa della Commissione delle Comunità Europee [COM(2001)274] "Il diritto comunitario negli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli

appalti pubblici”, un documento che “[...] segue le diverse fasi della procedura di aggiudicazione di un appalto ed esamina, per ciascuna di esse, in che modo possono essere presi in considerazione i criteri ambientali”.

La procedura pubblica d'appalto si compone principalmente di cinque fasi:

1) Definizione dell'oggetto dell'appalto. In questa fase¹³ la possibilità di inserire considerazioni ambientali varia molto a seconda del tipo di appalto:

- appalti di lavori¹⁴: gli enti appaltanti possono richiedere che nella progettazione vengano tenute conto particolari esigenze ambientali (es. edifici con basso consumo di energia, isolati, con pannelli solari, ecc.) e possono definire i requisiti dell'esecuzione dei lavori (es. imponendo obblighi sul consumo di acqua ed energia o sulla gestione dei rifiuti in prossimità e sul luogo di esecuzione); “per determinate categorie di appalti di lavori, la normativa comunitaria impone l'obbligo di effettuare, prima di decidere l'esecuzione dei lavori, una valutazione dell'impatto ambientale”;
- appalti di servizi¹⁵: possono essere prescritte particolari modalità di esecuzione (uso di prodotti “ecologici” per la pulizia degli edifici);
- appalti di forniture¹⁶: gli enti aggiudicatori possono far ricorso a varianti dell'oggetto per renderlo meglio rispondente ai requisiti ambientali “purché tale scelta non abbia la conseguenza di limitare l'accesso all'appalto in questione, a scapito dei candidati di altri

13 Nella fase di definizione dell'oggetto dell'appalto non c'è differenziazione tra appalti a cui si applica la normativa nazionale e appalti a cui si applica la normativa comunitaria (l'ente non deve sottostare alle direttive); nelle fasi successive invece, per gli appalti di valore superiore ai 50.000 euro (per gli appalti pubblici di lavori la soglia sale a 5 milioni di euro), devono essere seguite le prescrizioni imposte dalle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, tenendo sempre in osservanza la legislazione nazionale vincolante.

14 Gli appalti di lavori riguardano “[...] le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione di opere e impianti, anche di presidio e difesa ambientale e di ingegneria naturalistica” (art. 2, comma 1, l. 109/1994); possono essere fatti in economia solo se inferiori ai 200.000 euro.

15 Gli appalti di servizi sono “[...] i contratti a titolo oneroso aventi ad oggetto la prestazione di servizi” (d. lgs. 157/1995) come attività di consulenza, ingegneria, informatica ed altre indicate nel d. lgs. 157/1995, modificato dal d. lgs. 65/2000 (direttive 92/50/CEE e 97/52/Ce).

16 Gli appalti di forniture sono i “[...] contratti a titolo oneroso aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione, l'acquisto a riscatto con o senza opzioni per l'acquisto” dei prodotti necessari per il funzionamento della Pubblica Amministrazione, di tutte le categorie merceologiche (art. 2, d. lgs. 358/1992).

Stati membri”; gli enti devono dunque individuare una definizione standard dell’oggetto del contratto e possono affiancare a questa una o più varianti, individuando definizioni alternative a quella standard (come ad esempio un livello più alto di protezione dell’ambiente o l’uso di uno specifico procedimento di produzione).

Esiste anche un’altra tipologia di appalti, i cosiddetti “appalti dei settori esclusi” (che riguardano i contratti a titolo oneroso relativi i settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni; d. lgs. 158/1995) che non vengono però considerati nella Comunicazione Interpretativa.

2) Definizione delle specifiche tecniche dell’oggetto. “Le specifiche comprendono tutte le caratteristiche richieste dall’amministrazione aggiudicatrice affinché i prodotti o le forniture rispondano all’uso a cui sono destinati”, ma devono rispettare il principio della libertà di circolazione delle merci e dei servizi e della non discriminazione a danno di potenziali offerenti; ecco alcuni esempi di specifiche tecniche da tenere in considerazione:

- possibilità di prescrivere i materiali di base o primari da utilizzare (Allegato B);
- possibilità di prescrivere l’uso di un particolare procedimento di produzione (se questo contribuisce a precisare le caratteristiche, visibili e non, del prodotto o servizio; es. gli alimenti biologici o l’elettricità “verde”);
- possibilità di far riferimento a marchi ecologici: “gli enti aggiudicatori possono ispirarsi ai criteri per l’assegnazione dei marchi ecologici nel definire le specifiche tecniche in materia ambientale” e ritenere conformi alle prescrizioni tecniche del capitolato d’oneri i prodotti cui sia stato assegnato un determinato marchio ecologico; la presenza del marchio non può comunque costituire l’unico mezzo di prova poiché nel caso di marchi ecologici nazionali o privati si discriminerebbero le imprese estere;
- possibilità di far ricorso a varianti.

3) Selezione dei candidati. Le norme relative alla selezione dei candidati, che l’ente giudica idonei ad eseguire l’appalto, riguardano tre aspetti:

- l’esclusione alla partecipazione¹⁷: può esservi solo nel caso in cui la legge nazionale “qualifichi l’inosservanza delle norme in materia ambientale

17 I motivi di esclusione possono essere “lo stato di fallimento, la condanna, per qualsiasi reato [...] che incida sulla moralità professionale, un errore grave in materia professionale, l’inosservanza degli obblighi relativi al pagamento dei contributi di sicurezza sociale o delle imposte”.

come un reato che incide sulla moralità professionale", ma non è molto rilevante come criterio ecologico;

- la capacità finanziaria ed economica: non è possibile inserirvi criteri ambientali;
- la capacità tecnica: i requisiti relativi alla capacità tecnica del candidato devono avere un rapporto diretto con l'oggetto dell'appalto; "tra le referenze elencate nelle direttive sugli appalti pubblici, le seguenti possono riguardare, in determinati casi, aspetti ambientali: a) dichiarazione relativa agli strumenti, alle attrezzature e alle apparecchiature tecniche di cui il candidato dispone per l'esecuzione dell'appalto; b) descrizione delle apparecchiature tecniche, delle misure prese dal fornitore per garantire la qualità e dei mezzi di studio e di ricerca di cui dispone; c) dichiarazione indicante i tecnici o gli organi tecnici, che facciano o meno parte integrante dell'impresa, di cui l'imprenditore disporrà per l'esecuzione dell'appalto, in particolare di quelli responsabili del controllo della qualità". La commissione aggiudicatrice nella selezione dei candidati potrebbe esigere un'esperienza specifica in materia ambientale o l'adesione ad un sistema di gestione ambientale (purché questo abbia "un'incidenza sulla qualità della fornitura o sulla capacità di un'impresa a realizzare un appalto con requisiti ambientali").

4) Aggiudicazione dell'appalto. In estrema sintesi vi sono due criteri per l'aggiudicazione di un appalto:

- il prezzo più basso: non è possibile considerare criteri ambientali;
- l'offerta economicamente più vantaggiosa¹⁸: i criteri utilizzati devono procurare un vantaggio economico all'ente e non devono produrre discriminazioni tra le offerte; gli aspetti ambientali sono considerati come caratteristiche funzionali o estetiche di un prodotto o servizio e "[...] l'amministrazione aggiudicatrice, quando decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa [...] può prendere in considerazione criteri relativi alla tutela dell'ambiente, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano

18 In cui vengono considerati non solo il prezzo ma anche il termine di consegna o di esecuzione, la redditività, la qualità, le caratteristiche estetiche e funzionali, il servizio postvendita, l'assistenza tecnica, ecc..

alla detta amministrazione una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario e, in particolare, il principio di non discriminazione"¹⁹.

- 5) Esecuzione dell'appalto. Gli enti appaltanti hanno ampia libertà nel definire clausole contrattuali per le modalità di esecuzione dell'appalto, aventi anche ad oggetto la protezione dell'ambiente, come ad esempio: la consegna/imballaggio di merci all'ingrosso anziché per singola unità, il recupero/riutilizzo dei materiali d'imballaggio da parte del fornitore, la consegna di merci in contenitori riutilizzabili.

1.2.4 Sistemi obbligatori e volontari

È necessario comunque distinguere tra sistemi di Green Public Procurement obbligatori, derivanti cioè dal rispetto di obblighi di legge, e sistemi di Green Public Procurement volontari, che si sviluppano su volontà del singolo ente che decide di attuare politiche di acquisto ambientalmente preferibili. Secondo Fieschi (2004), i sistemi obbligatori:

- "[...] semplificano le attività dei responsabili acquisti definendo le caratteristiche ambientali che devono essere richieste nei bandi di acquisto";
- rendono rigido il sistema "[...] non permettendo un rapido adeguamento delle richieste alle mutazioni dell'offerta di beni ambientalmente preferibili".

I sistemi volontari, invece, oltre a permettere una maggiore flessibilità:

- "possono realizzare una graduale introduzione di caratteristiche ambientali incentivando così le aziende a realizzare dei percorsi di miglioramento progressivi";
- coinvolgono direttamente il personale dell'ente e ne contribuiscono alla formazione.

¹⁹ Tratto dal paragrafo 64, Sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea "Concordia" del 17 settembre 2002 (procedimento C-513/99).

FASE DELL'APPALTO	ESEMPI DI CRITERI ECOLOGICI
DEFINIZIONE OGGETTO DELL'APPALTO: - APPALTI DI LAVORI - APPALTI DI SERVIZI - APPALTI DI FORNITURE	Appalti di lavori: progettazione di un edificio amministrativo con un basso consumo di energia (isolamento, specifici materiali di costruzione, celle solari, ridotto uso degli ascensori e dell'illuminazione artificiale). Appalti di servizi: pulizia degli edifici con prodotti ecologici, uso di autobus elettrici per il trasporto pubblico. Appalti di forniture: uso di varianti.
DEFINIZIONE DELLE SPECIFICHE TECNICHE DELL'OGGETTO	Telai in legno per le finestre di un edificio amministrativo, uso di vetro o altri materiali riciclati, uso di alimenti biologici nelle mense scolastiche, elettricità "verde", criteri di riferimento dei marchi ecologici.
SELEZIONE DEI CANDIDATI: - ESCLUSIONE ALLA PARTECIPAZIONE - CAPACITÀ FINANZIARIA ED ECONOMICA - CAPACITÀ TECNICA	Capacità tecnica: esperienza specifica in materia ambientale da parte di un candidato per la costruzione di un impianto di trattamento dei rifiuti, l'adesione da parte del candidato ad un sistema di gestione ambientale.
AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO: - PREZZO PIÙ BASSO - OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA	Assegnazione di un punteggio al prodotto offerto solo se risponde ad una precisa caratteristica ambientale, per permettere la partecipazione anche ad altre imprese ma premiando quelle ambientalmente eccellenti e per consentire di equilibrare gli aspetti tecnico-economici con quelli ambientali.
ESECUZIONE DELL'APPALTO	- Consegna/imballaggio di merci all'ingrosso anziché per singola unità, il recupero/riutilizzo dei materiali d'imballaggio da parte del fornitore - Consegna di merci in contenitori riutilizzabili - Raccolta, ritiro, riciclaggio o riutilizzo da parte del fornitore dei rifiuti prodotti durante o dopo l'uso di un prodotto - Trasporto e consegna di prodotti chimici (es. prodotti per la pulizia) concentrati e loro diluizione sul luogo di impiego.

Tabella 1. 3 – Tabella riassuntiva delle fasi di un appalto ed alcuni esempi di criteri ecologici

Illuminante è l'esempio fornito da Filippo Lenzerini (Punto 3, Progetti per lo Sviluppo Sostenibile) nella sua presentazione "Azioni concrete per lo sviluppo sostenibile: il Green Public Procurement"²⁰; per illustrare le differenze e i vantaggi/svantaggi tra sistemi volontari e obbligatori vengono prese in considerazione due aziende: la prima (Impresa A) si limita a rispettare i limiti imposti dalla legge per quanto riguarda le emissioni inquinanti, la produzione di rifiuti e il consumo di materie prime senza adottare sistemi di

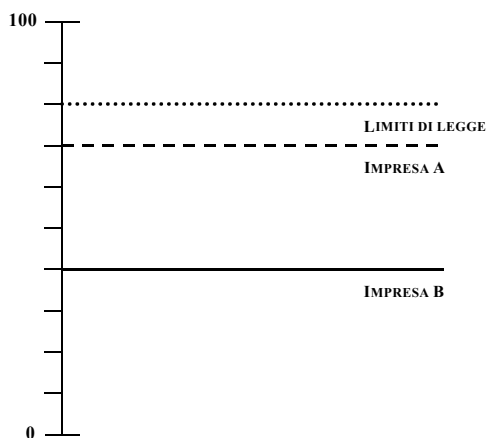


Figura 1. 2 – Posizionamento delle Imprese A e B rispetto ai limiti di legge

gestione ambientale e non aderendo agli accordi volontari; la seconda (Impresa B) aderisce agli accordi volontari ed attua un comportamento pro-attivo nei confronti della tutela ambientale. Inizialmente l'Impresa A, non investendo in sistemi di gestione ambientale voluti dagli accordi volontari, ha minori costi di investimento rispetto all'Impresa B; bisogna però considerare che l'Impresa A, essendo molto vicina ai limiti di legge, rischia alla prima situazione anomala di trovarsi soggetta a multe o, ancor peggio, a danni ambientali; i suoi

rapporti con la popolazione circostante sono difficili e ha alti costi di gestione dei rifiuti e consumi elevati. Inoltre, quando cambierà la normativa, sarà sicuramente costretta ad adeguare rapidamente le proprie metodologie senza avere tempo di ammortizzare i costi. Al contrario l'Impresa B riesce a gestire bene le situazioni di emergenza (evitando così il rischio di multe o di risarcimento danni), ha dei costi di gestione ridotti e un migliore rapporto con la popolazione, e a fronte di mutamenti del quadro normativo si troverà già pronta ed in grado di ammortizzare gli eventuali costi in un tempo più lungo e ragionato; la logica di mercato (che viene sempre più attuata anche nel settore pubblico) premierà nel lungo periodo le aziende che si comportano come l'Impresa B, facendo uscire dal mercato le altre. L'esempio può essere facilmente adattato alle Amministrazioni Pubbliche considerando soprattutto l'importanza che ha, nel settore pubblico, il rapporto con la

²⁰ "Azioni concrete per lo sviluppo sostenibile: il Green Public Procurement" è una presentazione multimediale in Power Point reperibile nel sito del Comune di Ferrara all'indirizzo www.provincia.fe.it/ecoidea/ecovetrine.

popolazione e l'impatto ambientale del funzionamento dei diversi enti. L'esempio non vuol essere una critica radicale ai sistemi di Green Public Procurement obbligatori ma solo illustrare i potenziali vantaggi derivanti dall'uso di sistemi volontari, rispetto ad un semplice adeguamento alle normative nazionali ed internazionali.

1.3 Il Green Public Procurement oggi

Dopo aver sommariamente illustrato il funzionamento del Green Public Procurement, è arrivato il momento di analizzarne, sempre prendendo a modello il caso italiano ed europeo, l'efficacia. Un'analisi più dettagliata delle esperienze concrete di Green Public Procurement negli USA, nell'Unione Europea e in Italia verrà poi proposta nei capitoli successivi.

1.3.1 Una diffusione irregolare

Facendo riferimento al rapporto sulla Conferenza svoltasi a Bruxelles il 18 aprile 2002 "*How Green is Public Procurement in the EU?*" emerge chiaramente come la situazione europea (che rispecchia in una certa maniera quella mondiale) sia molto irregolare ("*patchy*"): convivono fianco a fianco nazioni dove il Green Public Procurement è diventato una pratica comune e diffusa (es. Svezia, Germania e Danimarca) e nazioni in cui l'applicazione è sporadica e limitata (Grecia, Irlanda, Italia, Spagna e Portogallo). Le direttive dell'Unione Europea vengono considerate troppo complesse e difficilmente applicabili nella realtà operativa, e le informazioni relative ai prodotti/servizi ambientalmente preferibili sono ancora troppo scarse per permettere al personale responsabile degli acquisti di effettuare scelte realmente consapevoli ed orientate ad un "*green purchasing*". Per rimediare a queste difficoltà l'Unione Europea (ed altri enti governativi e non) ha provveduto negli ultimi anni a pubblicare manuali contenenti linee guida per l'applicazione delle pratiche di Green Public Procurement con procedure *step by step* in grado di accompagnare le Pubbliche Amministrazioni nei processi di rinnovamento delle politiche di acquisto. Si è inoltre incentivato lo sviluppo di etichette ecologiche e di sistemi di certificazione ambientale in grado di fornire all'acquirente (nel nostro caso gli uffici addetti all'acquisto) una comunicazione corretta e dettagliata sulla performance ambientale dei diversi prodotti e delle diverse imprese.

1.3.2 Uno studio ICLEI sull'applicazione del GPP in Europa

La mancanza di dati oggettivi in grado di permettere una valutazione sia quantitativa sia qualitativa del funzionamento del sistema di acquisti verdi è un altro grave problema. Nel Final Report di "Study contract to survey the state of play of Green Public Procurement in the European Union" (Friburgo, luglio 2003) emerge infatti che lo studio condotto da ICLEI (l'Agenzia Internazionale Ambientale per le Autorità Locali²¹) può essere considerato solo in parte attendibile in quanto su un totale di 6.342 questionari inviati alle diverse Pubbliche Amministrazioni locali solo 611 sono stati compilati e restituiti all'associazione (il 9,6% !); e ben 520 enti locali sui 611 rispondenti affermano di utilizzare criteri ambientali nei loro processi di acquisto, una media dell'85% sicuramente superiore alla realtà effettiva. Dallo studio ICLEI si possono comunque ricavare alcune informazioni utili relative alle modalità di applicazione del Green Public Procurement. Nel Grafico 1.1 gli enti pubblici che hanno risposto al questionario ICLEI sono stati suddivisi in tre categorie: enti con un

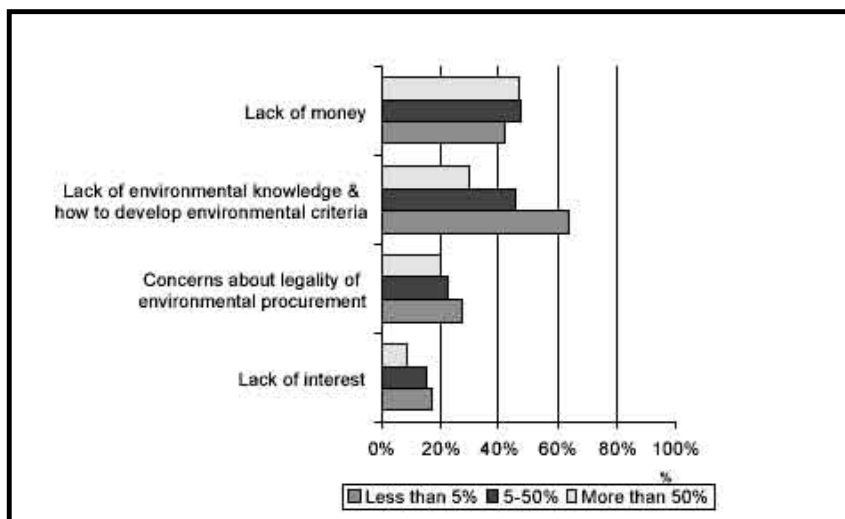


Grafico 1. 1 – Gli ostacoli nell'intraprendere pratiche di Green Public Procurement (dati ICLEI, 2003)

21 L'ICLEI è un'associazione mondiale cui aderiscono 390 governi locali (fra questi 190 europei) che hanno dichiarato un impegno a favore dello sviluppo sostenibile ("ICLEI's mission is to build and serve a world wide movement of local governments to achieve tangible improvements in global environmental conditions through cumulative local actions").

ammontare di "acquisti verdi" inferiore al 5% del totale degli acquisti, compreso tra il 5 ed il 50% e superiore al 50%²². Dal grafico emerge che le Amministrazioni Pubbliche con una percentuale minore di "acquisti verdi" indica come maggiore ostacolo nell'intraprendere pratiche di Green Public Procurement *"the lack of environmental knowledge and how to develop environmental criteria"*, mentre quelle con una percentuale superiore al 50% indicano la mancanza di fondi come difficoltà principale (solo un 20% si ritiene ostacolato dalla mancanza di interesse o da considerazioni sulla legalità degli "acquisti verdi").

Un altro dato interessante riguarda gli strumenti che le Pubbliche Amministrazioni ritengono utili per favorire l'avvio o lo sviluppo di attività di Green Public Procurement (Grafico 1.2): l'accesso a materiale informativo scritto e a database on line, assieme agli scambi informativi con le città "pioniere", è considerato come uno dei sistemi più efficaci per la diffusione del metodo (ed entrambi gli strumenti sono in forte via di sviluppo), al contrario di consulenze esterne e workshop di formazione.

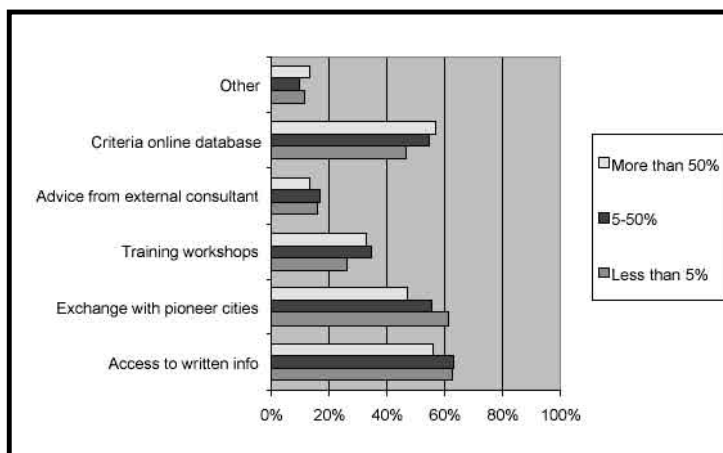


Grafico 1. 2 – Strumenti che possono assistere l'avvio o lo sviluppo di attività di GPP nelle Amministrazioni Pubbliche (dati ICLEI, 2003)

22 Il 21% degli enti che hanno collaborato all'indagine pratica politiche di acquisto di GPP per una quota inferiore al 5% del totale degli acquisti, il 50% per una quota compresa tra il 5 ed il 50%, ed il 22% per una quota superiore al 50% (per lo più Svezia, Danimarca, Germania ed Austria); il rimanente non ha risposto alla domanda.

Lo studio ICLEI, anche se con i limiti derivanti dalla bassa adesione da parte delle Amministrazioni, fornisce elementi utili per comprendere l'attuale applicazione pratica dei principi del Green Public Procurement e conferma le considerazioni della Conferenza *"How Green is Public Procurement in the EU?"* dipingendo uno scenario europeo in cui le pratiche di "acquisti verdi" sono diffuse in maniera differente nei diversi Stati, e dove la mancanza di linee guida chiare e precise e di standard di preferibilità ambientale impedisce un'adeguata partecipazione di tutte le Amministrazioni Pubbliche.

2. IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT NEGLI USA

Cercando velocemente nei siti Internet d'oltreoceano si trovano ben pochi riferimenti al Green Public Procurement e sembra che la tematica venga addirittura ignorata dall'U.S. Environmental Protection Agency (EPA). Tuttavia, se la ricerca viene condotta con più calma, si scopre che per designare il nostro sistema di "acquisti pubblici verdi" viene usata la sigla EPP, acronimo di *Environmentally Preferable Purchasing*; nella sezione *General/background questions* del sito dell'EPA dedicato al tema troviamo come risposta alla domanda "What's EPP?" la seguente affermazione: "[...] it means adding environmental considerations to purchasing decision along with such traditional factors as performance, price, health, and safety"²³, la stessa definizione di Green Public Procurement fornita nei siti europei.

Dopo questa breve parentesi sulla differente terminologia adottata vediamo anche in questo capitolo un po' di cifre che contribuiscono a dare un'idea del potere di acquisto da parte delle Pubbliche Amministrazioni nordamericane, e quindi la loro capacità di orientare l'offerta (anche su scala mondiale, considerando il primato dell'industria statunitense nel commercio internazionale); gli acquisti effettuati dal governo Federale ammontano a circa 200 miliardi di dollari annui mentre quelli effettuati dai diversi Stati e dalle Amministrazioni locali raggiungono la cifra di 1.000 miliardi di dollari annui, per un totale di 1.200 miliardi!

Secondo l'indagine svolta dall'ICLEI nel 2001 "*The world buys green; International Survey on National Green Procurement Practices*", nell'ambito del progetto di ricerca RELIEF²⁴, i primi esperimenti di Environmentally Preferable Purchasing negli USA risalgono al 1988, quando nello Stato del Massachusetts viene avviato un programma di acquisti di

²³ "Significa aggiungere considerazioni ambientali alle decisioni di acquisto accanto a criteri tradizionali come la prestazione, il prezzo e la sicurezza".

²⁴ RELIEF (*Environmental relief potential of urban action on avoidance and detoxification of waste streams through green procurement*) viene avviato col 5° Framework Programme ("City of tomorrow and Cultural Heritage") della Commissione Europea con lo scopo di recuperare e rendere disponibili dati e informazioni sulle caratteristiche ambientali di prodotti e servizi, in modo da fornire alle Pubbliche Amministrazioni europee una serie di strumenti per una linea di condotta europea di acquisti ambientalmente preferibili.

prodotti riciclati (con l'obiettivo di raggiungere nel 2000 una quota del 46% sul totale degli acquisti); l'esempio del Massachusetts viene seguito nel 1990 dalla città di Santa Monica (California) con la "*Tropical Rainforest Wood Purchasing Ordinance*" (nel 1993 viene poi lanciato il "*Toxics Use Reduction Programme*", seguito nel 1994 dal "*Sustainable City Programme*").

A livello federale nel 1992 l'U.S. EPA presenta per la prima volta l'eti-chetta Energy Star per i Personal Computer (che contrassegna i prodotti che soddisfano requisiti di risparmio energetico) dando il via ad un programma volontario che attualmente comprende più di 35 categorie di prodotti per la casa e per l'ufficio; dai 10 produttori di PC certificati del 1992 si è passati ai 600 (quasi il 100%), soprattutto grazie all'ordine presidenziale di Bill Clinton che obbligava tutti i dipartimenti federali ad acquistare solo computer Energy Star (per un totale di 1 milione di computer l'anno, circa il 3% della quota di mercato); tale spinta governativa fu in grado di orientare l'intera offerta nazionale di Personal Computer tanto che, come viene evidenziato nella Tabella 2.1, il 95-97% dei computer/monitor venduti nel 2000 (sia per la casa sia per l'ufficio) sono certificati Energy Star; si calcola che nel 1994-1995 con l'utilizzo di tale metodo siano stati risparmiati negli Stati Uniti circa 2,3 miliardi di kWh²⁵. A fianco del programma Energy Star sono state inoltre avviate a livello federale numerose altre iniziative, tra cui è doveroso citare l'U.S. EPA *Green Light Programme* per l'uso di dispositivi di illuminazione a basso consumo energetico, cui hanno aderito oltre 2.300 enti, per un risparmio tra il 1991 e il 1996 di 440 milioni di dollari (di cui 254 solo nel 1996) corrispondente a 7,4 miliardi di kWh, 2,5 milioni di tonnellate di CO₂ e 8.500 tonnellate di NO_x²⁶.

Questi sono solo alcuni dati per dare un'idea sommaria degli effetti che potrebbe avere un utilizzo generale delle pratiche di EPP negli USA e per evidenziare come da più di 15 anni siano in atto, in alcune località e stati, programmi di acquisti ambientalmente consapevoli. In questo capitolo analizzeremo le norme che regolano le attività di EPP negli Stati Uniti e poi passeremo a considerare più dettagliatamente i casi della città di Santa Monica, dello Stato del Massachusetts e di King County, alcune tra le prime realtà in cui vennero applicati i principi del consumo ambientalmente sostenibile.

25 *Risk Reduction Through Voluntary Programs*, Office of the Inspector General, U.S. EPA, Washington 1997

26 *Building on our Success: Green Lights and Energy Star Buildings*, Office of Air and Radiation, U.S. EPA, Washington 1997

Product Groupings (# of product categories)	Lead Agency	Energy Savings Above Standard New Products	Market Penetration of ENERGY STAR Qualifying Products Sold in 2000	Other Highlights
Office Equipment (8)				
Computer/Monitor at Home	EPA	27%	95%/97%	<ul style="list-style-type: none"> Specifications for monitors and imaging equipment are under revision in 2003.
Computer/Monitor at Work	EPA	52%	95%/97%	
Copier	EPA	42%	90%	
Fax	EPA	40%	99%	
Other	EPA	26-49%	range	
Lighting (3)				
Fixtures	EPA	66%	3-5%	<ul style="list-style-type: none"> Specifications are being revised as additional testing methods are developed to address performance criteria.
Bulbs	DOE	66%	3%	
Exit Signs	EPA	75%	73%	

Tabella 2.1 – Dati EPA sui prodotti per l'ufficio e illuminazione certificati Energy Star
(dati EPA, Energy Star report August 2003)

2.1 Il quadro normativo

L'uso di pratiche di *Environmentally Preferable Purchasing* è regolato negli USA a due livelli differenti, federale e statale. Elencare le diverse modalità di applicazione in ciascun stato sarebbe un'opera troppo estesa per lo scopo di questo lavoro (ci limiteremo a sottolineare le particolarità dello Stato del Massachusetts), per cui procederemo ad analizzare in dettaglio il documento normativo fondante degli "acquisti verdi" negli USA, l'Executive Order 13101, firmato nel settembre 1998 dal Presidente Clinton ed intitolato "*Greening the Government through Waste Prevention, Recycling and Federal Acquisition*" (lo stesso documento da cui abbiamo tratto nel primo capitolo le definizioni di "*environmentally preferable*" e "*life cycle assessment*"). Per svolgere l'analisi ci avvarremo del documento dell'U.S. EPA "*Final Guidance on Environmentally Preferable Purchasing*", una guida redatta dall'agenzia statunitense per implementare a livello federale l'uso di pratiche di Green Procurement.

2.1.1 Executive Order 13101

Nella prima parte dell'ordine esecutivo viene stabilito che, compatibilmente con i requisiti di *efficiency* e *cost effectiveness*, "[...] *the head of each executive agency shall incorporate waste prevention and recycling in the agency's daily operations and work to increase and expand markets for recovered materials through greater Federal Government preference and demand for such products [...]*" (sec. 101); i rifiuti che non possono essere evitati devono essere riciclati, o trattati in "*in an environmentally safe manner*", e solo come ultima risorsa possono essere smaltiti. Inoltre "[...] *agencies shall comply with executive branch policies for the acquisition and use of environmentally preferable products and services and implement cost-effective procurement preference programs favoring the purchase of these products and services*" (sec. 102). Per rendere effettive le due precedenti disposizioni lo stesso Ordine Esecutivo crea a livello federale un Comitato Direttivo (*Steering Committee*), un *Federal Environmental Executive* ed una Task Force, istituendo inoltre delle "*Agency Environmental Executive positions*" all'interno di ciascuna agenzia, responsabili dell'attuazione dell'ordine e stabilendo che tutti gli appartenenti a questi quattro organi debbano essere impiegati a tempo pieno del Governo Federale (sec. 103). Il documento continua fornendo dei chiarimenti sul significato dei termini usati nelle diverse disposizioni ("*environmentally preferable*", "*recovered materials*", "*life cycle assessment*", ecc.; sec. 201-214) ed arriva poi a specificare il ruolo e i doveri dei tre

organi istituiti:

- il Comitato Direttivo (*Steering Committee*) è composto dal Presidente del *Council on Environmental Quality*, dal *Federal Environment Executive* e dall'Amministratore per la *Federal Procurement Policy*; ha il compito di creare una Task Force per facilitare l'esecuzione dell'ordine presidenziale, e di orientarne la condotta;
- il *Federal Environmental Executive* viene designato dal Presidente e presiede la Task Force; è tenuto a prendere tutte le decisioni necessarie per assicurare che l'operato delle agenzie federali venga svolto in ottemperanza delle disposizioni dell'ordine esecutivo, fornendo un rapporto biennale al Presidente;
- la Task Force, composta dallo staff delle "*major procuring agencies*²⁷", ha il dovere di assistere l'U.S. EPA e le diverse agenzie nell'implementazione dell'Ordine Esecutivo, sottostando alle linee guida del Comitato Esecutivo.

Il dirigente di ogni "*major procuring agency*" deve designare un *Agency Environmental Executive* tra il suo staff e notificarlo agli organi competenti.

Gli obblighi principali del *Federal Environmental Executive* sono:

- sviluppare un piano strategico per "*a Government-wide Waste Prevention and Recycling*", in cui devono essere presenti i piani di azione e le iniziative per l'acquisto di prodotti riciclati o riciclabili e di prodotti/servizi ambientalmente preferibili, dati e informazioni sugli standard e sulle specifiche tecniche dei prodotti, ecc.;
- redigere un rapporto biennale per il Presidente in cui vengono notificate le azioni svolte dall'Agenzia per rendere effettivo l'Ordine Esecutivo;
- convocare un gruppo di manager responsabili della funzione acquisti (a livello federale e locale) per incrementare l'uso di prodotti riciclati o ambientalmente preferibili a livello federale e locale;
- coordinare i programmi di formazione per le diverse Agenzie;
- creare commissioni e work group per identificare, valutare e segnalare le azioni che possono essere intraprese per raggiungere gli obiettivi dell'Organizzazione.

Gli *Agency Environmental Executives* devono:

- tradurre il Piano Strategico del *Federal Environmental Executive* in piani operativi specifici per ciascuna Agenzia, collaborando alla loro attuazione;
- fare rapporto al *Federal Environmental Executive* sullo stato di attuazione del piano;
- seguire le linee guida per gli acquisti stabili dall'EPA e comunicare al *Federal Environ-*

27 "*Major procuring agencies: shall include any executive agency that procures over \$ 50 billion per year of goods and services*" (sec. 214).

mental Executive gli eventuali motivi che non ne hanno permesso l'applicazione. Una volta delineati precisamente i doveri del *Federal Environmental Executive* e degli *Agency Environmental Executives* l'Ordine Esecutivo continua stabilendo gli standard e le specifiche dei prodotti e degli articoli che devono essere seguite dagli enti federali²⁸ nei loro processi di acquisto e l'erogazione dei corsi di formazione.

2.1.2 *Final Guidance on Environmentally Preferable Purchasing*

Nella sec. 503 dell'Ordine Esecutivo 13101 viene stabilito che le Agenzie governative debbano usare i principi ed i concetti contenuti nella "*Guidance on Environmentally Preferable Purchasing*", guida creata ad hoc dall'EPA per indirizzare le politiche di acquisto dei diversi enti; mi sembra quindi opportuno citare i cinque principi orientativi individuati:

1) *Environment + Price + Performance = Environmentally Preferable Purchasing*

Le considerazioni ambientali dovrebbero far parte delle pratiche di acquisto abituali, compatibilmente con fattori tradizionali come la sicurezza del prodotto, il prezzo, la prestazione e la reperibilità.

2) *2P: Pollution Prevention*

La considerazione di preferibilità ambientale dovrebbe cominciare sin dall'inizio del processo d'acquisto ed essere radicata in una logica di prevenzione dell'inquinamento, sforzandosi di eliminare o ridurre fin dall'inizio i potenziali rischi per la salute umana e per l'ambiente.

3) *Life Cycle Perspective/Multiple Attributes*

La preferibilità ambientale di un prodotto o di un servizio è la risultante di molteplici attributi derivanti da una prospettiva che considera l'intero ciclo di vita del prodotto o servizio.

28 Per esempio la sec. 505 stabilisce i requisiti minimi per l'acquisto di carta per gli uffici: "*Executive agency heads shall ensure that their agencies meet or exceed the following minimum materials content standards when purchasing or causing the purchase of printing and writing paper: (a) For high speed copier paper, offset paper, forms bond, computer printout paper, carbonless paper, file folders, white wove envelopes, writing and office paper, book paper, cotton fiber paper, and cover stock, the minimum content standard shall be no less than 30 percent postconsumer materials beginning December 31, 1998. If paper containing 30 percent postconsumer material is not reasonably available, does not meet reasonable performance requirements, or is only available at an unreasonable price, then the agency shall purchase paper containing no less than 20 percent postconsumer material. The Steering Committee, in consultation with the AEEs, may revise these levels if necessary.*"

4) *Comparison of Environmental Impacts*

Determinando la preferibilità ambientale si possono confrontare gli impatti ambientali. Nel compararli le Agenzie Federali devono considerare: la reversibilità e la scala geografica degli impatti ambientali, le differenze tra i prodotti o i servizi concorrenti e, sopra ogni cosa, la protezione della salute umana.

5) *Environmental Performance Information*

Sono necessarie esaustive, accurate e significative informazioni sulla prestazione ambientale del prodotto o del servizio per determinare la preferibilità ambientale.

Nell'Executive Order 13101 sec. 503 si incoraggiano inoltre le Agenzie federali a testare e valutare questi principi forniti dalla guida attraverso progetti pilota, per poter fornire così informazioni pratiche all'U.S. EPA sulla loro applicabilità, permettendole di aggiornare costantemente il lavoro; i progetti pilota devono focalizzarsi su quelle categorie di prodotti e servizi che trovano un impiego maggiore nelle strutture federali, ed i risultati ottenuti verranno poi messi a disposizione dei diversi enti tramite un database on line. La sezione 503 si conclude poi con la seguente affermazione: "*[...] Executive agencies shall use the principles and concepts in the EPA Guidance on Acquisition of Environmentally Preferable Products and Services, in addition to the lessons from the pilot and demonstration projects, to the maximum extent practicable, in identifying and purchasing environmentally preferable products and services and shall modify their procurement programs as appropriate*".

2.2 Alcuni esempi

Negli USA un numero crescente di Stati, Contee e città partecipa attivamente a programmi di Environmentally Preferable Purchasing. Nella [Figura 2.1](#) viene fornito un elenco delle aree che nel febbraio 2002 avevano già avviato un programma di EPP.

	States	Connecticut, Delaware, Indiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Pennsylvania, Texas, Vermont, Washington DC, Wisconsin
	Counties	California: Orange County, San Diego County Florida: Lee County Michigan: Kalamazoo County, Washtenaw County Minnesota: Olmstead County Missouri: Jackson County Nevada: Washoe County New Jersey: Cape May County North Carolina: Chatham County Oregon: Multnomah County Virginia: Fairfax County Washington: King County
	Cities	Arizona: Phoenix California: Chula Vista, Oakland, Richmond, San Diego, San Francisco, Santa Barbara, Santa Monica Colorado: Boulder Illinois: Chicago Missouri: Kansas City New York: New York City Ohio: Cincinnati, Dayton Oregon: Portland Tennessee: Chattanooga Washington: Seattle

**Figura 2.1 – Stati, Contee e città attuanti programmi di EPP
(*Greening Your Products*, EPA 2002)**

Esula dagli obiettivi di questo lavoro un'analisi esaustiva dei casi statunitensi in cui sono state attuate con successo pratiche di Green Procurement. Ci limiteremo ad esaminare tre realtà territoriali che si sono rivelate molto importanti per lo sviluppo di questo metodo negli USA: la città di Santa Monica (California), lo Stato del Massachusetts e King County (Washington).

2.2.1 Santa Monica

Santa Monica è una città californiana di 90.000 abitanti situata tra Los Angeles e l'Oceano Pacifico ed è una delle prime realtà in cui vengono adottate pratiche di EPP; il caso viene studiato dall'U.S. EPA che, nel marzo 1998, presenta il rapporto "*The City of Santa Monica's Environmental Purchasing; A Case Study*", di cui ci serviremo, assieme allo Status Report 2002 dell'Environmental Programs Division di Santa Monica sul "*Sustainable City Pro-gram*", per tracciare un quadro generale delle politiche di acquisto adottate dalla municipalità.

Nel 1991 una task force volontaria composta da rappresentanti dei cittadini e funzionari amministrativi crea le prime basi per il *Sustainable City Program*, un insieme di obiettivi di lungo periodo riguardanti ambiente, salute e sviluppo economico, tra i quali anche la riduzione del consumo di risorse e di materiali nocivi, la riduzione della produzione di rifiuti solidi e di inquinamento atmosferico, la salvaguardia dell'ambiente e della salute pubblica; nel 1994 il programma diventa operativo e vengono avviate al suo interno quattro iniziative di "acquisti ambientalmente preferibili".

Prima di vedere in dettaglio i quattro programmi è necessario capire come funzionano i processi di acquisto pubblici a Santa Monica:

- i prodotti usati frequentemente ed in grandi quantità (es. carta riciclata per l'ufficio) vengono gestiti dal magazzino cittadino;
- i prodotti di basso costo e quantità vengono acquistati dalle singole persone a seconda della necessità (se il loro costo è inferiore ai 1.000 \$);
- gli altri prodotti vengono acquistati dalla Divisione Acquisti centrale sotto richiesta dei singoli dipartimenti.

L'uso di criteri ambientali nell'acquisto dei prodotti non ha cambiato il processo ed i *buyers* di Santa Monica adottano le stesse procedure, poiché è compito dei singoli dipartimenti e dell'*Environmental Program Division* (EPD) stabilire le specifiche tecniche di ciascun articolo, prendendo in considerazione tre criteri principali: il rispetto dell'ambiente e della salute umana, la performance ed infine il prezzo. Prima di procedere all'acquisto di un singolo prodotto è necessario che questo soddisfi i requisiti ambientali e di rispetto della salute umana, superi un periodo di prova in cui viene testato nella realtà operativa quotidiana ed infine, se più prodotti sono riusciti a passare le fasi precedenti, viene considerato il suo costo.

Ricapitolando, l'EPD conduce ricerche, elabora specifiche, esamina le offerte e formula

raccomandazioni; il City Council esamina ed approva le offerte per spese superiori ai 25.000 \$ e sostiene gli acquisti ambientalmente favorevoli, mentre i *buyers* della Divisione Acquisti comprano i prodotti per i singoli dipartimenti e per il magazzino centrale.

I quattro programmi riguardano quattro categorie principali di prodotti/servizi:

a) *Cleaning Products (Toxics Use Reduction Programme)*. I primi prodotti ad essere stati oggetto di una politica di EPP sono stati i prodotti per la pulizia degli edifici pubblici e delle aree circostanti, per i quali sono stati considerati i seguenti criteri: la tossicità (nel breve e nel lungo periodo), la biodegradabilità, l'irritabilità per la pelle, l'infiammabilità, il livello di composti organici volatili, la corrosività, la presenza di petrolio o idrocarburi, ecc.; una volta ottenute le diverse informazioni dai vari offerenti, ai prodotti è stato assegnato un punteggio a seconda delle diverse caratteristiche²⁹, ed i primi prodotti della graduatoria sono stati sottoposti ad una sperimentazione sul campo, in modo da verificarne la reale efficacia e per coinvolgere il personale operativo nelle decisioni di acquisto. I risultati del programma sono stati:

- la sostituzione di prodotti tossici con prodotti non tossici (o meno tossici) in 15 categorie di prodotti per la pulizia su 17;
- l'eliminazione di circa 3.200³⁰ libbre all'anno di materiale nocivo all'anno;
- una riduzione delle spese per i prodotti per la pulizia del 5%³¹;
- la raccolta di informazioni e dati necessari per il rilancio di nuovi programmi per la riduzione delle sostanze tossiche e una maggior consapevolezza da parte degli operatori sull'importanza dei prodotti ambientalmente preferibili per la salute e l'ambiente di lavoro (ottenuta anche grazie al loro coinvolgimento nei processi di acquisto).

b) *Fleet Maintenance*. A differenza dei prodotti per la pulizia, per la scelta dei prodotti per la manutenzione del parco veicoli non si usano valutazioni multi criterio ma si valuta la presenza di un'unica caratteristica ambientale (ad esempio viene preferito l'antigelo a base di glicol propilenico rispetto a quello a base di glicol etilico).

29 Il sistema a punti è stato considerato poi troppo soggettivo e si è quindi passati ad un sistema misto che coniuga il punteggio ad un "pass or fail system", in cui il prodotto passa alla fase successiva della selezione solo se in possesso del determinato requisito.

30 1 libbra = 454 grammi; 3.200 libbre corrispondono quindi a 1.452,8 kg.

31 La riduzione dei costi è dovuta in parte ai costi ridotti di imballaggio e di trasporto (i prodotti vengono consegnati concentrati e poi diluiti al momento dell'utilizzo) e in parte ad un uso più efficiente dei prodotti grazie alla formazione a cui sono stati sottoposti i diversi operatori.

Il programma ha avuto i seguenti risultati:

- la percentuale di veicoli ad energia alternativa o ridotto uso di benzina (elettricità, metano) è passata dal 10% del 1993 al 70% del 2000;
- l'intero parco veicoli utilizza *re-refined motor oil* (l'olio per motore riciclato), che costa il 25% in meno del *virgin motor oil*, e l'antigelo a base di glicol propilenico;
- più del 50% dei veicoli utilizza pneumatici ricostruiti;
- per la pulizia dei freni e delle altre componenti meccaniche vengono utilizzati prodotti con una tossicità ridotta.

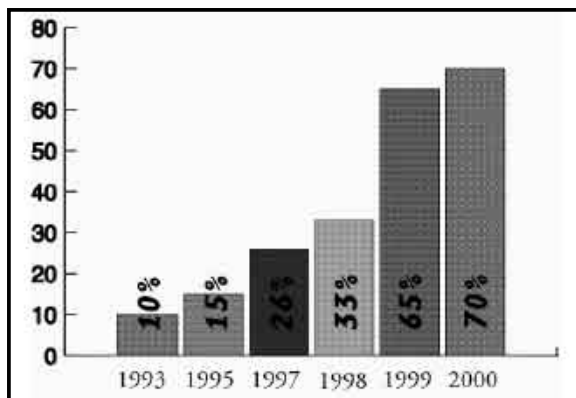


Grafico 2.1 – Percentuale dei mezzi del parco veicoli a energia alternativa (EPD 2002)

c) *Integrated Pest Management*. La disinfestazione di scarafaggi, formiche e topi, che prima veniva effettuata con lo spruzzo di pesticidi all'interno e nei dintorni degli edifici cittadini, viene attuata ora con un servizio di *Integrated Pest Management* (IPM) che, oltre ad utilizzare esche, trappole e (come ultima risorsa) l'applicazione di pesticida nei punti strategici, punta a ridurre, modificando comportamenti ed abitudini, le condizioni ambientali favorevoli per lo sviluppo di animali/insetti infestanti. Il programma, oltre ad aver ridotto l'uso sconsiderato di pesticidi che veniva fatto in passato, ha comportato anche una riduzione dei costi del 30%.

d) *Recycled Products*. La città compra una vasta gamma di prodotti riciclati come la carta per ufficio, cartucce per stampanti laser, vernici, pneumatici ricostruiti, materiale per la pavimentazione stradale. Il dipartimento acquisti cerca di comprare prodotti con la percentuale più alta di materiale riciclato, con un costo approssimativo vicino a quello dei prodotti "vergini" (di solito lo scostamento non supera il 2%).

I fattori chiave del successo delle politiche di acquisto ambientalmente preferibili nella città di Santa Monica sono stati individuati in:

- *"Having a Support From the Top"*: l'appoggio da parte dei funzionari di rango superiore (City Council, city manager, capi dipartimento).
- *"Including End-Users in the Decision-Making Process"*: la partecipazione al processo di acquisto da parte degli utilizzatori finali, che permette ai buyers di verificare meglio l'efficacia dei prodotti "ecologici" e diminuisce lo scetticismo nella loro adozione.
- *"Conducting Up-Front Research"*: le ricerche effettuate dall'EPD, che permettono di comprendere meglio le necessità della città e di valutare obiettivamente le offerte.
- *"Adopting a Customized Approach to Purchasing"*: un metodo di acquisto che varia a seconda della tipologia di prodotto da acquistare per adattarsi meglio alle esigenze sia di chi acquista sia di chi usa il prodotto.
- *"Creating Partnership Between Environmental and Procurement Staff"*: la forte collaborazione tra l'EPD, che realizza le ricerche, e il Dipartimento Acquisti, che a sua volta si rivolge all'EPD per avere informazioni tecniche e scientifiche.
- *"Implementing Pilot Programs"*: l'uso di periodi di prova prima dell'acquisto definitivo del prodotto, che permette sia il coinvolgimento degli operatori finali sia una valutazione attendibile dall'efficacia reale dei prodotti.
- *"Providing Hands-On Training by Experts"*: la formazione degli operatori finali per l'uso dei prodotti ambientalmente preferibili viene condotta da esperti.
- *"Holding Face-To-Face Meetings"*: gli incontri faccia a faccia tra EPD e venditori, che permettono e favoriscono uno scambio reciproco di informazioni trasparente.
- *"Maintaining Flexibility"*: il programma di acquisti ambientalmente preferibili si evolve col passare del tempo, in un'ottica di continuo miglioramento.
- *"Evaluating the Program and Planning Next Steps"*: l'effettiva esecuzione dei programmi di acquisto viene controllata periodicamente per permettere una verifica del lavoro fatto e per pianificare le attività successive.

2.2.2 Massachusetts

Il Commonwealth del Massachusetts spende ogni anno 300 milioni di dollari nell'acquisto di prodotti per la pubblica amministrazione e sin dal 1988 ha avviato un programma di acquisti ambientalmente preferibili, orientato soprattutto ai prodotti riciclati. Nell'agosto del 2000 l'U.S. EPA pubblica il rapporto informativo "*Green Spending: A Case Study of Massachusetts' Environmental Purchasing Program*" in cui viene esposta la situazione degli acquisti "ecologici" nello Stato, e da cui prenderemo spunto per riassumere il caso.

I punti di maggior interesse ed originalità del programma di acquisti ambientalmente preferibili del Commonwealth del Massachusetts sono:

a) Una differente struttura del Dipartimento Acquisti. Solitamente i programmi di acquisti ambientalmente preferibili vengono gestiti da *state environmental officials* (in questo caso appartenenti al *Department of Environmental Protection*) che cercano di lavorare col dipartimento acquisti (l'*Operational Services Division*, OSD), in modo da inserire caratteristiche ambientali all'interno delle specifiche di prodotto; la differenza di obiettivi tra i due uffici rende spesso il rapporto molto problematico e proprio per questo il Massachusetts ha deciso di intraprendere un approccio diverso: grazie a dei fondi forniti dalle agenzie ambientali (il *Department of Environmental Protection* e l'*Executive Office of Environmental Affairs*), l'OSD, la principale agenzia dedita agli acquisti per lo Stato, ha assunto due dipendenti che lavorano, all'interno dello staff acquisti, unicamente su temi ambientali. Queste due figure, un *environmental purchasing coordinator* e un *environmental purchasing trainer*, partecipano agli incontri col personale acquisti e svolgono un ruolo centrale nella stesura delle specifiche per i contratti d'appalto statali; vengono così risolti i problemi di comunicazione tra i due uffici e l'interazione ottenuta permette di ottenere ragguardevoli risultati ambientali.

b) L'utilizzo di "*dual contracts for item*". Vengono adottati due appalti diversi per lo stesso prodotto (uno contenente criteri di valutazione ambientale e uno senza):

- se il prodotto è relativamente nuovo sul mercato;
- se la sua performance deve ancora essere valutata;
- se vi sono meno di 3 offerte per il prodotto con requisiti ambientali;
- se il costo del prodotto "ambientalmente preferibile" è eccessivamente superiore a quello del prodotto convenzionale.

Viene ad esempio utilizzato il metodo del doppio appalto per la vernice (poiché la vernice riciclata non è reperibile in tutti i colori e i tipi di cui necessitano alcuni operatori) e per

l'olio per motore (anche se adesso si sta studiando il metodo per farlo diventare un unico appalto).

c) La comunicazione coi venditori e con gli "operatori finali" (università, enti locali, agenzie, ecc.). L'OSD mantiene forti contatti con i fornitori per ottenere informazioni sui prodotti e per comunicare loro particolari interessi sugli aspetti ambientali dell'articolo e sulla sua performance; inoltre l'OSD organizza fiere per i venditori di prodotti "ambientalmente preferibili", workshop di formazione su temi ambientali, sistemi di premiazione per gli enti maggiormente attivi nell'EPP, gestisce un sito web con tutte le informazioni relative ai programmi ambientali, pubblica fogli informativi e guide per la diffusione scritta del sistema.

Una misura del successo delle pratiche di EPP sviluppate dallo Stato del Massachusetts può essere fornita dall'incremento della spesa per prodotti con caratteristiche ambientali che passa dai 2 milioni di dollari del 1992 ai 34 milioni del 1997.

I fattori del successo possono essere riassunti principalmente in sei punti:

- *"Seek support and involvement from other agencies"*: la collaborazione tra tutti i soggetti addetti all'acquisto dei prodotti e alla protezione dell'ambiente.
- *"Look for opportunities for face-to-face interaction with purchasers"*: i fogli informativi, le guide e le mailing list, sebbene utili, non riescono a raggiungere gli stessi risultati di un incontro faccia a faccia con gli addetti agli acquisti dei diversi dipartimenti.
- *"Use vendors' fairs to help spread the word about environmental purchasing"*: durante le fiere gli addetti agli acquisti possono incontrare i diversi fornitori di prodotti ambientalmente preferibili ed avere così un'idea più generale del programma.
- *"Focus on education rather than requiring purchasers to buy certain products"*: è molto più efficace far comprendere agli addetti agli acquisti la convenienza e la positività degli acquisti verdi piuttosto che costringerli unicamente ad eseguirli.
- *"Acknowledge mistakes and take steps to remedy them"*: per avviare un programma efficace di acquisti ambientalmente preferibili è necessario rendersi conto dei problemi che vi sono e studiare come superarli.
- *"Do not expect change overnight"*: superare la resistenza degli addetti agli acquisti può richiedere tempo ed energia ma bisogna essere pazienti.

2.2.3 King County

Dopo aver visto il caso della città di Santa Monica e quello dello Stato del Massachusetts è utile illustrare anche il caso di King County, contea dello Stato di Washington, utilizzando le informazioni contenute nel "*King County Environmental Purchasing; 2004 Annual Report*".

Il programma di *Environmentally Preferable Purchasing* di King County comincia nel 1989 con l'adozione del *Recycled Products Procurement Policy* (nel 1997 arriva ad acquistare il 90% di carta riciclata); in seguito la contea avvia diversi progetti per l'acquisto di articoli a risparmio energetico, di prodotti per la pulizia con un livello ridotto di tossicità, adotta tecniche di *Integrated Pest Management* (come la città di Santa Monica) e avvia progetti per sviluppare l'utilizzo di energia elettrica "verde" (es. energia solare).

L'aspetto forse più interessante della politica di acquisti ambientalmente preferibile di King County è da ricercare soprattutto sul versante del risparmio che la contea ottiene comprando prodotti riciclati o "ecologici" rispetto a quelli convenzionali.

Nel periodo che va dal giugno 2003 al dicembre 2005 King County ha speso 17,7 milioni di dollari per l'acquisto di prodotti ambientalmente preferibili, con un risparmio di 932.000 dollari rispetto alla spesa che avrebbe generato una politica di acquisto ordinaria (Tabella 2.2).

Office Products	Purchases	Savings
COPY AND BOND PAPER	991.069	
PRINTING PAPER	2.148.834	
PAPER PRODUCTS	905.245	
TONER CARTRIDGES	298.403	450.000
ELECTRONICS RECYCLING	13.211	
CAN LINERS	185.224	
Sub-Total:	4.541.986	450.000
Operations and Maintenance		
ASPHALT COLD PATCH	20.174	
COMPOST	266.975	10.500
SHREDDED WOOD	34.304	75.000
FLUORESCENT LAMP RECYCLING	22.791	
HYDROSTRIPPING SERVICES	1.100	2.000
Sub-Total:	345.344	87.500
Vehicular		
MOTOR OIL	393.598	
ANTIFREEZE	80.372	53.500
BIO-BASED LUBRICANTS	26.312	
BIODIESEL (B100)	72.733	
ULTRA-LOW SULFUR DIESEL	10.440.669	
FLEXIBLE FUEL VEHICLES	935.164	
HYBRID VEHICLES	511.044	
TIRE RETREADING	339.382	340.000
AIR FILTERS	2.038	1.000
Sub-Total:	12.801.312	394.500
Total Dollars:	17.688.642	932.000

**Tabella 2. 2 – Acquisti e risparmi col programma EPP in King County
(rielaborazione dati Annual Report 2004, King County)**

I risparmi più consistenti si sono avuti con l'acquisto di:

- *toner cartridges*: i toner ricaricati per le stampanti laser, che oltre a garantire prestazioni identiche hanno un costo pari alla metà di quelli nuovi;
- *compost*: il compost derivante da rifiuti solidi ed organici;
- *shredded wood*: listelli di legno ottenuto dal recupero dai rifiuti;
- *hydrostripping services*: metodi di idro-sverniciatura dei segnali stradali in alluminio, col riutilizzo dell'acqua adoperata;
- *antifreeze*: antigelo a base di glicol etilico riciclato e concentrato (30.000 galloni³², di cui 17.000 sono stati restituiti dopo l'uso per il riciclo);
- *tire retreading*: ricostruzione del battistrada dei pneumatici (il costo della ricostruzione è pari alla metà di quello che si avrebbe acquistando pneumatici nuovi);
- *air filters*: i filtri d'aria vengono ripuliti da un'azienda locale con un metodo di pulitura ad ultrasuoni che ne aumenta la durata.

Negli USA vi sono molte altre situazioni in cui le pratiche di EPP sono state applicate con successo ma non bisogna dimenticare che nella maggior parte degli Stati e delle Amministrazioni Pubbliche, così come in Europa ed in Italia, permane un uso conservatore e poco "ambientalmente preferibile" delle politiche di acquisto.

*"In North America, green purchasing is a well established topic that benefits from the active contribution of a number of very capable stakeholders. The exploitation of its full potential, though, is still pending"*³³.

32 Un gallone americano corrisponde a 3,78 litri; 30.000 galloni corrispondono a 113.400 litri.

33 "In Nord America, gli acquisti verdi sono un argomento di importanza riconosciuta che gode del contributo attivo di un consistente numero di interessati. Ma lo sfruttamento di tutto il suo potenziale non è ancora avvenuto. *The world buys green; International Survey on National Green Procurement Practices*, ICLEI 2001.

3. IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN EUROPA

Nel primo capitolo abbiamo già fornito qualche elemento sulla situazione europea. In questo capitolo analizzeremo più in dettaglio sia le norme comunitarie che stanno alla base dei sistemi di Green Public Procurement obbligatori e volontari, sia alcune realtà europee dove i sistemi di acquisti ambientalmente preferibili sono stati attuati e monitorati, riservando il capitolo successivo ai casi italiani.

3.1 Il quadro normativo

Le fonti comunitarie fondamentali per il GPP sono tre:

- la Comunicazione Interpretativa della Commissione delle Comunità Europee [COM(2001)274] "Il diritto comunitario negli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici";
- la Sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea "Concordia" del 17 settembre 2002 (procedimento C-513/99);
- 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 forniture e di servizi.

3.1.1 La Comunicazione Interpretativa COM(2001)274

La Comunicazione Interpretativa COM(2001)274 viene predisposta dalla Commissione delle Comunità Europee per fornire chiarimenti agli enti aggiudicatori sulle "[...] possibilità di tener conto delle considerazioni ambientali negli appalti pubblici offerte dalla legislazione vigente in materia", come abbiamo visto in dettaglio nel primo capitolo, paragrafo 1.2.3.

3.1.2 La Sentenza "Concordia"

Nel settembre 1997 l'Ufficio di Approvvigionamento del Comune di Helsinki indice una gara di appalto per la gestione della rete di autobus urbani; l'appalto sarebbe stato aggu-

dicato all'impresa autrice dell'offerta economicamente più vantaggiosa per la città, sulla base di tre categorie di criteri: il prezzo complessivo della gestione (massimo 86 punti), la qualità del materiale (massimo 10 punti attribuiti all'uso di autobus con un livello di emissione di ossido di azoto inferiore ai 4 g/kWh e con un livello sonoro inferiore ai 77 db) e la gestione qualitativa ed ambientale da parte dell'imprenditore. Tra le varie offerte pervenute si sono distinte quelle dell'HKL (l'azienda di trasporti del Comune di Helsinki) e la società svedese Concordia; la HKL ha vinto l'appalto con 92,69 punti (85,75 punti per il prezzo e 2,94 per la qualità del materiale), mentre la Concordia è arrivata seconda con 88,56 punti (86 punti per il prezzo e -1,44 per la qualità del materiale). La società svedese ha presentato dunque ricorso sostenendo che l'attribuzione di punti supplementari per le ridotte emissioni di azoto e per il livello sonoro inferiore a un determinato limite è parziale e discriminatoria, in quanto tali requisiti erano in possesso solo degli autobus dell'HKL; il ricorso viene respinto e la società si rivolge alla Corte affermando inoltre che, ed è questa la parte che maggiormente ci interessa, "[...] nell'ambito di valutazione delle offerte non sarebbe possibile tener conto di questi fattori ecologici che non hanno alcun rapporto diretto con l'oggetto dell'appalto" (paragrafo 30). La Corte ha così giudicato che "[...] quando, nell'ambito di un appalto pubblico relativo alla prestazione di servizi di trasporti urbani mediante autobus, decide di attribuire un appalto all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, l'amministrazione aggiudicatrice può prendere in considerazione criteri ecologici, quali il livello di emissioni di ossido di azoto o il livello sonoro degli autobus, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano alla detta amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara e rispettino tutti i principi fondamentali del diritto comunitario e, in particolare, il principio di non discriminazione" (paragrafo 69). In ogni caso la Corte impone dei limiti alla possibilità di includere un criterio di carattere ecologico tra i criteri di attribuzione di un appalto:

- "[...] i criteri di attribuzione [...] devono [...] essere collegati all'oggetto dell'appalto" (paragrafo 59);
- non possono attribuire all'amministrazione aggiudicatrice "un'incondizionata libertà di scelta" (paragrafo 61);
- "[...] l'applicazione dei criteri adottati per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa deve aver luogo nel rispetto di tutte le norme procedurali della direttiva 92/50 e [...] delle sue disposizioni in materia di pubblicità"; dunque "[...] tutti i criteri

di tale tipo devono essere espressamente menzionati nel capitolato d'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" (paragrafo 62);

- "[...] siffatti criteri devono rispettare tutti i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione [...]" (paragrafo 63).

Inoltre la Corte dichiara 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" (paragrafo 86).

3.1.3 La Direttiva 2004/18/CE

Nella Direttiva 2004/18/CE vengono riprese ed ufficializzate alcune considerazioni sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici già contenute nella Comunicazione Interpretativa del 2001, in particolare per quanto riguarda l'inserimento di criteri ambientali. Infatti, nelle considerazioni iniziali, il Parlamento Europeo ed il Consiglio affermano che la direttiva "[...] chiarisce le possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro *in materia ambientale e sociale* [...]" (1) e "[...] 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" (5); al punto (6) sottolinea inoltre che "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".

Nei diversi articoli vengono evidenziate le stesse possibilità di inserimento dei criteri ambientali viste nella Comunicazione Interpretativa:

- **Specifiche tecniche:** "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: [...] in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere *caratteristiche ambientali*" (art. 23, comma 3); "le amministrazioni aggiudicatrici, quando prescrivono caratteristiche

ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali [...] possono utilizzare le 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; [...];
- 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" (comma 6, art. 23).

- **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. 26). "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 *tutela dell'ambiente* [...] 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" (comma 1, art. 27).
- **Criteri di selezione qualitativa, capacità tecniche e professionali:** "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 [...]" (comma 2, art. 48).

- **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 equi-valenti 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" (art. 50).
- **Aggiudicazione dell'appalto:** "i criteri sui quali si basano le amministrazioni aggiudicatrici per aggiudicare gli appalti pubblici sono:
 - 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
 - esclusivamente il prezzo più basso" (comma 1, art. 53).

3.1.4 Altri riferimenti sovranazionali

Nella "Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement" (OCSE, 23/01/2002) il Consiglio dell'OECD³⁴:

- "Recommends that Member countries take greater account of environmental considerations in public procurement of products and services [...], in order to

34 L'OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) è un'organizzazione con più di trenta stati membri che promuove politiche volte a: "a) realizzare la massima espansione possibile dell'economia e dell'occupazione e un miglioramento del tenore di vita nei Paesi membri, mantenendo la stabilità finanziaria, contribuendo così allo sviluppo dell'economia mondiale; b) contribuire ad una sana espansione economica nei Paesi membri e non membri, in via di sviluppo economico; c) contribuire all'espansione del commercio mondiale su una base multilaterale e non discriminatoria conformemente agli obblighi internazionali" (art. 1, Convenzione OCSE).

improve the environmental performance of public procurement, and thereby promote continuous improvement in the environmental performance of products and services".

- Raccomanda lo sviluppo di *"greener public purchasing policies in ways which are consistent with Member countries' competition and other relevant national policies, and with their international obligations and commitments"* e di *"concrete steps to ensure the incorporation of environmental criteria into public procurement of products and services including, where appropriate, environmental impacts throughout the lifecycle, while ensuring that transparency, non discrimination and competition are preserved"*, suggeriti poi nel seguito della raccomandazione.
- Invita l'*Environment Policy Committee* a supportare gli sforzi degli stati membri fornendo ad esempio informazioni sulle *best practices* adottate e sullo sviluppo di indicatori appropriati, e monitorando, valutando e rapportando al Consiglio gli sviluppi del GPP e gli eventuali ostacoli alla sua applicazione.

Nella Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea³⁵ si afferma: "Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile" (art. 6).

Nella Decisione n. 1600/2002/CE del 22.7.2002 che istituisce il Sesto Programma Comunitario di Azione in Materia di Ambiente all'articolo 3 (comma 6), "approcci strategici per la realizzazione degli obiettivi ambientali", si afferma che "[...] è necessario [...] promuovere una politica di appalti pubblici 'verdi' che consenta di tener conto delle caratteristiche ambientali e di integrare eventualmente nelle procedure di appalto considerazioni ambientali inerenti al ciclo di vita, compresa la fase della produzione, nel rispetto delle regole comunitarie di concorrenza e del mercato interno, attraverso linee guida sulle buone prassi e avviando un riesame degli appalti verdi all'interno delle istituzioni comunitarie".

35 G.U.C.E. C325/42 del 24.12.2002.

3.1.5 Differenze legislative nazionali nel campo degli acquisti verdi

Le direttive comunitarie e le altre fonti sovranazionali definiscono un quadro generale per le politiche di GPP, lasciando comunque alla legislazione nazionale la possibilità ed il compito di regolare in maniera più dettagliata le procedure di acquisto ambientalmente preferibili; per questo motivo possiamo trovare differenze normative tra i diversi Stati europei, che rispecchiano l'interessamento da parte della Pubblica Amministrazione nei confronti della tematica: ne è un esempio il fatto che in paesi come la Danimarca, la Germania e l'Austria gli acquisti verdi siano legalmente richiesti mentre in altri, come Italia, Francia, Inghilterra e Svezia, siano semplicemente permessi a discrezione dell'ente aggiudicatore.

Aspects of national legislation in nine European countries	Greener purchasing is			The environmental criteria is		Prevailing criteria for tender evaluation			
	Legally required	Advised	Allowed	A selection criteria	Part of the technical specifications	Autonomy of municipality in choice	Env criteria have same weight as others	Functional need of the product	Economic efficiency of the product
Denmark	X			X			X		
Germany	X			X					X
The Netherlands		X		X					
France			X		X			X	
United Kingdom			X	X	X	X			
Sweden		X		X	X	X	X	X	X
Austria	X				X	X			
Finland			X	X		X			
Italy			X	X	X	X			

Tabella 3.1 – Differenze legislative nazionali nel campo degli acquisti verdi (tratto da ICLEI – *Green Purchasing good practice guide*, Friburgo 2000)

Nella Tabella 3.1 vengono illustrate le principali differenze nella legislazione di alcuni Stati Membri dell'Unione Europea:

- gli acquisti verdi possono essere legalmente richiesti, consigliati o permessi;
- i criteri ambientali possono essere una selezione di criteri, parte delle specifiche tecniche o essere scelti autonomamente dall'ente;
- i criteri ambientali prevalenti per la valutazione delle offerte possono essere scelti autonomamente dall'ente aggiudicatore, o avere lo stesso peso degli altri criteri considerati, o dipendere dalle esigenze funzionali del prodotto o dalla sua efficienza economica.

3.2 Alcuni esempi

In Europa vi sono numerosi casi di enti locali che, negli ultimi anni, hanno avviato pratiche di acquisti ambientalmente preferibili, anche se spesso l'azione non è concertata nel territorio e vi sono forti differenze di applicazione tra una zona e l'altra. Vedremo adesso il caso di Stoccarda (Germania) e di Kolding (Danimarca), le due realtà europee che sono state maggiormente studiate e monitorate sia dalle stesse amministrazioni comunali sia da altre associazioni super partes (come l'ICLEI) che garantiscono l'oggettività delle rilevazioni e delle considerazioni.

Finiremo il capitolo accennando all'iniziativa lanciata a livello europeo dall'ICLEI, il BIG-Net.

3.2.1 Stoccarda

Stoccarda è la capitale dello stato tedesco Baden-Württemberg e conta circa 590.000 abitanti; per l'analisi dell'applicazione delle pratiche di Green Public Procurement ci siamo avvalsi del documento "*Stuttgart Green Purchasing Status Report*" (ICLEI, 2002).

Nella città tedesca i prodotti ed i servizi comuni a tutti gli uffici comunali vengono acquistati da un dipartimento acquisti centrale ("*Hauptamt*"), che si occupa dunque di articoli come carta, materiale per l'ufficio, prodotti e servizi per la pulizia, arredamento, attrezzature informatiche, materiale per la cucina e per i servizi igienici; ciascun dipartimento si occupa invece dell'acquisto dei beni specifici di cui necessita tramite un'unità acquisti interna. A partire dal 1995, il consiglio comunale impone a tutti i dipartimenti l'obbligo di far riferimento, in tutti i loro processi, a considerazioni di tipo ambientale, e di acquistare ed utilizzare, dove possibile, prodotti e servizi "*environmentally friendly*"; i dipendenti ricevono un'informazione continua sulle tematiche ambientali e nei processi d'acquisto

vengono integrati criteri e requisiti ambientali, anche se in realtà manca un vero e proprio coordinamento a livello centrale e non viene svolto un serio controllo sulla loro effettiva applicazione.

Per ovviare a queste mancanze, nell'ambito del progetto RELIEF (v. nota 24, Capitolo 2), sono stati monitorati gli acquisti ambientalmente preferibili dei diversi dipartimenti per 18 categorie di prodotti (Tabella 3.2). Utilizzando i dati del progetto possiamo notare come circa l'80% della spesa annuale per prodotti ambientalmente preferibili sia generata dalla costruzione di nuovi edifici e dal rinnovo di quelli più datati; bisogna però considerare che all'interno di questi importi vengono inclusi anche il costo del lavoro e sub-categorie di prodotti che non possono essere considerati "verdi", e che contribuiscono alla cifra in maniera molto rilevante.

Escludendo la parte di spesa relativa agli edifici l'ammontare della spesa effettuata con metodi di GPP è pari a più di 53 milioni di euro, di cui il 57% destinata alla categoria *Energy*, il 15% a *IT Equipment*, il 10% a *Lorries and fuel* (il rimanente si divide per le altre categorie).

Analizziamo allora le tre categorie di prodotti che assorbono una spesa maggiore:

- *IT equipment*: con questo termine si intendono tutti i dispositivi che servono a determinare, archiviare, riprodurre e diffondere informazioni come PC, stampanti, scanner, telefoni, fax e fotocopiatrici; le specifiche di prodotto utilizzate per la scelta di queste apparecchiature sono principalmente cinque:
 - i dispositivi in stand-by con poco bisogno di poca energia;
 - i dispositivi se non usati entrano in modalità di risparmio energetico;
 - fotocopiatrici e stampanti in grado di stampare fronte-retro;
 - i dispositivi sono formati da componenti facilmente separabili (per facilitarne il riciclaggio alla fine del loro ciclo di vita);
 - i dispositivi, una volta finito il loro ciclo di vita, vengono recuperati dal produttore.
- L'uso di queste cinque specifiche permette la selezione di apparecchiature con un ridotto consumo di energia (garantito da etichette ambientali), un ridotto consumo di carta e un ridotto am-montare di rifiuti non riciclabili alla fine del loro ciclo di vita.

PRODUCT GROUP	DESCRIPTION	YEARLY SPENDING ¹ (K-EURO)
PAPER	<i>Graphic paper: writing, copy and print paper, writing pads, post-it, envelops, files and filing systems, packaging paper</i>	464
OFFICE MATERIAL	<i>Pens, pencils, markers, highlighters, plastic sheet material (transparencies), folders, boxes, ring-binders, correcting fluid</i>	1.699
FURNITURE	<i>Desk, chairs, tables, shelves, cabinets for offices and schools</i>	2.390
LIGHTING	<i>Floor and table lamps, light sources and lamp fixtures, indoor and outdoor lighting</i>	118
IT EQUIPMENT	<i>Computers, fax-machines, copy machines, scanners, screens, printers, phones, phone systems</i>	8.104
WHITE GOODS	<i>Refrigerators, freezers, dish-washers, cookers, ovens</i>	102
CLEANING PRODUCTS	<i>Cleaning material (devices, cloth) and agents (all purpose, washing powder, window cleaning liquid, floor polish)</i>	155
SANITARY AND WATER HEATER	<i>Toilets, sinks, showers, water heaters</i>	2.352
TOILET PAPER, NAPKINS, HAND-DRYING	<i>Paper used for sanitary means or to dry hands</i>	106
FOOD FOR CANTEENS	<i>Meals served in schools' and administrations' canteens</i>	307
PRINTING	<i>Advertisements, leaflets</i>	631
NEW BUILDINGS	<i>Newly built premises</i>	52.097
RENOVATING BUILDINGS	<i>Replacement of some of the buildings' components by new ones (inside and outside)</i>	44.686
FLOOR COVERINGS	<i>Material used to cover floors</i>	874
ENERGY	<i>Electricity, heating, gas</i>	29.875
PERSON TRANSPORT	<i>Transport of specific citizens or employees purchased by local authority (vehicles under 2800 kg) and fuel</i>	1.164
LORRIES AND FUEL	<i>Vehicles > 3500 kg, usually used to transport waste or as street cleaning or winter service vehicles</i>	5.119
PEST MANAGEMENT	<i>Ways to fight against a pest (too high number of undesired plants, diseases, insects, animals)</i>	12
TOTAL		150.255

Tabella 3. 2 – Spesa annuale per categoria di prodotti "ambientalmente preferibili prevista per l'anno 2000 (rielaborazione dati ICLEI 2002)

¹ Le cifre si basano sul budget prospettato per il 2000.

- *Energy*: in questa categoria vengono considerati i consumi per elettricità e riscaldamento; la città di Stoccarda utilizza per il riscaldamento delle sue strutture dispositivi a gas naturale e ha avviato negli ultimi anni un programma di risparmio energetico con l'utilizzo di strutture maggiormente isolate (costruite secondo parametri di "energy saving") e con l'adozione di comportamenti "energy conscious".
- *Lorries and fuel*: nell'acquistare autocarri (per il trasporto dei rifiuti, la pulizia delle strade, il trasporto dei materiali, ecc.) vengono considerati i seguenti criteri ambientali:
 - ridotte emissioni sonore;
 - l'uso di pneumatici ricostruiti;
 - l'uso di olio per motore riciclato;
 - l'uso di motori a gas naturale.

Sempre nell'ambito del progetto RELIEF sono stati individuati gli ostacoli e le difficoltà che la città ha incontrato nell'applicare criteri ambientali all'interno dei processi di Public Procurement; ecco gli ostacoli maggiori individuati tramite un questionario somministrato agli operatori delle diverse unità addette agli acquisti:

- *"there are different views at several decision levels of [...] local authority concerning the inclusion of environmental criteria in the field of public procurement; [...]"*
- *higher demand for environmentally friendly product and services alternatives by users within the local authority is a premise for more environmental procurement; [...]"*
- *it is difficult to identify environmentally friendly products and services within the procurement market; [...]"*
- *the inclusion of environmental criteria in procurement decisions causes additional work;*
- *many users have prejudices concerning environmentally friendly product and services alternatives; [...]"*
- *follow-up costs (e. g. energy, disposal costs) are not included in procurement decisions";*
- la complessità delle leggi, gli ostacoli del processo amministrativo, il costo superiore dei prodotti e la loro "bassa funzionalità".

Nel campo degli acquisti verdi la città di Stoccarda è all'avanguardia rispetto alla media europea ma anche nei suoi processi di acquisto vi sono, per alcune categorie di prodotti,

delle lacune per cui non vengono considerati criteri ambientali (come nel caso del cibo per le mense); questa situazione può essere talvolta provocata da una mancanza di informazione ma soprattutto il problema maggiore risiede nel fatto che le pratiche di GPP dipendono in larga parte dalla volontà della singola unità addetta agli acquisti.

3.2.2, Kolding

La cittadina danese di Kolding (circa 60.000 abitanti) spende ogni anno per l'acquisto di beni e servizi una cifra pari a circa 130 milioni di euro; per studiare l'utilizzo delle pratiche di GPP da parte dell'amministrazione comunale ho adoperato il "*Green Purchasing Status Report. Municipality of Kolding*" del 2002 realizzato dallo stesso Comune per il progetto RELIEF.

Nella cittadina danese tutti gli acquisti dell'amministrazione sono coordinati da un Dipartimento Acquisti centrale, al cui fianco operano *working groups*, dedicati a ciascuna categoria di prodotto, col compito di definire i requisiti che devono soddisfare prodotto e fornitore; prima di preparare tutti i documenti dell'appalto viene sempre mandata una specifica al Dipartimento Ambiente che individua i requisiti ambientali da rispettare. Per i prodotti di maggior consumo esiste un *framework agreement* e in questo caso la selezione dei fornitori si articola in due fasi diverse: una prima fase in cui possono partecipare tutti gli interessati e in cui vengono selezionati i potenziali vincitori dell'appalto, in base a criteri come la capacità economico-finanziaria, la gestione ambientale e l'affidabilità; gli offerenti che passano questo primo screening sono sottoposti quindi alla vera e propria selezione che aggiudica l'appalto. Dal 1998 in questa seconda fase, con l'approvazione del *Municipality Plan 1998-2009*, sono stati inseriti dei criteri ambientali, integrati nella valutazione tramite "questionari ambientali" relativi al processo produttivo e al prodotto offerto dai diversi concorrenti; i questionari ambientali contengono differenti tipi di domande, riguardanti ad esempio l'uso da parte dell'impresa concorrente di un sistema di *environment management*, la presenza di sostanze nocive e la percentuale di materiali riciclati o riciclabili contenuti nel prodotto, l'imballaggio utilizzato, ecc.. Un esempio di questionario ambientale per fotocopiatrici, stampanti e fax è fornito nell'Allegato C, mentre nell'Allegato D si può comprendere come i risultati del questionario possano influenzare (e in che percentuale) l'esito della gara d'appalto.

Nel caso di Kolding l'esempio più interessante per quanto concerne le pratiche di Green Public Procurement riguarda le politiche di acquisto adottate per i prodotti dei "contratti quadro", anche se la spesa per questi ammonta solamente a 7,15 milioni di euro rispetto

ai 131,5 milioni del totale degli acquisti (poco più del 5%); di questi 7,15 milioni di euro 4,40 milioni sono stati spesi per prodotti ambientalmente preferibili (più del 60%). Le categorie di prodotti appartenenti a questi accordi sono elencate nella [Tabella 3.3](#), in cui viene indicato a fianco l'ammontare in euro dei prodotti "verdi" acquistati.

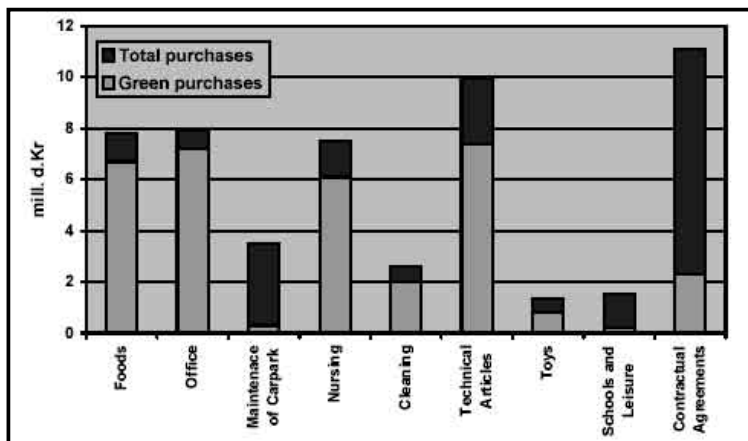


Grafico 3.1 – Distribuzione della spesa per prodotti contenuti nei “contratti quadro” e ammontare dei “prodotti verdi” nel 2000 (Kolding Kommune, 2002)

Con un breve resoconto delle diverse categorie possiamo vedere che:

- vengono acquistati alimenti biologici per le mense e per le case di riposo;
- viene accordata preferenza per prodotti per la pulizia con un basso contenuto di sostanze nocive e con a monte un processo produttivo con basse emissioni inquinanti;
- per i prodotti elettronici (*it-equipment*) e tecnici si controlla la presenza al loro interno di materiali pericolosi per la salute umana, il consumo di energia;
- nei mobili per l'ufficio viene considerato l'utilizzo di materiali riciclabili, la presenza di materiali pericolosi per la salute umana e l'adesione da parte del produttore ad un sistema di certificazione ambientale come l'EMAS o l'ISO 14001;
- per il materiale di cancelleria vengono considerati numerosi criteri molto diversi tra loro a causa della forte eterogeneità dei prodotti; tra questi i più importanti sono la per-centuale di materiale riciclato utilizzato per la produzione (es. nella carta) e l'imbal-laggio utilizzato per la consegna del materiale.

FRAMEWORK AGREEMENTS	PURCHASES (IN MIO EURO)	
	TOTAL	GREEN
FOODS TOTAL	1,04	0,90
- colonial, diaries	0,61	0,61
- meat	0,23	0,23
- kitchen machines	0,13	0,07
- beer, soft drinks, wine, the and coffee	0,08	0
OFFICE TOTAL	1,06	0,97
- copy and print paper	0,11	0,11
- pens, pencils, markers, folders, plastic sheets, ect.	0,28	0,28
- forms, envelopes, pre-printed paper, service of printers	0,26	0,16
- furniture	0,34	0,34
- copy machines, printers and faxes	0,08	0,08
MAINTENANCE OF CAR PARK	0,47	0,05
- tires		
- motor oils		
- spare parts		
NURSING TOTAL	1,0	0,82
- nursing equipments		
- personal aids		
- diapers		
- medicine		
CLEANING TOTAL	0,35	0,27
- cleaning agents	0,24	0,24
- wipe papers	0,03	0,03
- vacuum cleaners	0,08	0
CONTRACTUAL AGREEMENTS	1,49	0,31
- car rental		
- travels by train and plane		
- accommodations		
- pharmacy		
- library books		
- nursing of plants		
- bus transportation of outings	0,31	0,31
- pest management	0,04	
TECHNICAL ARTICLES	1,34	0,99
- timber merchandises		
- carpets and curtains		
- tools		
- gloves, boots and overalls		
TOYS	0,18	0,11
SCHOOLS AND LEISURE	0,20	0,03
- books		
- occupational materials		
TOTAL	7,15	4,40

Tabella 3. 3 – Ammontare in milioni di euro degli acquisti dei prodotti compresi nei Framework Agreements, "verdi" e non, nel 2000

Nel 2001 la città di Kolding è riuscita ad inserire criteri ecologici in tutti i contratti quadro per le forniture di prodotti e ha cominciato ad usare la stessa metodologia dei questionari ambientali anche nell'acquisizione di servizi (a partire dalla progettazione di opere pubbliche), che assorbono più del 75% della spesa annuale per beni e servizi della municipalità.

3.2.3 The BIG-Net (*Buy It Green*)

Per concludere il capitolo è doveroso citare BIG-Net "*Buy It Green*" (la Rete Europea dei Responsabili Comunali per gli Acquisti Verdi), un'iniziativa avviata da ICLEI nel 1998 all'in-terno di un programma per la diffusione degli acquisti sostenibili (*Sustainable Procurement*).

Lo scopo principale della BIG-Net è quello di permettere lo scambio di informazioni tra gli enti che hanno già implementato un sistema di GPP e gli enti che devono ancora cominciare o trovano difficoltà nel farlo; con quest'iniziativa si è cercato di risolvere il problema principale riscontrato nell'indagine ICLEI di cui al capitolo 1 (paragrafo 1.3.2), "*the lack of environmental knowledge and how to develop environmental criteria*", fornendo materiale informativo scritto e scambi informativi con le città "pioniere" del GPP (due dei possibili strumenti individuati dallo studio ICLEI per favorire lo sviluppo degli acquisti verdi).

Almada, Portugal
Amarousion, Greece
Barcelona, Province, Spain
Bergstraße, County, Germany
Bourgas, Bulgaria
Bottrop, Germany
Espoo, Finland
Ferrara, Italy
Firenze, Italy
Göteborg, Sweden
Hannover, Germany
Heidelberg, Germany
Helsinki, Finland
Kirklees, United Kingdom
København, Denmark
Kolding, Denmark, Chair
Kukes, Albania
Leicester, United Kingdom
Malmö, Sweden
Miskolc, Hungary
Norwich, United Kingdom
Barcelona, City, Spain
Odense, Denmark
Rotterdam, Netherlands
Rostock, Germany
Rouen, France
Stockholm, Sweden
Suffolk County, United Kingdom
Torino, Italy
Uldingen, Germany
Vitoria-Gasteiz, Spain



Figura 3.1 – “Buy It Green” – Network of Municipal Purchasers in Europe (BIG-Net)

4. IL GREEN PUBLIC PROCUREMENT IN ITALIA

Prima di illustrare le norme che regolano le attività di Green Public Procurement in Italia è opportuno richiamare la dimensione degli acquisti pubblici. Analizzando i dati Istat sui Conti Economici Nazionali 2002-2004 (Tabella 4.1) si evince che la spesa delle Amministrazioni Pubbliche incide sul PIL per un 19,25% (nel 1998 l'incidenza era di circa il 17%).

Aggregati	Valori a prezzi correnti	Variazioni % 2004 su 2003	Valori a prezzi costanti Eurolire 1995	Variazioni % 2004 su 2003
Prodotto interno lordo	1.351.328	3,9	1.052.308	1,2
Importazioni di beni e servizi (fob)	348.997	6,3	297.470	2,5
Consumi finali nazionali	1.072.633	3,1	826.889	0,9
- Spesa delle famiglie	806.554	3,2	633.815	1,0
- Spesa delle AaPp	260.063	2,8	187.830	0,6
- Spesa delle Isp	6.016	4,5	5.245	3,2
Investimenti fissi lordi	262.909	5,3	216.267	2,1
Variazione delle scorte e oggetti di valore	4.804	-	4.872	-
Esportazioni di beni e servizi (fob)	359.979	7,1	301.750	3,2

Tabella 4. 1 – Conto economico delle risorse e degli impieghi anno 2004 (milioni di €) (ISTAT, 2005)

Col termine Amministrazione Pubblica si intendono principalmente tre categorie di soggetti:

- le Amministrazioni centrali (i Ministeri, gli organi costituzionali e gli enti centrali come ANAS, CNR, Coni, ENEA, ISTAT, ecc.);
- le Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, ASL, Università, ecc.);
- gli enti di previdenza (INPS, INAIL, ecc.).

La spesa delle Amministrazioni centrali può essere distinta in 4 macro aree che si distinguono in base al numero di Ministeri che effettuano l'acquisto e al tipo di fornitori che possono soddisfare la domanda (Fig. 4.1):

SEGMENTAZIONE DELLA SPESA DEL SETTORE STATALE
(SPESA TOTALE 12.500 MILIONI DI €)

MERCATO CONCENTRATO	<div><div><ul style="list-style-type: none">- ARMAMENTI- BANCA D'ITALIA- POLIGRAFICO- CASERMAGGIO- AGGI E RISCOSSIONI</div><div>}</div><div>6.500</div></div>	<div><div><ul style="list-style-type: none">- POSTALI E TELEGRAFICHE- TELECOMUNICAZIONI- ENERGIA ELETTRICA- ACQUA- GAS- MEZZI DI TRASPORTO</div><div>}</div><div>1.250</div></div>	MERCATO CONCENTRATO: pochi fornitori su scala nazionale MERCATO DISPERSO: numerosi fornitori su scala nazionale MERCATO LOCALE: presenza di soli fornitori locali
MERCATO DISPERSO			SPESA SPECIFICA: di uno o due Ministeri SPESA COMUNE: più Ministeri
MERCATO LOCALE	<div><div><ul style="list-style-type: none">- ALIMENTI- VESTIARIO- CALZATURE</div><div>}</div><div>750</div></div>	<div><div><ul style="list-style-type: none">- ARREDI- CANCELLERIA- MACCHINE DA UFFICIO- SERVIZI MECCANOGRAPHICI ED ELETTRONICI</div><div>}</div><div>1.000</div></div>	ALTRE SPESE: 2.000 MILIONI - RUOLI DI SPESA FISSA - CONTABILITÀ SPECIALE - ALTRI MINISTERI
		<div><div><ul style="list-style-type: none">- FITTI- PULIZIE- MANUTENZIONI</div><div>}</div><div>1.000</div></div>	Il dato è elaborato in base ai pagamenti nell'anno '98 e verificato sulla base delle analisi compiute sui mandati informatici di pagamento e sugli ordini di accreditamento 1999
SPESA SPECIFICA		SPESA COMUNE	

Figura 4.1 – Elaborazioni Consip sulla spesa statale

La domanda aggregata di acquisto da parte delle Amministrazioni Centrali può essere effettuata principalmente nell'ambito della spesa comune (3.250 milioni di euro nel 1998), e proprio per sfruttare tale potenziale, con la legge finanziaria 2000 (l. n. 488 del 23 dicembre 1999, art. 26) viene istituita la Consip S.p.A (società interamente controllata dal ministero dell'Economia e delle Finanze), per un "progetto di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi" della Pubblica Amministrazione. A tale società viene quindi affidata "l'assistenza nella pianificazione e nel monitoraggio dei fabbisogni di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, la gestione delle procedure per la conclusione delle convenzioni, nonché la realizzazione e la gestione del sistema di controllo e verifica dell'esecuzione delle convenzioni medesime, anche attraverso soluzioni organizzative, servizi informatici, telematici e logistici"³⁶. Con la Finanziaria del 2003 anche le Amministrazioni locali possono aderire al sistema di convenzioni della Consip, e sono comunque tenute ad adottare i prezzi delle convenzioni per le Amministrazioni statali come base d'asta al ribasso.

Le Pubbliche Amministrazioni possono comunque stipulare ogni tipo di contratto senza

36 La Consip analizza il mercato di riferimento dei beni e servizi che vengono acquistati da tutte le Pubbliche Amministrazioni, delinea le strategie di acquisto, seleziona i fornitori e stipula delle convenzioni attraverso le quali le Amministrazioni in autonomia possono effettuare i loro acquisti (gli acquisti vengono effettuati on line attraverso il sito www.acquistinretepa.it dove, attraverso un catalogo consultabile, vengono effettuati gli ordinativi direttamente al fornitore selezionato dalla società).

fare ricorso alle convenzioni Consip purché il costo e le prestazioni ivi previste siano uguali o inferiori a quelli stabiliti dalle stesse convenzioni, se presenti.

4.1 Il quadro normativo

Premesso che l'Italia, come membro dell'Unione Europea, deve sottostare alle direttive comunitarie già illustrate nel capitolo precedente, si possono individuare a livello nazionale delle norme che istituiscono per le Amministrazioni Pubbliche veri e propri sistemi obbligatori di Green Public Procurement.

4.1.2 I sistemi obbligatori di GPP in Italia

Il **Decreto Legislativo 22/1997** (riguardante rifiuti, rifiuti pericolosi, imballaggi e rifiuti di imballaggio) indica nell'art. 3, tra le iniziative che devono essere attuate dalle pubbliche amministrazioni per "[...] favorire la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti [...]", "[...] la determinazione di condizioni di appalto che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti [...]". Inoltre, l'art. 4 stabilisce che "ai fini di una corretta gestione dei rifiuti le autorità competenti favoriscono la riduzione dello smaltimento finale dei rifiuti attraverso: [...] l'adozione di misure economiche e la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi [...]". Nell'art. 19 al comma 4 viene poi stabilito che "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto le regioni emanano norme affinché gli uffici pubblici coprano il fabbisogno annuale di carta con una quota di carta riciclata pari almeno al 40% del fabbisogno stesso".

Nel **Decreto Interministeriale del 27 marzo 1998** (sulla mobilità sostenibile nelle aree urbane) all'art. 5 si impone 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 autoveicoli elettrici, ibridi, o con alimentazione a gas naturale, a GPL, con carburanti alternativi con pari livello di emissioni, dotati di dispositivo per l'abbattimento delle emissioni inquinanti, nelle seguenti percentuali ed entro i tempi sottoindicati:

- entro il 31 dicembre 1998 nella misura del 5%;

- entro il 31 dicembre 1999 nella misura del 10%;
- entro il 31 dicembre 2000 nella misura del 20%;
- entro il 31 dicembre 2001 nella misura del 30%;
- entro il 31 dicembre 2002 nella misura del 40%;
- entro il 31 dicembre 2003 nella misura del 50%".

Con la **Legge Finanziaria del 2002** all'art. 52 comma 14 viene stabilito che "per 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 di servizi pubblici e dei servizi di pubblica utilità, pubblici e privati, nell'acquisto di pneumatici di ricambio per le loro flotte di autovetture e di autoveicoli commerciali ed industriali, riservano una quota all'acquisto di pneumatici ricostruiti, pari ad almeno il 20 per cento del totale".

Il **Decreto Ministeriale 203/2003** "individua regole e definizioni affinché le regioni adottino disposizioni, destinate agli enti pubblici ed alle società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi, che garantiscano che manufatti e beni realizzati con materiale riciclato coprano almeno il 30 per cento del fabbisogno annuale" (art. 1).

Con la **Legge n. 443 del 2001** viene stabilito che "[...] entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della [...] legge le regioni emanano norme affinché gli uffici pubblici coprano il fabbisogno annuale di manufatti in plastica con una quota di manufatti in plastica riciclata pari almeno al 40 per cento del fabbisogno stesso" (art. 16).

Nel documento "**Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia**", predisposto dal Ministero dell'Ambiente e del Territorio (2002), al paragrafo 365 viene inserito, tra i target e gli obiettivi relativi ai 5 anni successivi, il raggiungimento da parte delle Pubbliche Amministrazioni di almeno un 30% di beni acquistati rispondenti anche a requisiti ecologici; nel paragrafo 368 si afferma inoltre che per promuovere l'offerta "[...] occorre configurare il 'consumatore PA' come il primo acquirente e utilizzatore di beni a ridotto impatto (GPP). Ciò si traduce nella modifica dei capitolati di acquisto di beni e servizi da parte della PA, inserendo i requisiti ambientali senza contravvenire alle norme Comunitarie; la forma migliore è un sistema a punteggio che attribuisca uno specifico valore alle prestazioni ambientali di un prodotto, senza escludere automaticamente quelli che non hanno tali requisiti".

Ricapitolando, le Amministrazioni Pubbliche italiane dovrebbero:

- coprire il loro fabbisogno di carta con almeno il 40% di carta riciclata rispetto al fabbisogno totale (d. lgs. 22/1997, art. 19);
- acquistare autoveicoli delle categorie M1 e N1 “[...] elettrici, ibridi, o con alimentazione a gas naturale, a GPL, con carburanti alternativi con pari livello di emissioni, dotati di dispositivo per l’abbattimento delle emissioni inquinanti [...]” nel rinnovo annuale del parco autoveicolare, in una misura minima del 50% (d. m. 27/03/1998);
- acquistare pneumatici ricostruiti per almeno il 20% del totale (legge finanziaria 2002);
- acquistare manufatti e beni realizzati con materiale riciclato per almeno il 30% del fabbisogno totale (d. m. 203/2003);
- acquistare manufatti in plastica riciclata per una quota di almeno il 40% del fabbisogno totale di manufatti in plastica (l. n. 443/2001).

4.1.2 L'indagine Federambiente

Federambiente ha condotto un'indagine su un campione di otto imprese pubbliche di igiene urbana, localizzate quattro al Nord, due al Centro e due al Sud, per “[...] comprendere come esse si distribuiscono per macro settori di spesa e quale sia lo stato dell'arte rispetto alla possibile introduzione di criteri ambientali per i loro acquisti di beni e servizi” (Federambiente, 2003), e per verificare se e come sono stati attuati i sistemi obbligatori di GPP stabiliti dal d. m. 27 marzo 1998 (rinnovo del parco autoveicolare), dalla legge finanziaria del 2002 (pneumatici ricostruiti) e dal d. lgs. 22/1997 (carta riciclata). I risultati dell'indagine sono sintetizzati nella Tabella 4.2.

Dall'indagine emerge che tutte le imprese intervistate si stanno orientando verso l'uso di veicoli a basso impatto ambientale. Per quanto riguarda invece l'acquisto di pneumatici ricostruiti e di carta riciclata la situazione è molto meno positiva: solo due imprese dichiarano di rispettare la percentuale prevista dalla legge per l'uso dei pneumatici ricostruiti e solo una la percentuale di carta riciclata.

	D. M. 27/03/1998 (PARCO AUTOVEICOLARE)	FINANZIARIA 2002 (PNEUMATICI RICOSTRUITI)	D. LGS. 22/1997 (CARTA RICICLATA)
AZIENDE			
1. SUD	Ha indetto gare per acquistare autoveicoli motorizzazione Euro 3, sperimentazione Quaser (gasolio bianco Q8) e sta per partire con una convenzione	Non risponde	Uso corrente di carta riciclata (90-95%)
2. SUD	Ha due autoveicoli elettrici per la raccolta rifiuti in Centro Storico (sono stati riscontrati problemi nell'uso: rotture organi, sostituzioni)	Utilizza pneumatici ricostruiti non nelle percentuali previste dalla legge	Non utilizza carta riciclata perché la qualità del prodotto non è ritenuta confacente
3. NORD	Ha alcuni mezzi elettrici	Non risponde	Utilizza carta riciclata, non è in grado di dirne la percentuale
4. NORD	Si sta orientando verso veicoli ambientalizzati; recepimento pieno dello spirito della legge (ma senza osservarne le soglie); divisione ambiente certificata ISO 14000	Ha un contratto con possibilità acquisto sia nuovo sia rigenerato, si calcola un 35% di rigenerato	Carta riciclata utilizzata ma al di sotto del 40% (riscontrato pregiudizio negli utilizzatori)
5. NORD	Euro 3, quasi tutti i mezzi sono stati convertiti dal diesel normale al biodiesel, per i compattatori si sono orientati verso il metano	Non risponde	Non risponde
6. CENTRO	Da tre anni per i motocarri e i Daily si sono orientati su elettrico e metano	Non risponde	Non risponde
7. CENTRO	Da aprile 2002 tutti i mezzi a gasolio sono stati convertiti in gecam, hanno acquistato dei Piaggio porter elettrici	Non risponde	Non risponde
8. NORD	Autovetture civili: 21 tutte funzionanti a metano; mezzi commerciali: 104 di cui 26 elettrici; autocarri: 54 a gasolio e in acquisto 7 funzionanti a metano	Sui mezzi commerciali montano normalmente pneumatici ricoperti	Non risponde

Tabella 4. 2 – Tabella con i risultati dell'indagine Federambiente 2003 sulle imprese pubbliche di igiene urbana

4.1.3 La normativa regionale

Dopo aver richiamato le norme che a livello nazionale "impongono" sistemi di Green Public Procurement obbligatori a uffici pubblici, società a prevalente capitale pubblico e società di gestione dei servizi, in questo paragrafo tenteremo, avvalendoci del Manuale GPP realizzato dalla Provincia di Cremona nell'ambito del progetto GPPnet (vedi paragrafo 4.2.2), di offrire un quadro delle norme e dei regolamenti in materia di acquisti ambientalmente sostenibili sviluppati a livello regionale (Tabella 4.3).

Regione	Norma	Enti interessati	Tipologia dell'intervento
MATERIALI GENERICI			
LAZIO	L. 27/98	Regione	Utilizzo di materiali riciclati per una quota pari almeno al 15% nella realizzazione di lavori pubblici di interesse regionale.
VALLE D'AOSTA	L. 19/95	Vari	Promozione dell'uso di materiali lapidei riciclati.
ORGANICO			
LAZIO	L. 27/98	Enti Locali	Adozione di provvedimenti per soddisfare il fabbisogno di ammendanti organici per giardini pubblici con una quota pari ad almeno 80% di compost di qualità ricavato da frazione umida derivante da raccolta separata di rifiuti.
ABRUZZO	L. 83/00	Regione, Enti pubblici, anche economici	Utilizzo esclusivamente di contenitori e stoviglie in materiale biodegradabile avviabile al compostaggio o in alternativa materiali equivalenti dal punto di vista delle prestazioni ambientali per la somministrazione di alimenti-bevande nelle mense.
PLASTICA			
TOSCANA	L. 29/02	Regione, Province, Comuni, Istituti/Aziende soggette alla vigilanza di Regione, Province e Comuni	Utilizzo di una quota di materiale riciclato pari al 40%.

LAZIO	L. 27/98	Aziende produttrici di latte ed acque minerali con stabilimenti nel territorio regionale	Promozione ed incentivazione di sistemi "a rendere" con cauzione per liquidi alimentari e la sostituzione totale o parziale di contenitori riutilizzabili soggetti a cauzione.
		Enti Locali	Adozione di provvedimenti per: destinare una quota pari ad almeno il 40% della spesa per arredi di giardini pubblici all'acquisto di articoli prodotti con plastica riciclata; prevedere nei capitolati d'appalto per mense scolastiche clausole di preferenza per le ditte che non facciano uso di stoviglie monouso.
LOMBARDIA	L. 21/93	Regione, Enti ed Aziende da essa dipendenti	Acquisto, di norma, di materiale plastico proveniente da attività di recupero della plastica.
CARTA			
VENETO	L. 3/00	Enti pubblici (anche economici)	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 40%.
VALLE D'AOSTA	L. 5/91	Regione- Rivista di informazione sulle attività della Regione	Utilizzo preferenziale di carta riciclata per la stampa.
VALLE D'AOSTA	L. 46/91	Regione, Enti ed Aziende da essa dipendenti	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 20%.
VALLE D'AOSTA	L. 7/94	Regione – Bollettino Ufficiale	Utilizzo di carta riciclata al 100% per la stampa del Bollettino Ufficiale.
UMBRIA	L. 21/98	Amministrazioni pubbliche di enti dipendenti o istituiti dalla regione con uffici operanti all'interno del territorio umbro	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 40% nei primi 2 anni, 50% nel 3° e 4° anno; 60% a partire dal 5° anno.
UMBRIA	L. 39/00	Regione – Bollettino Ufficiale	Utilizzo di carta riciclata.

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	L. 5/98	Provincia, enti pubblici da essa dipendenti, enti locali	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 50%.
TOSCANA	L. 29/02	Regione, Province, Comuni, Istituti e Aziende soggette alla vigilanza della Regione, delle Province e dei Comuni	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 40%.
PIEMONTE	L. 30/90	Regione	Esperienza pilota per l'uso della carta riciclata allo scopo di stabilire le quote minime di fabbisogno da coprire con prodotti di recupero.
MARCHE	L. 28/99	Regione, enti locali, tutti gli enti, Istituti, Aziende ed Amministrazioni soggette a vigilanza della regione, delle Province e dei Comuni	Promozione dell'uso di carta riciclata secondo atto da predisporre da parte della Giunta regionale.
LOMBARDIA	L. 21/93	Regione, Enti ed Aziende da essa dipendenti	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 30%.
LAZIO	L. 27/98	Regione, Enti ed Amministrazioni dipendenti dalla Regione, enti locali	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 40%.
CAMPANIA	L. 18/02	Regione, Amministrazioni dipendenti o comunque istituite dalla Regione con uffici operanti nel territorio campano	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 30% nel 1° anno; 50% nel 2° e 3° anno; 60% dal 4° anno. Acquisizione di apparecchiature per l'utilizzo della carta riciclata in occasione di sostituzione e/o incremento delle apparecchiature esistenti.
BASILICATA	L. 25/93	Regione, Enti regionali	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 30%.
ABRUZZO	L. 83/00	Regione, enti pubblici (anche economici)	Utilizzo di una quota di carta riciclata pari al 40%.

Tabella 4. 3 – Le norme regionali per l'introduzione del GPP (Manuale GPP, GPPnet)

La maggior parte di queste norme e regolamenti riguarda la fissazione di obiettivi minimi di copertura del fabbisogno di prodotti con materiali riciclati, soprattutto per quanto riguarda la carta, uno dei prodotti convenzionali più semplicemente sostituibile con alternative ambientalmente preferibili per la sua facile reperibilità sul mercato.

4.2 Alcune esperienze significative

Dopo aver passato in rassegna le principali disposizioni che regolano e "impongono" l'utilizzo delle pratiche di Green Public Procurement in Italia, è giunto il momento, come negli altri capitoli, di descrivere alcune esperienze particolarmente significative. Ci riferiamo a comuni e province italiane in cui, negli ultimi anni, sono state avviate con successo esperienze di acquisti verdi. Considereremo in particolare i casi del Comune di Ferrara (citata anche dall'ICLEI come *best practice* per quanto riguarda l'acquisto di cibi biologici), la Provincia di Cremona, che ha avviato il progetto "GPPnet. La rete degli acquisti pubblici verdi", e il Comune di Reggio Emilia che recentemente ha avviato "Reggio Acquista Verde".

4.2.1 Ferrara

Il Comune di Ferrara (131.000 abitanti circa) è una delle realtà italiane più all'avanguardia nel campo degli acquisti verdi e della tutela dell'ambiente (basti pensare alla sua rete di piste ciclabili, all'utilizzo del teleriscaldamento³⁷ in alcuni edifici pubblici e alla valorizzazione delle aree verdi). Nel 1996 l'amministrazione comunale decise di aderire alla Carta di Aalborg, la carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile, e avviò il processo di Agenda 21³⁸ a livello a locale.

37 Teleriscaldamento: tecnologia che permette di ottenere il calore necessario al riscaldamento di ambienti dal vapore in eccesso di un'unica centrale di produzione, la quale genera contemporaneamente energia elettrica, con il vantaggio di ridurre i costi ed il tasso di inquinamento (Zingarelli, XII edizione).

38 Alla Conferenza su Ambiente e Sviluppo di Rio de Janeiro del 1992 i paesi presenti (170) hanno sottoscritto il documento "Agenda 21" (che potrebbe essere tradotto in "cose da fare per il ventunesimo secolo"); l'Agenda 21 locale è lo strumento con cui molte Comunità locali hanno avviato progetti per lo sviluppo locale sostenibile. "Attraverso la revisione di piani e programmi in un'ottica di sostenibilità, attraverso la cooperazione tra i diversi settori dell'amministrazione, attraverso l'informazione ed il coinvolgimento della Comunità locale nelle fasi di pianificazione e progettazione, l'Agenda 21 si prefigge di elaborare e portare all'attuazione un Piano di Azione per uno sviluppo sostenibile a livello locale" (APAT, 2003). Negli ultimi dieci anni più di 6.000 città hanno creato la loro "Agenda 21 locale" (ENEA, 2004).

Questo processo prevedeva tre obiettivi strategici:

- l'attivazione di un FORUM cittadino di Agenda 21 locale;
- l'elaborazione di un rapporto sullo stato dell'ambiente quale punto di partenza, del bilancio e contabilità ambientale;
- un programma di "Approvvigionamenti verdi".

Oggetto	Volume annuale (in kilo euro)
PASTI VEICOLATI	1.442
SERVIZIO PULIZIA UFFICI E SCUOLE	1.379
TRASPORTO SCOLASTICO	735
DERRATE ALIMENTARI	594
ARREDI E ATTREZZATURE PER UFFICI E SCUOLE	258
NOLEGGIO FOTOCOPIATRICI	200
CARBURANTE	165
MASSA VESTIARIO	160
VEICOLI	103
STAMPATI	902
PRODOTTI IGIENE E PULIZIA	70
SERVIZIO MAGAZZINO	59
CANCELLERIA	51
CARTA PER FOTOCOPIATRICI E STAMPANTI	55
MATERIALE DI CONSUMO PRODOTTI INFORMATICI	160
TOTALE:	5.521

Tabella 4. 3 – Acquisti di competenza dell' U.O. Economato Acquisti Servizi del Comune di Ferrara anno 2002 (Manuale degli Acquisti Verdi)

Qui interessa soprattutto il terzo punto. Per approfondire l'analisi degli acquisti verdi effettuati dal Comune di Ferrara ci avvarremo in parte del "Manuale degli Acquisti Verdi" predisposto dall'Unità Operativa Economato del Comune (che si occupa degli approvvigionamenti) e in parte di alcuni dati presenti nel documento introduttivo al GPP, disponibile sul sito di Federambiente³⁹.

39 www.federambiente.it/download/forum/gpp.pdf

Nel Manuale degli Acquisti Verdi nella sezione "Consigli utili per acquistare più verde" vengono date le seguenti indicazioni:

- "[...] conoscere la normativa (aggiornamento continuo);
- sensibilizzare i collaboratori dell'Ufficio acquisti;
- consultare i fornitori (intervistarli);
- rendere più verdi le prescrizioni contrattuali (fogli condizioni, capitolati d'appalto);
- valutare le qualità ambientale inserendola (quando possibile) nei criteri di valutazione dell'offerta;
- consultare il sito del Ministero dell'Ambiente;
- effettuare benchmarking con altri enti."

Tutto questo va seguito rispettando i principi fondamentali alla base della normativa nazionale e comunitaria di non discriminazione, trasparenza e concorrenza.

Già dal 1994, con una delibera del Consiglio Comunale, la città di Ferrara aveva iniziato ad utilizzare in tutte le scuole d'infanzia prodotti alimentari biologici⁴⁰, anticipando di sei anni la legge finanziaria del 2000 che incentiva le mense comunali all'utilizzo di prodotti caratterizzati da un'alta qualità sotto l'aspetto biologico.

Inizialmente si sono dovuti affrontare problemi:

- di tipo economico: il prezzo dei prodotti biologici è spesso più elevato rispetto a quello dei prodotti acquistati normalmente;
- di mercato: lo scarso numero di aziende produttrici rende talvolta difficile il reperimento di alcune tipologie di prodotti;
- di controllo/verifica: l'accertamento sull'effettiva provenienza dei prodotti dall'agricoltura biologica era ostacolato dalla mancanza di normative a livello nazionale.

Questi problemi sono stati poi superati, almeno in parte, sia grazie alla maggiore diffusione di metodi di produzione biologici (che ha permesso un abbassamento di prezzo, seppur minimo, e una più facile reperibilità), sia ad uno sviluppo della normativa che impone ai produttori l'autocontrollo e la salvaguardia dell'integrità del prodotto.

A partire dal 2000 l'Amministrazione comunale si è mobilitata anche per quanto riguarda il trasporto scolastico utilizzando per l'appalto il criterio di assegnazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (attribuendo 60 punti al prezzo e 40 alla qualità); l'appalto è stato vinto da una ditta che ha fornito mezzi con motori diesel a basso impatto e dispositivi antinquinamento di cui tre con motore a basso impatto Euro 3.

⁴⁰ Pane, pasta, riso, farina, fagioli, pelati, mele, carote, patate, insalata, olio extra vergine di oliva.

Per quanto riguarda i prodotti di igiene e pulizia, i prodotti in carta (carta igienica e salviette di carta asciugamani) sin dal 1997 vengono forniti con carta da recupero; i prodotti chimici vengono forniti in recipienti di materiale completamente riciclabile e gli imballaggi devono essere composti esclusivamente da materiale riciclato.

La carta per stampanti e fotocopiatrici viene acquistata sia tramite la convenzione Consip per la carta ecologica sia attraverso una ditta che fornisce carta riciclata (scelta dopo alcune sperimentazioni, in quanto alcuni tipi di carta riciclata causavano problemi per la loro elevata polverosità, che otturava gli ugelli delle cartucce e inceppava gli apparecchi).

Dal 2000 al 2002 sono stati inoltre acquistati venti autoveicoli a metano per il rinnovamento del parco automezzi; per l'arredo di nuovi uffici si è ricorso all'acquisto dei mobili usati di una società in fase di trasloco; le fotocopiatrici noleggiate ad uso dell'amministrazione comunale permettono la stampa su entrambi i lati con utilizzo della carta riciclata, sono certificate Energy Star e la loro manutenzione e il loro smaltimento è affidato completamente alla ditta fornitrice, che si occupa anche di recuperare le componenti delle macchine utilizzabili come pezzi di ricambio (aumentando la durata di vita delle macchine e delle sue componenti).

Per concludere il caso di Ferrara è interessante dare una breve panoramica di alcuni dei prodotti ambientalmente sostenibili acquistati nel 2003 e dei nuovi beni introdotti nel 2004 (sito del Comune di Ferrara⁴¹):

- mense scolastiche: 90% di piatti biologici;
- trasporto scolastico: bus scolastici alimentati con biodiesel;
- generi alimentari: 90% di derrate biologiche;
- arredi ed attrezzature per uffici e scuole: arredi riciclati/usati;
- fotocopiatrici a noleggio: etichette ecologiche Energy Star e Blue Angel;
- carburanti: in parte metano;
- veicoli: parzialmente alimentati a metano;
- carta per copiatrici e stampanti: 100% ecologica, 40% riciclata;
- servizio di pulizia per uffici e scuole: punteggio per un'elevata qualità dei prodotti di pulizia;
- cancelleria: 25% di prodotti riciclati (novità 2004);
- cartucce per stampanti: 10% cartucce laser rigenerate (sperimentazione);

- caffè: caffè proveniente dal commercio equo e solidale (novità 2004).

Nel 2005 per la distribuzione automatica di alimenti e bevande si è proceduta alla sola erogazione di caffè proveniente dal Commercio equo e solidale, alla presenza di snack biologici ed equo solidali. Per i servizi di sanificazione dei locali la ditta aggiudicataria del servizio è in possesso della certificazione di responsabilità sociale SA8000 ed utilizza prodotti di igiene ecolabel o equivalenti. Per la gestione della mobilità aziendale sono state acquistate 21 auto ibride (benzina/elettriche) e sono state acquistate circa 200 biciclette per lo spostamento casa-lavoro dei dipendenti.

4.2.2 *La Provincia di Cremona: il GPPnet*

Grazie al Programma Life Ambiente della Commissione Europea⁴² a partire dal 2002 l'Amministrazione Provinciale di Cremona ha sviluppato il GPPnet, un progetto che mira (ed è riuscito) a costituire un distretto locale all'interno del quale i diversi enti utilizzano sistemi di acquisto ambientalmente preferibili, in un'ottica di collaborazione e di reciproco scambio di informazioni, cercando di convertire in "verde" la produzione dei fornitori locali. Tutte le informazioni riguardanti il progetto sono reperibili nel sito Internet della Provincia di Cremona (nella sezione ambiente⁴³) e nella Sezione Generale del Manuale GPP creato appositamente dal Settore Ambiente della Provincia per guidare gli enti locali nell'implementazione di strategie di acquisti verdi.

42 Il progetto Life è "the Financial Instrument for the Environment" istituito dall'Unione Europea nel 1992 per finanziare i progetti sviluppati dagli stati membri della Comunità Europea per quanto riguarda il settore dell'ambiente e della legislazione ambientale (www.europa.eu.int/comm/environment/life/home.htm)

43 www.provincia.cremona.it/servizi/ambiente/gppnet

I tredici Comuni coinvolti nel progetto, oltre alla Provincia di Cremona (Figura 4.2), sono: Casalmaggiore (1), Castelleone (2), Crema (3), Gerre de' Caprioli (4), Motta Baluffi (5), Pescarolo (6), Piadena (7), Pizzighettone (8), San Bassano (9), Soresina (10), Spineda (11), Stagno Lombardo (12), Vescovato (13).

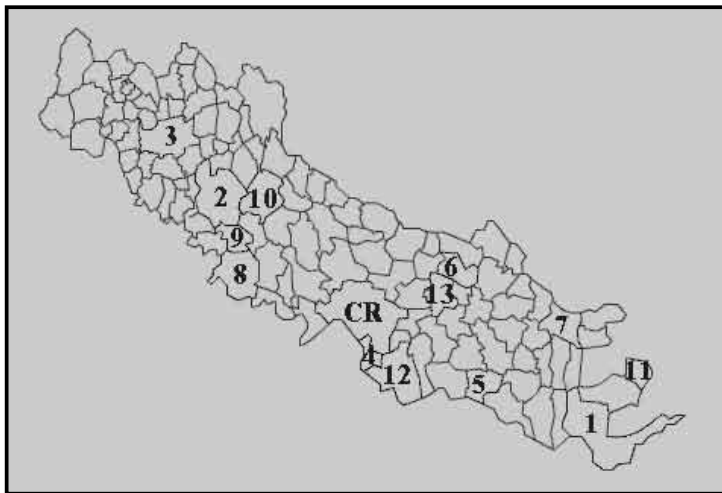


Figura 4. 2 – La Provincia di Cremona ed i 13 Comuni partecipanti al GPPnet

Il GPPnet si è sviluppato in cinque tappe successive, che vengono proposte come procedimento standard (da parte della Provincia di Cremona) anche a tutti gli altri enti o amministrazioni locali che intendono avviare lo stesso progetto:

- 1) L'analisi delle attività degli enti: vengono analizzati i beni acquistati dall'ente ed i servizi erogati o affidati a terzi, evidenziando in particolare modo l'eventuale acquisto di beni/servizi ambientalmente preferibili. I Comuni partecipanti hanno compilato una checklist dei prodotti/servizi acquistati, fornendo per ciascuno di essi informazioni su: quantità, caratteristiche tecniche, durata di vita, tempi di sostituzione, manutenzione, materiali, attività di cantiere.
- 2) L'individuazione degli impatti ambientali di ciascun bene/servizio: per ogni bene/servizio vengono esaminati gli impatti ambientali che provoca il suo acquisto o uso; si viene così a creare una gerarchia tra i diversi prodotti/servizi (anche a seconda delle politiche ambientali che l'ente intende adottare) che permette di decidere quali sostituire con prodotti a basso impatto (ad esempio prodotti con l'etichetta ecologica, prodotti riciclati, prodotti biologici); si possono individuare così anche i settori/dipartimenti dell'ente che hanno un maggiore impatto.

- 3) L'individuazione dei criteri ecologici: vengono raccolti tutti i bandi di gara pubblicati negli anni più recenti e riguardanti i prodotti/servizi indicati nelle fasi precedenti e vengono analizzate la scelta del prodotto/servizio, la definizione delle specifiche tecniche e la definizione dei criteri di selezione; la Provincia di Cremona e i tredici Comuni partecipanti hanno contattato i fornitori per verificare la disponibilità di prodotti alternativi nel territorio e la disponibilità a venire incontro alle nuove esigenze degli enti; in tal modo si sono potuti definire gli obiettivi temporali di attuazione del GPP.

Sono stati così realizzati "bandi verdi tipo" riguardanti:

- le forniture di carta (Allegato E), contenitori per compost, giochi scuola materna, lampade per scuola, noleggio stampanti;
- lavori di manutenzione stradale, progettazione stradale, pavimentazione stradale;
- servizi di mensa scolastica, gestione piscina comunale, manutenzione verde pubblico, pulizia edifici comunali, pulizia edifici provinciali.

Sono stati inoltre raccolti bandi di gara e capitolati verdi redatti da altre municipalità nel territorio nazionale, creando così una sorta di database in cui è possibile recuperare numerose informazioni su come implementare un sistema di appalti verdi (al momento sono presenti bandi di gara per le forniture di arredi tecnici per laboratori, arredi per uffici, vernice per segnaletica stradale, vestiario e calzature, arredi per aule, arredi per centri per l'impiego, auto, carburanti alternativi, e per i servizi di stampa materiale informativo, servizio pulizie, locazione fotocopiatrici, trasporto studenti⁴⁴).

- 4) Attuazione del Green Public Procurement: i criteri ecologici individuati nelle fase precedente vengono inseriti nei bandi di gara e nei contratti di servizio dell'ente; per questa fase è stato creato appositamente il Manuale GPP⁴⁵, parte integrante del

44 I bandi si trovano all'indirizzo:

<http://www.provincia.cremona.it/servizi/ambiente/gppnet/come/bandi.html>

45 Il Manuale GPP sviluppato nell'ambito del progetto GPPnet è composto da tre sezioni:

- una sezione generale, dove viene presentato il tema dello sviluppo sostenibile, il ruolo che il Green Public Procurement svolge in tale ambito, le modalità e il suo stato di attuazione, il progetto GPPnet;
- una sezione metodologica, in cui vengono illustrati i riferimenti normativi per le procedure d'acquisto delle pubbliche amministrazioni italiane, i sistemi di etichettatura ecologica e i sistemi di certificazione ambientale esistenti, dei percorsi guidati per l'adozione del GPP;
- una sezione operativa, che contiene al suo interno i criteri ecologici per 189 prodotti divisi in categorie e macrocategorie, le modalità di inserimento di tali criteri ecologici nei bandi di gara pubblici, le schede di autovalutazione dello stato di attuazione del GPP in un ente.

progetto GPPnet e strumento che facilita l'implementazione del sistema negli enti interessati.

- 5) Formazione, informazione e diffusione. Il personale dell'ente, in particolare i responsabili degli acquisti e i dirigenti di settore, viene sottoposto ad attività di formazione sulle metodologie e le implicazioni del GPP; il personale dei Comuni partecipanti al progetto ha frequentato corsi di formazione gestiti dall'azienda Ecosistemi s.r.l. e ha avuto a disposizione un forum telematico dove poter discutere delle problematiche riscontrate e delle esperienze avute nell'applicazione del GPP.

È stato distribuito anche materiale informativo alle imprese interessate alle forniture per le amministrazioni pubbliche in modo da preparare le basi per una riconversione dei prodotti con un impatto ambientale ridotto rispetto a quelli odierni. Un altro aspetto molto importante del progetto è stata l'informazione rivolta alla popolazione residente nel territorio, per dare evidenza pubblica al progetto. Sono stati così realizzati:

- una presentazione all'avvio del progetto;
- un sito web completo e, tra l'altro, certificato W3C;
- una guida al GPP, stampata e diffusa anche tra altri enti del territorio nazionale;
- un network (GPP-Infonet) per favorire lo scambio di informazioni tra i diversi enti (Comuni, Province, Regioni, agenzie regionali per la protezione ambientale, comunità montane ed enti parco)⁴⁶;
- una connessione con la rete europea BIG-Net (vedi p. 44).

Sono inoltre in corso altre iniziative per rendere noto il programma a livello nazionale e internazionale (es. la partecipazione a conferenze nazionali ed europee).

L'esempio che ci viene fornito dalla Provincia di Cremona e dal suo progetto GPPnet è un modello valido per tutte le amministrazioni, locali e non, che intendono avviare una politica di acquisti ambientalmente sostenibili al loro interno.

46 Al momento aderiscono a GPP-Infonet quindici Comuni (Cesano Maderno, Desio, Ferrara, Lula, Matera, Meda, Oppido Lucano, Palermo, Pavia, Roma, Rubano, S. Stefano di Camastra, Seveso, Sesto S. Giovanni, Specchia), otto Province (Bologna, Firenze, Genova, Lecco, Modena, Pesaro e Urbino, Potenza, Torino), quattro Regioni (Liguria, Marche, Toscana, Umbria), 4 ARPA (Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana), due enti parco (Veio, Dolomiti Bellunesi), il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, l'ICLEI.

4.2.3 Reggio Acquista Verde

Nell'ottobre 2004 il Comune di Reggio Emilia, insieme al Comune di Cavriago, ha avviato il progetto "Reggio Acquista Verde". Lo scopo del progetto era introdurre nelle politiche di acquisto dei due enti locali criteri volti alla riduzione degli impatti ambientali attraverso un processo di coinvolgimento attivo della struttura dell'ente e il supporto del Forum di Agenda 21.

Il progetto era articolato in sei fasi:

- impostazione ed avvio;
- analisi degli acquisti;
- definizione dei criteri di preferibilità;
- sperimentazione di "prodotti verdi";
- monitoraggio/revisione delle procedure di acquisto;
- stesura di alcune linee guida sull'applicazione del GPP locale.

Un aspetto molto interessante del progetto è stato l'utilizzo, da parte dei soggetti promotori, dei risultati e delle informazioni messe a disposizione dalla GPP-net, superando così quella "mancanza di conoscenze ambientali e di come sviluppare criteri ambientali" che nel primo capitolo avevamo evidenziato come uno degli ostacoli più grossi all'implementazione di pratiche di GPP.

All'interno del sito del Comune di Reggio Emilia⁴⁷ è possibile recuperare tutta la documentazione relativa ai diversi stati di attuazione del progetto.

Nella fase di analisi degli acquisti è emerso in particolare un aspetto spesso considerato marginale ma in realtà fondamentale per non perdere di vista lo scopo ultimo del GPP (che deve essere considerato un mezzo e non un fine): in alcuni casi l'impatto ambientale negativo non può essere risolto solamente con l'acquisto di un "prodotto verde", in quanto oltre all'acquisto vi deve essere anche un corretto utilizzo di questo da parte degli utenti (es. carta, detersivi). L'aspetto più importante non è l'acquisto con criteri ecologici ma la decisione tra l'acquisto e il "non acquisto" o l'uso razionale dei prodotti/servizi di cui l'ente è già dotato.

A partire dal maggio 2005 sono stati realizzati bandi con criteri ambientali obbligatori e premianti per le mense scolastiche, gli arredi scolastici, le buste per la corrispondenza, la carta per tipografia e i distributori di snack.

47 <http://www.municipio.re.it/ambiente/infoamsito.nsf/agenda21>

4.2.4 *www.acquistiverdi.it*

Prima di concludere il capitolo è doveroso segnalare il portale italiano dei prodotti ecologici www.acquistiverdi.it, nato su idea di Punto 3 e patrocinato da Agende 21 Locali Italiane, Provincia di Ferrara, Sportello Ecoidea, ANAB e Polieco. Nel portale sono presenti tutte le normative italiane ed europee riguardanti il Green Public Procurement, le news e un catalogo sempre aggiornato di prodotti e servizi "verdi" per l'ufficio, per la casa e per la persona, con tutte le aziende che li producono.

CONSIDERAZIONI FINALI

Abbiamo visto che il Green Public Procurement è uno strumento con notevoli potenzialità che permetterebbe, se applicato in modo diffuso e organico, una riconversione delle modalità di produzione della maggior parte dei fornitori, locali e non, che destinano parti consistenti della loro produzione alle Amministrazioni Pubbliche.

Un tale passaggio avrebbe sicuramente dei risvolti positivi per quanto riguarda la performance ambientale sia dei produttori sia dei consumatori privati, permettendo nel medio-lungo periodo una riduzione di quei costi legati alla protezione dell'ambiente che assorbono lavoro e denaro da parte delle stesse Amministrazioni Pubbliche.

Un esempio concreto degli effetti di una tale politica è costituito dall'etichetta ecologica Energy Star: l'acquisto da parte del governo federale statunitense di soli computer etichettati Energy Star, o comunque conformi agli standard di risparmio energetico stabiliti dall'etichetta, ha modificato completamente il mercato dei Personal Computer a livello mondiale, tanto che se adesso volessimo comprare dei computer senza le modalità automatiche di risparmio energetico (standby automatico, spegnimento del monitor e disattivazione dei dischi rigidi dopo minuti di inutilizzo) ci troveremmo di fronte un mercato che ha ormai estromesso quasi del tutto i computer non "ambientalmente preferibili".

Lo strumento quindi è efficace, come testimoniano anche le esperienze delle numerose amministrazioni locali che hanno implementato politiche di GPP illustrate nel secondo, nel terzo e nel quarto capitolo. Non bisogna però dimenticare che affinché il sistema dia risultati positivi è necessario considerare le esperienze degli enti pionieri ma non bisogna cadere nell'errore di replicare in maniera automatica e standardizzata le politiche di acquisti ambientalmente sostenibili di un altro ente o territorio. In altre parole, ogni sistema di GPP deve essere contestualizzato in base alle caratteristiche del territorio in cui l'ente opera, dopo quindi un'analisi delle esigenze e delle priorità ambientali ed economiche dell'area.

Anche se spesso i prodotti "verdi" hanno un costo superiore a quelli convenzionali, se gli acquisti ambientalmente sostenibili vengono impostati e realizzati in maniera coerente e ponderata, da essi possono derivare anche riduzioni dei costi, come testimoniano alcuni casi esaminati (ad esempio King County).

Dopo aver studiato i vantaggi che le politiche di GPP potrebbero comportare, viene spontaneo chiedersi perché il metodo non si è ancora diffuso, in particolare in Italia?

Spesso anche i sistemi di GPP obbligatori (stabiliti per legge) vengono ignorati o considerati solo in parte dai diversi enti, come emerge ad esempio dall'indagine Federambiente 2003 (paragrafo 4.1.2). Non si possono ovviamente generalizzare a tutte le Amministrazioni Pubbliche i risultati dell'indagine. Ma non vi è dubbio che non basta stabilire tramite decreto delle quote di acquisti "verdi" da raggiungere, senza corredare le disposizioni normative con controlli, incentivi, sanzioni credibili, senza dare alle amministrazioni il tempo necessario per adeguare le loro politiche di acquisto.

Se il controllo non avviene gli enti non hanno spesso alcun interesse economico e politico a modificare le loro scelte di acquisto. Ed è questa, a nostro avviso la risposta alla precedente domanda: poiché i vantaggi del GPP non sono immediatamente visibili e spesso comportano, almeno inizialmente, una spesa ed un impegno maggiore rispetto a quelli convenzionali, questi sistemi sono in genere politicamente poco vantaggiosi.

Il quadro cambierebbe se vi fosse una maggiore sensibilità alla tematica ambientale soprattutto da parte dei cittadini, poiché questo procurerebbe un maggiore ritorno politico. Vi sono realtà locali, come Kolding in Danimarca e Ferrara, che sono riuscite ad incanalare l'interesse dei cittadini verso queste tematiche e a rendere il GPP non solo uno strumento di politica ambientale ma anche di politica tout court: l'adozione di politiche di acquisto verdi viene pubblicizzato continuamente con articoli, con studi relativi allo stato d'arte, con conferenze e seminari; il cittadino/utente si ritrova così continuamente informato sui progressi "ambientali" dell'amministrazione e viene allo stesso tempo sensibilizzato e indotto a sostenere le scelte dell'ente.

Dall'insieme delle esperienze e dei materiali consultati abbiamo ricavato il convincimento che un'Amministrazione Pubblica ha bisogno essenzialmente di due requisiti per intraprendere con successo una politica di acquisti ambientalmente preferibili organica ed efficace.

Vi deve essere:

- una reale volontà sociale e politica di modificare i modelli di acquisto/consumo, in un'ottica di sostenibilità ambientale e sociale durevole, da parte della stessa amministrazione;
- una partecipazione attiva da parte di tutti i dipendenti dell'ente, indipendentemente dal livello gerarchico a cui operano.

I vantaggi principali che deriverebbero dall'implementazione di un sistema di Green Pu-

blic Procurement volontario sono:

- una migliore performance ambientale dell'ente, con un conseguente miglioramento, reale e/o percepito, della qualità della vita della popolazione residente nel territorio;
- un risparmio di costo per alcune categorie di prodotti acquistati ed utilizzati, o servizi erogati dall'ente (tale risparmio varia sensibilmente a seconda del territorio in cui opera l'ente e al potere contrattuale dello stesso);
- la presentazione alle famiglie e alle aziende operanti nel territorio di un modello responsabile e critico di acquisto e consumo, soprattutto da parte delle Amministrazioni locali.

Con questo non intendiamo assolutamente affermare che il Green Public Procurement sia la soluzione miracolosa che risolverà tutti i problemi ambientali della società moderna, ma riteniamo che possa costituire un utile ingrediente all'interno di un processo di trasformazione, necessario, dei nostri stili di vita.

Prima di concludere, quattro consigli pratici ai decisori pubblici che hanno intenzione di avviare un sistema di GPP volontario:

- prima di avviare il sistema è necessario informarsi sulle modalità di applicazione del GPP adottate negli altri enti, territorialmente vicini e non, in un'ottica di benchmarking tesa ad un aumento dell'efficienza, efficacia ed economicità delle decisioni;
- una volta compreso il metodo e le sue varianti è necessario adeguare le soluzioni intraprese dagli altri enti alle esigenze particolari del territorio di riferimento;
- avviato il sistema di acquisti ambientalmente preferibili è utile, se non necessario, informare altri soggetti esterni (ad esempio altri enti pubblici che hanno già avviato pratiche di GPP, associazioni nazionali e/o internazionali interessate all'argomento come ICLEI) sulle attività svolte, in modo da creare una rete di scambi informativi che permetta un confronto ed un miglioramento continuo del sistema;
- fondamentale è, inoltre, una comunicazione costante e dettagliata alla cittadinanza e alle organizzazioni presenti nel territorio sugli sviluppi interni del GPP, per renderlo uno strumento politicamente efficace.

ALLEGATO A.

Un approccio semplificato per identificare l'impatto ambientale di un prodotto durante il suo ciclo di vita

Product characteristics	Ecological alternative	Environmental consequence				ACTION - Examples -
		MATERIAL	ENERGY	EMISSIONS	WASTE	
Material composition	Recycled material	X	X		X	Use recycled toilet and towel papers. Procure refuse sacks made of recycled plastic.
	Renewable material	X				Choose recycled concrete or crushed rock rather than gravel as a construction material.
	No toxic substance			X	X	Use chlorine-free paper, PCB-free electronics or PVC-free floor coverings.
Transport	Short distance		X	X		Buy your fruits and vegetables from local producers.
	Transport means		X	X		Make use of rail and boat versus road and plane transport.
Manufacturing	Taking into account the environment	X	X	X	X	Choose a producer which has an environmental management system.
Packaging	Reduction	X			X	Prefer recyclable, easily returnable or, if possible, no packaging at all.
Product use	Durability	X			X	Buy long-term guaranteed carpets.
	Repairability / Upgradability	X			X	Choose computers which can be upgraded and do not need to be replaced completely when becoming outdated.
	Compatibility with equipment / user habits	X	X	X	X	When changing for a recycled paper, test its compatibility with copiers and printers before distributing it throughout your organisation.
	Energy requirements		X			Choose low energy light bulbs to save energy (and reduce your annual cost by up to 70%).
	Safety for users	X	X	X	X	Use alternative pesticides or alternative methods of pest control.
End of life	Re-use potential	X			X	Buy refillable toner cartridges for laser and ink jet printers.
	Recyclability	X	X		X	When buying white goods, make sure that they can easily be dismantled and their material recycled.
	Disposal			X	X	Use biodegradable synthetic vegetable-based hydraulic oil for fleet maintenance.

Nella colonna *Environmental Consequences* vengono segnalati "the decrease in the consumption of material, energy use and the production of waste and emissions is part of the way towards sustainability. The "X" shows the kind of influence each purchasing decision can have on those environmental factors".

Tratto da "Green Purchasing Good Practice Guide: how local authorities spend their budget responsibly", ICLEI, Friburgo 2000, pag. 11

Allegato B.

Esempio di richiesta d'offerta con criteri ambientali

Stoviglie biodegradabili

La richiesta di offerta per la fornitura di "stoviglie biodegradabili", conforme a un programma

di acquisti verdi, dovrebbe avere le caratteristiche ambientali di seguito riportate.

Caratteristiche di base

.....

- la concentrazione nel prodotto di metalli pesanti e sostanze tossiche o pericolose deve essere minore dei seguenti valori (mg/kg di sostanza secca): Zn<150; F<100; Cu, Pb, Cr<50; Ni<25; As<5; Mo<1; Se<0,75; Cd, Hg<0,5.[i];
- la biodegradabilità aerobica del prodotto a 6 mesi deve essere >90%[ii]; dopo l'esposizione al processo di compostaggio a 3 mesi, la percentuale di massa secca originale del prodotto >2 mm deve essere < 10% [iii];
- il prodotto, sottoposto a un processo di compostaggio, non deve essere registrato come avente un effetto negativo sulla qualità del compost risultante[i];
- il prodotto deve essere riconoscibile come compostabile o biodegradabile da parte dell'utente finale [iv]

Nella valutazione sarà, altresì, considerata la qualità ambientale del prodotto nella sua globalità. Vi preghiamo, quindi, di volerci inviare anche informazioni supplementari a testimonianza dell'impegno ambientale della Vs. azienda. Per la presentazione delle offerte è richiesta la sola autocertificazione del produttore del soddisfacimento delle caratteristiche richieste. Qualora il criterio risulti considerato nella fase di aggiudicazione potrà essere richiesta la documentazione relativa.

Note:

[i] Dichiarazione attestante la conformità al criterio. Norma UNI EN 13432:2002.

[ii] Dichiarazione attestante la conformità al criterio. Test ISO 14855 o equivalente. Il valore limite della biodegradazione si basa sulla conversione del carbonio del materiale di prova in anidride carbonica e biomassa.

[iii] Dichiarazione attestante la conformità al criterio. Test EN 14045 (prova di compostaggio su scala pilota). La prova serve a valutare la frammentazione e perdita di visibilità nel compost finale (assenza di contaminazione visiva).

[iv] Dichiarazione attestante la conformità al criterio.

Tratto dall'articolo:

"Nella specifica tecnica di prodotto la base del Green Public Procurement"

a cura di Maurizio Fieschi e Matteo Foschi

Ambiente e Sicurezza n.7/2004, periodico edito da Il Sole 24 Ore

Allegato C.

Esempio di questionario ambientale (città di Kolding)

Environmental questionnaire for Copying Machines, Printers, Fax and their combinations

General questions

Must always be answered.

	Yes	No
The product applies to criteria set by The Nordic Swan, the EU-Flower or the German Blaue Engel, if such products are available on the market?		
The product applies to criteria set by Energy Star or Energy 2000?		
Is the supplier certified according to ISO 14001 or registered according to EMAS?		
Does the supplier have a waste policy?		
Does the supplier have a policy of transport in the intention of reducing the impact of CO ₂ ?		

If Yes to question 1 and 2 no further questions. If no to question 1 and 2 the following questions have to be answered too:

Environment

Impact from substances

	Yes	No
Used plastic parts ² are without cadmium and lead?		
Used plastic parts is made of one type of plastic only?		
Used plastic parts can be reused?		
Used plastic parts bigger than 25g are without PVC?		
Used flame inhibitors are without bromide organic compounds ³ or chlorine containing paraffin?		
If batteries are used, is the content of heavy metals then below the following values; lead 15 ppm, cadmium 10 ppm, mercury 10 ppm (weight)?		
Chemicals in used ink or dyes are, if classified as environmental dangerous ⁴ , either a) for single compounds below 1% of the total content of chemicals or b) totally below 2% of the total content of chemicals?		
Chemicals in used ink or dyes are, if they are classified as possible carcinogenic ⁵ or are suspected carcinogenic ⁶ , below 1% of the total content of chemicals?		
The content of volatile organic solvents in used inks or dyes is below 5% (weight)?		
The electronic parts are produced without use of ozone layer depleting substances ⁷ ?		

Environmental impacts from use

	Yes	No
The machines ⁸ are capable for using Eco-labelled paper?		
The machines are capable for recycled paper?		
The machines capable for printing and copying on both sides of the paper?		
The emission of ozone is below 0,02 mg/m ³ ?		
The concentration of dust is below 0,15 mg/m ³ ?		
Do the machines have an energy saving function which automatically starts after a period of transition?		
The period of transition can be adjusted by the user?		
The energy consumption per printed, copied or faxed page is below 3W?		
The noise level from the machines at maximum load is below 55 dB(A)?		
A comprehensive manual in Danish comes along with the machines?		
Cartridges for inks and dyes can either be reused or refilled?		
The machines are assembled in a way so single parts easily can be separated without use of special tools ⁹ ?		
The machines last longer than similar machines with normal use and maintenance?		

Environmental impacts from disposal

	Yes	No
Can the machines' single parts be reused?		
Can used and worn-out equipment be returned?		
If the machines or their single parts cannot be returned, is an environmental correct way of disposal then distinctly stated in Danish?		

Packaging

	Yes	No
Carton used for packing consists of at least 80% reused materials?		
Plastic used for packaging is without PVC?		
The packaging can be returned?		
Dyes on the packaging are without heavy metals or heavy metal containing substances?		
The packaging is produced without use of ozone layer down depleting substances?		

Il questionario ambientale, elaborato dal Dipartimento Ambientale, contiene domande formulate in modo che a risposta affermativa corrisponda una performance ambientale positiva (comprovata dalla documentazione relativa che l'offerente presenta assieme al questionario compilato). Per ogni gruppo di prodotti ci sono dei requisiti minimi che se non soddisfatti escludono a priori l'offerta dalla gara d'appalto; le offerte che soddisfano i requisiti minimi vengono poi messe in una graduatoria a seconda del numero di risposte positive e a seconda della posizione ricoperta varia il punteggio assegnato nella valutazione della performance ambientale (che ha poi un peso variabile nella valutazione finale dell'offerta).

Tratto da: iGreen Purchasing Status Report: Municipality of Kolding Kolding Kommune, 2002, pag. 36-37

Allegato D.

L'integrazione di criteri ambientali nel framework agreement per fotocopiatrici, stampanti e fax (città di Kolding)

Integration of environmental aspects in the framework agreement for IT-equipment
Following a pre-qualification round, four tenderers were invited to bid for the tender. They all received detailed information about the requirements of the Municipality including the environmental questionnaire. Twelve aspects were included in the determination of the best offer. Each of the aspects was assigned a maximum score of 4 points, but different weights were assigned to the aspects as seen below:

Price	20%	Guaranty	8%	Delivery terms	2%
Economy	20%	Environment	8%	Distribution	2%
Quality	10%	Assortment	8%	Aesthetics	2%
Service	10%	Technical value	8%	Functionality	2%

The tenderers all returned the requested information. For the environmental questionnaires all tenderers gave detailed answers including a description of their environmental policy as

	No. of "Yes"	% of "Yes"	Score	Weighted score – environment	Total score – all aspects
Supplier No. 1	20	56	3	0.24	2.52
Supplier No. 2	17	47	2	0.16	3.18
Supplier No. 3	11	31	1	0.08	2.12
Supplier No. 4	27	75	4	0.32	3.72

well as of the products offered. The detailed answers mean that no tenderer was able to supply a product range where all products had been awarded an eco-label or an energy label. Therefore, the number of positive answers were counted in order to rank the bids with respect to environmental properties.

The following results were obtained with respect to the evaluation of environmental aspects:

When the scoring of all aspects was done it turned out that Supplier No. 4 had provided the best overall offer. The environmental aspects of his products were – by coincidence (?) – also the best, although the environmental score was not decisive in the overall evaluation.

The final decision regarding purchasing of specific products lies however still with the purchaser. The framework agreement offers a broad range of products and it is up to the single department to choose the product that best fulfils the actual needs. Here, it will often be possible to choose a product with good environmental specification, e.g. low energy consumption in different modes and duplex copying, and thereby secure that the environmental impacts are as low as possible.

Tratto da: "Green Purchasing Status Report: Municipality of Kolding"
Kolding Kommune, 2002, pag. 26

Allegato E.

Bando verde tipo per la fornitura di carta riciclata realizzato nell'ambito del progetto GPPnet della Provincia di Cremona

OGGETTO:

FORNITURA DI CARTA RICICLATA PER GLI UFFICI COMUNALI GARA UFFICIOSA

PREMESSO

che l'Amministrazione Comunale nell'affidamento della fornitura di cui all'oggetto si prefigge l'obiettivo di acquistare *risme di carta per fotocopiatrice realizzata ed imballata con criteri ecologici*, con i seguenti obiettivi:

- la riduzione del danno o dei rischi ambientali connessi con l'uso di sostanze chimiche pericolose,
 - l'applicazione di principi di gestione sostenibile per salvaguardare le foreste.
- e secondo i sottoindicati parametri:

Specifiche tecniche:

- a. Contenuto minimo di materiale riciclato nel prodotto finale almeno 70%
- b. Vietato l'utilizzo di sbiancanti clorurati
- c. Nella produzione non devono essere utilizzati composti tossici

Quantità:

100 scatole da 5 risme/cad. di carta formato A/4, gr. 80/mq. (fabbisogno annuo)

30 scatole da 5 risme/cad. di carta formato A/3, gr. 80/mq. (fabbisogno annuo)

Importo dell'appalto

L'importo dell'appalto ammonta a €..... oltre IVA ai sensi di legge ed è soggetto al solo ribasso.

Selezione dei candidati

I soggetti dovranno presentare:

- 1) offerta economica
- 2) relazione firmata dal legale rappresentante riguardante la composizione dei beni oggetto di trattativa e del rispetto dei criteri ecologici. (Tale documentazione può essere presentata direttamente dalla ditta o dal fornitore grossista a monte della ditta proponente la fornitura).
- 3) eventuali schede di certificazione dei materiali (ecolabel o equivalenti)

Condizione supplementare obbligatoria

Il fornitore dovrà garantire che l'imballaggio della merce sia realizzato in materiale riciclato e/o riciclabile.

Modalità

L'offerta, completa di tutte le specifiche richieste, dovrà pervenire in plico sigillato e controfirmato sui lembi di chiusura recante l'indicazione del mittente e la dicitura "Gara per la fornitura di carta" all'ufficio protocollo entro le ore 12 del giorno -----.

Il prezzo dell'offerta deve essere comprensivo di eventuali spese di spedizione e deve restare invariato per i successivi 180 giorni dalla data di presentazione a protocollo dell'offerta.

Aggiudicazione

L'appalto verrà aggiudicato alla ditta che presenterà l'offerta economicamente più

vantaggiosa valutata in base al punteggio assegnato con i seguenti criteri:

Prezzo	Punti 50 a scalare in proporzione alla percentuale del ribasso	
	Ribasso fino al 2%	punti
	Ribasso fino al 4%	punti
	Ribasso fino al 6%	punti
	Ribasso fino all'8%	punti
	Ribasso oltre l'8%	punti
Qualità del prodotto	Punti 30	
Certificazione ambientale	Punti 20	

Si procederà all'aggiudicazione anche in caso di una sola offerta.

Consegna merci

La carta dovrà essere consegnata, franco magazzino comunale, non celofanata, entro la data del ----- .

Condizioni di pagamento

Il pagamento della fornitura sarà effettuato entro 60 gg dal ricevimento della relativa fattura.

Fonte:

<http://www.provincia.cremona.it/servizi/ambiente/gppnet/come/bandi.html>

Riferimenti bibliografici

CHAPMAN J., *How Green is Public Procurement in the EU?*, Conference Report (© Forum Europe), 18 aprile 2002, La Maison de l'Europe at the Bibliothèque Solvay, Bruxelles

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 2001, *Libro verde sulla Politica Integrata relativa ai Prodotti*, COM (2001) 68 definitivo

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, 2004, *Buying Green! A handbook on environmental public procurement*, European Communities, Lussemburgo

COMUNE DI FERRARA UNITÀ ORGANIZZATIVA ECONOMATO ACQUISTI SERVIZI, *Manuale degli Acquisti verdi*, disponibile su
<<http://www.comune.fe.it/agenda21/locale/documenti/manuale-acquisti-verdi.doc>>

ENEA, 2004, *Noi per lo sviluppo sostenibile*, Roma

FEDERAMBIENTE, 2004, *Il Green Public Procurement nelle imprese pubbliche di igiene urbana. Analisi di prefattibilità. Criteri per la definizione di capitolati per l'acquisto di alcuni beni e servizi*, Studi e Ricerche FederAmbiente

FIESCHI M., 2004, (a cura di), *Le Forniture Verdi in Italia - Green Procurement: norme, capitolati, e esperienze d'acquisto di prodotti ambientalmente preferibili*, Il Sole 24 Ore, Milano

FIESCHI M, FOSCHI M., 2004, *Nella specifica tecnica di prodotto la base del Green Public Procurement*, Ambiente e Sicurezza n. 7/2004, Il Sole 24 Ore, Milano

ICLEI, 2000, *Green Purchasing Good Practice Guide. How local authorities spend their budget responsibly*, Friburgo

ICLEI, 2001, *The world buys green; International Survey on National Green Procurement Practices*, Friburgo

ICLEI, 2002, *Stuttgart Green Purchasing Status Report*, Friburgo

ICLEI, 2003, *Study contract to survey the state of play of Green Public Procurement in the European Union*, Friburgo

ISTAT, 2005, *Conti Economici Nazionali anni 2002-2004*, Comunicato Stampa ISTAT dell'11 marzo 2005

KING COUNTY, (Department of Executive Services, Finance and Business Operations Division, Procurement and Contract Services Section), 2004, *King County Environmental Purchasing; 2004 Annual Report*, King County

KOLDING KOMMUNE, 2002, *Green Purchasing Status Report. Municipality of Kolding (Relief Project)*, Kolding Kommune

LENZERINI F. (PUNTO 3, PROGETTI PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE), *Azioni concrete per lo sviluppo sostenibile: il Green Public Procurement*, presentazione multimediale, Ferrara 19 novembre 2003, disponibile su <<http://www.provincia.fe.it/ecoidea/eco-vetrine>>

MEADOWS D. H., MEADOWS D. L., RANDERS J., BEHRENS III W.H., 1972, *The Limits to Growth*, Universe Books, New York, trad. it. *I limiti dello sviluppo*, 1981, Mondadori, Milano

OECD, 2002, *Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement*, C(2002)3 del 23 gennaio 2002

PROVINCIA DI CREMONA, Settore Ambiente, *Manuale GPP* (LIFE 02 ENV/IT/000023)

RICOTTA S. (ARPAT), *Verso il consumo critico della Pubblica Amministrazione?*, presentazione multimediale in "Il ruolo degli acquisti pubblici per la sostenibilità ambientale e sociale", Terra Futura, Firenze 2 aprile 2004, disponibile su <http://www.arpat.toscana.it/emas/em_gpp_documenti_terrafutura_relazioni_ricotta.pdf>

SANTA MONICA, CITY OF, (Environmental Programs Division), 2002, *Sustainable City Programme: 2002 Status Report*, Santa Monica

U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 1997, *Building on our Success: Green Lights and Energy Star Buildings*, Washington

U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 1997, *Risk Reduction Through Voluntary Programs*, Washington

U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 1998, *Final Guidance on Environmentally Preferable Purchasing*, Washington

U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 1998, *The City of Santa Monica's Environmental Purchasing; A Case Study*, Washington

U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 1998, *Green Spending: A Case Study of Massachusetts' Environ-mental Purchasing Program*, Washington

U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2002, *Greening your products: Good for the environ-ment, good for your bottom line*, Washington

U. S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, 2003, *Energy Star Report August 2003*, Washington

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED, BRUNDTLAND COMMIS-SION), 1987, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford

Fonti legislative di riferimento

Executive Order 13101 of September 14, 1998, *Greening the Government Through Waste Prevention, Recycling, and Federal Acquisition*, Presidential Documents, Federal Register, vol. 63, no. 179

Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 2179/98/CE del 24 settembre 1998, Quinto Programma d'Azione in Materia di Ambiente della Comunità Europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, G.U.C.E. del 10/10/98

Comunicazione Interpretativa del 4 febbraio 2001, COM (2001) 274 definitivo, *Il diritto comunitario negli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici*, Commissione delle Comunità Europee

Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 761 del 19 marzo 2001 sull'ade-sione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)

Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1600/2002/CE del 22 luglio 2002, *Se-sto Programma Comunitario di Azione in Materia di Ambiente* (G.U.C.E. del 10/09/2002)

Sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea "Concordia" del 17 settembre 2002 (procedimento C-513/99)

Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (G.U.C.E. del 30/04/2004, L 134/114).

Legge n. 109 del 11 febbraio 1994, *Legge quadro in materia di lavori pubblici*

Legge n. 488 del 23 dicembre 1999, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2000)

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

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

Legge n. 289 del 27 dicembre 2002, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (Legge Finanziaria 2003)

Decreto legislativo n. 358 del 24 luglio 1992, *Testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62/CEE, 80/767/CEE e 88/295/CEE* (testo modificato dal d. lgs. 20 ottobre 1998, n.402)

Decreto legislativo n. 157 del 17 marzo 1995, *Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi*

Decreto legislativo n. 158 del 17 marzo 1995, *Attuazione delle direttive 90/531/CEE e 93/38/CEE relative alle procedure di appalti nei settori esclusi*

Decreto legislativo n. 22 del 5 febbraio 1997, *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*

Decreto Interministeriale del 27 marzo 1998, *Mobilità sostenibile nelle aree urbane*

Decreto Ministeriale n. 203 del 8 maggio 2003, *Green Public Procurement: 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*, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio

Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, approvata dal CIPE il 2 agosto 2002 con Deliberazione n. 57, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio

Versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea, 2002 (G.U.C.E. del 24/12/2002 C325)

Siti consultati

<http://europa.eu.int/comm/environment/emas> (*informazioni su EMAS*)

<http://europa.eu.int/comm/environment/ecolabel> (*informazioni sull'Ecolabel*)

www.iso.org (*sito ufficiale ISO*)

www.un.org (*sito ufficiale ONU*)

www.istat.it (*sito ufficiale ISTAT*)

www.iclei.org (*sito ufficiale ICLEI*)

www.epa.gov (*sito ufficiale U.S. EPA*)

www.epa.gov/oppt/epp (*informazioni sull'EPP*)

www.energystar.gov (*sito ufficiale Energy Star*)

<http://santa-monica.org/environment/policy> (*Città di Santa Monica*)

www.state.ma.us/osd/enviro/enviro.htm (*Stato del Massachusetts*)

www.metrokc.gov (*King County*)

www.iclei-europe.org (*sito ufficiale europeo ICLEI*)

www.kolding.dk (*Comune di Kolding*)

www.provincia.cremona.it/servizi/ambiente/gppnet (*GPPnet*)

www.parlamento.it (*Parlamento Italiano*)

www.comune.fe.it (*Comune di Ferrara*)

www.europa.eu.int/comm/environment/life/home.htm (*Progetto Life*)

<http://www.municipio.re.it/ambiente/infoambsito.nsf/agenda21>
(*Agenda 21 del Comune di Reggio Emilia*)

www.acquistiverdi.it

LA FONDAZIONE ICU – ISTITUTO CONSUMATORI UTENTI

L'ICU è una Fondazione che ha come scopo fornire alle Associazioni Consumeristiche (Federconsumatori, da cui ha avuto origine, e tutte le altre attive su scala nazionale e locale) strumenti culturale per difendere meglio diritti e interessi di consumatori e utenti.

A questo scopo l'ICU sostiene ricerche su vari temi pubblicandole nei "Quaderni ICU" che, dal 1998 al 2005, hanno trattato i seguenti temi:

- biotecnologie e strumenti di tutele del consumatore
- gestione delle risorse idriche e interessi degli utenti
- polizza R.C. auto e clausole abusive
- pubblicità ingannevole, legislazione, giurisprudenza e sentenze del Garante della concorrenza
- consumo consapevole
- acque minerali e potabili
- inflazione, come cambia per famiglie povere e ricche, proposte per calcolarla meglio
- modelli di consumo e impatto dell'inflazione sui redditi
- trasparenza bancaria

Inoltre ICU ha curato la pubblicazione del testo **"La nuova disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti"**, commentario alla legge-quadro dei consumatori n. 281 del 1998; ha sostenuto, assieme a Federconsumatori, la nascita del sito www.avvocatideiconsumatori.it; ha organizzato un primo Corso di informazione e aggiornamento per dirigenti locali di associazioni dei consumatori; indice annualmente dal 2004 il Premio per tesi di laurea "Consumo sostenibile"; organizza ogni anno assieme a Federconsumatori un Convegno sui temi del consumerismo ambientale nell'ambito della fiera Ecomondo di Rimini.

La Fondazione è retta da un Consiglio d'Amministrazione composto da Michele Boato, presidente, Tito Cortese, vicepresidente, Ugo Ruffolo, Anna Ciaperoni e Graziano Cioni consiglieri.

La sede operativa è a Mestre, in viale Venezia 7, tel. e fax 041.935666, fondazioneicu@virgilio.it, www.ecoistituto-italia.org/icu.php

PUBBLICAZIONI DELLA FONDAZIONE ICU ISTITUTO CONSUMATORI UTENTI

QUADERNI ICU

Collana curata da Michele Boato e da Paolo Stevanato

- 1 Ugo Ruffolo - **BIOTECNOLOGIE E STRUMENTI DI TUTELA DEL CONSUMATORE**, 1998
- 2 Antonio Casella e Rodolfo Tosetti - **GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE E INTERESSI DEI CONSUMATORI**, 1999
- 3 Pietro Maria Putti - **POLIZZA R.C. AUTO E LE CLAUSOLE ABUSIVE**, 1999
- 4 Rosaria Garozzo e Ugo Ruffolo - **LA PUBBLICITÀ INGANNEVOLE - COME DIFENDERSI**, 2000
- 5 Paolo Stevanato - **PUBBLICITÀ INGANNEVOLE. L'ATTIVITÀ E LE SENTENZE DEL GARANTE DELLA CONCORRENZA**, 2001
- 6 Anna Ciaperoni - **GUIDA AL CONSUMO CONSAPEVOLE**, 2002
- 7 Giovanna Falco - **ACQUE MINERALI ED ACQUE POTABILI, TRA QUALITÀ E BUSINESS**, 2003
- 8 Aldo Carra - **INFLAZIONE. COME CAMBIA PER FAMIGLIE POVERE E RICCHE. Proposte per misurarla meglio**, 2003
- 9 Aldo Carra - **MODELLI DI CONSUMO E IMPATTO DELL'INFLAZIONE SUI REDDITI**, 2004
- 10 Aldo Eduardo Carra - **TUTTI ALLE BANCARELLE? 3° Rapporto icu su prezzi, spesa e redditi delle famiglie italiane**, 2005
- 11 Susanna Lando - **LA TRASPARENZA BANCARIA**, 2005

I Quaderni ICU arretrati si possono richiedere su formato cartaceo versando un contributo di almeno 5 euro per copia nel ccp 53308821 intestato a: Fondazione ICU, viale Venezia 7 - 30171 Mestre - Venezia.

LIBRI DEI CONSUMATORI

- 1 **La nuova disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti**, a cura di Marco Mariani e Domenico Romito, Nocchioli Editore, Firenze 2002
- 2 **BIOLOGICO SICURO** di Anna Ciaperoni e Vincenza Di Malta, 2006