



SEZIONE DI PIACENZA



PROVINCIA DI PIACENZA



OSSERVATORIO
PROVINCIALE RIFIUTI

ACQUISTI VERDI

*Inquadramento normativo
e sintesi di alcune esperienze avviate a livello europeo*

Marzo 2006

Premessa

Il **Green Public Procurement (GPP)** - "acquisti verdi" - rappresenta l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, che tiene conto, oltre che del prezzo e delle altre condizioni di vendita, anche dell'impatto ambientale dei beni e servizi nel corso dell'intero ciclo di vita. Infatti il GPP promuove prodotti che, a partire dalla loro realizzazione, sono in grado di generare minori impatti sull'ambiente, in termini di diminuzione dell'energia e delle materie prime utilizzate, riduzione delle emissioni durante la produzione, minore produzione di rifiuti, maggiore durata, facilità nello smontaggio e riciclabilità.

Con il green procurement gli Enti pubblici e privati possono contribuire allo sviluppo sostenibile facendo leva su strumenti di mercato: gli acquisti verdi infatti hanno la potenzialità di creare una forte domanda in grado di sostenere la produzione di determinati beni e servizi. Il GPP può servire inoltre da modello di buon comportamento per le imprese, le istituzioni private e i cittadini e viene annoverato tra gli strumenti per conseguire gli obiettivi ambientali del VI Programma d'Azione per l'Ambiente dell'Unione Europea e della Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia.

E' soprattutto nella fase iniziale della procedura di aggiudicazione di un pubblico appalto, ossia quando si decide dell'oggetto dell'appalto stesso, che si aprono possibilità di tener conto delle esigenze di tutela dell'ambiente.

Il settore degli approvvigionamenti pubblici rappresenta mediamente il 16% del PIL dell'Unione europea (il 17% in Italia). Nell'Unione Europea il 19% delle amministrazioni include requisiti ambientali per più del 50% dei loro acquisti, mentre in Italia ciò si verifica solo per circa il 7% delle amministrazioni (ICLEI, *State of play on Green Public Procurement in Europe*, luglio 2003).

Normativa Europea

Il documento più avanzato elaborato dall'Unione Europea in materia di GPP è costituito dalla Comunicazione interpretativa della Commissione "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici" (**Com (2001) 274 def. del 4 luglio 2001**). Essa si prefigge lo scopo di mettere in luce quali siano le possibilità offerte per integrare considerazioni e finalità ambientali negli appalti pubblici (es. prescrivere l'uso di un particolare procedimento di produzione, far riferimento a marchi ecologici,...), contribuendo in tal modo ad uno sviluppo sostenibile.

Le direttive con le quali è stata regolamentata l'aggiudicazione degli appalti pubblici, inserendo a pieno titolo le caratteristiche ambientali tra i criteri di preferenza, sono le seguenti:

- **Direttiva 2004/17/EC** relativa al coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua ed energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto servizi postali;
- **Direttiva 2004/18/EC** relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

La Commissione europea raccomanda, inoltre, per quanto riguarda l'acquisto di prodotti e servizi, di tener conto in particolare della quantità dei rifiuti che generano, della loro

pericolosità e della quantità di materiale che può essere riciclato (Manuale europeo *Green Public Procurement* - **SEC (2004) 1050 del 18/08/2004** -).

In particolare, i marchi ecologici, compreso quello europeo di qualità ecologica o **Ecolabel**, "certificano" prodotti di eccellenza ambientale tra quelli immessi sul mercato, pur garantendo prestazioni adeguate all'uso.

Normativa Nazionale

Già il **Decreto Legislativo 5 febbraio 1997, n. 22** promuove la prevenzione, il riciclaggio e soprattutto gli acquisti di materiale riciclato, disponendo all'art. 4 che, ai fini di una corretta gestione dei rifiuti, le autorità competenti favoriscano la riduzione dello smaltimento anche attraverso "l'adozione di misure economiche e la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego di materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi".

Va tuttavia sottolineato che l'incentivo all'utilizzo di materiali riciclati non può essere inteso come una generale promozione del green public procurement, in quanto riferito unicamente a prodotti realizzati a partire da rifiuti; il GPP rappresenta, invece, uno degli strumenti più efficaci per promuovere il mercato dei prodotti ritenuti "ambientalmente preferibili" tra i quali non sono necessariamente compresi solo quelli ottenuti da materiale riciclato.

In applicazione dell'articolo 19, comma 4 del D.Lgs. 22/97 è stato emanato il **Decreto Ministeriale 8 maggio 2003, n. 203** che impone agli uffici pubblici e alle società a prevalente capitale pubblico di coprire il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30% del loro fabbisogno.

Il provvedimento innanzitutto definisce come "materiale riciclato" un materiale realizzato utilizzando rifiuti derivanti dal post-consumo e come "manufatti e beni ottenuti da materiale riciclato" quelli realizzati con una prevalenza in peso di materiale riciclato (solo un prodotto realizzato con almeno il 51% del suo peso con materiale riciclato potrà rientrare tra quelli ammessi).

Il legislatore, quindi, mira a promuovere unicamente quei prodotti che contengono rifiuti derivanti dai cicli di consumo e non quelli che costituiscono scarti di lavorazione, con l'obiettivo di intervenire su quei flussi di rifiuti considerati più "problematici" in termini di reinserimento nei cicli produttivi. Gli scarti di lavorazione, infatti, rappresentando flussi omogenei di rifiuti dotati di un maggior grado di purezza, sono sicuramente più facilmente allocabili sul mercato rispetto ai rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti urbani. Tuttavia dal punto di vista pratico, la maggior parte dei materiali riciclati utilizzano indifferentemente per la loro produzione sia rifiuti da post consumo che scarti di lavorazione. I destinatari del provvedimento sono, secondo quanto disposto dal decreto, gli enti pubblici e le società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi.

Il decreto attribuisce all'Osservatorio Nazionale sui Rifiuti (ONR) una serie di compiti, tra i quali proprio quello di stilare e rendere pubblico l'elenco dei destinatari nazionali. Le Regioni, a loro volta, devono individuare ed aggiornare l'elenco dei destinatari di competenza delle rispettive aree geografiche, dandone comunicazione all'ONR.

Detti destinatari, ogni anno e per ciascuna categoria di prodotto, devono coprire almeno il 30% del fabbisogno annuale di manufatti e beni, appartenenti a ciascuna categoria, con manufatti e beni ottenuti con materiale riciclato.

Per facilitare la scelta dei prodotti, il decreto istituisce il Repertorio del Riciclaggio (RR), redatto dall'ONR, contenente l'elenco dei materiali riciclati e l'elenco dei manufatti e beni in materiale riciclato, con indicazione dell'offerta, della disponibilità e della congruità del prezzo. E' da precisare che la congruità di prezzo si ritiene rispettata se l'eventuale incremento di prezzo non supera quello dei corrispondenti manufatti e beni contenenti materie prime vergini di una percentuale che deve essere definita caso per caso.

I soggetti che intendono richiedere l'iscrizione al Repertorio del Riciclaggio di materiali e di manufatti o beni devono inoltrare una specifica e dettagliata richiesta.

In particolare, per i materiali riciclati le informazioni principali da fornire (art. 6, allegato A) sono i codici CER dei rifiuti con cui è realizzato il materiale riciclato, la percentuale di rifiuti contenuta nei materiali (attestata tramite analisi di processo), la capacità produttiva annua, il nome commerciale del materiale ed il tecnico responsabile da consultare per chiarimenti e informazioni.

Per quanto riguarda, invece, i beni e manufatti, le informazioni da inserire nella richiesta sono i dati identificativi dell'azienda produttrice, il nome commerciale del manufatto, il codice del Repertorio del Riciclaggio dei materiali utilizzati per la sua realizzazione e la relativa percentuale in peso riferita al peso totale del bene o manufatto (utilizzata per valutare il requisito essenziale della prevalenza in peso nel manufatto del materiale riciclato iscritto al Repertorio del Riciclaggio).

E' da osservare che un punto debole nell'introduzione di una percentuale minima obbligatoria di materiale riciclato negli appalti di forniture e servizi nella pubblica amministrazione è costituito dalla difficoltà nei controlli sull'intero sistema ed in particolare sul rispetto del requisito stabilito dal decreto perchè il prodotto finito possa definirsi "riciclato".

E' comunque auspicabile, ai fini di garantire che il sistema proceda nella giusta direzione, che, poichè i materiali ed i beni iscritti all'RR godono di un consistente vantaggio in termini di mercato, sia anche il mercato stesso a far sì che solo i prodotti rispondenti ai requisiti richiesti dalla norma possano accedere alle relative agevolazioni.

Il Decreto Ministeriale 9 ottobre 2003 ha istituito un'apposita **Commissione Tecnica**, composta da 9 membri, in rappresentanza dei Ministeri dell'ambiente e tutela del territorio, delle attività produttive, della salute e delle regioni. Fra i compiti attribuiti alla Commissione vi sono:

- l'indicazione dei limiti in peso dei rifiuti nei materiali riciclati imposti dalle tecnologie ed il loro aggiornamento in relazione al progresso scientifico e tecnologico;
- l'analisi della documentazione relativa alle richieste di inserimento dei materiali riciclati e dei beni e manufatti riciclati nell'RR;
- l'indicazione dei criteri per la valutazione della congruità del prezzo dei beni e manufatti riciclati rispetto a quelli contenenti materie vergini;
- l'indicazione della disponibilità sul mercato dei materiali e beni da inserire nell'RR;
- l'indicazione di eventuali deroghe riguardo a rifiuti e materiali non derivanti dal post consumo ad integrazione di quelle già previste dal DM 203/2003.

Allo scopo di facilitare la reale applicazione della norma, la Commissione ha predisposto e sottoposto all'approvazione del Ministero dell'ambiente e tutela del territorio sei circolari operative che riguardano specifici settori merceologici. Finora sono stati disciplinati i seguenti settori:

- tessile e abbigliamento (Circolare 8 giugno 2004);
- plastica (Circolare 4 agosto 2004);

- carta (Circolare 3 dicembre 2004);
- legno e arredo (Circolare 3 dicembre 2004);
- edile, stradale e ambientale (Circolare 15 luglio 2005);
- articoli in gomma (Circolare 19 luglio 2005).

Ogni circolare riporta specifiche indicazioni, quali ad esempio i materiali riciclati ammissibili per l'iscrizione nel Repertorio del Riciclaggio, i limiti in peso imposti dalle tecnologie, la metodologia di calcolo per la valutazione del 30% del fabbisogno annuale ed i criteri per la valutazione della congruità del prezzo.

Alcune iniziative già avviate in tema di "acquisti verdi"

Molti paesi europei hanno iniziato a lavorare per rendere più "verdi" le iniziative governative a livello nazionale.

Il coordinamento è gestito dall'ICLEI - International Council for Local Environmental Initiatives, che coorganizza l'European Green Purchasing Network, che vede il Comune di Torino come uno dei soggetti aderenti.

Nell'ambito di un progetto LIFE sono stati sviluppati i criteri di un catalogo per gli acquisti verdi ("Austrian Criteria Catalogue Check it!") composto da sette moduli, che sono una traduzione e una versione sintetica del catalogo austriaco "Check it!". Il catalogo contiene informazioni, *best practice*, casi studio, supporti per il GPP e Check-list per gli addetti.

Il Comune di Torino recentemente ha pubblicato due nuovi report, "The world buys green, International Survey on National Green Procurement Practices" e "Green Purchasing Criteria, Elements from the Austrian Criteria Catalogue Check it!".

A gennaio 2001, nell'ambito del programma europeo sullo sviluppo sostenibile (azione chiave "City of Tomorrow and Cultural Heritage"), è stata avviata una delle più importanti ricerche sul GPP: il progetto RELIEF - *Environmental relief potential of urban action on avoidance and detoxification of waste streams through Green Public Procurement* - che si è concluso a settembre 2003. Il progetto di ricerca è stato cofinanziato dalla Commissione europea e mira a valutare i potenziali benefici ambientali che deriverebbero se tutti i paesi europei attuassero gli appalti verdi. In particolare sono state studiate le possibili applicazioni degli acquisti verdi e identificati i gruppi di prodotti più importanti per il miglioramento dell'ambiente.

La Provincia di Cremona ha inoltre avviato un progetto (GPPnet) finanziato dalla linea LIFE - Ambiente, con i seguenti obiettivi: sperimentare iniziative pilota in relazione al GPP, migliorare la consapevolezza delle pubbliche amministrazioni locali al GPP e stimolare gli acquisti verdi. Nell'ambito di tale progetto la Provincia di Cremona ha prodotto tre pubblicazioni:

- il documento "Appalti pubblici e criteri ecologici" (gennaio 2003), che fornisce un'analisi della normativa nazionale e comunitaria e del contesto per l'inserimento dei criteri ambientali nei bandi di gara;
- un opuscolo informativo (maggio 2003), che offre una panoramica delle tematiche rilevanti ai fini dell'attuazione del GPP;
- il documento "Gerarchia degli impatti" (luglio 2003), che fornisce matrici e tabelle per la costruzione della gerarchia degli impatti ambientali dei prodotti e servizi degli Enti locali.

Altre esperienze avviate a livello europeo sono descritte nel manuale operativo "Gli acquisti verdi per le Pubbliche Amministrazioni dell'Unione" promosso dall'Unione dei Comuni "Terre di Castelli" (MO) e pubblicato nel 2005. I casi di studio analizzati nel manuale sono sintetizzati di seguito.

DANIMARCA:

- Kolding

FINLANDIA:

- Pori
- Helsinki

SVEZIA:

- Malmö

GERMANIA:

- Osservatorio "Eco-procurement info" (<http://www.beschaffung-info.de/>)

AUSTRIA:

- Vienna

FRANCIA:

- Dunkerque

REGNO UNITO:

- Programma "Green Procurement" (vari siti internet diretti a fornire servizi di orientamento agli acquisti verdi, fra cui il sito <http://www.saveenergy.co.uk>)

ITALIA:

- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, Programma per la promozione del GPP a livello nazionale
- APAT, Progetto pilota per la diffusione di politiche di acquisto corrette ed ambientalmente sostenibili da parte degli Enti Pubblici
- Regione Toscana
- Provincia di Bologna
- Provincia di Cremona
- Provincia di Lecco
- Provincia di Torino
- Provincia e Comune di Reggio Emilia
- Provincia di Pesaro e Urbino
- Provincia di Rimini
- Comune di Ferrara
- ARPA Piemonte
- Provincia di Roma e ARPA Lazio
- TOROC (Comitato per i giochi olimpici invernali Torino 2006)

A titolo esemplificativo vengono descritte di seguito le esperienze di Helsinki e della Provincia di Bologna.

L'esperienza del Comune di Helsinki nel campo degli acquisti verdi ha creato un "precedente favorevole" dal punto di vista legislativo nell'ambito di applicazione del GPP. Nel mese di settembre del 1997 il Servizio Trasporti del Comune di Helsinki ha pubblicato un bando di gara per l'assegnazione della copertura di una linea di autobus. Secondo il bando, la gara sarebbe stata aggiudicata in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, da valutare secondo tre categorie di criteri:

- costi complessivi del servizio;
- qualità dei mezzi di trasporto;

- qualità e programma ambientale dell'operatore.

In particolare, la gara prevedeva l'assegnazione di punti extra per l'utilizzo di mezzi che producessero emissioni di rumore esterno inferiori a 77 dB(A) e emissioni di NOx inferiori a 4g/kWh (2,5 punti/autobus) o inferiori a 2g/kWh (3,5 punti/autobus).

La Provincia di Bologna è impegnata con Agenda 21 sul tema dello sviluppo sostenibile, nel cui ambito si collocano gli acquisti verdi. In particolare, con il Forum Agenda 21 Acquisti verdi, che ha coinvolto enti pubblici, imprese e consumatori, si è entrati nel merito in modo specifico e concreto, con l'intento di individuare le possibili azioni realizzabili. In particolare si è lavorato su:

- sostituzione di parte delle bottiglie d'acqua con boccioni in policarbonato riutilizzabili per produrre meno rifiuti
- introduzione di norme UNI sugli arredi che di per sé sono rivolte alla tutela ambientale e della salute umana (limiti emissione formaldeide, durata del prodotto)
- selezione per piccoli acquisti di beni a marchio presso Coop certificata SA 8000 (biancheria, prodotti pulizia)
- acquisto biciclette per i dipendenti
- convenzione ATC e Ferrovie per incrementare l'uso del mezzo pubblico mediante agevolazioni tariffarie
- auto a metano (escluse auto di rappresentanza e macchine operatrici)
- raccolta della carta – collaborazione con CRI ed Hera per estenderla in tutte le sedi
- obbligo, per i fornitori, di ritirare gli imballaggi ed il materiale di risulta.

Bibliografia

- *Libro Verde sulla politica integrata relativa ai prodotti*, COM (2001) 68 definitivo, 7 febbraio 2001
- Commissione Europea, *Comunicazione interpretativa "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici"*, (Com (2201) 274 def. del 4 luglio 2001)
- OCSE, *Manuale "Guida verde per gli acquisti delle Pubbliche Amministrazioni: problemi e soluzioni pratiche"*, Edizione italiana a cura di DEMO - Ambiente e territorio, 2002
- OCSE, *Buyit-Read-it, le prestazioni ambientali degli acquisti pubblici: problemi di coerenza politica*, 2003
- Provincia di Cremona, *Appalti pubblici e criteri ecologici*, gennaio 2003
- ICLEI, *State of play on Green Public Procurement in Europe*, luglio 2003
- Parlamento e Consiglio Europeo, *Direttiva 2004/17/EC relativa al coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua ed energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto servizi postali*, 31 marzo 2004 (Gazzetta ufficiale n. L 134 del 30/04/2004)
- Parlamento e Consiglio Europeo, *Direttiva 2004/18/EC relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi*, 31 marzo 2004 (Gazzetta ufficiale n. L 134 del 30/04/2004)

- OCSE, *Waste contract design and management for enhanced waste minimisation*, giugno 2004
- Circolare 8 giugno 2004, *Indicazioni per l'operatività nel settore tessile e abbigliamento*, giugno 2004
- Circolare 4 agosto 2004, *Indicazioni per l'operatività nel settore plastico*, agosto 2004
- Commission Staff Working Document, *Buying green! A handbook on environmental public procurement*, SEC (2004) 1050 del 18/08/2004
- Circolare 3 dicembre 2004, *Indicazioni per l'operatività nel settore della carta*, dicembre 2004
- Circolare 22 marzo 2005, *Indicazioni per l'operatività nel settore del legno e arredo*, marzo 2005
- Circolare 15 luglio 2005, *Indicazioni per l'operatività nel settore edile, stradale e ambientale*, luglio 2005
- Circolare 19 luglio 2005, *Indicazioni relative ai materiali riciclati e beni e manufatti ottenuti con materiale riciclato proveniente da articoli in gomma*, luglio 2005
- Commissione Europea Direzione Generale Ambiente, *Green Public Procurement in Europe - Status Overview*, ottobre 2005
- Unione dei Comuni "Terre di Castelli" (MO), *Manuale operativo Gli acquisti verdi per le Pubbliche Amministrazioni dell'Unione*, 2005
- Rimini Fiera, *Atti dei seminari di Ecomondo 2005: Tecnologie innovative per l'industrializzazione del sistema ambiente - Rifiuti, Compost e Combustibili solidi di recupero*, Maggioli Editore, 2005