



Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio
Direzione generale Salvaguardia Ambientale - Divisione VIII

**Acquisti verdi per la Pubblica Amministrazione:
stato dell'arte, evoluzione normativa e indicazioni
metodologiche**

Settembre 2006



Indice

Premessa.....	3
Potenzialità del GPP	3
1. Politiche integrate di prodotto e Green Public Procurement	4
1.1 La Politica Integrata di Prodotto	4
1.2 La prima direttiva che rispecchia l'approccio di politiche integrate di prodotto: la Direttiva EUP - Contenuti e stato di attuazione.....	6
1.3 Il GPP: definizione, potenzialità e passaggi critici	10
Il quadro normativo comunitario e nazionale in materia di public procurement e green public procurement.....	12
2.1 Evoluzione del quadro normativo europeo in materia di appalti pubblici e GPP.....	12
2.2 Focus sui riferimenti ambientali contenuti codice dei contratti pubblici, che recepisce le Direttive sugli appalti.	15
2.3 Importi delle soglie dei contratti pubblici di rilevanza comunitaria stabilite dalla normativa di recepimento italiana.....	22
2.4 La centralizzazione degli acquisti e i processi di acquisto elettronici: la CONSIP S.p.A. nell'ambito degli acquisti pubblici nazionali.....	25
2.5 Gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario e le procedure in economia.....	29
3. La normativa italiana sull'integrazione di considerazioni ambientali negli acquisti pubblici.....	32
3.1 Il settore del riciclo e del recupero di materia nell'ambito degli appalti pubblici	32
3.2 Il DM 203: l'obbligo di acquisto del 30% di manufatti e beni riciclati.....	32
3.3 L'integrazione del DM 203 all'interno del GPP.....	39
3.4 Considerazioni sullo stato dell'arte del DM 203 al marzo 2006	39
3.5 Le altre normative nazionali sull'integrazione di considerazioni ambientali negli acquisti pubblici	39
4. Appalti pubblici, risparmio energetico e tecnologie per lo sviluppo sostenibile	42
4.1 Introduzione	42
4.2 I Decreti sull'Efficienza Energetica	43
4.3 La Pubblica Amministrazione e gli interventi di efficienza energetica	45
4.4 Cosa si intende per "servizi di efficienza energetica negli usi finali".....	48
4.5 Quali sono i principali interventi di efficienza energetica che la PA potrebbe realizzare.....	48
4.6 La possibilità di realizzare degli interventi complessi non disponendo dei capitali necessari: l'attività delle ESCO e il finanziamento tramite terzi.....	52
4.7 Come predisporre la gara con il FTT.....	54
4.8 Conclusioni e ostacoli da superare.....	57
4.9 Gli interventi di efficienza energetica alla luce della Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico degli edifici.....	59
4.10 Il ruolo degli appalti pubblici nell'incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile.....	61
4.11 Identificazione delle "Tecnologie Ambientali" e delle ulteriori "misure" individuate dal Piano d'Azione.	61
5. Impostazione metodologica per mettere in pratica il green public procurement in un ente.....	65
5.1 Premessa	65
5.2 I passi da percorrere	65
5.3 I fattori che influiscono sul processo di acquisto "verde" e sul buon esito della gara	74
5.4 Schema riassuntivo	79
5.5 Le principali difficoltà e gli ostacoli da superare in un ente per attuare strategie di GPP.....	80
6. Esperienze di GPP in Italia e nel mondo	84
6.1 Le esperienze internazionali	84
6.2 Le esperienze nazionali	84
7. Esempi di capitolati adottati da enti locali italiani	86
7.1 Arredi	86
7.2 Servizi di pulizia	88
7.3 Mense scolastiche	89
7.4 Nolo fotocopiatrici	90
7.5 Carta per ufficio	91
7.6 Stampa di materiale informativo.....	92
7.7 Trasporto scolastico	93
8. Conclusioni e proposte per la costruzione di una strategia nazionale di promozione e sviluppo del GPP.....	95
8.1 Quadro normativo e integrazione del GPP con altri strumenti	95
8.2 Volontà istituzionale.....	96
8.3 Soggetti da coinvolgere nella strategia GPP nazionale e rispettivi ruoli	97
8.4 Strumenti da attivare.....	98
Bibliografia	100
ALLEGATI.....	101

1. criteri ecologici per l'approvvigionamento di prodotti per ufficio
2. proposte di criteri per il mercato elettronico gestito da consip
3. database esperienze GPP



Premessa

L'Unione europea in numerosi documenti, tra i quali il "libro verde" sulla Politica Integrata di Prodotto e nel VI Programma d'azione, ha evidenziato l'importanza ed il ruolo di una politica degli acquisti da parte della pubblica amministrazione attenta a valorizzare i prodotti e i servizi aventi minori impatti ambientali (il cosiddetto GREEN PUBLIC PROCUREMENT o GPP).

Sono pertanto rilevanti il ruolo e le potenzialità del GPP nell'incentivare una produzione e un consumo orientati verso la sostenibilità ambientale.

Il presente rapporto rappresenta da un lato la continuazione di un lavoro di informazione e formazione sul tema GPP iniziato nel 2003 con la produzione di un CD informativo sulle buone pratiche per gli acquisti verdi (inviato a tutte le regioni, le province e a circa 2500 comuni unitamente ad un breve questionario), e, dall'altro ha l'ambizione di rappresentare un nuovo punto di partenza per il proseguimento di questa attività da parte di tutte le amministrazioni interessate, contenendo un'analisi completa della normativa più recente, una esauriente panoramica delle principali esperienze, una serie di indicazioni operative e le relative considerazioni complessive.

Potenzialità del GPP

Al momento le potenzialità del GPP sono in larga misura non ancora dispiegate a livello di attuazione pratica e non del tutto analizzate a livello teorico.

Il GPP ha la capacità di:

influenzare il mercato, le imprese e i prodotti / servizi ivi presenti, favorendo il raggiungimento di obiettivi di miglioramento ambientale;

favorire l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche dell'ente;

favorire l'integrazione tra i diversi strumenti di politica ambientale, coerentemente con la logica della Politica Integrata di Prodotto portata avanti e promossa a livello europeo.

Il GPP può avere una particolare rilevanza nel contribuire ad affrontare alcuni problemi ambientali di particolare importanza, quali:

- i consumi energetici e le relative emissioni, in primo luogo quelle climalteranti (i target previsti dal Protocollo di Kyoto); tale contributo può essere dato sia in maniera diretta, attraverso l'acquisto di servizi energetici a basso impatto ambientale, sia in maniera indiretta, attraverso l'acquisto di prodotti e servizi che minimizzino i consumi energetici nei loro processi di produzione, erogazione e dismissione.
- la produzione di rifiuti; il GPP costituisce uno degli strumenti fondamentali per l'attuazione di misure di prevenzione difficilmente gestibili agendo sul lato dell'offerta o della produzione, quali ad esempio gli imballaggi, i prodotti con maggiore durata di vita utile ecc..., nonché l'acquisto di prodotti in materiale riciclato.



1. Politiche integrate di prodotto e Green Public Procurement

1.1 La Politica Integrata di Prodotto

La Politica Integrata di Prodotto (Integrated Product Policy – IPP) è una strategia europea intesa a rafforzare ed orientare le politiche ambientali riguardanti i prodotti e i servizi allo scopo di promuovere lo sviluppo di un mercato più "ecologico".

Il Libro Verde della Commissione Europea sulla Politica Integrata relativa ai Prodotti¹ (febbraio 2001) definisce per la prima volta questa strategia e individua le azioni e gli strumenti per metterla in pratica.

L'obiettivo dell'IPP è "tentare di ridurre l'impatto ambientale dei prodotti e dei servizi nell'arco dell'intero ciclo di vita" attraverso la diffusione, il rafforzamento e l'integrazione all'interno dei processi economici di metodologie e di strumenti già esistenti, individuati e descritti nel Libro Verde.

La Politica Integrata di Prodotto è frutto dell'evoluzione delle politiche ambientali, che si focalizzano sempre più sul sistema prodotto piuttosto che sulla regolamentazione settoriale dei processi produttivi e che prevede il ricorso a una combinazione di diversi strumenti e strategie di intervento, in grado di indirizzare la progettazione ecologica dei prodotti, stimolarne la domanda e l'offerta, favorire la scelta informata dei consumatori e prezzi dei prodotti che ne rispecchino la compatibilità ambientale.

Gli strumenti su cui si basa la Politica Integrata di Prodotto possono essere di tipo:

- Volontario (Linee Guida per la progettazione ecologica)
- Informativo (Ecolabel, Dichiarazioni ambientali)
- Economico (Fiscalità, Gestione degli acquisti pubblici)
- Normativo (Responsabilità estesa del produttore)

Alla base della Politica Integrata di Prodotto è il concetto dell'integrazione, intesa sotto tre punti di vista: integrazione tra le azioni delle diverse parti interessate, integrazione tra i diversi strumenti di politica ambientale e integrazione tra le varie fasi del ciclo di vita del prodotto o servizio.

A valle della pubblicazione del Libro Verde, la Commissione Europea ha invitato tutti gli stakeholder a partecipare attivamente alla stesura di principi guida e alla definizione delle azioni operative della Politica Integrata di Prodotto. Il risultato di questa attività di consultazione è la Comunicazione della Commissione Europea sulla Politica Integrata di Prodotto: Sviluppare il "ciclo di vita ambientale", pubblicata il 18 giugno 2003².

Nel corso della Presidenza Italiana dell'UE, il Consiglio Ambiente del 27 ottobre 2003³ ha accolto favorevolmente nelle sue conclusioni l'impostazione ed i contenuti della Comunicazione della Commissione sull'IPP e ha invitato la Commissione e gli stati membri ad impegnarsi nella concreta realizzazione dell'IPP.

¹ "Libro Verde sulla Politica Integrata relativa ai Prodotti", COM(2001)68

² Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "Politica Integrata dei prodotti. Sviluppare il ciclo di vita "ambientale", COM(2003)302

³ 2536ma Sessione del Consiglio – Ambiente – Lussemburgo, 27 ottobre 2003



Il Parlamento Europeo si è recentemente espresso in merito ad una proposta di Direttiva sull'IPP.

La Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo sulla Comunicazione della Commissione Politica Integrata dei Prodotti -"Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale", approvata in seduta comune l'8 aprile 2004, considera insufficiente lo strumento della "Comunicazione" per incentivare la diffusione degli strumenti di Politica Integrata dei Prodotti poiché fornisce solo "consigli" in merito ai modi con cui incentivare la diffusione di sistemi di sviluppo e progettazione dei prodotti sostenibili.

Nel Documento il Parlamento invita la Commissione a presentare una Direttiva quadro in materia di IPP, basata su principi e obiettivi chiaramente definiti e volta a stabilire delle condizioni generali che facilitino pratiche industriali basate principalmente sull'utilizzo efficace delle risorse.

Il medesimo documento individua dei principi-guida per l'elaborazione della direttiva, in particolare quelli di:

- sviluppare un approccio che si basi sulla valutazione del ciclo di vita dei prodotti e servizi;
- prevedere delle garanzie in base alle quali un prodotto a fine vita non diventi un residuo inutile ma possa essere separato e riconvertito in modo da entrare in nuovi cicli produttivi;
- previa indagine più approfondita sulle modalità di formazione dei *trend* di consumo, capire come questi possano essere indirizzati verso una maggiore sostenibilità;
- ottimizzare le scelte a basso impatto nella fase di progettazione del prodotto, per esempio nella selezione dei materiali e nelle tecniche di fabbricazione;
- promuovere la dematerializzazione e la miniaturizzazione attraverso le possibilità offerte dall'ICT (Information Communication Technology);
- accrescere l'efficienza energetica, dei materiali e dei trasporti.

Il Parlamento invita quindi la Commissione a sviluppare degli incentivi per promuovere la IPP e ad attuare strumenti di comunicazione efficaci per i consumatori (registri dei prodotti, ecoetichette), attività di formazione e sensibilizzazione per alcuni gruppi bersaglio e inoltre esorta a internalizzare i costi delle esternalità, facendo in modo che i prezzi di mercato riflettano i costi sociali ed ecologici di produzione e di consumo.

Azione strategica in quest'ultimo senso sarebbe l'attuazione del principio "chi inquina paga" attraverso la leva fiscale, individuata nell'abbattimento dell'IVA per i prodotti muniti di ecoetichetta.

Si ritiene improbabile la concretizzazione di una tale proposta di Direttiva. Dare un impianto cogente e uniforme ad una materia che abbracciando vari settori, coinvolge diverse politiche e si attua attraverso diversi strumenti, appare un progetto poco attuabile e poco efficace. Inoltre non si ritiene opportuno integrare in un impianto normativo cogente degli strumenti che per loro natura sono stati concepiti come volontari. Gli incentivi o altre leve utili alla promozione dell'IPP dovrebbero essere introdotte e inserite nelle normative degli specifici settori, seguendo l'obiettivo di integrare le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni comunitarie imposto dal testo del trattato comunitario.



1.2 La prima direttiva che rispecchia l'approccio di politiche integrata di prodotto: la Direttiva EUP - Contenuti e stato di attuazione

All'interno della logica IPP si colloca quella che è possibile definire come la prima Direttiva che ricade nell'ambito di un approccio basato sul ciclo di vita del prodotto, la Direttiva 2005/32/CE del 6 luglio 2005, relativa "all'Istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia".

L'approccio tradizionale alla protezione dell'ambiente si basa sulla riduzione o l'annullamento dell'impatto ambientale senza considerare la progettazione del prodotto. Per riprendere una metafora medica, l'approccio tradizionale cura i sintomi senza considerare le cause della malattia.

Progettazione eco-compatibile, che significa l'integrazione di considerazioni ambientali nella fase di progettazione, è il miglior modo per migliorare l'impatto ambientale dei prodotti.

Box- Che cosa è la progettazione ECOCOMPATIBILE / Ecodesign

L'Ecodesign si concentra su una fase iniziale della catena di valore aggiunto: il processo di sviluppo del prodotto.

Nonostante la progettazione di per sé sia un processo "pulito", determina la maggior parte degli impatti ambientali collegati al prodotto. Una volta che la progettazione generale è stata completata e le tecnologie produttive identificate restano solo possibilità marginali per il miglioramento dell'efficienza e le possibilità di riduzione delle emissioni sono limitate a misure correttive. Inoltre anche le più sofisticate tecnologie di riciclaggio debbono confrontarsi con quanto è stato deciso in fase di progettazione.

In totale circa l'80% di tutti gli impatti ambientali connessi al prodotto sono determinati dalla fase di progettazione. La situazione è la medesima per quanto riguarda i costi complessivi del ciclo di vita. Di conseguenza è di grande importanza considerare gli aspetti ambientali della progettazione che vanno a influire su tutto il ciclo di vita del prodotto.

- o La Direttiva EUP: obiettivi

Osservando che i prodotti che consumano energia sono responsabili di importanti impatti ambientali e che per prodotti appartenenti ad una medesima categoria si generano impatti di considerevole disparità, la Direttiva fissa un quadro per l'elaborazione di peculiari "specifiche" per la progettazione ecocompatibile di prodotti energivori, con esclusione dei mezzi di trasporto di persone e cose.

Lo scopo è quello di incrementare la protezione ambientale e l'efficienza energetica facendo sì che possano essere introdotti, scambiati ed utilizzati nel mercato interno, esclusivamente prodotti concepiti tenendo conto degli impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita.

La Direttiva si riferisce a tutti gli impatti ambientali (aria, acqua, rifiuti, energia...) lungo il ciclo di vita dei prodotti che utilizzano energia.

Gli obiettivi specifici sono 2:

- Fornire un quadro di intervento coerente sul prodotto: che eviti l'adozione di misure non coordinate per il miglioramento delle performance dei prodotti (es. l'eliminazione di una sostanza tossica quale il mercurio dalle lampadine potrebbe generare un risultato complessivo negativo sull'ambiente incrementando il consumo energetico).



- Favorire la libera circolazione: regole coerenti in tutta Europa nella eco-progettazione assicureranno l'assenza di disparità tra tutti i regolamenti Nazionali che quindi non diverranno ostacoli alla libera circolazione delle merci in Europa. I prodotti conformi alle misure (specifiche) adottate, oggetto di marcatura CE.

La Direttiva costituisce un passaggio importante nella politica di prodotto europea e introduce molti elementi innovativi, unitamente alla concreta applicazione dei principi del "miglior pacchetto normativo"⁴ possibile.

- o Prodotti interessati

Sono soggetti alla Direttiva e alle misure di esecuzione elaborate dalla commissione i prodotti che usano energia (es. apparecchi elettrici ed elettronici o sistemi di riscaldamento) caratterizzati da:

- **volumi di vendita e scambi commerciali significativi – oltre 200.000 unità all'anno;**
- **significativo impatto ambientale nella comunità, come precisato nel Sesto Programma d'Azione;**
- **significative potenzialità di miglioramento ambientale senza costi eccessivi, in base ad assenza di altra normativa o incapacità delle forze di mercato o ampie disparità nelle prestazioni ambientali degli articoli presenti sul mercato.**

- o Misure di implementazione

La Direttiva non introduce diretti vincoli su specifici prodotti, ma definisce condizioni e criteri per implementare, attraverso step successivi, requisiti che riguardano le caratteristiche dei prodotti con rilevante impatto diretto sull'ambiente e che permettano di essere migliorati velocemente e in modo efficiente.

La Commissione, assistita da un Comitato ad hoc, adotta le misure di esecuzione, ossia specifiche generali per la progettazione di determinati gruppi di prodotti e aspetti ambientali.

Le misure vengono adottate a seguito del parere del Comitato, consultate le parti interessate e valutati gli impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita del prodotto.

Gli allegati I e II della Direttiva forniscono la metodologia per l'elaborazione di specifiche generali e particolari (ossia per un particolare aspetto ambientale) per la progettazione ecocompatibile.

- o Piano di lavoro della Commissione

La Commissione stabilisce entro il 6 luglio 2007 un piano di lavoro triennale contenente l'elenco indicativo dei prodotti per i quali prioritariamente si stabiliranno misure di esecuzione, previa consultazione di un forum che vede coinvolti tutti i rappresentanti degli stati membri che possano considerarsi titolari di interessi legittimi nella definizione delle misure di esecuzione (industria, PMI, artigiani, sindacati, gruppi per la tutela ambientale, importatori, commercianti, dettaglianti etc.). Quindi prima di tale data dovrà stabilire un regolamento interno del forum,

⁴ L'approccio "miglior pacchetto normativo" è stato adottato nel 2005 nell'ambito della nuova strategia di Lisbona, con lo scopo di garantire un quadro normativo semplice e di alta qualità nel quale le imprese possano aumentare competitività, crescita e occupazione. Per questo sono state messe in piedi attività volte a ritirare la legislazione superata, semplificare quella esistente e migliorare i processi di formulazione di quella nuova.



costituito dai vari stakeholders dei paesi membri, che contribuiranno alla definizione e alla revisione delle misure di esecuzione.

Prima di tale data e nell'ambito dell'elaborazione del piano di lavoro, la Commissione può introdurre misure di esecuzione per prodotti identificati nel programma europeo per il cambiamento climatico ECCP (impianti di riscaldamento e per la produzione di acqua calda, illuminazione domestica, apparecchi domestici, sistemi commerciali di riscaldamento, ventilazione e condizionamento d'aria).

- Presunzione di conformità

Si considerano conformi alla direttiva i prodotti:

- **con il marchio CE**
- **conformi alle norme armonizzate**
- **con l'Ecolabel Europeo**
- **con altro possibili marchi di qualità ecologica**

- Obblighi dei fabbricanti

Nelle "considerazioni" della direttiva emerge come sia necessario preparare per tempo il mercato dell'offerta. Gli stati membri devono preventivare una serie di azioni che consentano un adattamento progressivo delle imprese, affinché le stesse possano predisporre tutte le innovazioni necessarie alla introduzione sul mercato di prodotti che siano in linea con quanto richiede la direttiva.

Il settore industriale dovrebbe autoregolamentarsi, per esempio attraverso accordi volontari, nell'ottica di un miglioramento delle performance ambientali in modo di potersi adeguare in maniera graduale e con minori costi. Molto più oneroso risulterebbe infatti per i soggetti responsabili, imprese soprattutto, doversi adeguare in tempi ridotti, specie considerato il rischio di vedersi ritirati i propri prodotti dal mercato se non si riesce a raggiungere la conformità nei tempi indicati dall'autorità. L'emanazione di obblighi normativi, infatti, è opportuno e necessario solo in caso di inerzia o di inefficacia delle forme di autoregolamentazione.

Prima di immettere sul mercato e/o mettere in servizio un prodotto che consuma energia oggetto delle misure di esecuzione, il fabbricante o il suo mandatario accertano la conformità di tale prodotto a tutte le pertinenti prescrizioni della misura di esecuzione applicabile.

Se il fabbricante è esterno all'UE l'obbligo ricade sull'importatore.

- Consultazione delle parti interessate

Gli Stati membri dovranno assicurarsi, nella misura del possibile, che siano adottate le appropriate disposizioni per consentire la consultazione delle parti interessate a livello nazionale in merito al processo di preparazione e monitoraggio delle norme armonizzate.

- Informazione dei consumatori

La direttiva prevede che, in conformità delle misure di esecuzione applicabili, i fabbricanti forniscano ai consumatori l'informazione necessaria sul ruolo che essi possono svolgere in materia di uso sostenibile del prodotto, oltre a fornire il profilo ecologico del prodotto e i vantaggi dell'ecoprogettazione, qualora richiesto dalla misura di esecuzione.

- La Marcatura CE



I prodotti oggetto di misure di esecuzione saranno oggetto di Marcatura CE, che ne garantisce la conformità rispetto alla misura di esecuzione stessa.

- Obblighi degli stati membri

Gli stati membri debbono adottare le disposizioni atte a far sì che possano essere immessi sul mercato o impiegati solo prodotti energivori che ottemperano le "misure" individuate in esecuzione della direttiva e marcati CE. Per garantire l'osservanza di tale disposizione, potranno designare le autorità cui attribuire la funzione di vigilare il mercato e cui attribuire specifici poteri affinché siano adottati provvedimenti repressivi in caso di infrazioni delle disposizioni contenute di questa direttiva. L'autorità dovrà provvedere ad effettuare controlli e a obbligare il ritiro dal mercato dei prodotti non conformi.

Si prevede inoltre l'obbligo di tenere informata la Commissione sui risultati dell'attività di vigilanza. La direttiva prevede inoltre un controllo che può partire anche "dal basso" infatti è prescritto che osservazioni possono essere presentate anche dai consumatori o da altri interessati all'autorità competente. E' previsto pertanto un atto di impulso anche da privati volto a sollecitare e orientare i controlli.

Entro l'11 agosto 2007, gli stati membri dovranno recepire la Direttiva, ponendo in essere le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative per conformarsi ad essa. Nelle disposizioni normative dovranno essere previste anche delle sanzioni, opportunamente commisurate al numero di prodotti non conformi immessi sul mercato e proporzionate al grado di mancata conformità.

In sintesi gli stati membri dovranno:

- **adottare disposizioni nazionali per garantire il controllo dei prodotti immessi sul mercato**
- **designare autorità responsabili della sorveglianza del mercato**
- **organizzare le verifiche sul mercato**
- **informare la Commissione dei risultati delle attività di verifica sul mercato**
- **fare in modo che i consumatori possano presentare osservazioni alle autorità competenti in merito alla conformità dei prodotti**
- **stabilire le sanzioni**
- Rapporti con altre normative

La Direttiva dovrebbe aumentare l'efficacia e le sinergie di altre normative quali: la Direttiva WEEE, la Direttiva RoHS, le Direttive sull'etichettatura energetica.

I prodotti con l'Ecolabel saranno considerati in linea con le misure di attuazione laddove le specifiche siano soddisfatte dai criteri ecologici.

I prodotti di aziende registrate EMAS, laddove EMAS copra anche la progettazione del prodotto, possono usare il sistema di gestione come procedura di valutazione della conformità del prodotto rispetto alle misure di implementazione.

Anche queste misure si inquadrano fra le diverse che generano consistenti risparmi energetici, in linea con il Programma Europeo per il cambiamento climatico (ECCP) e con il VI Programma di Azione Ambientale (Dec n. 1600/2002/CE).



1.3 Il GPP: definizione, potenzialità e passaggi critici

Definizione

Tra gli strumenti di politica ambientale principali individuati all'interno dell'IPP, il Green Public Procurement occupa un ruolo fondamentale nell'orientare una conversione ambientale della produzione e del consumo verso criteri ecologici.

Il GPP (Green Public Procurement) ha l'obiettivo di integrare considerazioni di carattere ambientale all'interno dei processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni orientando le scelte su beni e servizi che presentano i minori impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita. Il GPP può avere quindi un ruolo molto importante per la diffusione di un mercato e di una cultura più attenti all'ambiente.

L'adozione di una strategia di GPP è un'iniziativa che la Pubblica Amministrazione può intraprendere nell'ambito delle proprie politiche per la sostenibilità e di tutela dell'interesse collettivo; in particolare gli enti locali sono sempre più chiamati a rivestire un ruolo attivo di promozione di processi di sostenibilità (si pensi all'Agenda 21), destinato ad essere rafforzato anche dai processi di decentramento delle responsabilità statali in corso.

Inoltre le strategie di GPP vanno a inserirsi nell'evoluzione degli appalti pubblici, dove ai fornitori viene sempre più richiesto di disporre di capacità diverse per contribuire alla qualità del servizio dell'ente e allo sviluppo delle politiche, passando da una logica incentrata sul prezzo ad una logica "value for money".

Potenzialità del GPP

Per avere un'idea del potenziale del GPP sul mercato europeo basti considerare i che i volumi di spesa delle PA in Italia e in Europa sono mediamente pari al 18% del PIL; la domanda di prodotti e servizi "ecologici" potrebbe quindi interessare larghe fette delle transazioni commerciali europee attraverso la capacità del GPP di:

- influenzare il mercato, le imprese e i prodotti / servizi ivi presenti, favorendo il raggiungimento di obiettivi di miglioramento ambientale;
- favorire l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche dell'ente;
- favorire l'integrazione tra i diversi strumenti di politica ambientale, coerentemente con la logica della Politica Integrata di Prodotto portata avanti e promossa a livello europeo.

Al momento, nonostante le numerose esperienze e sperimentazioni avviate a livello nazionale e locale, tali potenzialità sono in pratica in gran parte inattuata.

In particolare il GPP potrebbe contribuire ad affrontare alcuni problemi ambientali di particolare importanza anche a livello globale, quali ad esempio:

- La riduzione dei consumi energetici e delle relative emissioni, in primo luogo quelle climalteranti (i target previsti dal Protocollo di Kyoto); tale contributo può essere dato sia in maniera diretta, attraverso l'acquisto di servizi energetici a basso impatto ambientale, sia in maniera indiretta, attraverso l'acquisto di prodotti e servizi che minimizzino i consumi energetici nei loro processi di produzione, erogazione e dismissione.
- La riduzione della produzione di rifiuti; il GPP costituisce uno degli strumenti fondamentali per l'attuazione di misure di prevenzione difficilmente gestibili agendo sul lato dell'offerta o della produzione, quali ad esempio gli imballaggi, i prodotti con maggiore durata di vita utile ecc..., nonché l'acquisto di prodotti in materiale riciclato.



- Altri impatti ambientali causati dai processi di produzione e consumo di beni e servizi: riduzione dell'uso di materie prime non rinnovabili, riduzione dell'uso di sostanze tossiche e nocive nelle produzioni e nei prodotti finali, riduzione degli impatti delle emissioni nei corpi idrici e in atmosfera ecc.

I nodi di una strategia di GPP

Per attuare una strategia di GPP occorre affrontare tre aspetti fondamentali:

1. il quadro di riferimento normativo che regola gli appalti pubblici, sia a livello Europeo che nazionale, e le norme che possono agevolare l'inserimento di criteri ecologici;
 2. gli aspetti organizzativi e culturali che caratterizzano le Pubbliche Amministrazioni e i loro processi decisionali, con cui una strategia di GPP deve confrontarsi;
 3. i criteri ecologici che definiscono i prodotti e i servizi a ridotto impatto ambientale.
1. Per quanto riguarda il primo punto, le ultime Direttive Europee sugli appalti pubblici hanno fatto esplicito riferimento alla possibilità di introdurre considerazioni ambientali nelle procedure di appalto, coerentemente con gli atti di indirizzo emanati dalla stessa UE negli ultimi anni e con le prassi già affermate presso diverse PA in Europa. E' stato così sgombrato definitivamente il campo alle incertezze sussistenti in materia ed è stata introdotta una maggiore soggettività dell'amministrazione nel valutare anche parametri ambientali nell'ambito del concetto di offerta economicamente più vantaggiosa.
2. Le modalità con le quali avvengono gli acquisti all'interno degli enti (decentralizzazione delle funzioni acquisti, separazione tra funzioni acquisti e funzioni ambientali) e aspetti di carattere culturale e pregiudiziale nei confronti di prodotti / servizi ecologici possono costituire dei limiti ad una piena operatività delle strategie di GPP all'interno degli enti.
- E' possibile tracciare, anche sulla scorta delle esperienze maturate finora, un percorso che agevoli l'Amministrazione nell'introdurre e portare avanti una strategia di GPP di successo.
3. Per quanto riguarda i criteri ecologici, la difficoltà consiste nell'individuazione di requisiti sufficientemente efficaci nel garantire una migliore performance ambientale del prodotto/servizio acquistato e al tempo stesso un'adeguata partecipazione alla gara da parte delle aziende presenti sul mercato, dispiegando il ruolo di stimolo all'offerta di prodotti/servizi migliori dal punto di vista ambientale che il GPP si prefigge.

A questo proposito sono state realizzate diverse linee guida che costituiscono uno strumento fondamentale per la diffusione del GPP in quanto proprio la disponibilità di informazioni sulle caratteristiche ambientali di beni e servizi è tra le principali barriere alla sua diffusione. Tali linee guida hanno fondamentalmente preso a riferimento i criteri ecologici presenti all'interno di schemi e programmi volontari di etichettatura, spaziando talvolta su criteri aggiuntivi specifici per il tipo di situazione, ambientale-territoriale o di mercato cui sono rivolte. Tuttavia la maggior parte di tali linee guida non risulta applicabile tout court da parte dell'ente che necessita di una selezione ragionata e basata sul proprio ambito di attività e sulle proprie specifiche esigenze.



2. Il quadro normativo comunitario e nazionale in materia di public procurement e green public procurement

2.1 Evoluzione del quadro normativo europeo in materia di appalti pubblici e GPP

La nozione di appalto pubblico

La nozione di "appalto" viene definita dal Codice Civile, all'art. 1655, come "... *il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio, verso un corrispettivo in denaro*".

Si parla di Appalto Pubblico quando un'Amministrazione Pubblica per la realizzazione di un'opera, o per acquisire un servizio o una fornitura di beni, segue un iter complesso di operazioni e adempimenti regolamentati dall'ordinamento giuridico.

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

La disciplina degli Appalti Pubblici ricade tra gli ambiti di intervento delle politiche comunitarie e si caratterizza per una notevole produzione normativa.

Tale competenza deriva direttamente dal Trattato, in base al quale la Comunità Europea, per "*promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche*" - art. 2 della versione consolidata del Trattato -, deve creare un mercato all'interno dei propri confini in cui sia garantita la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e nell'ambito del quale sia assicurata la concorrenza.

La normativa a tutela dello sviluppo armonioso del mercato non può non incidere sul settore degli appalti che, quando hanno un importo significativo (valore soglia), debbono essere "aperti" agli operatori economici di tutto il territorio comunitario per evitare forme di discriminazione, garantire la trasparenza e incentivare la libera circolazione di merci, capitali e servizi.

Per questi motivi sono state emanate diverse Direttive che hanno consentito una progressiva armonizzazione degli ordinamenti nazionali, le cui norme tutelano la trasparenza, obbligano a forme codificate di pubblicità e delineano delle procedure uniformi in settori specifici.

L'Unione Europea ha scelto di avvalersi di direttive per dettare le norme in materia di appalti pubblici, in quanto esse consentono di introdurre un'armonizzazione progressiva del diritto nazionale e al tempo stesso lasciano agli stati membri la libertà di imporre limiti più restrittivi.

Gli appalti pubblici erano recentemente regolati da normative specifiche, suddivise per settori, che devono essere rispettate sia dalle Amministrazioni pubbliche che dalle imprese partecipanti alle gare:

- **appalti di forniture (beni)** - riguardano l'approvvigionamento da parte delle Amministrazioni pubbliche di prodotti necessari per il loro funzionamento, appartenenti a tutte le categorie merceologiche (ex Dir. 93/36 e Dir. 97/52 ora Dir. 18/2004);
- **appalti di pubblici servizi** – riguardano l'espletamento di attività come servizi di consulenza, quelli informatici, di ingegneria ecc. (ex Dir. 92/50 ora Dir. 18/2004);



- **appalti lavori (opere)** – riguardano le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione (ex Dir. 97/37 ora Dir.18/2004);
- **settori esclusi** - rientrano in questa categoria gli appalti relativi allo sfruttamento ed alla commercializzazione dell'acqua, dell'energia elettrica, del gas, dell'energia termica, dei trasporti e delle telecomunicazioni (Dir. 90/531 e Dir. 93/98, ora Dir. 17/2004).

Nel caso in cui in un unico bando di gara si trovino varie tipologie di appalti, si parla di "**appalti misti**" e la normativa che si deve applicare è quella relativa alla prestazione "oggetto principale del contratto", che si individua non esclusivamente attraverso il criterio della prevalenza economica ma anche attraverso il "carattere" che riveste la prestazione, che può essere "principale" o "accessorio, strumentale". In linea con il considerando n. 10 della Direttiva 18/2004, se è evidente il carattere dell'accessorietà di una prestazione rispetto alle altre che ne completano l'oggetto - per esempio qualora i lavori «costituiscono solo una conseguenza eventuale o un completamento del servizio» -, troverà applicazione la normativa su servizi o forniture anche qualora i lavori, accessori nel senso appena esplicitato, siano di valore economico superiore a questi ultimi.

Le direttive recentemente abrogate, sopra menzionate, non contenevano alcun riferimento esplicito alla tutela ambientale, né considerazioni su altri aspetti non strettamente attinenti nella politica del mercato interno.

Con il Libro Verde "Gli appalti pubblici nell'UE: alcuni spunti per il futuro", di cui alla Comunicazione COM (1996)583 del novembre 1996, è stata prevista la possibilità di inserire considerazioni ambientali nelle procedure d'appalto pubbliche. Nel Libro Verde si prende atto di quanto sia rilevante il ruolo di consumatore della P.A., considerando che la domanda pubblica rappresenta circa il 17% del PIL nei paesi dell'UE, e quanto pertanto la stessa abbia potenzialità per orientare il mercato dei fornitori ad innovare prodotti e processi produttivi nella direzione della sostenibilità.

Per tale ragione l'orientamento del legislatore comunitario si è rafforzato in questa direzione, attraverso i nuovi spunti individuati nella Comunicazione COM (2001)264 "Sviluppo Sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione Europea per lo sviluppo Sostenibile" presentata nella riunione del Consiglio Europeo di Goteborg, in cui si sottolinea che gli stati membri dovrebbero avvalersi degli appalti pubblici per favorire prodotti e servizi compatibili con l'ambiente.

Altri documenti strategici europei che affrontano questo tema sono la Comunicazione COM (2001)31 "Sesto Programma di azione ambientale "Environment 2010: our future, our choice" che rileva il contributo che il settore degli acquisti pubblici può apportare allo sviluppo di un mercato in cui trovano spazio le esigenze connesse con la tutela ambientale e il Libro Verde sull'IPP (febbraio 2001), dove al GPP, considerato strumento strategico per l'attuazione della Politica Integrata di Prodotto, viene dedicato un intero capitolo. Il medesimo ruolo viene riconfermato nella Comunicazione della Commissione COM (2003) 302 del 18 giugno 2003 "Politica integrata dei prodotti – Sviluppare il concetto di ciclo di vita".

Un quadro esaustivo e chiarificatore di come rendere compatibile l'adozione di pratiche di acquisto verde con la disciplina sugli appalti in vigore e i principi fondamentali del trattato viene delineato con la Comunicazione interpretativa della Commissione del 4 luglio 2001 – COM (2001) 274 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare le considerazioni ambientali negli appalti", che rappresenta, a tutt'oggi, l'atto di "indirizzo" della Commissione di riferimento in materia di GPP.

Sul tema specifico di come utilizzare il Marchio di Qualità Ecologica Europeo (Ecolabel) negli appalti pubblici la Commissione ha emanato nel novembre 2001 un documento dal titolo



"Orientamenti relativi agli aspetti ambientali nel contesto degli appalti pubblici. Applicazione dei criteri del marchio ambientale di qualità ecologica". Nel documento si individuano le modalità con cui far uso dell'Ecolabel Europeo per identificare i criteri ecologici da inserire nei capitolati, nel rispetto dei principi della normativa europea sugli appalti.

Ma il segnale più importante che testimonia come il legislatore comunitario abbia considerato la necessità di favorire lo sviluppo sostenibile anche attraverso la normativa in materia di appalti, in virtù della conseguita consapevolezza che orientare la domanda pubblica verso prodotti/servizi verdi spinge in tale direzione un considerevole numero di operatori, arriva con l'adozione delle nuove Direttive Europee in tema di appalti pubblici.

Si tratta della Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004, pubblicata nella G.U. dell'Unione Europea del 30 aprile 2004 relativa "al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture, di servizi e di lavori" e della Direttiva 2004/17/CE del 31 marzo 2004, pubblicata nella G.U. dell'Unione Europea del 30 aprile 2004, che "coordina le procedure d'appalto degli enti erogatori dell'acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e postal", entrata in vigore il giorno della pubblicazione, abrogativa della Direttiva 93/38/CE del 14 giugno 1993.

Le Direttive recepiscono le indicazioni contenute nei documenti e negli atti di indirizzo sopra citati facendo esplicito riferimento alla possibilità di inserire considerazioni ambientali nelle procedure di appalto, allineandosi con le disposizioni di cui all'art. 6 della versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità Europea (Trattato di Amsterdam) che stabilisce che *"le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle azioni comunitarie di cui all'art. 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile"*.

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

Va infine segnalato che, dando seguito all'invito contenuto nella Comunicazione sulla "Politica integrata dei prodotti – sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale" del 18 Giugno 2003 che demanda agli Stati membri l'adozione, entro la fine del 2006, di un "Piano d'azione nazionale sul GPP", la Commissione Europea ha prodotto un documento *"Guidelines for Member States to set up Action plans on Green Public Procurement"*, che ha inoltrato ai referenti IPP accreditati.

Le linee guida non entrano nel merito del tipo di atto da adottare per il Piano d'Azione, che non deve essere necessariamente vincolante sul piano giuridico, ma deve rappresentare piuttosto un impegno politico da assumere a livello centrale. La Commissione Europea propone che vi siano fissati obiettivi quantificati e che vi siano fornite indicazioni sugli strumenti e sul percorso prescelto l'applicazione e la diffusione del GPP. Gli obiettivi possono essere di tipo sia soggettivo che oggettivo e riguardare rispettivamente sia i destinatari delle disposizioni che ne scaturiscono sia le quote percentuali di fabbisogno pubblico da soddisfare necessariamente con beni/sevizi ecologici.

Comunque le linee guida forniscono indicazioni di massima, poiché vi è chiarito che, dal momento che la strategia nazionale deve essere calibrata sul grado di penetrazione del GPP raggiunto da ciascuno stato membro, basata sull'esistenza o meno di prescrizioni normative, sulla disponibilità o meno di strumenti pratici che ne facilitino l'implementazione (*data base, guide metodologiche, sito web dedicato etc*), è rimandata alla discrezionalità di ciascuno stato membro la scelta del percorso da recepire nell'ambito del piano d'azione nazionale.



2.2 Focus sui riferimenti ambientali contenuti codice dei contratti pubblici, che recepisce le Direttive sugli appalti.

Tramite l'adozione della 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, si configura a livello comunitario un testo unico in materia di appalti, che fa seguito al dibattito avviato dal Libro Verde in materia.

Gli obiettivi della Direttiva possono essere così sintetizzati:

- semplificare una normativa troppo dettagliata,
- consentire una maggiore flessibilità alla preesistente rigidità delle procedure che non rispondeva alle esigenze dei committenti pubblici,
- tenere conto delle innovazioni tecnologiche e delle considerazioni di carattere ambientale e sociale,
- fornire un chiarimento delle disposizioni relative alle specifiche tecniche permettendo di garantire una concorrenza effettiva attraverso la partecipazione del maggior numero possibile di offerenti ed in particolare delle imprese più innovative,
- semplificare le "soglie".

Ai fini del recepimento, l'Italia ha provveduto ad emanare il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", pubblicato in GU del 2 maggio 2006, di cui è stata prevista un'entrata in vigore differita, a 60 giorni dalla pubblicazione, anziché i consueti 15⁵.

A partire dalla scadenza del termine di recepimento, fissata al 31 gennaio 2006, sono state abrogate le direttive 92/50/CEE procedure di appalti di pubblici servizi, la direttiva 93/36/CEE sulle procedure di appalti di forniture, e la 93/37/CEE sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori e le relative norme di recepimento, in luogo delle quali sono entrate direttamente in vigore le norme self-executive della Direttiva.

Tra le norme direttamente applicabili nel diritto interno risultano quelle che verranno richiamate nel seguito, che ricadono nell'oggetto del presente rapporto.

Si illustrano pertanto le disposizioni del D.lgs. n. 163/2006 con indicazione delle corrispondenti fonti normative comunitarie, che contengono espliciti riferimenti alla possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici, che hanno accolto gli indirizzi contenuti nella Comunicazione COM(2001)274 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare le considerazioni ambientali negli appalti".

❖ Art. 2 "Principi" del D.Lgs. 163/2006

Il secondo comma dell'articolo in oggetto introduce un importante ed innovativo precetto normativo nel diritto interno, laddove stabilisce *"la possibilità di subordinare, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dalle norme del codice, il principio di economicità ai criteri, previsti dal bando, ispirati ad esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile"*

Il principio di economicità è un parametro di legittimità dell'azione amministrativa e riguarda l'obbligo per la PA di ottenere un determinato risultato con il minor dispendio di risorse.

⁵ E' stato di seguito emanato un provvedimento che ha prorogato l'entrata in vigore di alcune disposizioni del cosiddetto Codice De Lise, da sottoporre a modifiche ed integrazioni.



Pertanto questa disposizione chiarisce che è legittimo considerare prioritaria l'esigenza di proteggere ambiente e salute umana, di promuovere lo sviluppo sostenibile e tutelare le esigenze sociali anche a scapito di non garantire sempre ed in ogni caso un rapporto conveniente tra risultati ottenuti e risorse impiegate, purché ciò avvenga nel rispetto della trasparenza, della par condicio e della concorrenza.

Questa norma risponde alle perplessità di quanti temessero essere contrario all'interesse pubblico e al buon andamento dell'amministrazione procedere ad un acquisto di un prodotto in possesso di un marchio ecologico, poiché più caro rispetto ad altri; chiarisce inoltre che un procedimento amministrativo più oneroso, come potrebbe essere quello di dover controllare la rispondenza della fornitura anche sotto il profilo dei requisiti ecologici richiesti nel bando, non è contrario al buon andamento dell'azione amministrativa perché va a tutela dell'ambiente e della salute umana, che sono quindi finalmente riconosciuti anche dal diritto interno come posizioni giuridiche soggettive che godono di una tutela giurisdizionale privilegiata, che si è evoluta e modernizzata, specie grazie agli input politici e normativi di emanazione comunitaria.

❖ Art. 40 "Qualificazione per eseguire i lavori pubblici" (art. 47-49 Direttiva 2004/18)

E' previsto, nel dettato normativo di questo articolo, che con Regolamento saranno definiti, ... *omissis...* i requisiti di capacità tecnico-professionale, cui vanno compresi, *nei casi appropriati*, anche quelli relativi *alle misure di gestione ambientale*, che varranno anche per i soggetti esecutori a qualunque titolo di lavori pubblici.

❖ Art. 42 "Capacità tecniche e professionali dei fornitori e dei prestatori di servizi" (art. 48, Direttiva 18/2004)

La dimostrazione delle capacità tecniche dei concorrenti può essere fornito in uno o più modi, tra cui, come riporta la lett. f) del comma 1, per mezzo dell'indicazione "*per gli appalti di servizi e unicamente nei casi appropriati, stabiliti dal Regolamento, delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto*".

In questa norma, rispetto all'analogia disposizione dell'art. 40, è chiarito che il Regolamento esecutivo ed attuativo di parte delle disposizioni del codice dei contratti pubblici, dovrà individuare anche quali siano questi "casi appropriati", ovvero quando sia giuridicamente corretto accogliere le misure di gestione ambientale come mezzi di prova delle capacità tecnico-professionali.

Quindi entrambe le norme sopra richiamate, che recepiscono analogia disposizione delle Direttiva, fanno riferimento al fatto che l'amministrazione, nell'individuare il candidato idoneo a eseguire l'appalto nel modo migliore, può richiedere di specificare come lo stesso renderebbe la propria prestazione ambientalmente efficace. In questo contesto può essere considerato mezzo di prova della capacità tecnica del candidato l'adesione ad un sistema di gestione ambientale, a patto che lo stesso abbia un'incidenza sulla qualità dell'affidamento o sulla capacità di un impresa di eseguire l'appalto con requisiti ambientali (per esempio un appalto di lavori per il quale l'impresa debba gestire i rifiuti sul sito di costruzione), come chiaramente riportato nella comunicazione interpretativa COM(2001)274 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare le considerazioni ambientali negli appalti".

Quindi la registrazione o la certificazione possono essere considerati mezzi di prova esclusivamente se i contenuti del Sistema di Gestione Ambientale presentano delle caratteristiche che possono essere considerate delle referenze utili a stabilire la capacità tecnica dell'impresa.

❖ Art. 44 "Norme di gestione ambientale" (art. 50 Direttiva 2004/18)



Al fine di precisare quali siano le certificazioni rilasciate da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, si specifica che occorre far 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 debbono altresì riconoscere le certificazioni equivalenti in materia rilasciate da organismi stabiliti in altri Stati membri e accettare altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

Ciò vale per dimostrare quali norme di gestione ambientali potranno essere osservate durante l'esecuzione di un contratto di lavori e di un contratto di servizi, unicamente nei casi appropriati.

❖ Art. 68 (art.23 Direttiva 2004/18 – art. 24 Direttiva 2004/17...) "Specifiche tecniche"

Le specifiche tecniche sono l'insieme di prescrizioni di ordine tecnico richieste dall'amministrazione aggiudicatrice che definiscono le caratteristiche della fornitura, servizio o lavoro oggetto dell'appalto, affinché esso risponda all'uso e alle esigenze della amministrazione stessa e figurano nei documenti del contratto, quali il bando di gara, nel capitolato d'oneri o nei documenti complementari.

Al comma 1, è stata introdotta una norma molto incisiva riguardo la definizione delle specifiche tecniche, che supera le analoghe prescrizioni di derivazione comunitaria. Il legislatore nazionale rafforza enormemente l'input di matrice comunitaria poiché introduce non una mera possibilità ma un vero e proprio obbligo a orientare gli affidamenti e gli acquisti nella direzione della sostenibilità, laddove se ne ravvisa la possibilità in termini di tutela della concorrenza e della par condicio e nei limiti e nelle modalità che si evincono dalle norme di riferimento. Infatti stabilisce che **"Ogniquale sia possibile, le specifiche tecniche devono essere definite in modo da tenere conto dei criteri di accessibilità per i soggetti disabili, di una progettazione adeguata per tutti gli utenti, della tutela ambientale"**.

Analogamente alle Direttive, chiarisce che le specifiche tecniche possono essere formulate secondo due modalità:

- ❖ in termini di standard tecnici, di cui l'All. VIII ne evidenzia un elenco esemplificativo, nel caso di appalti di lavori (livelli della prestazione ambientale, la progettazione che tenga conto di tutte le esigenze (ivi compresa l'accessibilità per i disabili), il collaudo ed i metodi di prova, le procedure riguardanti la garanzia di qualità), e nel caso di appalti pubblici di forniture e servizi (i livelli della prestazione ambientale, i livelli di qualità, le procedure di valutazione di conformità, la marcatura, l'etichettatura, i processi e metodi di produzione ecc.. Fornisce anche una scala di preferibilità sulle "fonti" (leggi o normative tecniche di settore, di derivazione comunitaria/internazionale o nazionale) da cui ricavare le specifiche tecniche;
- ❖ in termini di prestazioni e requisiti funzionali, che "possono includere caratteristiche ambientali" (art. 68, comma 3, lett. b). In tal caso l'amministrazione, che comunque deve fornire elementi sufficientemente precisi da consentire agli offerenti la determinazione dell'oggetto dell'appalto, lascia i concorrenti liberi di proporre soluzioni tecniche innovative per il raggiungimento della prestazione richiesta. Si tratta di una possibilità non prevista dalle precedenti norme sugli appalti.

Nel primo caso, le specifiche tecniche possono riguardare prescrizioni sui materiali di base o primari utilizzati nel prodotto o particolari metodi di produzione, sempre se ciò contribuisce alla definizione delle caratteristiche del prodotto o del servizio in modo che risponda all'uso per cui è



destinato. Per esempio è possibile esigere l'impiego di vetro riciclato per le finestre o la fornitura di alimenti provenienti da produzioni biologiche.

Nel secondo caso le specifiche tecniche possono riguardare, ad esempio, target relativi ai consumi energetici di attrezzature o il raggiungimento di una data temperatura nel condizionamento dei locali.

I mezzi di prova "appropriati" che devono essere accolti dall'amministrazione da quegli offerenti che propongono soluzioni equivalenti ai requisiti richiesti sono, ai sensi del comma 5, una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione sulle prove eseguite da un organismo riconosciuto; l'operatore in questo caso dovrà fornire anche una dichiarazione separata, da allegare all'offerta, che specifichi che la soluzione presentata è equivalente ai requisiti definiti nelle specifiche tecniche.

Per l'individuazione di specifiche tecniche di carattere ambientale le amministrazioni possono avvalersi degli schemi di etichettatura ecologica presenti sul mercato. Il comma 9 ripropone il medesimo dettato di cui al paragrafo 3 della Direttiva 18, e puntualizza che "le amministrazioni aggiudicatrici, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o 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 purchè:

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

Quindi è contemplata la possibilità di inserire fra le specifiche tecniche riferimenti circa il metodo di produzione, la durata della vita di un prodotto, le caratteristiche di un prodotto, i materiali in esso contenuti e quant'altro, ispirandosi ai criteri per l'assegnazione dei marchi di qualità ecologica, siano essi europei, plurinazionali, nazionali o privati.

Laddove la norma indica che possono essere "utilizzate parti delle specifiche dettagliate quali sono definite dalle ecoetichettature europee ecc" si fa riferimento al fatto che non possono essere sempre riportati integralmente tout court i criteri stabiliti dai marchi ecologici di prodotto.

In particolare, dovendo distinguere e analizzare le prescrizioni che contribuiscono o meno a definire in modo diretto la caratteristica delle forniture o delle prestazioni oggetto d'appalto, è necessario prestare attenzione a quelle che riguardano il processo produttivo.

Le caratteristiche ambientali dei processi di fabbricazione possono essere legittimamente incluse quando si collegano direttamente con le peculiarità del prodotto finito, poiché contribuiscono alle sue caratteristiche, anche senza essere necessariamente visibili.

Per esempio, è possibile richiedere la fornitura di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, anche se l'elettricità verde non è fisicamente diversa da quella prodotta da fonti energetiche convenzionali e permette agli impianti di illuminazione di funzionare esattamente allo stesso modo. Tuttavia, la natura e il valore del prodotto finale sono stati modificati dal processo e dal metodo di produzione. Per esempio, l'elettricità prodotta da una fonte rinnovabile in generale sarà più costosa, ma più pulita, rispetto all'elettricità prodotta da una fonte tradizionale.



Così come è giuridicamente corretto richiedere, un determinato metodo di produzione (per esempio, nel caso della carta, processo di sbiancamento privo di utilizzo di cloro; nel caso di fornitura di arredi per ufficio, che essi siano costituiti di legname proveniente da foreste gestite in maniera sostenibile; nel caso dei tessili, che essi siano prodotti senza l'utilizzo di sostanze pericolose, etc.) poiché queste prescrizioni riguardano il processo di fabbricazione ma hanno riflessi sul prodotto (p.e. l'assenza di sostanze pericolose in fase di produzione dei tessuti, fa sì che essi ne siano privi di residui).

Il dubbio giuridico si pone nel caso di prescrizioni sul ciclo produttivo che non caratterizzano l'output, per esempio quali limiti quali-quantitativi sulle emissioni in aria e sullo sversamento di determinati inquinanti in ricettori idrici (si pensi ai limiti sulle emissioni di materie organiche nell'acqua imposte per il rilascio del marchio Ecolabel per la carta tessuto; i limiti sulle emissioni e gli scarichi di rifiuti derivanti dalla produzione di determinati pigmenti contenuti nei criteri dell'Environmental Choice per le vernici per interni; alle soglie sul consumo energetico fissate per produrre una data quantità di carta contenute nei riferimenti EPA, etc.). Si ritiene che siano queste le "*parti delle specifiche dettagliate quali sono definite dalle ecoeticchettature europee ecc*" che non possono essere introdotte.

Come anche gli stessi documenti della Commissione precisano, è invece fuor di dubbio che non si possono richiedere prescrizioni che riguardano aspetti di gestione ambientale ancora più indiretti (si pensi ad esempio all'inserimento di prescrizioni sull'uso di carta riciclata da parte degli uffici dell'impresa produttrice o del fornitore).

Per quanto concerne il mezzo di prova del possesso dei requisiti richiesti, esso non deve essere limitato al solo possesso del marchio di qualità ecologica da parte del prodotto o servizio; infatti il possesso del marchio concorrente ha la funzione di garantire la conformità alle specifiche tecniche richieste, ma non può essere l'unico. E' importante che il mezzo di prova sia esteso anche ad altri strumenti, quali ad esempio i test di laboratorio. Tale regola, che vale anche per le altre normative o standard tecnici utilizzabili come riferimento o come prova del rispetto di determinate specifiche, è volta ad evitare che l'appalto sia riservato solo ad un numero limitato di imprese, nel rispetto dei principi della concorrenza e della non discriminazione che sono alla base della normativa europea sugli appalti. La norma precisa che una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova rilasciata da un organismo riconosciuto (laboratorio di prova, di calibratura, organismi di ispezione e di certificazione conformi alle norme europee applicabili) deve essere accolta come mezzo valido per dimostrare la conformità a quanto richiesto dalla stazione appaltante.

❖ Art. 69 "Condizioni particolari di esecuzione del contratto prescritte nel bando o nell'invito" (art. 26, Direttiva 2004/18; art. 38, Direttiva 2004/17)

Il legislatore nazionale ha previsto per le stazioni appaltanti, mutuandola dalle direttive comunitarie, la *possibilità di esigere condizioni "particolari" per l'esecuzione del contratto, che possono attenere, in particolare, ad esigenze sociali e ambientali.*

In questo caso l'amministrazione che prevede tali condizioni può preventivamente comunicarle all'Autorità dei Contratti Pubblici, onerata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto comunitario entro 30 giorni, decorsi i quali (si accoglie l'istituto del silenzio assenso), l'amministrazione può pubblicare il bando o spedire gli inviti, in caso di procedura ristretta o in economia.

Si possono inserire nelle clausole in cui si specifica la modalità di esecuzione dell'appalto che, per ragioni di trasparenza, debbono essere portate a conoscenza di tutti gli offerenti, condizioni aggiuntive specifiche che rispondono a obiettivi ambientali generali e che rispettano i principi del diritto comunitario.



Per esempio, è possibile richiedere la consegna o l'imbballaggio di merci all'ingrosso anziché per singola unità, la consegna delle merci in contenitori riutilizzabili, il trasporto e la consegna di prodotti chimici (ad esempio i prodotti per la pulizia) concentrati e loro diluizione nel luogo di impiego, la raccolta, il ritiro, il riciclaggio o il riutilizzo da parte del fornitore dei rifiuti prodotti durante o il consumo di un prodotto, il recupero o il riutilizzo dei materiali di imballaggio e dei prodotti usati da parte del fornitore. E' possibile esigere anche un particolare modo di trasporto per la consegna delle merci che sia più innocuo per l'ambiente, ma sempre purché detto modo, che riguarda appunto l'esecuzione dell'appalto, non sia lesivo del principio di non discriminazione.

❖ Art. 83 "Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa"

Gli appalti pubblici possono essere aggiudicati con il criterio del costo più basso o all'offerta economicamente più vantaggiosa. In questo secondo caso, il bando di gara deve riportare i criteri di valutazione dell'offerta, che debbono essere *pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto*⁶. Fra questi menziona "la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, *le caratteristiche ambientali*, il costo d'utilizzazione e di manutenzione, la redditività, il servizio successivo alla vendita, l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione, *l'impegno in materia di pezzi di ricambio*".

A differenza della normativa previgente, dal 31 gennaio abrogata e sostituita dalle disposizioni *self executing* delle Direttive, recepite dal codice dei contratti pubblici, i criteri di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa erano elencati in maniera esaustiva nel testo; ciò limitava l'opportunità di scelta del committente pubblico, ma soprattutto tendeva a privilegiare le soluzioni tecniche standardizzate piuttosto che soluzioni innovative, con grave pregiudizio negli acquisti di beni appartenenti a settori caratterizzati da rapida obsolescenza tecnica o per gli acquisti di quelle "tecnologie ambientali" o prodotti altamente performanti dal punto di vista ambientale lungo il loro ciclo di vita.

Il criterio di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa è quello che presenta margini più ampi per l'inserimento di prescrizioni ambientali. E' ipotizzabile, facendo tale scelta, persino introdurre prestazioni ambientali ancora non soddisfatte dal mercato correlate ad un dato punteggio tecnico, senza correre il rischio di non attribuire la gara, poiché essendo "caratteristiche tecniche migliorative", avrebbero il solo scopo di stimolare l'innovazione delle imprese nella direzione della sostenibilità.

Esso inoltre è il solo che consenta l'utilizzo di varianti che sono l'unica possibilità di poter superare l'incertezza sull'esistenza o meno di eventuali alternative verdi ai prodotti, servizi o lavori che si intende acquistare, oppure di non essere certi della loro qualità o prezzo, che alle volte può permanere anche dopo aver condotto un'analisi di mercato.

Chiedere ai potenziali offerenti di presentare varianti verdi significa che si stabilisce una serie minima di specifiche tecniche per il prodotto che si desidera acquistare, che si applicheranno sia all'offerta neutra sia alla relativa variante verde. Per quest'ultima si aggiungerà una dimensione ambientale. Una volta pervenute le offerte, sarà quindi possibile procedere al confronto (tra le offerte neutre e quelle verdi) sulla base degli stessi criteri di aggiudicazione. A questo punto, si possono utilizzare le varianti per favorire l'ambiente consentendo un confronto tra soluzioni normali e opzioni ecocompatibili (basate sugli stessi normali requisiti tecnici). Le società sono libere di presentare offerte basate sull'offerta iniziale o sulla relativa variante, se non

⁶ La formulazione dell'art. in esame si discosta dal testo della direttiva 2004/18 che *sic et simpliciter* fa riferimento all'obbligo giuridico di collegare i criteri di valutazione *all'oggetto dell'appalto*. La disposizione normativa del legislatore comunitario risulta, a parere della scrivente, esponibile a molti meno dubbi interpretativi della versione del testo in analisi.



diversamente richiesto dall'ente aggiudicatore. Per poter accettare le varianti in una procedura di appalto pubblico, occorre indicare nei documenti relativi al bando di gara:

- che si accettano le varianti,
- le specifiche ambientali minime che le varianti devono rispettare (per esempio, prestazioni ambientali migliori),
- i requisiti specifici per la presentazione delle varianti nelle offerte (per esempio, se è necessaria una busta separata per la presentazione della variante oppure se una variante può essere presentata solo insieme ad un'offerta neutra)⁷.

L'introduzione di parametri ambientali nelle politiche di mercato interno era stata prevista ed imposta già dal trattato di Amsterdam e recepita nell'orientamento della giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea.

In particolare una sentenza del 2002 (vedi BOX "Caso Concordia Bus FinalIndia") ha chiarito che è possibile che le amministrazioni aggiudicatrici soddisfino le proprie esigenze anche in materia ambientale, purché i criteri di aggiudicazione rispettino i seguenti principi:

- siano collegati con l'oggetto dell'appalto,
- non conferiscano all'amministrazione aggiudicatrice libertà incondizionata di scelta,
- siano espressamente menzionati nel capitolato d'appalto o nel bando di gara,
- rispettino i principi fondamentali del trattato di libera circolazione delle merci, di libera prestazione di servizi, di libertà di stabilimento e i principi da questi derivati, come quello di non discriminazione a vantaggio di un operatore economico o una produzione nazionale, di parità di trattamento e di trasparenza, a garanzia della concorrenza, prescindendo dal numero di imprese che siano in grado rispondere alla domanda

Con tale sentenza si riconosce con un certo vigore ed una notevole chiarezza in via definitiva la possibilità che la politica degli acquisti pubblici possa avere un ruolo importante a favore della tutela dell'ambiente e della promozione dello sviluppo sostenibile, senza compromettere l'orientamento della stessa all'ottenimento del miglior rapporto qualità/prezzo.

⁷ Per ulteriori approfondimenti leggere i capitoli 5.2. e 5.3.



Caso Concordia Bus Finlandia

Sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 17 settembre 2002, caso C 513/99 della Concordia Bus Filanda OY Ab vs Finland City Council.

Il caso si riferisce ad un appalto per la fornitura di mezzi di trasporto per il servizio di trasporto pubblico del comune di Helsinki, aggiudicato secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La società che aveva presentato l'offerta al prezzo inferiore ha aperto il contenzioso sostenendo che l'attribuzione di punti supplementari alla ditta in grado di offrire autobus con emissioni di ossido di azoto e un livello sonoro inferiori a un determinato limite è da considerarsi parziale e discriminatoria. L'attribuzione della gara si determinava attraverso il criterio dell'offerta più vantaggiosa avente come parametri di valutazione il prezzo complessivo della gestione, la qualità degli autobus e la gestione qualitativa e ambientale da parte dell'imprenditore.

Per quanto riguarda la qualità del materiale, veniva attribuito un punteggio aggiuntivo per l'uso di autobus caratterizzati, da un lato, da un livello di emissione di ossido di azoto inferiore a 4g/kwh o 2g/kwh e, dall'altro, da un livello sonoro inferiore a 77 dB. Il giudice del rinvio ha ritenuto in linea con i principi del trattato la scelta dell'amministrazione, argomentando che nel criterio dell'applicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa l'amministrazione aggiudicatrice può considerare fattori di natura non necessariamente economica e che è legittimo introdurre in una gara dei criteri per limitare l'impatto ambientale di beni o di un servizio (in questo caso emissioni di ossido di azoto e livello di rumore di un pullman) purché tali limiti siano collegati direttamente con l'oggetto dell'appalto, i criteri non diano alle amministrazioni aggiudicatrici una scelta illimitata nell'aggiudicazione del contratto, i criteri siano espressamente richiamati nella documentazione del bando e siano coerenti con i principi fondamentali del trattato, con riferimento soprattutto al principio della non discriminazione.

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

2.3 Importi delle soglie dei contratti pubblici di rilevanza comunitaria stabilite dalla normativa di recepimento italiana.

L'art. 28 del D.Lgs. 163/2006 stabilisce le soglie che distinguono gli appalti che debbono essere assoggettati alle norme di derivazione comunitaria da quelli da determinarsi secondo le disposizioni nazionali. L'aspetto rilevante per effettuare tale distinzione, è quello economico, da valutarsi sulla base del valore stimato dell'appalto (al netto dell'IVA).

Le stazioni appaltanti sono quindi chiamate ad applicare le norme di diritto interno per quegli appalti il cui valore stimato, al netto dell'IVA, è inferiore agli importi determinati dall'art. 28, e in conformità alle norme di recepimento della direttiva per gli appalti il cui valore stimato è superiore o uguale ai valori di cui al seguente schema. Gli appalti per fornitura di acqua, energia, trasporti, servizi postali, la messa a disposizione o la gestione di reti pubbliche di telecomunicazioni, definiti settori esclusi, si aggiudicano in base a quanto disposto dalla normativa che recepisce la direttiva CE/17/2004.



Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio
Direzione generale Salvaguardia Ambientale - Divisione VIII

Si considerano in linea con la direttiva quelle amministrazioni aggiudicatrici che acquistano direttamente da una centrale di committenza (per esempio la CONSIP S.p.a per l'Italia) che in tal caso è il soggetto onerato al rispetto delle disposizioni in essa contenute.

Fig 1 – Schema riassuntivo delle soglie fissate dal D. Lgs. 163/2006

FORNITURE e SERVIZI	€. 137.000 (al netto dell'IVA)	Se le amministrazioni aggiudicatrici rientrano fra quelle elencate nell'All.IV – (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri e Centrali di committenza)
	€. 211.000 (al netto dell'IVA)	Per altre amministrazioni non elencate nell'All.IV
		Per qualsivoglia stazione appaltante, se i servizi appartengono alla cat. 8 (servizi di ricerca e sviluppo), e alla cat. 5 (telecomunicazioni) All. II A; se i servizi appartengono a quelli ex all. II B
LAVORI E CONCESSIONI DI LAVORI PUBBLICI	€. 5.278.000 (al netto dell'IVA)	Per tutte le tipologie di amministrazioni



PROCEDURE DI APPALTO

Esistono diverse tipologie di procedure per la realizzazione di appalti sopra la soglia comunitaria:

PUBBLICO INCANTO – procedura “aperta” in cui ogni impresa può presentare un’offerta

LICITAZIONE PRIVATA – procedura “ristretta” alla quale partecipano solo le imprese invitate dall’amministrazione aggiudicatrice

APPALTO CONCORSO – nella quale il candidato redige, in base alla richiesta formulata dall’amministrazione aggiudicatrice, il progetto del servizio ed indica le condizioni e i prezzi ai quali è disposto ad eseguire l’appalto

TRATTATIVA PRIVATA – Nell’ambito della trattativa privata “l’amministrazione aggiudicatrice consulta le imprese di propria scelta e “negozia” con una o più di esse i termini del contratto”; la norma non pone limiti con i quali selezionare le imprese, ne consegue dunque che l’acquirente ha un maggiore potere decisionale e può avviare le negoziazioni direttamente fra fornitori o produttori di beni ecologici. Può essere esperita solo in via eccezionale secondo quanto riportato nell’art. 7 del D.Lgs. 157/1995 e art. 9 del D.Lgs. 358/1992 (per esempio in caso di offerte irregolari, o inaccettabili, dopo che siano state esperite gare con le altre procedure, in occasione di servizi di natura particolare dove non è possibile fissare il prezzo o elaborare specifiche tecniche). In casi limitati (in caso di asta deserta esperita con le altre procedure, per esempio), essa può avvenire senza pubblicazione del bando e, in questo caso, la PA si comporta come un soggetto privato, poiché la sua proposta contrattuale non si perfeziona con una procedura pubblicistica.

Inoltre la Direttiva 2004/18/CE, all’art. 29, introduce una nuova procedura:

DIALOGO COMPETITIVO – procedura riservata in via esclusiva ad appalti particolarmente complessi (forniture di servizi ad elevata complessità tecnologica per esempio), in cui le Amministrazioni non sono in grado di stendere un capitolato tecnico. Le amministrazioni rendono note le proprie esigenze nel bando e/o in un documento descrittivo, per poi avviare un “dialogo” con tutti i candidati, per mezzo del quale vengono individuate le soluzioni più idonee a soddisfare le proprie necessità; svolta tale fase, i candidati presentano la propria migliore offerta per l’esecuzione del progetto individuato durante il “dialogo”.

L’art. 58 del Dlgs. 165/2006 di recepimento, nella definizione di appalto “particolarmente complesso” fa riferimento: - alla circostanza che la stazione appaltante non sia in grado di definire i mezzi tecnici atti a soddisfare le sue necessità

- alla circostanza che non sia in grado di specificare l’impostazione giuridica e finanziaria di un progetto, per esempio qualora non disponesse, per fattori oggettivi ad essa non imputabili, *...(omissis)...* di analisi sullo stato di fatto di ogni intervento nelle sue eventuali componenti *...(omissis)...* di sostenibilità ambientale.....*(omissis)...*

Pertanto il legislatore nazionale inserisce le componenti sulla sostenibilità ambientale tra quelle che permettono di considerare un appalto come “particolarmente complesso” e giustificare il ricorso al dialogo competitivo.



2.4 La centralizzazione degli acquisti e i processi di acquisto elettronici: la CONSIP S.p.A. nell'ambito degli acquisti pubblici nazionali

L'evoluzione del ruolo della CONSIP S.p.A. nell'ambito degli acquisti pubblici

La CONSIP è una Società per Azioni partecipata interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, originariamente costituita al fine di fornire consulenza, assistenza e soluzioni informatiche per la Pubblica Amministrazione.

Con la Finanziaria del 2000 CONSIP ha acquisito un nuovo obiettivo, quello di razionalizzare gli acquisti della pubblica amministrazione.

L'art. 26 della Legge 23 dicembre 1999 n. 488, delegando al Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica la funzione di stipulare, nel rispetto della normativa vigente in materia di scelta del contraente, "convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello Stato", ha istituito una innovativa forma di acquisti, quella centralizzata. Con tale funzione la Consip, dovendo coprire una quota percentuale di tutto il fabbisogno del comparto pubblico sulle principali categorie merceologiche oggetto di approvvigionamento, raggiunge l'obiettivo di "razionalizzare la spesa pubblica", riuscendo a spuntare un ottimo ribasso sui prezzi medi reperibili sul mercato.

In esecuzione del medesimo articolo laddove stabilisce che per lo svolgimento di tale attività *il Ministero delle Finanze possa avvalersi di società di consulenza specializzate*, è stato emanato il DM 24 febbraio 2000, con il quale è stato affidato alla Concessionaria dei servizi informatici Pubblici CONSIP S.p.A., il compito di stipulare convenzioni e contratti quadro per la fornitura di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato che, pertanto, assume il ruolo di amministrazione aggiudicatrice nonché anticipa l'istituto di "centrale di committenza", introdotto dall'art.1 paragrafo 10 della Direttiva 18/2004 e della relativa norma interna di recepimento.

Le funzioni attribuite alla CONSIP S.p.A., per gli effetti del medesimo decreto, riguardano in particolare:

- ❖ l'assistenza da fornire alle amministrazioni centrali e periferiche riguardo la pianificazione e il monitoraggio del fabbisogno complessivo di beni e servizi;
- ❖ la stipula diretta, per conto del Ministero delle Finanze e delle altre pubbliche amministrazioni, delle convenzioni e /o i contratti quadro ex art. 26 della L. 488/99, con i terzi fornitori di beni o prestatori di servizi;
- ❖ l'utilizzazione, sia in fase preventiva che in fase di gestione delle convenzioni e dei contratti quadro, come sopra stipulati, di strumenti idonei alla realizzazione del monitoraggio sui consumi e controllo della spesa con l'uso di nuove tecnologie e soluzioni organizzative innovative e attraverso l'uso di strumenti di Information Technology, quali, ad esempio, la raccolta e l'elaborazione dei dati su rispettivi fabbisogni, sui reali consumi e sui relativi costi, nonché acquisti elettronici da rendere disponibili in ogni forma a tutte le pubbliche amministrazioni.

Circa l'obbligo o meno di ricorrere alle convenzioni stipulate dalla Consip per procedere agli acquisti e circa i soggetti cui destinare l'obbligo stesso, si sono succedute una serie di disposizioni; la prima, contenuta nel comma 3, dell'art. 26 della finanziaria 2000, L. n. 488/99, ha offerto la facoltà di ricorrere alle Convenzioni o ad utilizzarne i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.



A questa disposizione ha fatto seguito l'art. 59 della finanziaria 2001, L. n. 388/2000 che, al fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato da parte degli enti decentrati di spesa, aveva previsto la possibilità di costituire delle aggregazioni di enti con il compito di standardizzare gli ordini di acquisto per specie merceologiche, per provvedere all'eventuale stipula di convenzioni valide su parte del territorio nazionale. Ai medesimi enti era stato imposto, con questa norma, l'obbligo di motivare i provvedimenti con cui procedevano all'acquisto di beni e servizi a prezzi e a condizioni meno vantaggiosi di quelli stabiliti nelle convenzioni suddette e in quelle di cui all'articolo 26 della citata Legge n. 488/1999.

Successivamente l'art. 24 della legge finanziaria 2002, Legge n. 448/2001, ha disposto l'onere di adottare i prezzi delle convenzioni Consip come base d'asta al ribasso per gli enti locali e loro consorzi, qualora procedano agli acquisti autonomamente; a tale disposizione fa seguito l'art. 24 della finanziaria 2003, Legge n. 289/2002, che ribadisce con forza il ruolo centrale della Consip.

Questo articolo ha stabilito infatti che, per ragioni di trasparenza e concorrenza, per l'aggiudicazione delle pubbliche forniture e per gli appalti pubblici di servizi, anche quando il valore del contratto è superiore a 50.000 euro, le amministrazioni aggiudicatrici hanno l'obbligo di espletare procedure con le modalità previste dalla normativa nazionale di recepimento della normativa comunitaria, ad esclusione dei seguenti casi:

- comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti;
- pubbliche amministrazioni nell'ipotesi in cui facciano ricorso alle convenzioni quadro definite dalla Consip SPA ovvero facciano ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione;
- cooperative sociali.

In base alla suddetta disposizione è stato confermato il progetto del legislatore di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip SPA; è stata altresì prevista la nullità per i contratti stipulati in violazione della suddetta norma e ridotta enormemente la possibilità di ricorrere alla trattativa privata, che può essere esperita solo in casi eccezionali e motivati ed assoggettata all'obbligo di comunicazione alla sezione regionale della corte dei Conti.

Un radicale cambiamento di indirizzo si manifesta con il D.L. 30 settembre 2003 n. 269, convertito nella Legge 24 novembre 2003 n. 326, con il quale, abrogati i primi due commi dell'art. 24 della L. n. 289/2002, sono state accolte sia le critiche mosse dalle piccole e medie imprese che, prive di requisiti necessari alla partecipazione alle gare Consip, lamentavano la loro esclusione dal sistema degli acquisti pubblici così delineato, sia le considerazioni circa il fatto che l'accentramento degli acquisti avrebbe favorito la creazione di un oligopolio e che il conseguente aumento dei prezzi avrebbe vanificato la funzione per la quale il sistema stesso era stato istituito. Nella medesima direzione del D.L. si è mossa la Finanziaria 2004, Legge 24 dicembre 2003 n. 350, che, con l'art. 3 comma 166, sopprime le altre disposizioni dell'art. 24, sopra citate.

La Legge 30 luglio 2004 n. 191 recante "*Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*", ha confermato la linea introdotta dalla Legge Finanziaria 2004: attualmente tutte le Amministrazioni Pubbliche, incluse quelle statali, possono scegliere di ricorrere alle convenzioni Consip o procedere all'acquisto in modo autonomo, utilizzando i parametri di prezzo-qualità delle convenzioni come limiti di riferimento per l'acquisto di beni e servizi comparabili. Da tale obbligo di comparazione sono esclusi i comuni montani con popolazione inferiore ai 5000 abitanti e i Comuni con popolazione fino a 1000 abitanti.



Non è più necessario motivare gli acquisti dei beni e servizi oggetto delle Convenzioni Consip effettuati in modo autonomo né adottare i prezzi delle convenzioni Consip come base d'asta al ribasso.

Solo nel caso in cui l'ente acquisti ad un prezzo superiore un bene/servizio oggetto delle Convenzioni Consip si configura una responsabilità amministrativa, e va calcolato il danno erariale tenendo conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. La stipula di un contratto in violazione di tale norma non è più causa di nullità.

Viene conservata la funzione di monitoraggio a carico degli uffici preposti al controllo di gestione delle pubbliche amministrazioni che, conseguentemente, si sostanzierà in una verifica della convenienza "economica" tra acquisto autonomo e acquisto in convenzione, considerando pertanto che il "prezzo Consip" concorrerà con qualsiasi altro elemento di valutazione.

Rimane di competenza Consip, ex art. 3, comma 172, della L. 350/2003 la funzione di fornire supporto e consulenza su specifica richiesta per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali o loro consorzi, assicurando anche la partecipazione delle piccole e medie imprese nel rispetto dei principi di concorrenza, attraverso le proprie articolazioni territoriali.

In base al nuovo assetto normativo, la Consip continuerà a stipulare convenzioni valide su tutto il territorio nazionale decidendo le categorie merceologiche e le tipologie di servizi oggetto delle stesse; continuerà ad analizzare il mercato di riferimento di quei beni e servizi, a delineare le strategie di acquisto, a selezionare i fornitori per conto della Pubblica Amministrazione e a stipulare le convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi stabiliti, ordinativi di fornitura sino alla concorrenza di un quantitativo di beni o di servizi predeterminato. Le amministrazioni che ricorrono agli acquisti di beni e/o di servizi tramite le convenzioni, debbono registrarsi nell'apposito sito internet <http://www.acquistinretepa.it/>, chiedere l'adesione alla convenzione, dopodiché potranno inoltrare gli ordini al fornitore e attendere la consegna del bene o l'espletamento del servizio. Il fornitore comunicherà alla Consip il *report* dei contratti stipulati con le varie amministrazioni al fine di consentire il controllo sullo stato della Convenzione. Questa innovativa modalità di acquisto della PA, che si effettua tramite l'utilizzazione delle tecnologie informatiche (e-procurement), rientra in un processo generale di e-government.

Le indicazioni della finanziaria 2006

Anche la finanziaria 2006 contiene disposizioni che riguardano il "Programma di razionalizzazione della spesa della PA". In particolare il comma 22 dell'art.1 della L. 23 dicembre 2005, n. 266 stabilisce che, a decorrere dal secondo bimestre dell'anno 2006, qualora dal monitoraggio delle spese per beni e servizi emerga un andamento tale da potere pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi indicati nel patto di stabilità e crescita presentato agli organi dell'Unione Europea, tutte le amministrazioni dello stato⁸, ad eccezione regioni, delle province autonome, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, avranno l'obbligo di

⁸ Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN)...ivi comprese le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, che sono però escluse dalla disposizione per espressa previsione normativa.



aderire alle convenzioni Consip, ovvero di utilizzare i relativi parametri di prezzo-qualità ridotti del 20 per cento, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili.

Inoltre si ripropone la nullità per i contratti stipulati in violazione di tali obblighi e la responsabilità del dipendente che ha sottoscritto il contratto, che dovrà rispondere a titolo personale delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti.

Poiché l'accertamento di presupposti di "sforamento" dovrà essere effettuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, e dovrà pertanto far seguito ad una complessa attività di ricognizione presso tutte le amministrazioni soggette all'obbligo, si presume che tale disposizione normativa non potrà essere di fatto attuata.

Nel DPEF 2007-2011 si fa riferimento ad un programma di rilancio della Consip S.p.a da attuarsi anche attraverso la creazione di centrali regionali di acquisto. Inoltre si fa riferimento ad una nuova missione che abbia come scopi, tra gli altri, quello di valorizzare le potenzialità delle imprese, soprattutto piccole e medie e ad elevata capacità innovativa nonché le esigenze di tutela ambientale anche negli acquisti della Pubblica amministrazione.

Il mercato elettronico

Il Mercato Elettronico (detto anche Marketplace) della P.A., è disciplinato dall'articolo 11 del DPR 4 aprile 2002 n. 101 ("Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi") e consiste in un vero e proprio mercato virtuale disponibile su internet, dove i compratori (ogni centro di spesa della PA), scegliendo tra prodotti simili offerti da una pluralità di venditori, acquistano quelli che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Il Ministero del Tesoro, con propria direttiva, ha affidato alla Consip S.p.A. il progetto di realizzare tale piattaforma tecnologica di e-procurement che consente meccanismi di acquisto da catalogo (ordini diretti) e richieste di offerta (RDO) per importi sotto la soglia di evidenza comunitaria da parte di tutte le stazioni ordinanti della PA degli articoli inseriti nel portale dei potenziali fornitori, opportunamente selezionati con un bando di abilitazione dalla Consip stessa.

Tale sistema ha i seguenti vantaggi:

- consente una notevole riduzione dei costi del processo di acquisto e dei tempi di contrattazione grazie alla possibilità di negoziare in tempi ridotti e a prezzi e condizioni agevolate;
- offre l'accesso al mercato della PA ad una base molto ampia di fornitori, anche PMI, che possono conseguire un contenimento dei costi di vendita grazie alla parziale riduzione dei costi di intermediazione;
- permette una migliore individuazione dei fornitori più competitivi, una maggiore facilità di effettuare confronti tra i prodotti.

E' evidente la potenzialità che offre il mercato elettronico per promuovere e realizzare approvvigionamenti "verdi", se esiste una sensibilità ambientale in capo ai responsabili degli acquisti.

Infatti la caratteristica del marketplace è l'estrema flessibilità operativa e commerciale che consente di dare visibilità a molteplici "attributi" del prodotto, che spaziano dalle caratteristiche descrittive del prodotto (materiale del quale è costituito, colore, marca), ad alcune modalità



esecutive dell'ordine di acquisto (area e tempi di consegna, condizioni di pagamento etc.), al possesso di marchi di prodotto o di processo produttivo.

Va inoltre evidenziato che le aziende presenti sul marketplace vengono abilitate da parte della Consip in base alla verificata del possesso di standard comprovati di efficienza e affidabilità.

2.5 Gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario e le procedure in economia.

Con l'entrata in vigore del Titolo II del codice dei contratti pubblici si pone fine al frammentario e disorganico quadro normativo previgente in materia, abrogato dalle disposizioni ivi contenute⁹. A differenza dei contratti a rilevanza comunitaria, ai contratti "sotto soglia" non si applicano gli obblighi di pubblicità da compiersi a livello sopranazionale.

Ancora valide la soglia dei €. 20.000, al limite della quale è possibile acquistare beni e servizi, chiedendo il preventivo e consultando un solo fornitore, e ricorrere pertanto alla trattativa diretta; oltre i 20.000 euro e sino alle soglie di euro 137.000 per le amministrazioni centrali e euro 211.000 per le altre, l'amministrazione deve consultare almeno cinque operatori economici, individuati sulla base di indagini di mercato ovvero tramite elenchi di operatori economici da esse predisposte. Questo ultimo è il profilo maggiormente innovativo. La formazione di questi elenchi potrà avvenire sulla base di procedure di qualificazione semplificate o con liste di accreditamento. Per il resto è sostanzialmente confermato il sistema delineato dal dpr n. 384/2001.

Si noti che, per la maggior parte degli enti soggettivamente destinatari delle dei valori soglia di 211.000 €. e quello di 20.000 €, IVA esclusa, che fissa il limite al di sotto del quale si può procedere a trattativa diretta, come di seguito specificato, rappresentano cifre ragguardevoli; gli acquisti al di sotto del limite di evidenza comunitaria coprono, per le amministrazioni di piccola dimensione, la totalità degli acquisti di beni e servizi.

L'acquisto in economia può essere effettuato:

- In amministrazione diretta – sono in amministrazione diretta le acquisizioni effettuate con materiali e mezzi propri o appositamente noleggiati, e con personale proprio. Il sistema dell'amministrazione diretta è progressivamente caduto in disuso e rappresenta un'ipotesi del tutto eccezionale nei settori dei servizi e delle forniture.
- A cottimo fiduciario - le acquisizioni di beni e/o servizi avvengono mediante affidamento a persone o a imprese, previa richiesta di almeno 5 preventivi con apposita lettera che deve contenere: l'oggetto della prestazione, le eventuali garanzie, le caratteristiche tecniche, la qualità e la modalità di esecuzione, i prezzi, le modalità di pagamento,

⁹ In particolare si fa riferimento alle norme D.P.R. n. 573/1994 "Regolamento recante norme per la semplificazione dei provvedimenti di aggiudicazione delle forniture di valore inferiore alla soglia comunitaria" prevedeva l'adozione, entro tre mesi, di un Regolamento governativo con cui regolamentare i criteri sulla base dei quali procedere agli acquisti sotto soglia. Solo con la delega di cui all'art. 20, comma 8, della legge n. 59/1997 (legge Bassanini) è stato emanato il D.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, "Regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia" (G.U. n. 248 del 24 ottobre 2001), un regolamento di delegificazione che reca una disciplina organica e unitaria degli acquisti in economia, caratterizzati dall'esiguità degli importi e dall'urgenza dell'acquisizione, cui si ricorre senza procedere all'evidenza pubblica.

Tale decreto riguardava, sotto il profilo oggettivo, le forniture di beni e servizi d'importo inferiore ai 130.000 €. (ex art. 1) e ai 200.000 €. (ex art. 11) mentre, sotto il profilo soggettivo, si applica rispettivamente, nella prima fattispecie (acquisti al di sotto del limite di 130.000 €.), alle amministrazioni statali, anche a ordinamento autonomo, gli istituti e le scuole e, nella seconda fattispecie, agli Organismi diversi da questi ultimi, ora revisionate sulla base delle disposizioni del codice De Lise.



nonché la dichiarazione di assoggettarsi alle condizioni e alle penalità previste ed uniformarsi alle vigenti disposizioni.

La procedura del cottimo inizia con un atto autorizzativo alla contrattazione che, ai sensi del nuovo assetto ordinamentale delineato dal D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico sugli Enti Locali), compete al Dirigente Responsabile del servizio. Di competenza della Giunta sarà comunque deliberare circa l'approvazione del piano esecutivo di gestione, con il quale si assegnano ai responsabili dei servizi le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi individuati nello stesso documento di programmazione economico-finanziario. Nell'ambito di questo budget il dirigente responsabile del servizio potrà effettuare le spese. L'Amministrazione, per l'assegnazione del cottimo, dovrà effettuare una "gara ufficiosa" nella quale dovranno essere richiesti almeno 5 preventivi, redatti secondo le indicazioni contenute nella lettera d'invito, che dovrà contenere gli elementi sopra elencati.

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

Ne consegue che, in tal caso, affinché una PA realizzi effettivamente acquisti prodotti ecologici è necessario semplicemente agire sulla sensibilità dei responsabili degli approvvigionamenti, sulla formazione e l'informazione - un prodotto ecologico è un prodotto che soddisfa una o più condizioni che riguardano un minor uso di risorse naturali, minori emissioni inquinanti, minori rischi collegati direttamente alla salute, che generano una minore produzione di rifiuti ecc.. I prodotti/servizi "ambientalmente preferibili", ricalcando la definizione dell'Executive Order statunitense del 1993 sono "prodotti che hanno un minore o ridotto effetto sulla salute umana e sull'ambiente se paragonati a prodotti e servizi che hanno la stessa funzione. Questo paragone dovrebbe considerare il consumo di materie prime, la produzione, l'imballaggio, distribuzione, riuso, operatività, riciclabilità o smaltimento del prodotto o servizio".

Su specifica indicazione contenuta nelle norme comunitarie in materia di appalti, è comunque obbligatorio per gli stati membri, attenersi ai principi dalle stesse delineati, anche per gli acquisti sotto soglia di rilievo comunitario. Quindi è necessario adeguare ai principi di concorrenza anche le procedure ricadenti nella normativa nazionale, con idonee forme di pubblicità, per esempio pubblicando, anche nel sito internet della stazione appaltante o comunque nell'albo pretorio, un Albo Fornitori, in cui le imprese interessate possano chiedere di essere inserite. I criteri di scelta per selezionare le ditte da invitare anche nell'ambito di detto albo, potrebbero essere quelli che evidenziano un impegno dal punto di vista ambientale, ipotesi che sarebbe in sintonia completa con la politica comunitaria, incentrata nel favorire la promozione dello sviluppo sostenibile. Analogamente potrebbe compiersi un'indagine di mercato, che possa motivare le scelte selettive del dirigente responsabile, sempre prendendo come parametro di preferibilità il pregio dal punto di vista ambientale, oppure pubblicare, anche nel solo ambito locale, un avviso contenente gli elementi essenziali della gara oggetto delle lettere d'invito, che possono contenere richiesta di indicazioni sulle performance ambientali del prodotto.

L'art. 4 del D.P.R. 384/2001, dispone che *"Per l'acquisizione di beni e servizi il responsabile si avvale delle rilevazioni dei prezzi di mercato effettuate da amministrazioni od enti a ciò preposti a fini di orientamento e della valutazione della congruità dei prezzi stessi in sede di offerta"*. A



questa valutazione si è aggiunto l'onere, per alcune amministrazioni di assumere come limiti di riferimento, i parametri di qualità/prezzo indicati nelle Convenzioni Consip. Anche l'importo da porre a base d'asta può essere tarato su particolari standard qualitativi e, postulato il *trade off* tra prezzo e qualità (anche dal punto di vista ambientale), l'amministrazione può orientare le proprie scelte non solo in termini di minor prezzo in assoluto, ma minor prezzo in relazione a una data qualità.

Il prezzo potrebbe risultare più elevato se comparato a quello di altri prodotti aventi la stessa funzione d'uso, ma il surplus è giustificato dalle caratteristiche intrinseche di qualità ambientale del prodotto che, in molti casi, si aggiunge ad una migliore qualità prestazionale¹⁰.

La trattativa diretta

Ai sensi del comma 3, art. 5 del D.P.R. 384/2001 si prescinde dalla richiesta di pluralità di preventivi nel caso di:

- nota specialità del bene o servizio da acquisire, in relazione alle caratteristiche tecniche o di mercato¹¹;
- quando l'importo della spesa non superi l'ammontare di € 20.000, al netto dell'IVA;
- per l'acquisizione di beni e servizi connessi ad impellenti ed imprevedibili esigenze di ordine pubblico, per il limite di importo di €.40.000, al netto dell'IVA.

Un gran numero di piccoli acquisti, soprattutto le forniture, si effettuano tramite un "ordine d'acquisto". Il responsabile del procedimento individua i prodotti di cui si deve rifornire, li seleziona e chiede all'impresa o ad un fornitore di presentare la propria migliore offerta in termini di prezzo per quella quantità e quel tipo specifico di prodotto, senza necessità di richiedere più preventivi. Poiché nessuna acquisizione di beni o servizi può essere artificiosamente frazionata per evitare l'espletamento della "gara ufficiosa", questa procedura è del tutto residuale, costituisce un'eccezione tranne che per comuni o altre amministrazioni di piccola dimensione nei quali una pluralità di acquisti possono ricadere in questa tipologia (materiale di cancelleria, servizi di manutenzione ordinaria, pc e altre attrezzature d'ufficio). Le amministrazioni di maggiori dimensioni invece dovrebbero prevedere i quantitativi di acquisto di un dato bene e procedere ad un affidamento unitario.

¹⁰ Per esempio un prodotto detergente con l'Ecolabel, oltre ad avere caratteristiche di pregio rispetto ai minori impatti sull'ambiente, ha caratteristiche che lo pongono tra la fascia alta del mercato come prestazioni tecniche.

¹¹ Al comma 5 "Con Decreto del Ministro dell'interno sono individuate le categorie di beni e servizi per la cui acquisizione od esecuzione si ricorre a trattativa diretta in relazione alla dichiarazione di segretezza nell'interesse della sicurezza interna dello Stato, nonché le eventuali, ulteriori formalità procedurali da pretermettere".



3. La normativa italiana sull'integrazione di considerazioni ambientali negli acquisti pubblici

3.1 Il settore del riciclo e del recupero di materia nell'ambito degli appalti pubblici

Il ruolo che le Amministrazioni Pubbliche possono svolgere per favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi più compatibili con l'ambiente è stato più volte oggetto di attenzione del legislatore italiano.

Negli ultimi anni alcuni provvedimenti, sia a livello nazionale che locale, hanno cercato di incentivare le committenze pubbliche a tenere conto delle qualità ambientali delle proprie forniture; nella maggior parte dei casi tali indicazioni riguardano il settore del riciclo dei materiali post-consumo, con l'obiettivo di fornire un impulso alla catena della raccolta differenziata e del recupero, riuso e riciclo dei materiali.

La categoria dei prodotti e dei materiali riciclati, tuttavia, non sempre o solo parzialmente coincide con quella di prodotto "verde", molto più ampia e articolata. In quest'ultima definizione entrano in gioco tutti o perlomeno i principali impatti ambientali che si generano lungo l'intero ciclo di vita del bene o del servizio considerato, in un'ottica di più vasto respiro. La presenza di materiale riciclato non equivale sempre a garantire la preferibilità ambientale di un prodotto: ad esempio il consumo di energia e di altre risorse nei processi di riciclo può dimostrarsi molto più consistente rispetto a quello necessario alla trasformazione del materiale vergine, superando i vantaggi ambientali del recupero di materia; peraltro, l'obiettivo del recupero di materia potrebbe, più proficuamente, essere sostituito da quello della riduzione della produzione di imballaggi e, in generale, di rifiuti.

Il sostegno del mercato del riciclaggio e soprattutto delle filiere di raccolta differenziata post consumo è comunque un obiettivo da perseguire. Ad esso deve affiancarsi l'incentivazione dei prodotti "verdi" in senso più ampio (quali i prodotti con marchi di qualità ambientale, da anni presenti sul mercato) e di processi produttivi ecoefficienti, oltre che un'appropriata informazione sia sul lato della domanda che dell'offerta.

3.2 Il DM 203: l'obbligo di acquisto del 30% di manufatti e beni riciclati

Il Decreto del Ministero dell'Ambiente 8/05/2003 n. 203¹² costituisce il tentativo più ambizioso di sostegno al mercato dei materiali riciclati attraverso il canale degli acquisti pubblici.

Con il DM 203 del 2003 è stato introdotto in capo a tutti gli enti pubblici e alle società a prevalente capitale pubblico l'obbligo di approvvigionarsi con manufatti e beni realizzati con materiale riciclato in misura pari ad almeno il 30% del proprio fabbisogno annuale.

Il DM, dal titolo "Norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30% del fabbisogno medesimo" costituisce un intervento di enorme portata sia per il campo di applicazione (tutte le filiere di materiali da post consumo) che per i soggetti obbligati (tutti gli enti a prevalente capitale pubblico, categoria molto più vasta delle sole amministrazioni).

L'obiettivo è anche quello di rafforzare e fornire ulteriori mercati di sbocco al settore del riciclo, che vanta in Italia una tradizione consolidata.

¹² pubblicato nella G.U. n. 180 del 5 agosto 2003.



Il Decreto non è ancora operativo, in quanto dipende dall'emanazione di una serie di circolari esplicative delle modalità con cui le diverse filiere di materiali possono soddisfare la definizione di "materiale riciclato", nonché dalla costituzione di un "Repertorio del Riciclaggio" in cui devono essere iscritti i produttori di beni e manufatti in materiale riciclato.

La genesi del DM 203

Il DM 203 è stato emanato in attuazione dell'art. 19 del Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 n. 22, (Decreto Ronchi, norma quadro nazionale in materia di rifiuti)¹³, così come modificato dapprima con la Legge 488/2001 e successivamente con la Legge 31 luglio 2002 n. 179.¹⁴

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

Disposizioni del DM 203

Il DM 203 ha quindi l'obiettivo di individuare le regole e le definizioni necessarie a consentire alle regioni di adempiere il compito loro demandato dall'art 19 del Decreto Ronchi, ossia di adottare le disposizioni destinate agli enti pubblici e 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% del fabbisogno annuale (art. 1).

Una volta stabilite tali definizioni e metodologie di calcolo, le Regioni dovranno emanare disposizioni rivolte a soggetti operanti sul proprio territorio.

Il DM riporta innanzitutto le definizioni necessarie a circoscriverne l'ambito di applicazione (art. 2). Per "Materiale riciclato si intende un materiale che sia realizzato utilizzando rifiuti derivati dal post-consumo, nei limiti in peso imposti dalle tecnologie impiegate per la produzione del materiale medesimo". Tale definizione implica l'individuazione dei limiti in peso e delle tecnologie impiegate in ciascuna filiera.

Gli enti soggetti all'obbligo dovranno coprire almeno il 30% del proprio fabbisogno annuale per ciascuna categoria di prodotto con beni e materiali che rientrano nella suddetta definizione;

¹³ In diverse disposizioni del decreto si fa riferimento agli "appalti pubblici" come strumento per favorire la prevenzione e la riduzione della produzione dei rifiuti, nella fattispecie: - l'art. 3, prevede che la prevenzione e la riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti si debba attuare, come stabilito dalla lett. e), anche attraverso "la determinazione di condizioni di appalto che valorizzino le capacità e le competenze tecniche in materia di prevenzione della produzione di rifiuti"; - l'art. 4, stabilisce che, ai fini di una corretta gestione dei rifiuti, si debba favorire 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".

Il decreto inoltre demanda allo stato la competenza, ex art. 18, comma 1, lett. g), dell' "individuazione delle iniziative e delle azioni, anche economiche, per favorire il riciclaggio ed il recupero di materia prima dai rifiuti, nonché per promuovere il mercato dei materiali recuperati dai rifiuti ed il loro impiego da parte della Pubblica Amministrazione e dei soggetti economici".

¹⁴ La formulazione originaria della disposizione in esame demandava alle regioni la competenza ad emanare "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, norme affinché gli uffici pubblici coprano il fabbisogno annuale di carta con una quota di carta riciclata pari almeno al quaranta per cento del fabbisogno stesso"; la versione a tutt'oggi in vigore deriva da due susseguenti modifiche, la prima intervenuta dall'art. 52, comma 56, della Legge 28 dicembre 2001, n. 488, legge finanziaria 2002, e la seconda, effettuata con l'art. 23, comma 1 della legge 31 luglio 2002 n. 179, collegato ambientale alla finanziaria 2002.

Va rilevato che sulla base del dettato originale, diverse Regioni hanno provveduto ad emanare disposizioni per il soddisfacimento dell'obbligo di acquisto del 40% di carta riciclata da parte degli enti operanti sul proprio territorio.



l'unità di misura del fabbisogno annuale può coincidere con l'unità di prodotto ovvero, laddove questa non sia identificabile, con l'importo della spesa annua complessiva per quella data categoria di prodotti (art 3). Anche questa disposizione implica un necessario chiarimento dei limiti da adottare per ciascuna filiera.

La formulazione del DM rende quindi necessaria l'emanazione di indicazioni settoriali che definiscano per ciascuna filiera i limiti in contenuto di materiale riciclato e le metodologie di calcolo del fabbisogno del 30% da soddisfare.

Una volta chiariti tali aspetti, i produttori di materiali e manufatti che soddisfano la definizione di "riciclato" dovranno iscrivere i propri beni nel "Repertorio del Riciclaggio", istituito dal DM, da cui gli enti attingeranno per coprire la quota annuale del 30% del proprio fabbisogno (art. 4). La richiesta di ammissione al Repertorio, tenuto e reso pubblico dall'Osservatorio Nazionale dei Rifiuti (ONR), deve essere corredata da una serie di documenti, tra cui una perizia giurata a cura di un professionista abilitato che dichiari il contenuto di materiale riciclato presente nel bene richiedente l'ammissione (art. 6).

L'obbligo di acquisto a carico degli enti decorre dopo 180 giorni dalla data di iscrizione dei prodotti nel Repertorio e si applica, come successivamente chiarito nelle circolari emanate finora, per beni che abbiano analoga destinazione d'uso e prestazioni sostanzialmente conformi rispetto a quelli prodotti con materiali vergini.

Il DM è molto restrittivo nella definizione dell'obbligo non ammettendo compensazioni tra le diverse categorie acquistate: ossia un quantitativo superiore al 30% per una filiera di prodotto/materiale non può sopperire al mancato raggiungimento del target di un'altra filiera.

Inoltre, l'elenco degli enti soggetti all'obbligo sarà stilato e aggiornato dalle regioni per la propria area geografica di competenza e dallo stesso ONR per quanto riguarda quelli di dimensione nazionale (art. 7).

A supporto delle attività previste dal DM, è stata istituita con il DM 9 ottobre 2003 una Commissione Tecnica, composta da rappresentanti della amministrazioni interessate all'attuazione del provvedimento (Ministero dell'Ambiente, Ministero delle Attività Produttive, Ministero della Salute, Conferenza dei presidenti delle regioni).

I principali compiti della Commissione Tecnica sono (art. 2):

- fornire indicazioni relative ai limiti in peso e alle metodologie di calcolo per ciascuna filiera di materiali riciclati, che vengono recepite all'interno di circolari settoriali;
- verificare la congruità dei prezzi dei beni iscritti nel Repertorio, stabilendo la percentuale di variazione che non dovrà essere superata rispetto ai corrispondenti prodotti ottenuti da materiali vergini;
- esaminare le domande di ammissione al Repertorio del Riciclaggio.

La Commissione è composta da 4 membri designati dal Ministero dell'Ambiente, due dal Ministero delle attività produttive e due dal Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e si avvale della consulenza tecnica dell'APAT (art. 3).

I passaggi critici del DM

La gestione dell'approvvigionamento dal Repertorio, almeno sino a quando lo stesso non sarà sufficientemente completo, sia a livello di categorie di prodotti che di disponibilità di offerta, rende problematico indicare, in un capitolato di gara, l'obbligo di acquisto dal Repertorio. Infatti così facendo si rischia di ingenerare contenziosi con i produttori non presenti nel repertorio. Ciò soprattutto se un produttore può provare che i suoi prodotti rispondono ai requisiti relativi al presenza di materiale proveniente dal riciclo.



Le Circolari settoriali: considerazioni generali

Le circolari settoriali hanno lo scopo di fornire le indicazioni sui limiti in peso di materiale riciclato in funzione delle diverse tecnologie esistenti e sui meccanismi di calcolo dei fabbisogni necessari a soddisfare la quota del 30% per ciascuna filiera di materiale.

Al momento sono state emanate circolari settoriali relative al tessile, alle plastiche, alla carta e al legno e a breve dovrebbe essere emanata la circolare sul compost. Si prevede successivamente la definizione di circolari su vetro, materiali da costruzione, rottami metallici.

Appare chiaro che l'evoluzione tecnologica dei processi di riciclo di ciascuna filiera renderà necessario il continuo aggiornamento dei requisiti presenti nelle circolari, che dovranno tener conto delle conoscenze disponibili e dei cambiamenti dell'offerta, aspetto che renderà piuttosto onerosa la gestione del sistema. Ugualmente sottoposte a continuo ampliamento saranno anche gli elenchi dei materiali e delle categorie di prodotti e manufatti iscrivibili al Repertorio.

Sintesi delle Circolari settoriali

Tessile

Le indicazioni per il settore tessile sono contenute nella "Circolare 8 Giugno 2004 - Decreto ministeriale 8 maggio 2003, n. 203: Indicazioni per l'operatività nel settore tessile e abbigliamento"¹⁵

La definizione di materiale tessile riciclato deroga rispetto alla definizione generale del DM 203, ammettendo oltre ai materiali derivanti dal ciclo dei rifiuti o del post-consumo anche i semilavorati dei cicli produttivi, tradizionalmente impiegati nell'industria tessile italiana.

La circolare elenca, in modo non esaustivo, le tipologie di materiali riciclati e le categorie di prodotti iscrivibili all'interno del Repertorio.

Per poter essere considerati "riciclati", i materiali tessili devono essere costituiti da rifiuti e semilavorati per un limite in peso che va da un minimo del 40% al massimo del 100%.

Non essendo possibile a causa della disomogeneità dei prodotti afferenti questo settore, definire un'unità di misura identificativa dell'unità di prodotto, il termine quantitativo per la definizione dell'obbligo di acquisto in capo agli enti pubblici fa riferimento all'importo annuo destinato all'acquisto di manufatti e beni appartenenti a ciascuna categoria di prodotto.

Ad esempio, un ente che deve rifornirsi di capi di abbigliamento per il proprio personale stanziando nell'anno X un budget pari a 10.000 Euro per l'acquisto di giacche, deve destinare il 30% di tale importo all'acquisto di giacche prodotte in materiale riciclato, se presenti all'interno del Repertorio. In questo specifico caso è tuttavia probabile che l'obbligo non si applichi per difformità di prestazione del bene vergine rispetto a quello riciclato, non tanto per quanto riguarda le qualità intrinseche del prodotto, bensì per l'esigenza di disporre di capi sostanzialmente identici per tutto il personale. L'obbligo potrebbe al contrario essere agevolmente rispettato qualora lo stesso fornitore fosse in grado di produrre l'intera gamma di capi richiesti sia con materiale vergine che riciclato.

¹⁵ G. U. n. 145 del 23 giugno 2004



Infine, la congruità del prezzo dei materiali e beni iscritti al Repertorio si ritiene soddisfatta se non supera quello dei corrispondenti materiali e beni vergini.

Plastica

La Circolare del Ministero dell'Ambiente del 4 agosto 2004 fornisce le "Indicazioni per l'operatività nel settore plastico ai sensi del DM 203 del 2003"¹⁶.

Possono essere iscritti nel Repertorio del Riciclaggio in base alla definizione di materiale riciclato i polimeri rigenerati, sia omogenei che eterogenei, derivanti dai cicli post consumo.

I limiti in peso di rifiuti plastici necessari a definire il prodotto riciclato variano a seconda del materiale di partenza e delle prestazioni richieste al materiale stesso; essi sono in genere al di sotto del 100% in quanto i manufatti in plastica normalmente richiedono processi di pigmentazione.

La definizione del limite in peso non è tuttavia sufficiente a individuare il prodotto finale riciclato: infatti a seconda della tecnologia utilizzata per la produzione dei manufatti, sarà possibile raggiungere percentuali differenti in peso di materiale riciclato nel prodotto finito. Occorre quindi ponderare il limite dato dal materiale utilizzato con il limite imposto dalla tecnologia utilizzata per ottenere il parametro di riferimento.

La circolare riporta un elenco esemplificativo dei limiti relativi ad alcuni materiali plastici e delle principali tecnologie produttive. Anche in questo caso va rilevato che, al di là della complessità del calcolo, tali disposizioni sono soggette all'evoluzione delle tecnologie, che introdurranno via via limiti e potenzialità differenti per l'utilizzo di materiale riciclato. Inoltre, i meccanismi contemplati dalla circolare tendono a circoscrivere l'ambito di applicazione alle tecnologie esistenti, emarginando le possibili tecnologie nuove o non ancora codificate.

La circolare elenca le categorie di prodotti nonché i singoli manufatti che possono essere ottenuti da materiale riciclato e che sono quindi iscrivibili nel Repertorio. Anche in questo caso, si tratta necessariamente di un elenco non esaustivo. Nell'ambito di ciascuna categoria, l'obbligo del 30% sarà soddisfatto in base all'importo annuo destinato dall'ente per l'acquisto dei prodotti.

Per esempio, se l'ente acquista arredi per interni per un valore pari a 100.000 Euro nell'anno X, almeno 30.000 Euro dovranno essere destinati all'acquisto di prodotti ottenuti con materiali riciclati, siano essi tavoli, sedie, scrivanie e quant'altro. In base al DM 203 l'obbligo si applica nel momento in cui tali prodotti siano iscritti nel Repertorio del Riciclaggio e presentino medesima destinazione d'uso e prestazioni conformi rispetto agli analoghi prodotti realizzati con materiale vergine.

In relazione alla congruità del prezzo, essa si ritiene rispettata se non supera quello dei prodotti vergini. Va rilevato che al momento tale parametro non presenta difficoltà in questo settore, in quanto il prezzo della plastica riciclata è generalmente inferiore a quello della plastica vergine.

Carta

Con la Circolare del 3 Dicembre 2004, si forniscono "Indicazioni per l'operatività nel settore della carta"¹⁷.

L'elenco, non esaustivo, di materiali riciclati iscrivibili nel Repertorio comprende carte, cartoni e cartoncini che possono essere ottenuti da maceri o da scarti legnosi derivanti da raccolte differenziate e paste ottenute a loro volta da maceri o da scarti di legno.

¹⁶ G.U. n. 191 del 16 agosto 2004

¹⁷ pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 dicembre 2004 Serie Generale n. 293



Per la classificazione delle diverse tipologie di carte da macero, la circolare fa riferimento alla Norma tecnica UNI-EN 643 che ne individua oltre 50 tipologie, che ai fini dell'applicazione del DM devono intendersi come post-consumo.

I limiti in peso di materiale riciclato nella produzione di carta possono arrivare al 100%, con diversi casi che presentano limiti inferiori elencati nella circolare, fermo restando che ulteriori parametri potranno essere aggiunti in funzione dell'evoluzione tecnologica.

Le categorie che potranno essere inserite nel Repertorio nonché i beni e manufatti che di esse fanno parte sono numerose e la circolare ne elenca alcune.

Nel caso della carta la metodologia di calcolo del 30% si riferisce alle quantità acquistate annualmente.

Legno e arredo

La circolare del 3 dicembre 2004 fornisce le "indicazioni per l'operatività nel settore legno e arredo"¹⁸.

Sono iscrivibili al Repertorio i pannelli truciolati, l'MDF, la paleria.

L'entità dei rifiuti in peso che può entrare a far parte di un prodotto riciclato è anche nel caso del legno molto diversificata a seconda del prodotto finale, potendo arrivare anche al 100%; in ogni caso per essere iscrivibile al Repertorio il materiale non può contenere meno del 60% in peso sul totale del materiale.

In questo settore gli utilizzi sono i più svariati, così come numerosissime sono le categorie di beni e manufatti ottenibili con legno riciclato, che la circolare elenca a titolo esemplificativo.

Essendo il settore molto disomogeneo, la metodologia di calcolo per la definizione dell'obbligo del 30% è basata sugli importi economici annui destinati dall'ente a ciascuna categoria di manufatti.

Ammendanti

La circolare del 22 marzo 2005 fornisce le indicazioni per l'operatività nel settore degli ammendanti"¹⁹.

Si definisce ammendante "qualsiasi sostanza, naturale o sintetica, minerale od organica, capace di modificare e migliorare le proprietà e le caratteristiche chimiche, biologiche e meccaniche di un terreno" (L. 748/84).

Sono iscrivibili al repertorio del riciclaggio:

- Ammendanti compostati verdi (ACV) (Prodotto ottenuto attraverso un processo di trasformazione e stabilizzazione controllato di rifiuti organici costituiti da scarti della manutenzione del verde ornamentale, residui delle colture, altri rifiuti di origine vegetale con esclusione di alghe e altre piante marine).
- Ammendanti compostati misti (ACM) (prodotto ottenuto attraverso un processo di trasformazione e stabilizzazione controllato di rifiuti organici che possono essere costituiti dalla frazione organica degli RSU proveniente da raccolta differenziata, da rifiuti di origine animale compresi liquami zootecnici, da rifiuti di attività agroindustriale e da lavorazione del legno e del tessile naturale non trattati, da reflui e fanghi, nonché dalle matrici previste per l'Ammendante Compostato Verde).

¹⁸ pubblicata sulla G.U. del 16-12-2004 - Serie generale 294

¹⁹ pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 81 del 8 aprile 2005



L'entità dei rifiuti che può entrare a far parte dell'ammendante compostato è pari al 100%; i prodotti ammendanti che richiedono l'iscrizione al repertorio dovranno pertanto essere composti dal 100% di rifiuti.

La metodologia di calcolo per la definizione dell'obbligo del 30% è basata sui quantitativi totali annui acquistati.

L'obbligo di acquisto dal repertorio diviene operativo nel momento in cui saranno iscritti medesime caratteristiche rispetto ad altri ammendanti.

Gomma

La circolare del 19 luglio 2005 fornisce "indicazioni relative ai materiali riciclati e beni e manufatti ottenuti con materiale riciclato, proveniente da articoli in gomma"²⁰.

Per quanto riguarda i materiali, si tratta di diverse tipologie di materiali riciclati in gomma realizzati utilizzando rifiuti provenienti dalle attività di recupero di articoli in gomma di natura diversa, nei limiti in peso imposti dalle tecnologie per la produzione del materiale medesimo. Questi materiali possono essere utilizzati in svariati settori, quali l'edilizia, l'arredo urbano, le infrastrutture viarie e tranviarie, gli impianti sportivi.

La circolare riporta i limiti minimi in % di peso di rifiuti in gomma post-consumo per le diverse tecnologie al momento disponibili (che potranno, al solito, essere integrate successivamente): la gamma delle possibilità è in questo settore molto vasta, andando dal 5% all'80% di contenuto di materiale riciclato sul totale dello stesso.

Per quanto riguarda i manufatti e i beni, si tratta di una serie molto ampia di categorie di prodotti, ascrivibili a diversi settori (dall'arredo urbano ai prodotti per la florovivaistica, dai prodotti per l'edilizia ai prodotti per l'agricoltura ecc.). La circolare non specifica i limiti minimi in peso di rifiuti che tali beni devono contenere, rinviando evidentemente a quanto specificato per i materiali.

Essendo il settore molto disomogeneo, la metodologia di calcolo per la definizione dell'obbligo del 30% è basata sugli importi annui destinati dall'ente a ciascuna categoria di manufatti.

Inerti

La circolare del 15 luglio 2005 fornisce "indicazioni per l'operatività nel settore edile, stradale e ambientale"²¹.

Possono essere iscritti nel Repertorio del riciclaggio:

1. Aggregati riciclati: risultanti dal trattamento di rifiuti inorganici post-consumo derivanti dalla demolizione e dalla manutenzione di opere edili e infrastrutturali
2. Conglomerati bituminosi riciclati: confezionati con rifiuti post-consumo derivanti dalla scarifica della sovrastruttura stradale

La circolare definisce limiti massimi (100%) e minimi (60%) di rifiuti inerti negli aggregati riciclati, mentre per i conglomerati bituminosi il limite minimo di rifiuti inerti da scarica è del 20%.

La circolare elenca, sempre a titolo di esempio ed in maniera non esaustiva, i vari prodotti iscrivibili nel repertorio; per il calcolo del 30% gli enti sottoposti all'obbligo dovranno fare riferimento agli importi annui.

²⁰ pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 173 del 27 luglio 2005

²¹ GU n. 171 del 25 luglio 2005



3.3 L'integrazione del DM 203 all'interno del GPP

Una volta attuata tale normativa, viene raggiunto l'obiettivo di rafforzare la posizione leader dell'Italia nel mercato del riciclo, poiché in forza di queste disposizioni si amplia il mercato per i prodotti derivanti dalle operazioni di riciclaggio, si fornisce un forte impulso a tutta la catena della raccolta differenziata e del recupero, obiettivo della normativa comunitaria e componente fondamentale dell'attività di gestione dei rifiuti.

Tuttavia è utile definire la collocazione del DM 203 nel più generale tema del GPP al fine di evitare facili ed erronee identificazioni di tale decreto con gli acquisti verdi, come è avvenuto di recente in occasioni pubbliche e nella stampa specializzata.

Il GPP, al fine di stimolare la creazione di un mercato di beni e servizi più sostenibili e di ridurre gli impatti ambientali dei processi di produzione e di consumo su scala più ampia, ha come prospettiva quella **dell'intero ciclo di vita del prodotto**.

Il DM 203, riguarda solo un aspetto del ciclo di vita del prodotto (quello relativo allo smaltimento). Tale aspetto, anche se indubbiamente significativo da punto di vista del ciclo dei rifiuti, è limitato e parziale in un'ottica GPP in quanto non tiene conto degli aspetti ambientali delle altre fasi del ciclo di vita, che in numerosi casi presentano impatti ambientali più significativi di quelli relativi allo smaltimento finale

Occorre pertanto evitare di ridurre le potenzialità di sviluppo di una strategie GPP solo a favore del sostegno alle filiere del riciclo, poiché gli effetti negativi finirebbero per coinvolgere il lato dell'offerta, vanificando, ad esempio, gli sforzi compiuti dalle imprese che hanno investito per ottenere l'Ecolabel nella prospettiva di un più agevole accesso a nicchie di mercato verdi, incluse quelle delle Pubbliche Amministrazioni

3.4 Considerazioni sullo stato dell'arte del DM 203 al marzo 2006

A distanza di quasi 3 anni dall'emanazione del DM 203 e nonostante l'emanazione di 7 circolari settoriali, è possibile tracciare un primo bilancio relativamente all'operatività e all'impatto delle prescrizioni sulle amministrazioni e gli altri enti pubblici.

Per quanto riguarda l'operatività, la normativa appare ancora lontana dal poter divenire vincolante per gli enti pubblici; è necessario infatti che siano iscritti al repertorio un numero adeguato di imprese e di relativi prodotti in grado di poter soddisfare di fatto le esigenze di acquisto degli enti sia in termini qualitativi che quantitativi. Al febbraio 2006 risultavano iscritte poco più di una ventina di aziende.

Nonostante il difficile e lungo iter di applicazione della normativa, la presenza dell'obbligo è stata recepita da molti enti, causando spesso confusione tra il dettato del 203 e le politiche di GPP, che, come ben noto, si caratterizzano per essere volontarie e per prendere in considerazione tutti gli aspetti ambientali lungo il ciclo di vita dei prodotti o servizi.

3.5 Le altre normative nazionali sull'integrazione di considerazioni ambientali negli acquisti pubblici

Oltre al D.Lgs 22/97 (art. 19 così come modificato dalla Legge 31 luglio 2002 n. 179), esistono altre fonti normative nazionali che introducono l'obbligo di soddisfare una quota parte degli acquisti con beni che abbiano una specifica caratteristica ambientale.

Per completezza si citano i seguenti esempi:



- La Legge 21 dicembre 2001 n. 443 *"Delega al governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive"*. L'art. 1, comma 16 stabilisce l'obbligo per le regioni di emanare *"entro sei mesi"...." norme affinché gli uffici pubblici coprano il fabbisogno annuale di manufatti in plastica con una quota di manufatti in plastica riciclata almeno pari al 40% del fabbisogno stesso"*;
- La Legge 21 dicembre 2001 n. 488 (Finanziaria 2002). L'art 52 comma 14 dispone che *"per le finalità di tutela ambientale correlate al potenziamento del settore della ricostruzione dei pneumatici usati le amministrazioni dello stato, delle regioni, degli enti locali, e i gestori dei servizi pubblici e dei servizi di pubblica utilità, pubblici e privati, nell'acquisto di pneumatici di ricambio per le loro flotte di autovetture ed autoveicoli commerciali ed industriali, riservano una quota d'acquisto dei pneumatici ricostruiti pari ad almeno il 20% del totale"*.
- Il Decreto Ministeriale 27 marzo 1998 *"Mobilità sostenibile nelle aree urbane"* (G.U. n. 179 del 3.8.1998). L'art. 5 stabilisce che *"Nel rinnovo annuale del loro parco autoveicolare, le amministrazioni dello Stato, delle regioni, degli enti locali, degli enti e dei gestori di servizi pubblici e dei servizi di pubblica utilità, pubblici e privati, dovranno prevedere che nella sostituzione degli autoveicoli delle categorie M1 e N1 in dotazione una quota sia effettuata con 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,omissis.... entro il 31 dicembre 2003 nella misura del 50%"*.

Si annovera inoltre la Deliberazione del 2 Agosto 2002, n. 57 del CIPE *"Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia"* (s.o. n. 205 alla G.U. n. 255 del 30.10.2002) che in via generale sottolinea che riveste carattere prioritario al fine dell'integrazione del fattore ambientale nei mercati *"l'istituzionalizzare l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto della pubblica amministrazione"*, ponendo l'obiettivo di *"modifica dei capitolati di acquisto di beni e servizi, inserendo i requisiti ambientali senza contravvenire alle norme comunitarie"*.

Le norme regionali

Si sottolinea che, principalmente in osservanza delle normative sopra citate, diverse regioni hanno provveduto ad adottare dei provvedimenti che incidono sui processi di acquisto, vincolandone una quota al rispetto di alcuni requisiti ambientali.

Regione	Norma	Enti interessati	Prescrizioni
Abruzzo	L. 83/00	Regione, Enti Pubblici anche economici	Gli enti utilizzano nelle proprie mense per la somministrazione di alimenti e bevande, esclusivamente contenitori e stoviglie in materiale biodegradabile, avviabile al compostaggio o in alternativa materiali equivalenti dal punto di vista ambientale
Abruzzo	L. 83/00	Regione ed Enti pubblici (anche economici)	Obbligo di coprire il 40% del fabbisogno con carta riciclata
Basilicata	L. 25/93	Regione ed Enti Regionali	Obbligo di coprire il 30% del fabbisogno con carta riciclata



Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio
Direzione generale Salvaguardia Ambientale - Divisione VIII

Campania	L. 18/02	Regione, amministrazioni dalla stessa istituite o dipendenti	Obbligo di coprire il 30% del fabbisogno con carta riciclata per il 1° anno; il 50% nel 2° e 3°, il 60% a partire dal 4°. Gli enti provvedono inoltre ad approvvigionarsi di apparecchiature in grado di utilizzare carta riciclata in occasione della sostituzione o dell'incremento di quelle esistenti;
Lazio	Piano di gestione dei rifiuti delibera 112 del 10/07/02	Regione Lazio e Province della Regione Lazio	"La regione Lazio e le Province, avvalendosi del supporto tecnico dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale, introducano nei propri capitolati norme che favoriscano la scelta di prodotti contrassegnati con l'Ecolabel Europeo o altri marchi ecologici nazionali o comunque conformi ai criteri per la loro assegnazione (secondo quanto indicato nella comunicazione interpretativa della Commissione Europea del 4/07/01) per le proprie forniture"
Lazio	L.R. 27/98	Regione, Enti locali; Aziende produttrici di latte ed acque minerali con stabilimenti nel territorio regionale; Enti ed amm.ni dipendenti dalla regione, enti locali	La Regione incentiva l'adozione del sistema a rendere con cauzione per i contenitori e la sostituzione parziale o totale dei contenitori monouso; gli enti locali possono adottare provvedimenti per: destinare una quota pari 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, nella realizzazione dei lavori di interesse regionale, la regione promuove l'uso di materiali riciclati per una quota almeno pari al 15%; obbligo di coprire il 40% del fabbisogno con carta riciclata.
Lombardia	L. 21/93	Regione, Enti ed aziende dalla stessa dipendenti	Provvedono, di norma, a fare acquisti di beni costituiti da plastica riciclata
Lombardia	L. 21/93	Regione ed Enti aziende dalla stessa dipendenti	Obbligo di coprire il 30% del fabbisogno con carta riciclata
Marche	L. 28/99	Regione, Enti locali altri enti, istituti, aziende soggette a vigilanza della Regione, della Provincia, dei comuni	Tali enti promuovono l'uso di carta riciclata secondo un atto che deve essere predisposto dalla giunta
Piemonte	L. 30/90	Regione	La regione attua un progetto pilota per l'uso di carta riciclata al fine di stabilire la percentuale minima di fabbisogno che può essere soddisfatta da carta riciclata
Provincia Autonoma di Trento	L. 5/98	Provincia, Enti da essa dipendenti; enti locali	Obbligo di coprire il 50% del fabbisogno con carta riciclata;
Toscana	L.R. 29/02	Regione, Province, Comuni, altri enti, Istituti e Aziende	Viene sancito l'obbligo in capo a tali enti di fare uso per le proprie necessità di carta e cartoni prodotti da materiale riciclato, nella misura di



		soggette alla vigilanza della Regione, delle Province e dei Comuni	almeno il 40%
Toscana	L.R. 29/02	Regione, Province, Comuni, altri enti, Istituti e Aziende soggette alla vigilanza della Regione, delle Province e dei Comuni	Viene sancito l'obbligo in capo a tali enti di fare uso per le proprie necessità di prodotti in plastica proveniente da materiale riciclato, nella misura di almeno il 40%
Toscana	L. 29/02	Regione, Enti locali altri enti, istituti, aziende soggette a vigilanza della Regione, della Provincia, dei comuni	Obbligo di coprire il 40% del fabbisogno con carta riciclata
Umbria	L. 31/98	Amm. Pubbliche di enti dipendenti o istituiti dalla regione con uffici operanti nel territorio umbro	Obbligo di coprire il 40% del fabbisogno con carta riciclata nei primi 2 anni; il 50% nel 3° e 4° e 60% a partire dal 6°;
Umbria	L. 39/00	Regione _ Bollettino Ufficiale	La stampa del bollettino deve avvenire di regola utilizzando carta riciclata
Valle d'Aosta	L.R. 63/87	S.p.a. costituita dalla regione	La società ha come scopo quello del recupero e la valorizzazione dei materiali riciclati
Valle d'Aosta	L. 19/95		La regione promuove l'utilizzo di materiali lapidei riciclati attraverso l'emanazione di adeguate norme
Valle d'Aosta	L. 5/91	Regione – Rivista d'informazione sulle attività regionali	Per la stampa della rivista deve essere preferita carta riciclata
Valle d'Aosta	L. 46/910	Regione, Enti e aziende dalla stessa dipendenti	Obbligo di coprire il 20% del fabbisogno, con carta riciclata
Valle d'Aosta	L. 7/94	Regione –Bollettino Ufficiale	Il Bollettino deve essere stampato obbligatoriamente con carta riciclata al 100%;
Veneto	L. 3/00	Enti Pubblici anche economici	Obbligo di coprire il 40% del fabbisogno, con carta riciclata

4. Appalti pubblici, risparmio energetico e tecnologie per lo sviluppo sostenibile

4.1 Introduzione

Per offrire un quadro completo delle potenzialità degli acquisti pubblici nel favorire un mercato di beni e servizi a minore impatto ambientale e nel contribuire al raggiungimento di obiettivi di



politica ambientale, è necessario soffermarsi sul ruolo strategico degli appalti pubblici nel settore energetico.

L'emanazione dei due decreti sull'efficienza energetica nel settore gas ed elettricità del 2001, aggiornati nel 2004, ha imposto un obbligo di realizzare obiettivi quantitativi annui di risparmio energetico attraverso "interventi" di efficienza energetica negli usi finali in capo a determinati soggetti distributori di energia elettrica.

In questo contesto la politica degli acquisti pubblici diventa uno degli strumenti che contribuiscono al raggiungimento di obiettivi di razionalizzazione energetica.

Il legislatore ha delineato nei due decreti un sistema che favorisce, anche a livello economico, la realizzazione degli interventi sia per l'impresa che per l'utente finale. L'amministrazione, attraverso i propri appalti, diventa parte integrante di un sistema volto a incentivare l'uso efficiente dell'energia, che costituisce un'opportunità sia sotto il profilo ambientale che sotto quello micro e macroeconomico.

L'impegno della PA attraverso la realizzazione di questo genere di investimenti può favorire lo sfruttamento di un "giacimento inesplorato", quello del risparmio energetico, stimolando al tempo stesso il mercato attraverso la crescita di nuove realtà aziendali.

Per questo motivo si descrivono nel seguito il funzionamento delle Energy Service Company (ESCO) e le normative applicabili per tale tipologia di appalti, cercando di delineare un quadro che chiarifichi quanto sopra esposto.

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

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

4.2 I Decreti sull'Efficienza Energetica

Il 1° settembre 2004 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale due decreti dal titolo "Nuova individuazione degli obiettivi quantitativi nazionali di risparmio energetico e sviluppo delle fonti rinnovabili" e "Nuova individuazione degli obiettivi quantitativi per l'incremento dell'efficienza energetica negli usi finali di energia". Tali DM, firmati in data 7 luglio 2004 dal Ministro delle Attività Produttive di concerto con il Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, sono volti a definire obiettivi di sviluppo dell'efficienza energetica negli usi finali dell'energia elettrica e del gas e abrogano i due analoghi DM del 24 aprile 2001.

Il dettato normativo di questi decreti, che fanno seguito, a loro volta, ai decreti con cui sono state attuate le Direttive Europee per i mercati interni dell'energia elettrica e del gas naturale (decreti Bersani e Letta), deriva dai risultati di diversi studi, che hanno evidenziato che si ottengono migliori performance di risparmio energetico attraverso l'utilizzo di tecnologie per l'uso finale efficienti piuttosto che attraverso altri strumenti quali, ad esempio, l'induzione di un razionamento dei consumi tramite il sistema tariffario, piuttosto che attraverso campagne di sensibilizzazione.

Il legislatore intende conseguire, attraverso questi provvedimenti, l'obiettivo di razionalizzare il consumo di energia senza modificare le abitudini degli utenti e senza variare in quantità o qualità i prodotti o i servizi offerti.



Le aziende distributrici che forniscono non meno di 100.000 utenti vengono sottoposte all'obbligo di realizzare obiettivi quantitativi annui di risparmio energetico, per un quinquennio a partire dal 2005, attraverso "interventi"²² di efficienza energetica negli usi finali che possono essere realizzarsi sia nel settore pubblico che nel settore privato.

Nella consapevolezza dell'onerosità di questi adempimenti a carico dei destinatari del decreto, è stato introdotto un meccanismo volto a far sì che il sistema si autofinanzi; le aziende distributrici soggette all'obbligo che realizzano l'intervento, ottengono dall'AEEG (Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas) titoli di efficienza energetica (T.E.E.) di valore rapportato alla riduzione conseguita dei consumi e avranno altresì modo di cogliere l'opportunità di diversificare la propria attività recuperando in tariffa i costi di investimento sostenuti per la realizzazione dei programmi e le probabili perdite di profitto derivanti da una diminuzione delle vendite di energia, per un ammontare pari a 100€/TEP risparmiato. Tali titoli, denominati "certificati bianchi", sono oggetto di scambio tramite contrattazioni bilaterali o in una apposita borsa, e saranno acquistati da quei distributori che non riescono a realizzare il quantitativo di risparmio loro imposto, il cui ammontare viene determinato dall'AEEG sulla base del trend di mercato²³.

La creazione di questo mercato di titoli consente una flessibilità del sistema perché permette ai distributori che non raggiungono l'obiettivo attraverso l'esecuzione diretta dei progetti, per esempio a causa dei costi marginali elevati, di non incorrere in sanzioni acquistando, in sostituzione della realizzazione dei progetti, T.E.E. da soggetti che, avendo realizzato progetti in proprio, possono vendere i corrispondenti titoli sul mercato. Tali soggetti possono essere o altri distributori o ESCO – Energy Service Company che, sebbene non vincolate al raggiungimento di obiettivi di risparmio energetico, ricevono T.E.E. a fronte della realizzazione di interventi.

Tale sistema stimola inoltre a realizzare obiettivi di risparmio attraverso gli usi finali anche i distributori non soggetti all'obbligo, che a loro volta possono inserirsi nel mercato dei T.E.E.

Da quanto sopra riportato si può notare come siano collegati due obiettivi convergenti:

- il risparmio energetico imposto a carico dei distributori destinatari dei decreti sopra citati;
- l'obiettivo imposto alle pubbliche amministrazioni dalla Legge del 9 gennaio 1991 n. 10 "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia", all'art. 26, comma 7, che dispone che "*Negli edifici di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico è fatto obbligo di soddisfare il fabbisogno energetico degli stessi favorendo il ricorso a fonti rinnovabili di energia o assimilate, salvo impedimenti di natura tecnica od economica*".

L'uso razionale dell'energia può essere considerato come una vera e propria fonte energetica; è necessario quindi che, nella propria politica degli acquisti, la pubblica amministrazione e la Consip S.p.A., tengano presente l'obbligo di soddisfare il proprio fabbisogno energetico favorendo il ricorso a fonti rinnovabili di energia o assimilate (cogenerazione, risparmi di energia

²² Per "intervento" si intende l'introduzione di un miglioramento tecnologico o gestionale negli usi finali di energia che permetta di incrementare l'efficienza energetica. I decreti ne individuano, nell'Al. A una lista esemplificativa ma non esaustiva: l'introduzione di caldaie a condensazione, di pompe calore più efficienti, di tecnologie che impiegano fonti rinnovabili, il procedere a opere di isolamento termico delle pareti, la sostituzione di lampade o di elettrodomestici con apparecchiature più efficienti, l'applicazione di tecniche di architettura bioclimatica, l'installazione di sistemi per ridurre il consumo di acqua calda, etc..

²³ L'AEEG annualmente prepara una scheda nazionale valutando il rapporto TEP emessi/obbligo annuo. Sulla base di questo rapporto, che indica la risposta del sistema paese, si valuterà il raggiungimento dell'obiettivo da parte del distributore che, qualora fosse inferiore, sarebbe costretto ad acquistare i TEE per l'importo corrispondente.



conseguibili nella climatizzazione e nella illuminazione degli edifici con interventi sull'involucro edilizio e sugli impianti), salvo impedimenti di natura tecnica od economica²⁴.

In questo contesto il public purchasing contribuisce a realizzare il "circolo virtuoso" obiettivo dei decreti e più in generale dalle politiche energetiche e ambientali.

A livello operativo, infatti, la stazione appaltante, inserendo nei capitolati d'appalto i requisiti contenuti all'interno delle schede tecniche allegate ai DM ed elaborate dall'Autorità per l'energia Elettrica ed il Gas per la quantificazione dei risparmi di energia primaria relativa ai vari "interventi", favorisce quelle imprese, incluse le ESCO, che hanno la tecnologia richiesta per la realizzazione dell'intervento, le quali, avvalendosi del "guadagno" che ottengono attraverso i T.E.E., saranno in grado di presentare un'offerta economicamente più vantaggiosa, poiché recuperano in tariffa i costi di investimento sostenuti per la realizzazione dei programmi e le probabili perdite di profitto derivanti da una diminuzione delle vendite di energia.

Accanto al risparmio energetico, parimenti si conseguono riduzioni delle emissioni di gas serra e pertanto la promozione di questo sistema implica conseguenti effetti positivi rispetto agli accordi sottoscritti nell'ambito del Protocollo di Kyoto, entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

Va rilevato che il sistema dei certificati bianchi di efficienza energetica accompagnerà quello dell'emission trading, ossia lo scambio di quote di emissione di CO₂, individuato dal Protocollo di Kyoto, che diverrà operativo nel territorio della Comunità Europea a partire dal gennaio 2005, data di entrata in vigore della Direttiva UE 2003/87.

Tale Direttiva sottopone determinate tipologie di aziende all'obbligo di riduzione delle emissioni di CO₂ istituendo parallelamente un mercato per lo scambio dei titoli di emissione. Le aziende obbligate, elencate all'Al 1 della Direttiva, sono sostanzialmente costituite da impianti di produzione energetica, minerari e altre attività di rilevante impatto in termini di emissioni di CO₂, e quindi diverse dai soggetti obbligati ai sensi dei decreti sull'efficienza energetica sopra descritti.

4.3 La Pubblica Amministrazione e gli interventi di efficienza energetica.

Il meccanismo introdotto dai due decreti, rappresenta uno dei primi esempi di tentativo di invertire il trend di crescita della domanda di energia, incentivando il risparmio energetico attraverso l'obbligo di diffondere tecnologie energeticamente efficienti.

Un ruolo fondamentale in tale programma di razionalizzazione energetica deve averlo la PA, non soltanto perché esiste una norma, il citato art. 26 della L. 10/91, il cui mancato rispetto tra l'altro non comporta alcuna sanzione, ma per i conseguenti effetti sul benessere collettivo che si riscontrano nell'abbattimento delle emissioni, nel risparmio di risorse finanziarie pubbliche, nella diminuzione del gap che esiste tra domanda nazionale di energia e offerta di energia di produzione interna, nella riduzione dei carichi di punta che sempre più spesso stanno risultando insopportabili da parte della nostra rete elettrica.

²⁴ Per gli impianti termici di nuova installazione o da ristrutturare, il DPR n. 412 del 1993 fissa come convenienza economica il recupero entro otto anni o entro 10 anni in caso di edifici situati in centri urbani dei comuni con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, del maggior costo sopportato per acquisire l'impianto che utilizza fonti di energia rinnovabile o assimilata rispetto all'impianto convenzionale in virtù delle minori spese da sostenere per l'acquisto di combustibile o di altri vettori energetici considerati al prezzo di fornitura al momento di compilazione del progetto.



Esaminando inoltre il draft di direttiva concernente "l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici" (COM/2003/739 del 10 dicembre 2003) si riscontra, in base alla lettura del testo, che l'Italia, sul piano normativo, ha anticipato degli obiettivi e delle "misure operative" che potrebbero divenire cogenti anche in forza del diritto comunitario.

Qualora la direttiva fosse adottata, introdurrebbe l'obbligo di conseguire obiettivi annui di risparmio energetico sia a carico del sistema paese sia a carico del settore pubblico, in sintonia con la predetta normativa italiana; inoltre il legislatore comunitario, in forza di tale draft, proporrebbe la necessità di dare visibilità ai risparmi che si conseguono attraverso gli interventi di efficienza energetica e la possibilità di prevedere un approccio basato sulle forze di mercato, utilizzando titoli commerciabili di valore nominale pari all'entità del risparmio conseguito (titoli di efficienza energetica -T.E.E.). Entrambi questi strumenti tecnico-operativi sono già stati introdotti in Italia, rispettivamente, per quanto concerne la "visibilità dei risparmi", con quattro provvedimenti, le delibere 177/05, 70/2005, 111/2004 e la 234/2002 emanati dall' Autorità dell'Energia Elettrica e il Gas e, per quanto concerne i TEE, con i DM del 24 aprile 2001, successivamente aggiornati dai DM del 7 luglio 2004.²⁵

²⁵ Tali delibere hanno come allegati le schede tecniche per la valutazione standardizzata o analitica dei risparmi energetici connessi ad alcuni interventi. Si riporta un quadro riassuntivo, rimandando alle delibere citate per i dettagli.

Gli intervalli presenti nell'ultima colonna sono dovuti alla variazione del risparmio con parametri diversi per ogni intervento (fascia climatica di appartenenza, insolazione, tecnologia, caratteristiche dell'installazione, tipologia di riscaldamento, etc).

SCHEDE APPROVATE DELIBERA AEEG 234/02

<i>Tecnologia</i>	<i>Unità</i>	<i>Risparmio specifico di energia primaria consequibile per la unità fisica di riferimento [10⁻³ TEP/unità anno]</i>
Lampade fluorescenti compatte	1 lampada	14,60
Da scaldacqua elettrico a scaldacqua a metano	1 sc.acqua	107,00
Caldaia unifamiliare 4 stelle alim. gas naturale	1 caldaia	11,00-105,00
Da scaldacqua gas a sc. a gas più eff.	1 sc.acqua	63,00
Da vetri semplici a doppi in abitazioni	per m ²	2,00-23,00
Da vetri semplici a doppi in uffici	per m ²	2,00-19,00
Da vetri semplici a doppi in ospedali	per m ²	4,00-27,00
Isolamento pareti e coperture in abitazioni	per m ²	0,30-12,00
Isolamento pareti e coperture in uffici	per m ²	0,30-9,60
Isolamento pareti e coperture in ospedali	per m ²	0,60-13,10
Fotovoltaico 1 kWp		197,43-407,44
Solare termico - integrazione a gas/gasolio 1 m ²		61,00-134,00

SCHEDE APPROVATE DELIBERA AEEG 111/2004

<i>Tecnologia</i>	<i>Unità</i>	<i>Risparmio specifico di energia primaria consequibile per singola unità fisica di riferimento [10⁻³ TEP/unità anno]</i>
Sistemi di regolazione di frequenza (inverter) in motori elettrici su sistemi di pompaggio di potenza inferiore a 22 kW		Vedi scheda
Recupero di energia elettrica dalla decompressione del gas naturale		Vedi scheda
Installazione di motori a più alta efficienza		Vedi scheda
Frigoriferi classe A frigorifero		26,0
Congelatori classe A congelatore		29,0
Frigoriferi classe A+ frigorifero		39,6
Congelatori classe A+ congelatore		39,8
Frigoriferi classe A++ frigorifero		54,5
Congelatori classe A++ congelatore		51,6
Lavatrice classe A lavatrice		7,9
Lavastoviglie classe A lavastoviglie		9,2



E' fondamentale pertanto non mandare in fumo le opportunità che in Italia sono state perfettamente colte, sia a livello di diritto cogente che di normativa "tecnica", e preparare il terreno affinché possa essere realizzata una penetrazione più capillare possibile di "interventi di efficienza energetica negli usi finali", poiché essa avrebbe la potenzialità di produrre enormi vantaggi in termini di risparmio energetico e monetario, di abbattimento di emissioni climalteranti e del conseguente raggiungimento degli obiettivi fissati dal Protocollo di Kyoto. L'attuazione di tali iniziative favorirebbe il fiorire di un terziario (in caso di incremento di domanda del "servizio integrato energia") e un di un "primario" avanzato (si pensi all'indotto "produzione tecnologie/prodotti ad efficienza energetica o alla conversione dell'edilizia tradizionale in edilizia sostenibile), con benefici in termini di incremento di occupazione specie "qualificata". E' evidente come questa ricetta rappresenti, senza necessità di enormi investimenti, una soluzione in grado di dare un contributo alla risoluzione contestuale di una serie di gravi problemi strutturali del paese, principalmente quello di migliorare il bilancio energetico italiano - altra emergenza da affrontare -, sfruttando un "giacimento inesplorato", rappresentato dal risparmio energetico. Inoltre in una realtà come quella Italiana, c'è molto

Installazione di erogatori per doccia a basso flusso (EBF) in ambito residenziale, in alberghi e pensioni, in impianti sportivi	9,9-105
Installazione di rompigetto areati per rubinetti in ambito residenziale	
Pompe di calore ad aria esterna COP 3,0 appartamento in funzione di S/V	11-90
Pompe di calore ad aria esterna COP 3,5 appartamento in funzione di S/V	16-162
Pompe di calore ad aria esterna COP 4,0 appartamento in funzione di S/V	21-216
Pompe di calore ad aria esterna COP 4,5 appartamento in funzione di S/V	24-257

SCHEDE APPROVATE DELIBERA AEEG 70/2005

Tecnologia Unità

Risparmio specifico di energia primaria conseguibile per singola unità fisica di riferimento [10⁻³ TEP/unità anno]

Installazione sistemi elettronici di regolazione
Di frequenza in motori elettrici di sistemi di pompaggio
Di potenza > 0 = a 22 KW

Vedi scheda

Regolatori flusso luminoso per lampade a vapori di mercurio o v. di sodio
Per impianti illuminazione esterna

Vedi scheda

Sostituzione lampade a vapori di mercurio con lampade a vapori di sodio (ill. pubbl.)
In assenza di regolatore di flusso luminoso, in funzione della potenza della lampada da 44,8 a 242,6

Sostituzione lampade a vapori di mercurio con lampade a vapori di sodio
in presenza di regolatore di flusso luminoso, in funzione della potenza della lampada da 37,7 a 204,4

Installazione di condizionatori ad aria esterna ad alta efficienza residenziale per m² da 2 a 4,4
Installazione di condizionatori ad aria esterna ad alta efficienza residenziale per m² da 3,4 a 4,5
Isolamento termico delle pareti e delle coperture per il raffrescamento estivo per m² vedi scheda

SCHEDE APPROVATE DELIBERA AEEG 177/2005

Tecnologia Unità

Risparmio specifico di energia primaria conseguibile per singola unità fisica di riferimento [10⁻³ TEP/unità anno]

Impianti di cogenerazione

Vedi scheda

Impianti di teleriscaldamento

Vedi scheda

I fattori di conversione dell'energia elettrica in energia primaria, disposti dall'Autorità per l'Energia sono:
0,22TEP/MWh per l'anno 2005
0,210TEP/MWh per l'anno 2006
0,207TEP/MWh per l'anno 2007
0,204TEP/MWh per l'anno 2008
0,201TEP/MWh per l'anno 2009



marginale di manovra specie nel settore edifici, molto poco efficienti dal punto di vista energetico; si pensi infatti che il consumo medio al metro quadro di energia in Italia è pari a 140 watt contro una media di 70 W ad appannaggio dei paesi europei più virtuosi.

Sono queste le forze motrici su cui bisogna puntare nell'immediato e le istituzioni pubbliche debbono attivarsi su molteplici fronti, incluso quello di assumere un ruolo di guida, soprattutto avvalendosi esse stesse di queste tecnologie innovative, e di tutti quegli strumenti tecnici, normativi, finanziari che consentono lo sviluppo del mercato dei servizi energetici.

4.4. Cosa si intende per "servizi di efficienza energetica negli usi finali"?

Per "Servizi relativi agli usi finali dell'energia" si intendono quei servizi o comfort fisici che vengono forniti sotto forma di pacchetto integrato e comprendono anche la tecnologia necessaria alla produzione di quei servizi. Sono, quindi, servizi che combinano energia e attrezzature o tecnologie che consumano energia. Nel caso di "servizi energetici" il prezzo integra il costo dell'energia consumata e della tecnologia impiegata. Per esempio l'illuminazione di un edificio può consistere in un pacchetto di servizi che include gli impianti di illuminazione, la manutenzione e la corrente elettrica ovvero tutto ciò che serve per fornire un livello e una quantità di luce necessaria ed è remunerato in €/m³ o €/m² annuo. Tanto vale per il servizio "comfort termico", che conduce ad una maggiore efficienza energetica ed economica. Nel "servizio energia" la concorrenza si gioca sulla riduzione dell'energia consumata per fornire il servizio.

La promozione dell'efficienza energetica negli usi finali e dei "servizi integrati energia" deriva dall'aver riscontrato che la liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica e del gas, agendo solo sull'efficienza dell'offerta, non si è dimostrata una misura sufficiente. Va infatti necessariamente integrata con la diminuzione della domanda, che si consegue attraverso l'uso di tecnologie/prodotti/tecniche meno energivore che consentono di soddisfare i medesimi bisogni risparmiando energia.

4.5 Quali sono i principali interventi di efficienza energetica che la PA potrebbe realizzare

Di seguito un elenco esemplificativo e non esaustivo degli interventi promossi dai due Decreti del 2004, suddivisi per tipologie e relativi ad edifici e servizi gestiti direttamente o indirettamente da Enti Locali.

Edifici adibiti ad uso ufficio

- Realizzazione interventi nel quadro del servizio energia

Il servizio energia per definizione comporta per il fornitore la ricerca della massima efficienza, comportando la sostituzione degli impianti con altri più efficienti purché la durata del contratto lo consenta. In quest'ottica l'Ente Locale può prevedere in sede contrattuale la realizzazione di interventi di ammodernamento, anche approfonditi, di impianti o la ridefinizione eventuale delle condizioni dell'offerta all'atto del rinnovo per tener conto dei minori tempi di ritorno degli investimenti eventualmente conseguibili dal fornitore.

- Sostituzione caldaia (tipologia a condensazione e taglia adeguata all'utenza)

L'intervento di sostituzione del parco caldaie relativo agli edifici di competenza dell'Ente Locale rappresenta una tipica opportunità nell'ambito dei Decreti. In tal caso è opportuno che sia



previsto un dimensionamento dell'impianto sulla base di opportune diagnosi energetiche, al fine di conseguire il massimo risultato utile.

- Parzializzazione dell'impianto termico e sistema di controllo

Soprattutto in presenza di edifici occupati in modo diversificato nel corso della giornata, come ad esempio le scuole, in cui alcuni locali sono utilizzati anche il pomeriggio e la sera, è opportuno installare sistemi di modulazione e parzializzazione delle caldaie e di zonizzazione dell'edificio. In questo modo è possibile limitare il riscaldamento solo laddove effettivamente richiesto e far funzionare le caldaie nel modo più efficiente.

- Sistemi di schermatura esterna per la riduzione del carico estivo di condizionamento

Fra gli interventi previsti dai Decreti rientrano quelli collegati all'architettura solare passiva. Un esempio che può essere implementato in alcuni casi riguarda i sistemi di schermatura delle finestre per ridurre l'apporto solare e quindi il carico di condizionamento.

- Sistemi di illuminazione ad alta efficienza

Interventi semplici da contabilizzare e con tempi di ritorno contenuti riguardano la sostituzione dei corpi luminosi e delle lampade con altri a maggiore efficienza e l'installazione di dispositivi per il controllo della tensione di alimentazione delle lampade e per quello della luminosità in funzione della luce naturale.

- Condizionamento e riscaldamento a pompa di calore con acqua di falda o simile

Si tratta di un intervento che richiede un adeguato studio di fattibilità per valutarne la convenienza.

- Uso di apparecchiature informatiche a basso consumo

Tutti gli interventi di sostituzione di dispositivi informatici con altri analoghi a minore consumo sono ammissibili. In particolare si sottolinea quello relativo alla sostituzione dei tradizionali monitor a tubi catodici con quelli LCD. Oltre a consumare meno elettricità, tali monitor presentano vantaggi negli ingombri limitati e negli aspetti sulla sicurezza correlati alla Legge 626 (assenza di radiazioni elettromagnetiche rispetto ai monitor tradizionali).

- Sistemi di contabilizzazione

Si tratta di un intervento previsto per legge nei nuovi edifici e in grado di assicurare il raggiungimento delle migliori efficienze di esercizio, abbinando un impianto centralizzando ai vantaggi del riscaldamento autonomo.

Comporta tra l'altro il beneficio di sensibilizzare gli utenti ai propri consumi. Bisogna porre qualche attenzione nella suddivisione della contabilizzazione qualora le tubazioni calde attraversino locali non riscaldati, come garage e vani scale.

- Telecontrollo degli impianti termici in funzione della temperatura esterna e di altri parametri

Il controllo degli impianti termici in funzione della temperatura esterna, consente tra l'altro la possibilità di non dover tener conto delle ore giornaliere di funzionamento, purché il sensore interno sia regolabile su due temperature diverse e sigillabile, ai sensi del DPR 551/99.

- Promozione di mini reti di riscaldamento con calore di recupero da fonti rinnovabili o cogenerazione

Il ricorso al teleriscaldamento offre svariati vantaggi in termini di benefici energetici ed ambientali globali. Si tratta certamente di un intervento complesso dal punto di vista delle infrastrutture ed in taluni casi delle autorizzazioni per gli impianti di generazione.

Può comunque essere il caso di considerarlo qualora sia prevista la manutenzione del sistema a rete dell'ente locale (ad es. con riferimento a quella idrica o a quella del gas).

- Coibentazione e sostituzione di infissi con altri a doppi vetri o a guadagno solare

Sono interventi da eseguire in caso di ristrutturazione, per i quali caso per caso va valutata la convenienza.

- Fotovoltaico

I decreti ammettono il riconoscimento del risparmio di energia primaria conseguito tramite il fotovoltaico solo per impianti di dimensioni inferiori ai 20 kW. L'accordo con le Regioni affinché



parte dei fondi siano destinati a queste applicazioni è in tal caso necessario, visti i tempi di ritorno non brevi.

Edifici sportivi ad alta occupazione

- Mini cogenerazione

Le possibilità di utilizzo della produzione combinata di energia elettrica e gas sono consistenti in presenza di richiesta di calore estesa nel corso dell'anno ed importante, come ad esempio per le piscine, anche in considerazione della defiscalizzazione sul combustibile di cui si viene a beneficiare. L'elettricità generata può essere impiegata per la rete di illuminazione pubblica e le utenze comunali (edifici, ospedali, depuratori, etc), eventualmente costituendo un apposito consorzio. Particolare attenzione va però posta nella scelta e nel dimensionamento del sistema, cosa che presuppone la conoscenza e l'andamento orario per giorni tipici del prelievo di elettricità e calore nelle utenze considerate.

- Solare termico per produzione acqua calda

Per le utenze estive (stabilimenti balneari, piscine, campeggi) possono essere proficuamente impiegati i pannelli solari in materiale plastico, caratterizzati da investimenti unitari contenuti e da tempi di ritorno brevi. Negli altri casi conviene ricorrere ai pannelli vetrati, più costosi ma in grado di assicurare buone prestazioni tutto l'anno. Per grandi impianti può essere conveniente richiedere la stipula di contratti a risultati garantiti.

- Illuminazione ad alta efficienza

Oltre che l'illuminazione di interni, già trattata nella categoria precedente, gli interventi in questo possono riguardare l'illuminazione di esterni (campi da gioco e piazzali), con l'installazione di lampade e corpi luminosi più efficienti e di regolatori di flusso luminoso.

- Caldaie a condensazione e/o biomasse

Oltre alle già ricordate caldaie a condensazione, in questo caso, dopo aver valutato la disponibilità di spazi per le strutture di scarico, deposito ed alimentazione delle biomasse, può essere conveniente l'utilizzo di caldaie facenti uso di questo combustibile rinnovabile, in considerazione dei benefici ambientali e del costo del combustibile contenuto, soprattutto rispetto al gasolio ed al GPL.

- Controllo delle stratificazioni termiche

Negli edifici con soffitti molto alti, quali possono essere quelli adibiti a campi da pallavolo e pallacanestro e le piscine, diventa fondamentale evitare la stratificazione termica dell'aria, al fine di contenere i consumi per il riscaldamento. A tal fine sono disponibili diverse tecnologie sul mercato, dai destratificatori al riscaldamento mediante pannelli radianti. Nel caso delle piscine, dove l'effetto è aumentato dall'evaporazione, si possono inoltre ottenere risultati eccellenti con l'adozione di sistemi di copertura notturna.

- Recupero del calore dagli effluenti

Il recupero di calore dagli effluenti è sempre una buona pratica in presenza di elevate temperature allo scarico e di utenze in grado di sfruttare il calore recuperato, come ad esempio il preriscaldamento dell'acqua sanitaria .

- Coibentazione e sostituzione di infissi con altri a doppi vetri o a guadagno solare

Vale quanto detto per la categoria precedente.

Illuminazione Pubblica

- Sistemi ad alta efficienza

Gli interventi realizzabili prevedono la sostituzione di lampade con altre più efficienti e l'installazione di dispositivi per il controllo del flusso luminoso dei punti luce. A tale proposito va notato che, essendo la riduzione dell'intensità luminosa ammessa funzione del traffico, i massimi risultati possono essere conseguiti in presenza di un piano comunale per il traffico.

- Semafori a led



I semafori a led consentono di contenere i consumi, ma richiedono la presenza di dispositivi per la regolazione del flusso luminoso.

Ciclo dell'acqua

- *Motori elettrici ad alta efficienza*

Si tratta di motori utilizzabili proficuamente nel caso di utenze con alto fattore di carico, come le pompe degli acquedotti o dei depuratori e le scale mobili.

- *Motori a velocità variabile*

L'installazione di sistemi di controllo a velocità variabile permette di ottenere ottimi risultati laddove il carico dell'utenza sia variabile (es. depuratori, alcuni acquedotti e scale mobili).

- *Ottimizzazione del carico da pompaggio mediante telecontrollo*

In alcune situazioni potrebbe essere impiegato il telecontrollo per la gestione remota ed ottimizzata dei carichi relativi ad uno o più impianti di pompaggio.

- *Uso plurimo delle acque depurate*

In tal caso si potrebbe considerare il risparmio energetico associato alla captazione, trasporto e trattamento delle acque degli acquedotti e di falda non più utilizzate.

Magazzini frigoriferi, mercati, mattatoi, ecc.

- *Coibentazione*

Vale quanto detto nelle categorie precedenti, esteso però anche a singoli locali frigoriferi.

- *Recupero di acqua calda da cogenerazione e da effluenti*

L'acqua calda recuperata può essere impiegata sia direttamente, sia per alimentare sistemi ad assorbimento.

- *Sistemi ad assorbimento*

Dove sia presente una sorgente di calore, da cogenerazione o da recupero, può essere conveniente l'adozione di sistemi ad assorbimento, la cui convenienza economica rispetto ai tradizionali gruppi a compressione va valutata caso per caso, tenuto conto dei benefici economici conseguibili grazie ai decreti.

- *Installazione di motori ad alta efficienza e/o a velocità variabile*

Vale quanto detto relativamente alla categoria precedente.

Infrastrutture del trasporto

- *Illuminazione piazzali e depositi*

Vale quanto detto relativamente alle categorie precedenti.

- *Diffusione mezzi elettrici e a gas naturale*

I decreti riconoscono fra gli interventi ammessi ai riconoscimenti anche le iniziative volte alla diffusione di veicoli elettrici ed a gas naturale, già portate avanti in anni recenti da alcune amministrazioni comunali.

- *Fotovoltaico per illuminazione punti di fermata o segnalazione, specie extraurbani*

Fra gli interventi ammessi ricade il fotovoltaico al di sotto dei 20 kW, utilizzabile per l'alimentazione di punti luce, cartelli stradali e fermate di mezzi pubblici non collegati alla rete elettrica (per i quali il costo evitato per la posa dei cavi e la connessione alla rete elettrica ripaga ampiamente i maggiori costi unitari dei dispositivi, con vantaggi di pubblica utilità).

Sistema ospedaliero

- *Illuminazione ad alta efficienza*

Vale quanto detto per le categorie precedenti.

- *Recupero energia da effluenti*

Vale quanto detto per le categorie precedenti.

- *Recupero calore da cogenerazione associato con consumi elettrici*



Vale quanto detto per le categorie precedenti, ricordando la possibilità di costituire consorzi con le varie utenze comunali relativamente ai consumi elettrici.

- *Parzializzazione dell'impianto termico e sistema di controllo*

Vale quanto detto per le categorie precedenti.

4.6 La possibilità di realizzare degli interventi complessi non disponendo dei capitali necessari: l'attività delle ESCO e il finanziamento tramite terzi.

L'amministrazione pubblica, nell'effettuare investimenti volti al risparmio energetico, qualora disponesse di risorse finanziarie e di competenze tecniche proprie o si avvallesse dell'assistenza delle Agenzie Locali dell'Energia, potrebbe effettuare direttamente gli interventi di efficienza energetica, ipotesi che sarebbe la più remunerativa. Ma nella più probabile circostanza che non sussistano queste due condizioni, può ricorrere ad una ESCO²⁶ ed effettuare l'investimento, ricorrendo all'opzione "finanziamento tramite terzi", meccanismo di ingegneria finanziaria introdotto dall'art. 4 della Dir. CEE 93/76, "Direttiva del Consiglio intesa a limitare le emissioni di biossido di carbonio migliorando l'efficienza energetica (SAVE)".²⁷

Tra le altre, la prerogativa a vantaggio di questo genere di investimenti è che non sono necessarie infatti, per l'attività tipica delle ESCO e dei soggetti destinatari dell'obbligo imposto dai due decreti gemelli del 2004, ingenti disponibilità di risorse finanziarie per darne attuazione, anzi al contrario. Le ESCO operano infatti in maniera del tutto peculiare: realizzano l'intervento di razionalizzazione energetica anticipando l'ammontare dell'investimento, finanziando tutti i costi del programma e recuperando il costo dell'investimento, realizzando il proprio profitto attraverso e in proporzione del risparmio che risulta dal progetto. Esse forniscono un servizio di diagnosi, finanziamento, progettazione, installazione, gestione e manutenzione di un impianto tecnologico dalle cui prestazioni deriveranno i risparmi energetici e dunque monetari che permettono il recupero dell'investimento e la remunerazione del capitale investito.

Il Finanziamento Tramite Terzi (FTT) parte dal presupposto che il risparmio energetico determina un flusso di minori costi e/o di maggiore efficienza che, attualizzato, è in grado di ripagare l'investimento iniziale. In altri termini, esso trova fondamento economico nella verifica dell'assioma secondo cui alcuni investimenti energetici possono essere completamente "ammortizzati" in tempi brevi e certi, grazie al risparmio di energia che consentono di conseguire.

Si tratta quindi di una soluzione tecnico-finanziaria che prevede la fornitura globale di servizi di audit, finanziamento, installazione, gestione e manutenzione di impianti tecnologici da parte di una società esterna, chiamata a remunerare l'investimento per la realizzazione dei nuovi impianti, ipotecando per un certo numero di anni una parte del valore economico del risparmio energetico previsto a seguito dell'intervento. Secondo questa linea di azione, la società

²⁶ Il regolamento attuativo emanato dall'Autorità dell'Energia Elettrica e il Gas, interpreta in modo molto ampio il ruolo delle ESCO (Energy Service Company), lasciando intendere che in tale definizione possa essere inclusa qualsiasi entità (diversa dall'utilizzatore finale) che organizza interventi di risparmio energetico.

²⁷ Si riporta integralmente l'articolo 4 della Direttiva, pubblicata nella G.U.C.E. 22 settembre 1993, n. 237, che è entrata in vigore il 23 settembre 1993 "Gli Stati membri stabiliscono ed attuano programmi atti a permettere nel settore pubblico il finanziamento degli investimenti di efficienza energetica tramite terzi. Ai sensi della presente direttiva per finanziamento tramite terzi si intende la fornitura globale dei servizi di diagnosi, installazione, gestione, manutenzione e finanziamento di un investimento finalizzato al miglioramento dell'efficienza energetica secondo modalità per le quali il recupero del costo di questi servizi e in funzione, in tutto o in parte, del livello di risparmio energetico".



aggiudicataria dell'appalto si addebita tutti i costi del programma d'intervento (progetti, attrezzature, mano d'opera, capitale, gestione, manutenzione e monitoraggio), facendosi poi rimborsare e remunerare dal committente condizionatamente e proporzionalmente alle economie prodotte, previste nel contratto stipulato.

Nell'applicazione di questa formula di contratto, la società appaltatrice diviene un partner affidabile del committente, poiché è suo l'interesse realizzare e gestire a regola d'arte l'intervento. Da parte sua, invece, il soggetto appaltante ha l'occasione di veder realizzati l'ammodernamento dei propri impianti tecnologici a costo zero, trasferendo i rischi tecnici sull'appaltatore e sul sistema assicurativo, liberandosi degli oneri gestionali che non attengono alla sua missione, assicurandosi nel contempo un risultato economico positivo e la proprietà delle nuove realizzazioni alla scadenza del contratto, senza aver sostenuto spese d'investimento.

Merita dunque sottolineare, come del resto evidenziato dalla Direttiva CEE 93/76 già menzionata, che le caratteristiche del FTT si adattano bene alle esigenze della Pubblica Amministrazione, contribuendo in generale a rimuovere alcune tradizionali difficoltà che ostacolano l'attivazione di investimenti nel settore dell'uso razionale dell'energia, tra cui:

- la mancanza di risorse finanziarie da destinare al finanziamento di progetti, che obbliga ad un tipo di gestione ordinaria in cui l'ammontare delle disponibilità viene prevalentemente assorbito dall'approvvigionamento del carburante e dall'ordinaria manutenzione;
- la persistenza di difficoltà burocratiche connesse da una parte alla separazione dei centri di costo nella maggioranza delle Amministrazioni Pubbliche e dall'altra alla redazione di studi di fattibilità e di capitolati speciali adeguati alla complessità delle operazioni;
- □l'obsolescenza degli impianti, che alle volte non sono neppure conformi alla normativa;
- la mancanza di uno specifico know-how tecnico-progettuale, tale da porre gli uffici pubblici nella condizione di dover ricorrere a competenze esterne, il cui processo di individuazione rappresenta spesso difficoltà non solo di ordine procedurale;
- la mancanza di motivazioni di amministratori e tecnici, alla cui base v'è lo scarso interesse per il tema dell'uso efficiente delle risorse energetiche, che rende di fatto non possibili gli interventi di risparmio energetico e le riduzioni delle emissioni climalteranti²⁸.

Il Finanziamento tramite Terzi (FTT) è un punto di forza per la riqualificazione energetica del parco immobiliare pubblico. La legge 10/91 infatti, prescrive l'obbligo di rendere apprezzabile l'uso razionale dell'energia nei criteri di aggiudicazione delle gare di appalto economicamente rilevanti per la fornitura di beni o servizi per conto della pubblica amministrazione, degli enti territoriali e delle relative aziende (articolo 4, comma 7).

Gli attori coinvolti nel finanziamento tramite terzi sono essenzialmente:

- 1) **Le E.S.CO.** - Sono imprese specializzate in servizi energetici, possono avere varie forme societarie, per lo più sono società di ingegneria. Attraverso la stipula di un contratto pluriennale propongono ad un utente finale, ente o impresa pubblica o privata,

²⁸ Fonte Punto Energia Como



un intervento di razionalizzazione energetica. La ESCO sostiene l'investimento e si assume il rischio del risultato, ricevendo in cambio un flusso di pagamenti scaglionato nel tempo generato dal risparmio energetico conseguito.

- 2) **Le istituzioni finanziarie** – rendono disponibili i capitali necessari nella fase di realizzazione dell'impianto, principalmente sulla base della valutazione di uno studio dettagliato di fattibilità tecnico-economica del progetto, attraverso un sistema contrattuale che vincola comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nel progetto per tutta la sua durata e attraverso un sistema di assicurazioni sui principali fattori di rischio, tecnici e di mercato.

Le garanzie reali in questo tipo di operazione diventano, pertanto, complementari rispetto alle garanzie di carattere contrattuale, agli strumenti assicurativi e al giudizio sulla fattibilità tecnico economica del progetto. Infatti, gli Istituti di credito sono garantiti da una serie di obblighi contrattuali, assunti dalle varie parti coinvolte nel progetto, che limitano il rischio relativo all'andamento economico dell'operazione. Per esempio, il contratto di fornitura fra la ESCO e l'utente può vincolare quest'ultimo ad acquistare un quantitativo predeterminato di energia, eliminando o mitigando così il rischio commerciale e, di conseguenza, garantendo la capacità di rimborso della ESCO nei confronti delle istituzioni finanziarie. Per queste ragioni il livello di garanzie reali richieste si abbassa rispetto a quello solitamente praticato.

Una forma di incentivo che potrebbe prevedere il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio per favorire questo genere d'interventi sia nel settore pubblico che nel settore privato, potrebbe essere rappresentato dal mettere al bando dei finanziamenti volti a consentire l'erogazione di prestiti a tasso agevolato per sostenere i costi d'investimento sopportati dalle ESCO.

- 3) **Fornitori** - Essi provvedono, a seconda dei vari tipi di contratto con la ESCO, a fornire le apparecchiature e/o gli impianti dalla cui tecnologia è atteso il risparmio energetico.
- 4) **Clienti finali** - Possono essere soggetti privati o pubblici; essi usufruiscono del servizio e beneficiano di una quota del risparmio energetico conseguito, senza impegnare direttamente nell'iniziativa le proprie risorse finanziarie. In cambio essi si impegnano a corrispondere alla ESCO, per un periodo di anni stabilito contrattualmente, un canone generalmente inferiore alla bolletta energetica anteriore all'intervento.

4.7 Come predisporre la gara con il FTT

Prima di bandire la gara, la PA, avvalendosi di una Agenzia Locale per l'Energia o con i propri tecnici, se ne dispone, dovrebbe effettuare una propria analisi energetica preliminare e indipendente del sistema edificio-impianto su cui intende intervenire, così da porsi in grado di valutare autonomamente, a priori, i benefici economici che presenta l'iniziativa, e per conseguentemente redigere un progetto di massima in base al quale predisporre la gara. Questa indagine preliminare servirà successivamente a verificare la congruità delle offerte ricevute da parte degli offerenti.

La diagnosi energetica infatti ha la funzione di acquisire quei dati tecnici necessari a redigere il piano di fattibilità tecnico ed economico-finanziario, ovvero la soluzione impiantistica più appropriata al caso specifico, corredata dai dati sui consumi energetici ex ante ed ex post le soluzioni di intervento, dei costi di realizzazione e di gestione del nuovo impianto. L'amministrazione infatti dovrà predisporre un progetto quanto più completo, puntuale e corretto possibile dal punto di vista tecnico, così da poter essere uno strumento di confronto



valido delle singole offerte dei partecipanti ed essere di garanzia del rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità in sede di aggiudicazione.

Dai consumi ex ante e dai presunti consumi futuri, si ricava il valore monetario del risparmio, dato dalla differenza tra il prezzo virtualmente pagato per l'energia acquistata per l'esercizio produttivo in assenza di intervento e quella pagata dopo l'introduzione dei cambiamenti tecnologici e gestionali. La valutazione della convenienza economico-finanziaria dell'intervento si baserà sulla verifica dell'ottenimento in un dato periodo di tempo di un flusso finanziario positivo attraverso la gestione dell'impianto, tale da rimborsare il capitale investito ed ottenere una redditività soddisfacente. La metodologia più indicata per la valutazione economico-finanziaria appare la "value analysis" che consente, attraverso la proiezione dei flussi di cassa attesi - entrate e le uscite finanziarie generate dal progetto - e la relativa attualizzazione, di rendere omogenei tali valori rispetto al fattore tempo. Gli indicatori utilizzati sono: il VAN (valore attuale netto), l'IP (indice di profittabilità/liquidità), il TIR (tasso interno di rendimento) e il pay-back period (tempo di recupero del capitale investito); tali indicatori devono produrre una concordanza di risultati²⁹.

Dall'analisi dei risultati dello studio, seguirà l'elaborazione e la pubblicazione di un bando di gara e del relativo capitolato. In esso vengono recepite le indicazioni fornite dallo studio di fattibilità e tradotte in requisiti tecnici e gestionali che devono essere sviluppati dai partecipanti alla gara nella loro offerta.

Dal punto di vista normativo-procedurale, l'amministrazione indirà un appalto di servizi, individuando come procedura di aggiudicazione quella dell'appalto concorso e inserendo l'opzione del finanziamento tramite terzi.

Infatti, conduzione, manutenzione e riqualificazione energetica non sono elementi separati, ma fasi strettamente correlate di un piano gestionale che abbia come unica finalità quella di fornire un servizio, il servizio calore, ottimizzando le risorse energetiche e garantendo il minore impatto sull'ambiente. Conviene quindi ricorrere, da subito, a contratti di prestazione, ossia **contratti di fornitura di servizi energetici** che comportano anche la riqualificazione energetica degli impianti e/o edifici.

La prestazione prevalente "gestione, conduzione, manutenzione, riqualificazione globale degli impianti finalizzata all'ottenimento della massima efficienza energetica" si configura come un "servizio"; in forza dell'oggetto contrattuale il "prestatore del servizio" si obbliga a fornire un

²⁹ La valutazione dei progetti richiede di porre a confronto valori che si riferiscono a tempi diversi: valori monetari riferiti a tempi diversi non sono equivalenti infatti non si è disposti a dare una somma x oggi per ottenere lo stesso importo fra Y anni. E' necessario trasformare valori futuri in valori attuali. Il *valore attuale* di una quantità di euro pagata in futuro che si può definire come l'ammontare massimo che un individuo è disposto a pagare oggi per ottenere quella quantità in futuro. Se i è il 10%, il massimo che io sono disposto a pagare oggi per ottenere fra un anno 1000 sarà quella somma che moltiplicata per $(1+0,10)$ mi dia 1000. Chiamando tale somma X , avrò che $X*(1+0,10)=1000$ da cui $X=1000/(1+0,10)=900,9$. Avremo quindi che, dato un tasso di interesse pari a i , il valore attuale di una promessa di pagare la somma S fra t anni, sarà pari a $S/(1+i)^t$. Poiché il valore di un euro pagato in futuro è inferiore a quello attuale, cioè viene scontato, il tasso d'interesse i viene definito *tasso di sconto*. Secondo il criterio del valore attuale netto, il progetto si sconta - applicando un tasso di interesse che può essere quello osservato sul mercato (tasso di sconto privato) oppure un tasso che esprime la preferenza temporale della collettività (tasso sociale di sconto) - il flusso dei benefici attesi durante il periodo di vita del progetto e si sottrae da esso il flusso, sempre attualizzato, dei costi. Secondo questo criterio dunque un progetto è considerato ammissibile se il suo valore attuale è superiore a zero, se cioè dà un beneficio netto positivo. Se vi sono alternative sarà preferito il progetto che ha il valore attuale maggiore. Il secondo criterio - del *tasso di rendimento interno* - consiste nel calcolare un tasso interno di rendimento, che è precisamente quel tasso di sconto che rende uguale a zero il valore attuale del progetto. Secondo questo criterio, un progetto è ammissibile, quando tale tasso è superiore al tasso di attualizzazione preso a riferimento, cioè quello in base al quale si calcola il valore presente del progetto ed è preferito il progetto che dà il tasso interno più elevato.



risultato finale per mezzo del suo "fare". Il contratto avendo come oggetto un risultato indicato dal committente, si riconduce ad un contratto di prestazione di servizi, indipendentemente dalla quantità e dal valore economico dei lavori e delle forniture, comunque strumentali alla prestazione principale e che vengono a rivestire carattere accessorio e si assorbono nella funzionalità del servizio.

Pertanto, malgrado il contratto di cui trattasi sia di tipo misto, ovvero in esso siano rinvenibili aspetti relativi alla realizzazione di opere pubbliche (gli interventi di risparmio energetico) e alla fornitura di beni e servizi (combustibili, materiali, ...) ed esecuzione di lavori accessori, in esso la fornitura di servizi prevale sui lavori e quindi ricade, secondo il principio della prevalenza, nella sfera di applicazione della normativa sugli appalti di servizi.

Inoltre ben si adatta per questa tipologia di affidamenti, la procedura ristretta dell'appalto concorso, così da offrire alle imprese più libertà nell'elaborazione dei progetti. In questo caso è necessario che l'amministrazione, coadiuvata dalle Agenzia locale per l'Energia, se non ha in organico tecnici esperti, rediga uno schema di Capitolato conferendo alle imprese concorrenti l'onere di progettare un piano d'interventi di efficienza energetica, secondo le rispettive conoscenze e capacità, sulla base delle indicazioni non vincolanti di uno studio di fattibilità messo a disposizione dall'Azienda appaltante. La gara si aggiudicherà secondo la modalità dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Se invece dallo studio di fattibilità emergesse la necessità di dover effettuare interventi sulle opere murarie (ovvero sulle mura perimetrali, infissi, e/o sul tetto, sul pavimento per aumentare in maniera significativa l'isolamento termico dell'edificio verso l'esterno) per esempio, tali da comportare, oltre ad un diffuso impiego di materiali e soluzioni costose, importanti lavori civili preparatori di ristrutturazione, e se tali "opere" avessero un costo tanto rilevante rispetto agli altri che, se addebitato integralmente all'appalto di servizi, farebbe decadere la "redditività" degli interventi stessi, è necessario prevedere, già nel medesimo capitolato, la possibilità descritta e la conseguente necessità di bandire un appalto tradizionale di opere (in quanto le prime sarebbero "prevalenti" rispetto ai secondi). In tal caso l'offerente ESCO dovrebbe specificare nel progetto presentato quale quota parte di ciascuna voce di intervento prevista sia da addebitare all'appalto di servizi (ad es. all'installazione di infissi esterni con taglio termico potrà contribuire, specificandolo, solo per la differenza di costo tra questi ed infissi tradizionali).

Per quanto concerne l'importo dell'appalto, esso potrà essere valutato sulla base della somma della spesa storica elettrica, del costo di esercizio e manutenzione ordinaria degli impianti, di una quota forfetaria comprensiva del costo delle spese straordinarie di manutenzione, di riqualificazione, messa a norma, messa in sicurezza dei medesimi impianti, da moltiplicare per il numero di anni di gestione, che si individua sulla base del tempo in cui si prevede di poter rientrare dell'investimento.

Le modalità di aggiudicazione assegneranno un punteggio per la parte tecnica ed un punteggio per la parte economica. Nella parte tecnica sarà opportuno attribuire dei punteggi all'entità del risparmio energetico globale che si prevede di ottenere dall'intervento. Il corrispettivo che verrà stabilito al momento dell'attribuzione della gara, si configurerà come un canone annuo rappresentato da un polinomio composto dalle quote delle voci che compongono l'importo messo a base d'asta, che non potrà superare il valore stabilito come base d'asta. Le maggiori eventuali economie derivanti dal minor consumo energetico saranno fruite dall'appaltatore.

Gli aspetti critici di questo meccanismo riguardano proprio l'importo posto a base d'asta e la presentazione delle offerte, dato che si basano su stime: maggiore è il risparmio che si pensa di



ottenere in relazione ai costi di investimento del progetto che si presenta, minore è il numero di anni necessario ad ammortizzare le spese attraverso il risparmio economico conseguente al risparmio energetico.

Dunque le offerte si presentano sulla base di valutazioni prospettive, che normalmente vengono elaborate in maniera prudenziale. Se l'impresa si aggiudica l'appalto per aver sottostimato i tempi di rientro dell'investimento, potrebbe essere costretta a dare esecuzione al contratto in perdita. Le architetture dei contratti infatti sono realizzate in modo da far ricadere il rischio sull'appaltatore; l'amministrazione in questo caso conseguirebbe un minor risparmio di quanto era stato previsto ma avrà comunque ottenuto una riduzione dei costi di gestione senza oneri.

I contratti sono inoltre strutturati in modo che l'utente finale, nel nostro caso la PA, solo allo scadere del pay-back period, acquista la proprietà dell'impianto e potrà, di conseguenza, iniziare a beneficiare economicamente dei risparmi energetici. Le modalità di calcolo della quota di risparmio che comporrà il canone più frequentemente praticate sono:

- a) lo **shared saving** per cui in base alle risultanze dello studio di fattibilità, le parti si accordano sulla ripartizione della quota di risparmio (e.g. 70% alla società di servizi e 30% all'utente). In tale sistema la contrattazione delle quote si basa su una serie di fattori quali: la durata del contratto, il periodo di pay-back, il rischio assunto ed il capitale impegnato;
- b) il **first out** o cessione globale limitata in cui l'utente riconosce alla società di servizi il 100% dei risparmi conseguiti, fino alla restituzione del capitale investito comprensivo degli oneri finanziari e dei profitti;
- c) il **guaranteed saving** che consiste in una forma di leasing in cui la società garantisce all'utente che alla scadenza del contratto il livello dei risparmi conseguiti non sarà inferiore all'ammontare dell'investimento, comprensivo degli interessi.

4.8 Conclusioni e ostacoli da superare

In conclusione, sarebbe opportuno agire sul lato della domanda, in modo che l'Italia possa recuperare il forte ritardo nell'utilizzo delle ESCO che ha accumulato rispetto ai Paesi del centro e nord Europa; qui avviene correntemente che Enti pubblici o privati, proprietari o gestori di edifici, affidino ad una parte terza (diversa dal puro fornitore di combustibile o semplice installatore di impianti), la responsabilità di ridurre i costi energetici dell'edificio o degli edifici selezionati, prendendosi totalmente in carico la gestione energetica, impegnandosi a raggiungere una certa percentuale di risparmio.

In seguito all'emanazione della L.10/91 e del successivo DPR 412/92 le Amministrazioni pubbliche si sono mosse in tal senso ed hanno stipulato dei contratti di servizio energia per gli edifici, ed hanno ottenuto considerevoli benefici in termini di risparmio energetico. Le uniche opportunità che si sono offerte per interventi di tipo ESCO, ove cioè al servizio energia si aggiungono interventi di razionalizzazione, sono state quelle in cui le Amministrazioni hanno eseguito analisi energetiche a proprio carico ed hanno preteso nel capitolato di gara che i concorrenti si impegnassero esplicitamente ad eseguire interventi in aggiunta alle usuali funzioni della gestione energia³⁰.

Allo stato attuale, i due DM del 2004 sui titoli di efficienza energetica consentono alle ESCO di vendere, in aggiunta ai propri servizi di risparmio energetico, anche i corrispondenti titoli di

³⁰ Esempi pilota sono la Regione Piemonte, la Provincia di Cremona, la Provincia di Modena



efficienza energetica alle aziende distributrici di gas ed elettricità, e ciò consente alle Esco, come già esposto nel precedente capitolo, di proporre offerte competitive.

Inoltre alcuni Piani Energetici Regionali (ad es. la Delibera N. 1 del 18-01-2000 della Toscana) hanno cominciato da tempo a individuare strategie per promuovere le ESCO. Alcune Province e Regioni hanno avviato campagne di promozione ed incentivazione di tecnologie per l'energia sostenibile, conseguendo un sensibile successo tra gli utilizzatori (Lombardia e Toscana sul solare termico, Provincia di Modena sulle caldaie a quattro stelle)³¹.

Ma lo strumento più efficace per ampliare lo spazio delle ESCO è operare sul lato domanda, specie quella pubblica, derivante dalle diverse amministrazioni, che potrebbero avviare numerosi progetti concreti di risparmio energetico, avvalendosi appunto delle agenzie energetiche locali, e del loro ruolo di individuazione di aree di intervento, di analisi della situazione energetica di partenza e di identificazione degli interventi da realizzare e dei relativi benefici energetici ed economici e di pianificazione delle azioni.

Per quanto concerne gli ostacoli che impediscono la completa integrazione delle misure di efficienza negli usi finali nel mercato interno dell'energia, così come evidenziato dal draft di direttiva concernente *"l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici"* (COM/2003/739 del 10 dicembre 2003), in linea generale si può affermare che essi sono ascrivibili:

- alla mancanza di un quadro armonizzato e credibile di strumenti, meccanismi, definizioni e informazioni relative ai servizi e alle misure nel settore dell'efficienza energetica. Per il superamento di questa criticità il ruolo delle istituzioni pubbliche competenti potrebbe essere riscontrato nel fare campagne di comunicazione e formazione/consulenza specifica per promuovere questo genere d'interventi anche presso le amministrazioni.
- Alla dicotomia investitore/utente (denominato anche "**split incentives**"): i proprietari di edifici residenziali e ad uso uffici cercano di minimizzare i costi degli investimenti nelle tecnologie efficienti dal punto di vista del consumo energetico poiché i costi più elevati derivanti dall'impiego di tecnologie più energivore non sono pagati da loro, ma dai loro locatari, usufruttuari o da altri utilizzatori. Anche le sedi di enti pubblici spesso non sono di proprietà; per esempio le amministrazioni centrali dello Stato risultano spesso locatarie degli immobili presso cui hanno sede specie gli uffici periferici così come risulta essere in locazione il 17% degli edifici scolastici adibiti alle scuole medie superiori, patrimonio immobiliare gestito dalla Provincia, (il 40% è in proprietà ed il restante è in uso gratuito).
- I bilanci del settore pubblico prevedono spesso una netta separazione tra capitoli per le spese per investimenti nelle tecnologie consumatrici di energia e, dall'altro lato, capitoli per le spese di manutenzione e gestione di queste tecnologie. Tale suddivisione rende spesso difficile approntare incentivi per gli amministratori del settore pubblico ad investire nelle tecnologie efficienti dal punto di vista energetico. La rimozione di questo ostacolo richiederà cambiamenti nelle prassi della pubblica amministrazione.

³¹ RENAEL - Rete delle Agenzie Energetiche Locali - ha predisposto su finanziamento del ministero dell'Ambiente un opuscolo illustrativo in grado di spiegare, in linguaggio non tecnico, il tipo di operatività delle ESCO, come usufruirne da parte di enti pubblici ed imprese, i vantaggi, le disposizioni legislative e contrattuali.



- Il fatto che si reputa che gli investimenti nelle tecnologie nuove e sconosciute - sebbene spesso più efficienti - abbiano un rischio elevato.
- La volatilità dei prezzi dell'energia disincentiva gli investimenti nell'efficienza energetica a causa dell'incertezza sui tempi di ammortamento. Per rimediare a questa situazione si potrebbe aumentare la conoscenza dei prezzi dell'energia e delle loro fluttuazioni, associandola a un miglioramento del sistema di misurazione, a condizione che siano resi disponibili i servizi energetici e le misure.

4.9 Gli interventi di efficienza energetica alla luce della Direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico degli edifici.

Alcuni degli interventi di efficienza energetica, propriamente quelli da realizzarsi sugli edifici, serviranno anche a garantire il rispetto di quegli standard minimi di efficienza energetica che saranno stabiliti in forza della Direttiva 2002/91/CE del 16 dicembre 2002 sul "*rendimento energetico nell'edilizia*". Per completezza è necessario sottolineare come non sia solo tramite l'affidamento di "servizi energia" che possono essere acquisite quelle tecniche, quegli impianti o quelle forniture di prodotti altamente tecnologici sopra illustrati. I requisiti che caratterizzano gli "interventi" relativi agli edifici, possono essere infatti parte integrante di capitolati d'appalto di lavori per la costruzione di nuovi edifici o di ristrutturazioni di edifici esistenti, così come l'acquisto di un impianto fotovoltaico o di nuove caldaie o di lampade ad alta efficienza possono essere effettuati per il tramite di semplici appalti di forniture.

Il settore civile, residenziale più terziario, assorbono mediamente nell'UE più del 40% delle fonti energetiche. Intervenire sul contenimento dei consumi, riducendo la domanda attraverso la promozione del risparmio energetico e diffondendo l'uso delle fonti energetiche rinnovabili (in particolare l'energia solare) rappresenta una strategia vincente.

La Direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia, che è lo strumento di riferimento per l'attuazione di politiche di riduzione dei consumi energetici negli edifici, recepita in Italia con D.Lgs. n. 192 del 19 agosto 2005, prevede che sia applicata una metodologia comune per il calcolo del rendimento energetico di ogni edificio, tenendo conto delle condizioni climatiche locali e inoltre che ogni Stato Membro stabilisca gli standard minimi per il rendimento energetico da applicare sugli edifici di nuova costruzione e alle ristrutturazioni di grandi edifici esistenti ($\geq 1000 \text{ m}^3$). Inoltre impone che sia data evidenza del consumo energetico attraverso una specifica certificazione energetica obbligatoria, cui debbono essere sottoposti tutti gli edifici che deve essere messa a disposizione dei proprietari o dei locatari³².

La metodologia di valutazione prenderà in considerazione tutti i fattori che riguardano il consumo energetico e permetterà di classificare gli edifici in funzione della loro tipologia, dimensione e uso (abitazione, uffici, scuola ecc.). La misurazione del rendimento energetico comprenderà fattori quali isolamento termico, sistema di riscaldamento, sistema di condizionamento d'aria, ventilazione naturale, illuminazione e riscaldamento passivi. Tra i

³² Tutti gli edifici ad eccezione degli edifici e monumenti ufficialmente protetti come patrimonio designato o in virtù del loro speciale valore architettonico o storico, nei casi in cui il rispetto delle prescrizioni implicherebbe un'alterazione inaccettabile del loro carattere o aspetto; gli edifici adibiti a luoghi di culto e allo svolgimento di attività religiose; fabbricati temporanei con un tempo di utilizzo previsto non superiore a due anni, siti industriali, officine ed edifici agricoli non residenziali a basso fabbisogno energetico; nonché edifici agricoli non residenziali utilizzati in un settore disciplinato da un accordo nazionale settoriale sul rendimento energetico; edifici residenziali destinati ad essere utilizzati meno di quattro mesi all'anno; fabbricati indipendenti con una metratura utile totale inferiore a 50 m^2 .



Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio
Direzione generale Salvaguardia Ambientale - Divisione VIII

fattori positivi si possono considerare i sistemi di riscaldamento o di produzione di elettricità dall'energia solare, i sistemi di teleriscaldamento e gli impianti di produzione combinata di energia e calore. Quindi è fondamentale, in sede di appalti di opere di progettazione, costruzione o ristrutturazione, valorizzare gli svariati criteri di bioedilizia, molti dei quali mirano a realizzare obiettivi di efficienza energetica.



4.10 Il ruolo degli appalti pubblici nell'incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile.

La Comunicazione COM(2004) 38 del 28 gennaio 2004, "Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione Europea", è in linea con il contenuto dei paragrafi di cui sopra. In maniera analoga infatti, essa individua nel Green Public Procurement un importante motore del mercato e vi attribuisce un ruolo di rilievo strategico per la promozione di tecnologie ambientali. La Commissione, come espresso dalla Comunicazione in oggetto, sta valutando l'opportunità di incentivare le tecnologie ambientali definendo obblighi basati sulle prestazioni, nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, per garantirne l'arrivo sul mercato. L'intenzione espressa è quella di inserire delle prescrizioni tecniche nei capitolati d'appalto più "avanzate", che spingano le imprese ad andare oltre le migliori tecnologie attualmente disponibili; così facendo, l'industria saprebbe che, producendo prodotti di questo tipo, avrebbe più possibilità di ottenere gli appalti. Questo tipo di procedura d'appalto, che a volte è stata denominata "appalto di tecnologia", è già stato applicato da vari Stati membri nel caso dei prodotti ad alta efficienza energetica (la Svezia ad esempio lo ha fatto per i frigoriferi e le pompe di calore).

Anche per gli investimenti a lungo termine, come nel caso degli edifici e dei sistemi di approvvigionamento energetico, si evidenzia che occorre incentivare un approccio che tenga conto dei costi nell'intero ciclo di vita del prodotto. Per citare un esempio, nel campo dell'edilizia un'impostazione del genere dovrebbe favorire le tecnologie ambientali, in quanto i costi di costruzione spesso più elevati connessi con un'edilizia ad alta efficienza energetica nel lungo termine dovrebbero essere controbilanciati da costi di gestione inferiori rispetto a quelli degli edifici convenzionali. Questo approccio è valido sia applicato ai prodotti (come le lampadine a basso consumo energetico) che ai servizi (nel campo dell'approvvigionamento energetico o tra i modi di trasporto) che presentano vantaggi e hanno un impatto ambientale più limitato rispetto alle alternative convenzionali. Seguendo tale condotta, è altamente probabile che beni o servizi che oggi vantano le migliori prestazioni (per esempio le automobili con il minor livello di emissioni di CO₂) possano diventare lo standard minimo tra dieci o quindici anni.

Oltretutto, stimolare la ricerca e stimolare la produzione di tecnologie efficienti, rappresenta la vera sfida e l'unica ricetta che consentirà all'Italia in seno all'Europa e all'Europa nel contesto globale di avere un vantaggio competitivo rispetto agli altri *competitors* internazionali, nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Incentivando questi programmi si contribuisce alla crescita assicurando al contempo il miglioramento dell'ambiente e la protezione delle risorse naturali, e di dissociare la crescita economica dall'inquinamento ambientale

4.11 Identificazione delle "Tecnologie Ambientali" e delle ulteriori "misure" individuate dal Piano d'Azione.

La Commissione europea, attraverso l'adozione della Comunicazione COM(2004) 38 del 28 gennaio 2004 "Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'UE", ha delineato un ambizioso piano d'azione volto ad incrementare la diffusione delle "tecnologie ambientali", in linea con gli obiettivi della Strategia di Lisbona. Esse sono definite come quelle soluzioni tecnologiche in grado di gestire le risorse in maniera più efficiente rispetto alle alternative, quelle tecnologie destinate alla gestione stessa



dell'inquinamento e comprendono anche i prodotti e servizi meno inquinanti e a minore intensità di risorse³³.

Il Piano d'azione mira a incentivarne la diffusione e la penetrazione nel mercato, attraverso misure individuate tenendo conto non solo dei risultati di ampie consultazioni avvenute con tutti i soggetti interessati, ma soprattutto della consapevolezza che il contesto europeo fosse realtà sufficientemente matura per poter continuare a promuoverne lo sviluppo.

Infatti esiste un consistente complesso di norme cogenti, alcune operative da tempo, altre in via di adozione (si pensi alla Direttiva sulla Produzione e riduzione integrata dell'inquinamento (IPPC)³⁴, alla Direttiva 2002/95/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 gennaio 2003, sulla "restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche", alla Direttiva 2005/32/CE sulla "Progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia" che imporrà futuri progressi tecnologici con ricadute positive sull'ambiente a carico di tutti i prodotti energivori e alla proposta di riforma della normativa sulle sostanze chimiche (REACH) avanzata dalla Commissione, che migliorerà la protezione dell'ambiente e della salute pubblica, incentivando al contempo innovazione e competitività), che hanno garantito che una parte della produzione risponda a standard ambientali elevati, hanno indotto necessariamente le imprese ad innovarsi, ed hanno reso dell'Europa una realtà avanzata. Ancor più vigorosa è stata la spinta verso questa direzione, generata dall'aver associato, accanto alla normativa cogente, strumenti di tipo volontario basati sul mercato (sistemi di gestione ambientale, marchi di qualità ecologica, e i rimanenti strumenti che ricadono nell'approccio delle Politica Integrata dei prodotti (IPP)).

Questo sistema interagente di norme che spinge sia dall'alto che dal basso, ha indotto da un lato le imprese a disgiungere la produzione industriale dall'emissione di sostanze pericolose ed a far sì che gli imprenditori valutassero le prestazioni aziendali con un triplo approccio che prende in considerazione criteri economici ambientali e sociali e, dall'altro, il sistema finanziario, a cominciare a considerare favorevolmente gli investimenti in campo ambientale, sociale ed etico.

³³ Ad esempio sono le tecnologie ad alta efficienza energetica, quelle che consentono il riciclo di una quantità maggiore di rifiuti o di prodotti, che trattano i rifiuti residui meglio di altre tecnologie sostitutive. Fra le tecnologie destinate alla gestione dell'inquinamento, si comprendono dai rilevatori atmosferici alle tecnologie utilizzate per la gestione dei rifiuti, per il controllo della qualità dei ricettori idrici etc.. Nel campo dell'approvvigionamento idrico, sono le tecnologie che consentono il riutilizzo delle acque di scarico nei processi industriali.

Anche le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), sebbene risultino intersettorialmente impiegate (esse infatti sono integrate in processi di tutti i tipi, per esempio sono utilizzate per il controllo di centrali elettriche, per il controllo dei motori delle automobili, oppure, si possono configurare come reti di rilevamento intelligenti che, se installate negli edifici, possono ridurre al minimo le esigenze di riscaldamento, permettendo di evitare spreco di risorse) se volte a limitare gli impatti ambientali, fanno parte delle tecnologie ambientali.

Pannelli fotovoltaici, celle a combustibile, biotecnologie industriali, bioreattori a membrana che consentono il trattamento delle acque reflue, sono esempi specifici di tecnologie ambientali.

³⁴ Da questa direttiva ha fatto seguito uno studio sulle Best Available Technologies (BAT) che ha consentito l'identificazione delle migliori performance ambientali raggiunte nei cicli produttivi degli impianti industriali, che sono diventate da esempi di eccellenza a standard di riferimento "minimi" richiesti per la concessione dell'autorizzazione Ambientale "integrata". Le autorizzazioni per l'esercizio degli impianti industriali debbono tenere in considerazione l'intera prestazione dell'impianto nei confronti dell'ambiente, ossia emissioni nell'aria, nell'acqua e nel suolo, produzione di rifiuti, uso delle materie prime, efficienza energetica, rumore, prevenzione degli incidenti, gestione dei rischi, ecc., basate appunto sulle BAT



Ciò premesso, grazie ad ampie consultazioni avvenute con tutte le parti interessate, sono stati individuati i fattori determinanti per promuovere le tecnologie compatibili con l'ambiente e le relative misure d'azione, fra cui si rilevano le seguenti:

a) passare dalla fase di ricerca al mercato

Visto l'aumento della domanda a livello mondiale e la crescente pressione sulle risorse naturali, è evidente che le tecnologie esistenti non saranno in grado di preservare la sostenibilità nel lungo termine. Il presente piano d'azione propone di incrementare attività di ricerca, ma cercando di migliorare il coordinamento tra i diversi programmi di ricerca, incrementandone la divulgazione e la dimostrazione delle prestazioni delle ET. Per migliorare il processo d'innovazione con la ricerca e trasferire le invenzioni al mercato non è prevista esclusivamente la necessità di attrarre investimenti pubblici e privati consistenti; di innovativo viene proposta la creazione di *piattaforme tecnologiche* e di reti istituire reti europee per la sperimentazione e la verifica delle prestazioni delle E.T.

b) migliorare le condizioni di mercato:

Per raggiungere questo obiettivo, sono state individuate una serie di azioni, tra cui:

- Portare avanti la definizione di obiettivi di prestazione per i principali prodotti, servizi e processi

A questo proposito l'ETAP chiarisce che possono essere utilizzate le informazioni esistenti sulle migliori opzioni come quelle individuate nell'ambito della concessione di marchi di qualità ecologica o dei criteri di etichettatura energetica. Inoltre qualora le tecnologie ambientali fossero prodotti, la strategia di questo tipo si inserisce nell'ambito della politica integrata dei prodotti (IPP), che ha l'obiettivo di individuare i prodotti con le più elevate potenzialità globali di migliorare l'ambiente, o nel quadro della Direttiva sull'Ecodesign.

- Introdurre e mettere a disposizione idonei strumenti finanziari (prestiti, capitali di rischio, meccanismi di garanzia) per condividere i rischi degli investimenti nel settore delle tecnologie ambientali.
- creare incentivi ed eliminare gli ostacoli economici

Nell'ambito di questa azione si fa riferimento, fra l'altro, all'opportunità di internalizzare i costi delle esternalità negative in maniera sistematica, attraverso strumenti di mercato (tasse, imposte, sgravi fiscali, sovvenzioni). Questo consentirebbe ai produttori e ai consumatori di sostenere il costo reale delle loro azioni; ciò indurrebbe una modifica dei propri comportamenti. La distorsione del prezzo, che non include il costo delle esternalità, e che riflette l'andamento di economie di scala che avvantaggia tecnologie introdotte da tempo nel mercato, quindi non innovative ed ambientalmente inefficienti, è una criticità strategica da superare.

- Utilizzare il Green Public Procurement (vedi quanto sopra esposto), per mezzo delle iniziative IPP e della direttiva sul Risparmio Energetico
- riesaminare la disciplina sugli aiuti di Stato e le sovvenzioni che hanno un impatto negativo sull'ambiente



Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio
Direzione generale Salvaguardia Ambientale - Divisione VIII

- incentivare l'acquisto delle tecnologie ambientali sensibilizzando i consumatori e le imprese alle tecnologie ambientali, attraverso la *formazione e l'istruzione*
- c) promuovere le tecnologie ambientali su scala mondiale.**



5. Impostazione metodologica per mettere in pratica il green public procurement in un ente

5.1 Premessa

All'interno di un Ente il GPP può essere realizzato a diversi livelli: dalla definizione di un singolo capitolato d'acquisto "verde" ad una strategia sistematica che utilizzi il GPP per conseguire obiettivi di miglioramento ambientale dell'Ente su più ampia scala.

Gli orientamenti europei tendono a incentivare l'uso del GPP a livello strategico, in modo da conseguire risultati più significativi e di lungo periodo: in tal caso il GPP richiede un impegno di pianificazione e organizzazione che consenta di formalizzare la strategia e di fondarla su una rete di competenze e collaborazioni interne all'ente stesso.

Il percorso che viene suggerito nel seguito si riferisce alla costruzione di un approccio strategico al GPP e si articola attraverso una serie di passi ed attività da intraprendere e di principi da tenere in considerazione per impostare e gestire il GPP (par. 5.2.1 e 5.2.2) e attraverso la descrizione delle modalità con cui integrare le considerazioni ambientali nelle diverse parti di un capitolato d'appalto o all'interno di una richiesta d'offerta (par 5.2.3, 5.2.4, 5.2.5, 5.2.6, 5.2.7).

Va sottolineato che il GPP, sia esso un'iniziativa sporadica o una strategia di più ampio respiro all'interno dell'ente, non prevede un iter con regole prestabilite: si tratta di un'attività che andrà adattata e valutata caso per caso, pur sempre nel pieno rispetto delle regole generali degli appalti e degli orientamenti sul GPP vigenti a livello comunitario.

Il GPP, infatti, va ad inserirsi e integrarsi nelle modalità operative che regolano gli acquisti all'interno di un ente pubblico, e con le quali occorre prioritariamente confrontarsi.

Inoltre una serie di variabili (contesto di riferimento, mercato, tipo di ente, tipo di prodotto / servizio acquistato, quantitativi da acquistare, strumenti, risorse e personale a disposizione ecc...) influisce sulle modalità con le quali i singoli enti adatteranno la strategia operativa GPP alla propria realtà.

I passi illustrati si basano sul Percorso Guidato contenuto nel CD realizzato dal Ministero dell'Ambiente nel 2003, sulla Comunicazione Interpretativa della Commissione "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici" e sul recente *manuale della Commissione Europea "Buying Green! A handbook on environmental public procurement"*³⁵ e sono arricchiti da esempi e casi pratici tratti dalle esperienze italiane più significative.

5.2 I passi da percorrere

5.2.1. Pianificazione strategica del GPP all'interno dell'ente

La scelta di integrare considerazioni di carattere ambientale all'interno dei processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni dovrebbe essere abbastanza naturale: si tratta di un'attività che consente di rafforzare il ruolo delle Amministrazioni a tutela dell'interesse collettivo nell'ambito delle politiche di sostenibilità ambientale.

³⁵ Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, "Buying green! A handbook on environmental public procurement", Brussels, 18.08.2004



Affinché il GPP venga assunto come strumento strategico e di lungo periodo all'interno della PA, è opportuno intraprendere alcune iniziative che ne agevolino l'integrazione nell'organizzazione e nelle prassi dell'ente.

Di seguito se ne elencano alcune, riportando esempi di enti che le hanno intraprese.

- Formalizzazione della volontà dell'ente di adottare una strategia di acquisti verdi.

Si tratta di un passo importante per motivare e supportare le scelte che nel tempo saranno adottate da parte del personale addetto alla costruzione dei capitolati e alla scelta di prodotti e di fornitori che rispettino requisiti ecologici.

Ciascuna organizzazione può scegliere in che modo dare l'input al proprio ufficio acquisti: in diverse esperienze di enti locali è stato adottato un vero e proprio atto formale, per esempio attraverso una Delibera sugli Acquisti Verdi.

Es. La Provincia di Roma ha adottato una Delibera di Giunta con la quale ha stabilito di "attivare l'applicazione del Sistema di Green Public Procurement per l'acquisizione di beni e servizi da parte delle Strutture dell'Amministrazione Provinciale, sulla base di quanto indicato nel Manuale Operativo GPP – Green Public Procurement (predisposto dall'ARPA Lazio)" e di "promuovere il Sistema del Green Public Procurement presso gli altri Enti Locali, Comuni e Comunità Montane, sia attraverso la distribuzione del Manuale Operativo GPP che mediante incontri ed azioni finalizzati alla informazione sui vantaggi economici ed ambientali di tale Sistema di acquisti ed al loro coinvolgimento attivo sull'iniziativa".

Altre amministrazioni hanno emanato invece provvedimenti di natura specifica con approvazione di atti imponenti l'obbligo di procedere all'acquisto di forniture con caratteristiche ambientalmente sostenibili.

Es. L'amministrazione comunale di Ferrara si è pronunciata per le seguenti fattispecie merceologiche: prodotti biologici nelle mense scolastiche (delibera di giunta comunale del 1994), carta riciclata (atto del Consiglio Comunale del 8.11.99), autoveicoli con carburanti alternativi (raccomandazione della Giunta del 11.99 in ottemperanza del decreto del Ministro dell'Ambiente "Mobilità Sostenibile nelle Aree Urbane").

Inoltre uno strumento molto importante per recepire la volontà di intraprendere il GPP all'interno dell'ente è il Regolamento degli Acquisti, il documento che definisce le linee guida per gli acquisti, che potrebbe fornire anche indicazioni sull'integrazione di considerazioni di carattere ambientale. I Regolamenti sono strumenti flessibili che come tali possono essere modificati e adattati nel tempo.

Infine, un'altra modalità per esprimere la volontà da parte dell'ente di adottare una strategia di acquisti verdi può essere la designazione di una funzione ad hoc.

Es. la Provincia di Genova ha assegnato una delega esplicita agli acquisti verdi all'assessore al provveditorato.

- Formazione e organizzazione del personale

Il personale addetto agli acquisti deve possedere le necessarie competenze di carattere legale, per poter decidere come e a che livello inserire requisiti ambientali all'interno dei capitolati e delle procedure di aggiudicazione degli ordini, e di carattere ambientale, per poter individuare i requisiti ambientali che rispettino il principio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

A questo proposito è molto importante prevedere momenti di formazione che vedano coinvolti sia gli addetti agli acquisti che il personale del settore ambiente e stabilire collaborazioni all'interno dell'ente tra questi settori.



Es. Le quasi totalità degli enti attivi sul GPP hanno promosso e realizzato corsi di formazione rivolti ai dipendenti.

La Provincia di Ferrara ha organizzato un corso articolato in più giornate nell'arco di 4 mesi e aperto a tutti i comuni della Provincia, di cui si riporta il programma.

"Acquisti Verdi nella Pubblica Amministrazione: il Green Public Procurement"

Data	Argomento
12/11/03	I progetti in corso per lo sviluppo sostenibile in Provincia di Ferrara, le tematiche ambientali ed energetiche, lo sviluppo sostenibile e l'Agenda 21 Locale
19/11/03	Interazione delle attività dell'Ente Pubblico con le matrici ambientali
26/11/03	I sistemi di gestione ambientale
03/12/03	Acquisti verdi per gli Enti: cancelleria, hardware, i servizi di pulizia
10/12/03	Mobilità sostenibile
17/12/03	I marchi ambientali di prodotto
07/01/04	Il risparmio energetico e le fonti rinnovabili I punti chiave per l'intervento dell'Ente Pubblico nella promozione della Sostenibilità Il risparmio energetico e le fonti rinnovabili in edilizia Impianti nell'architettura bioclimatica: Impianti di climatizzazione solari: linee guida Alcuni esempi di impianti solari termici e solari fotovoltaici
14/01/04	I capitolati e le gare d'appalto eco-sostenibili Le possibilità offerte dalla normativa I parametri da inserire
21/04/04	L'inserimento dei parametri ambientali nella stesura di bandi e capitolati. Comune di Ferrara: GPP e Agenda 21 Locale Casi pratici Simulazione di una gara d'appalto Capitolato speciale d'appalto per il servizio di pulizia e sanificazione dei locali di pertinenza dell'Amministrazione Comunale Capitolato speciale di appalto per il noleggio full service di macchine fotocopiatrici digitali da destinare a vari Uffici Comunali Foglio condizioni per la fornitura di carta xerografica da assegnare a diversi uffici dell'Amministrazione Comunale
28/01/04	La riduzione dei rifiuti e la corretta gestione negli Enti Pubblici La riduzione dei rifiuti all'acquisto I rifiuti pericolosi negli uffici La raccolta differenziata negli uffici
04/02/04	Esperienze italiane La Provincia di Bologna Appunti su esperienze, azioni attuate, e progetti per lo Sviluppo Sostenibile
11/02/04	Esperienze europee Green Procurement Campaign Buy it green campaign
18/02/04	Organizzazione di eventi Consultazione dei principali siti internet sulla sostenibilità

In base alle esperienze realizzate di GPP è possibile individuare alcuni **principi e suggerimenti** utili per il successo di tale strategia:



- Adozione di un approccio graduale

È opportuno cominciare con un numero limitato di prodotti o servizi, per i quali sia relativamente "facile" individuare i requisiti ecologici, o perché sono già presenti sul mercato alternative "ecologiche" (per esempio la carta riciclata al posto della carta vergine), o perché si riferiscono a impatti ambientali piuttosto evidenti (per esempio l'elevato consumo energetico degli uffici dell'amministrazione suggerisce di acquistare macchinari per ufficio ad alta efficienza energetica).

Un'alternativa per un approccio graduale è quella di iniziare sperimentando l'acquisto di un numero limitato di unità o di lotti acquistati.

Es: Il Comune di Ferrara ha cominciato la propria strategia di acquisti verdi nel 1994 con un progetto pilota sull'adozione di cibi biologici presso 2 mense scolastiche. Ad oggi tutte le mense scolastiche sono rifornite in quantitativi consistenti da cibi biologici, cibi a lotta integrata e prodotti tipici.

- Coerenza con le politiche e gli obiettivi ambientali dell'ente

Le politiche e gli obiettivi di miglioramento ambientale dell'ente dovrebbero essere presi in considerazione anche per individuare i criteri da introdurre nella strategia GPP.

Es. se la qualità delle acque è una priorità dell'ente, il GPP può adottare l'impatto sugli scarichi idrici come criterio ecologico nell'acquisto di beni e servizi, scegliendo prodotti detergenti a più elevata biodegradabilità.

Focalizzando l'attenzione sugli aspetti ambientali particolarmente significativi e individuati come prioritari si faciliterà la scelta dei criteri ecologici da adottare.

- Accessibilità dell'informazione ambientale

La selezione dei criteri per i prodotti e servizi può essere facilitata dalla consultazione di svariate fonti bibliografiche, contenenti informazioni e dati di carattere ambientale, nonché linee guida sugli acquisti di beni e servizi ecologici redatte in questi ultimi anni a livello internazionale e nazionale (vedi bibliografia e database GPP allegato al rapporto).

Occorre mettere a disposizione tali fonti informative per la consultazione da parte di chi all'interno dell'ente opera le scelte di acquisto.

Es. La Commissione Europea ha predisposto un database per gli acquisti verdi sul sito: http://europa.eu.int/comm/environment/green_purchasing. Sono qui presenti le informazioni di base rivolte sia ad acquirenti pubblici che privati sugli impatti ambientali più significativi di numerosi prodotti e servizi.

- Visibilità e comunicazione dell'iniziativa:

Adottare iniziative di comunicazione che rendano visibili ed evidenti anche al pubblico, oltre che al personale dell'ente, la strategia di acquisti ecologici favorisce senz'altro il supporto interno ed esterno alle iniziative di GPP.

Es. può essere utile pubblicizzare l'acquisto di una flotta di autoveicoli a trazione ecologica (metano o GPL) in quanto tale iniziativa favorisce anche una maggiore consapevolezza da parte di interlocutori interni ed esterni all'ente e agevola i legami con altre politiche ambientali.

5.2.2. Organizzazione dell'approvvigionamento



Una volta adottato l'approccio GPP a livello strategico occorre organizzare a livello pratico e procedurale l'acquisto di beni e prodotti con criteri ecologici.

Per adottare una politica di GPP occorre innanzitutto rispettare i requisiti nazionali e comunitari degli appalti pubblici e cominciare il processo sin dalla fase di valutazione preventiva del proprio fabbisogno e di come soddisfarlo.

- Attenzione al rispetto dei requisiti degli acquisti pubblici

L'inserimento di requisiti ecologici negli acquisti della pubblica amministrazione deve essere fatto nel pieno rispetto dei requisiti sugli appalti pubblici stabiliti dalla normativa comunitaria: in particolare deve essere garantito il principio della pari opportunità di accesso da parte dei concorrenti dei diversi stati membri (vedi cap 2)

Molto spesso gli enti aggiudicatori sono stati scoraggiati dall'intraprendere iniziative di GPP a causa della scarsa chiarezza circa la compatibilità tra legislazione comunitaria e considerazioni ambientali, specie riguardo il principio sopra citato della pari opportunità.

Come illustrato nel capitolo 2, la Commissione Europea è intervenuta con diversi atti di indirizzo (tra cui il principale è la Comunicazione Interpretativa "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici").

Inoltre la giurisprudenza della Corte di Giustizia, cui spetta come competenza esclusiva l'interpretazione del diritto comunitario, ha agevolato negli ultimi anni la comprensione di come considerazioni ambientali possano essere inserite negli appalti senza ledere la concorrenza.

Infine le nuove Direttive sugli appalti, specificano come inserire criteri ambientali nelle varie parti dell'appalto (vedi par. "Focus sui riferimenti ambientali contenuti nella Direttiva").

- Individuazione dei fabbisogni dell'ente e scelta del tipo di prodotto/servizio

Una strategia di GPP dovrebbe cercare di evitare acquisti non necessari attraverso una revisione dell'effettiva necessità del prodotto e attraverso la ricerca di altre soluzioni; occorre identificare le modalità con cui il reale bisogno o la funzione richiesta possano essere soddisfatti da prodotti o servizi alternativi con il minore impatto ambientale.

Es. l'esigenza di asciugatura nei servizi igienici può essere soddisfatta attraverso l'uso di rotoli di carta tessuto, di cotone o di sistemi a vapore; l'acquisto di fotocopiatrici può essere sostituito dal nolo del servizio di fotocopiatrici.

- Selezione dei prodotti / servizi cui applicare il GPP

Un approccio strategico, in un ente piuttosto grande, dovrebbe partire da un'analisi approfondita dei prodotti e servizi approvvigionati dall'ente e dall'individuazione degli impatti ambientali di ciascuno di essi, in modo da formare una gerarchia di prodotti e servizi cui applicare il GPP.

Il Percorso Guidato contenuto nel CD "Gli Acquisti Verdi per la Pubblica Amministrazione" prodotto dal Ministero dell'Ambiente nel 2003 ed il Progetto GPP Net promosso dalla Provincia di Cremona hanno individuato una metodologia per arrivare a selezionare i prodotti/servizi cui applicare il GPP.

Tale metodologia prevede i seguenti strumenti operativi:

- check list per la raccolta delle informazioni sui beni e servizi acquistati dall'ente;
- matrici per l'identificazione degli impatti ambientali dei beni e servizi acquistati dall'ente, che permettono di identificare gli impatti lungo il ciclo di vita;



- matrici di valutazione degli impatti ambientali dei beni e servizi acquistati dall'ente, che permettono di costruire delle gerarchie in base all'impatto "lieve", "medio", "elevato".

In base a questa classificazione è possibile individuare i prodotti/ servizi cui applicare il GPP, a seconda delle priorità dell'ente, in base agli impatti più elevati o in base alle proprie politiche ambientali.

5.2.3. Definizione dei criteri ambientali del prodotto/servizio

Una volta identificato il prodotto o servizio da acquistare, l'obiettivo è sceglierne una variabile "più verde", ossia in grado di fornire la stessa o migliore qualità e funzionalità rispetto alla scelta convenzionale.

In base alla Comunicazione Interpretativa della Commissione Europea "il diritto comunitario degli appalti pubblici e la possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici", fatta propria dalle nuove Direttive Europee in materia di appalti pubblici, è possibile introdurre caratteristiche ambientali in diversi parti di un bando pubblico e in particolare:

- nell'oggetto dell'appalto, ossia all'interno delle specifiche tecniche³⁶ (par. 6.2.4);
- nella definizione della capacità tecnica del candidato (par. 6.2.5);
- nella definizione dei criteri di aggiudicazione (par. 6.2.6).

La Comunicazione e le stesse Direttive fanno riferimento ad acquisti sopra le soglie comunitarie, cui si applica quindi la normativa Europea sugli appalti pubblici.

I criteri generali di integrazione di considerazioni ambientali nelle proprie procedure di acquisto valgono anche per gli acquisti sotto le soglie comunitarie, per i quali sono possibili procedure meno vincolati (es trattativa privata) e per gli acquisti in economia.

Come si vedrà è la scelta delle modalità di aggiudicazione, ossia l'opzione del prezzo più basso / offerta economicamente più vantaggiosa, a giocare un ruolo più determinante sulla possibilità di inserire o meno criteri ecologici e sulle possibilità di buon esito della procedura di acquisto.

5.2.4. Scelta delle specifiche tecniche "ambientali"

Nelle specifiche tecniche è possibile:

- prescrivere materiali di base o primari da utilizzare;
- prescrivere l'uso di un particolare procedimento di produzione: il procedimento di produzione include tutti i requisiti e gli aspetti relativi alla fabbricazione del prodotto che contribuiscono a determinarne le caratteristiche, senza che queste siano necessariamente visibili nel prodotto finale;
- far riferimento a etichette ecologiche: è possibile ispirarsi ai criteri per l'assegnazione dei marchi ecologici nel definire le specifiche tecniche in materia ambientale; occorre

³⁶ Le specifiche tecniche comprendono tutte le caratteristiche richieste dall'amministrazione aggiudicatrice affinché i prodotti o le forniture rispondano all'uso a cui sono destinati; esse definiscono in modo obiettivo e misurabile le caratteristiche dell'oggetto del contratto e hanno quindi necessariamente un rapporto diretto con l'oggetto stesso.



tuttavia ammettere come mezzo di prova sia il marchio stesso che altri mezzi di prova equivalenti (test di laboratorio ecc..).

In generale le specifiche tecniche possono essere formulate sotto forma di standard tecnici o di requisiti di performance; i requisiti di performance possono essere più utili a ottenere dal mercato soluzioni alternative e innovative.

Per individuare le specifiche tecniche che consentano di selezionare un acquisto più verde esistono due opzioni:

- ricorrere ad analisi ad hoc per identificare i criteri ecologici che il prodotto / servizio dovrà rispettare per poter essere considerato ambientalmente preferibile (per esempio adottando la metodologia LCA);
- utilizzare informazioni già esistenti su quel tipo di prodotto/servizio.

In molti casi può essere necessario, a seconda del prodotto o servizio oggetto dell'acquisto, condurre una preventiva analisi di mercato allo scopo di individuare le opzioni ecologiche offerte per il dato prodotto o servizio oggetto dell'appalto.

Ecco alcune fonti che è possibile utilizzare per identificare le specifiche tecniche di carattere ambientale.

- Le specifiche contenute in marchi, standard e schemi di certificazione

Specifiche contenute in standard tecnici: il rispetto delle caratteristiche dettate da standard tecnici europei e internazionali costituisce un valido e utile riferimento per le specifiche tecniche dei capitolati, in quanto si tratta di documenti chiari, non discriminatori e sviluppati sulla base di un consenso internazionale. Alcuni di questi standard contengono requisiti di carattere ambientale; questo caso sarà sempre più frequente nel prossimo futuro, anche grazie alla creazione di un Environmental Helpdesk in ambito CEN, con il compito di supportare i comitati tecnici nell'individuare specifiche ambientali. Con la Comunicazione 2004/130 la stessa Commissione incentiva l'integrazione di aspetti ambientali nella standardizzazione europea.

Specifiche contenute in marchi ecologici volontari multicriterio: i criteri ecologici contenuti in marchi di Tipo I, a partire da quelli dell'Ecolabel Europeo, possono essere utilizzati per definire i criteri ambientali.

Attualmente l'Ecolabel Europeo può essere rilasciato a 22 gruppi di prodotti / servizi³⁷. I prodotti italiani che hanno ottenuto l'Ecolabel Europeo sono elencati nel sito internet dell'APAT: http://www.apat.gov.it/site/it-IT/Temi/Certificazione_ambientale/Ecolabel

Per favorire l'integrazione dei criteri dell'Ecolabel Europeo all'interno degli appalti pubblici, la Commissione ha adottato una Linea Guida per l'uso dell'Ecolabel Europeo nelle procedure di GPP: "Orientamenti relativi agli aspetti ambientali nel contesto degli appalti pubblici. Applicazione dei criteri del marchio comunitario di qualità ecologica".

Specifiche contenute in marchi ecologici monosettore: esempi di questi marchi sono: il marchio europeo sul biologico, l'Energy Star, e l'Energy label. Tutti questi marchi possono essere utilizzati come specifica tecnica.

Specifiche contenute in altri marchi privati: appartengono a questo gruppo iniziative più o meno note e diffuse a livello internazionale, quali: il marchio del Forest Stewardship Council, il Pan European Forest Certification, Oekotex.

³⁷ Calzature, tessili, lampadine, materassi, frigoriferi, detersivi (per lavastoviglie, per bucato, per stoviglie, multiuso e per sanitari), lavastoviglie e lavatrici, carta per copie, ammendanti, personal computer, carta per uso domestico, pitture e vernici, piastrelle, televisioni; e il servizio di ricettività turistica. Sono in corso di definizione i criteri per i mobili, i lubrificanti, la carta stampata, e i campeggi.



- Linee Guida e Manuali sul GPP

Va sottolineata l'importanza di linee guida e manuali operativi ad hoc nell'orientare la scelta dei criteri da parte delle amministrazioni.

A livello italiano il Percorso Guidato contenuto nel CD "Gli Acquisti Verdi per la Pubblica Amministrazione" prodotto dal Ministero dell'Ambiente nel 2003 ed il Manuale prodotto nell'ambito del Progetto GPP Net promosso dalla Provincia di Cremona costituiscono i riferimenti più recenti e più esaustivi in materia.

Si veda il Database delle esperienze GPP per altri riferimenti di linee guida e manuali sul GPP.

- Altre fonti informative

In generale è possibile, anche se meno immediato, fare ricorso a risultati pubblicati di studi e analisi in materia di impatti ambientali di beni e servizi o ad altre fonti informative specializzate, specie per il caso di acquisti complessi o che esulino per tipologia dal campo di applicazione dei marchi e delle certificazioni (si pensi ad esempio al settore energetico).

- Le varianti

Nell'incertezza delle risposte da parte del mercato è possibile introdurre la possibilità di presentare varianti, ma solo per gli appalti aggiudicati secondo il criterio della "offerta economicamente più vantaggiosa".

Gli enti possono definire nel capitolato di oneri le condizioni minime che devono essere rispettate dalle varianti e le condizioni specifiche della loro presentazione; in tal caso deve essere individuata una definizione standard dell'oggetto del contratto, che contenga i requisiti minimi richiesti, e una o più varianti che individuino definizioni alternative dell'oggetto del contratto, come, per esempio, un livello più alto di protezione dell'ambiente o l'uso di un dato procedimento di produzione o erogazione del servizio.

Con le varianti si apre il bando ad un numero maggiore di fornitori; non sempre infatti si ha la certezza che il mercato sia in grado di rispondere alle specifiche ambientali.

Va rilevato che lo stesso risultato può essere ottenuto inserendo le caratteristiche ambientali nei criteri per l'aggiudicazione dell'appalto.

5.2.5. Selezione del fornitore e definizione della capacità tecnica del candidato

I criteri di selezione del fornitore si incentrano sulla sua capacità di eseguire l'appalto. Le Direttive sugli appalti pubblici prevedono 3 categorie di criteri di selezione:

- ❖ Criteri di esclusione

Sono i criteri che devono essere considerati di esclusione di determinati candidati (stato di fallimento, errore grave in materia professionale ecc..).

Criteri inerenti la capacità finanziaria ed economica del candidato

Si tratta di criteri prescritti dalle Direttive che non hanno attinenza rispetto alle considerazioni di carattere ambientale.

Capacità tecnica del candidato

Queste disposizioni permettono di tener conto di considerazioni ambientali per esempio definendo requisiti minimi per le attrezzature e i mezzi tecnici che garantiscono la corretta esecuzione dell'appalto. In alcune tipologie di contratto la competenza tecnica in campo



ambientale può essere un criterio legittimo di capacità tecnica e competenza ai fini dell'accertamento dell'idoneità dei candidati e può quindi costituire un requisito.

In particolare può essere fatto uso della Registrazione EMAS o della certificazione ISO 14001 come mezzi di prova della capacità tecnica. Gli enti aggiudicatori possono menzionare esplicitamente che, qualora le imprese abbiano un sistema di gestione ambientale e di audit relativo ai requisiti in materia di capacità tecnica, possono presentare la certificazione o registrazione come mezzo di prova (al tempo stesso dovranno comunque essere accettati mezzi di prova alternativi).

A tale proposito l'art. 11 par. 2 del Regolamento CE 761/2001 EMAS ha stabilito che: "al fine di incoraggiare la partecipazione delle organizzazioni al sistema di ecogestione e audit, la Commissione e le altre istituzioni della Comunità Europea e le altre autorità pubbliche nazionali esaminano, senza pregiudizio della legislazione comunitaria, in che modo possono tener conto della registrazione del sistema di ecogestione e audit nello stabilire i criteri della loro politica degli appalti pubblici".

Alla data del dicembre 2005, sono 391 le aziende italiane che hanno ottenuto la Registrazione EMAS. L'elenco completo è consultabile sul sito dell'APAT: http://www.apat.gov.it/site/it-IT/Temi/Certificazione_ambientale/EMAS/, mentre 5.500 circa è il numero di aziende certificate ISO 14001 in Italia, che risulta alla data del febbraio 2006 (dato Sincert).

Es. La Provincia di Roma ha previsto nel bando per l'aggiudicazione dei servizi di pulizia che le ditte partecipanti possiedano una certificazione ambientale EMAS o ISO 14001

5.2.6. Aggiudicazione dell'appalto

Un appalto può essere aggiudicato sulla base di due possibili criteri:

- il prezzo più basso
- l'offerta economicamente più vantaggiosa.

Nel caso del GPP, il criterio del prezzo più basso potrà essere adottato quando le specifiche tecniche del prodotto / servizio siano state identificate e si ha la certezza che il mercato possa rispondere in base alle stesse.

Nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa, invece, è possibile valutare l'offerta in base a elementi diversi, variabili a seconda della natura della prestazione.

Anche le caratteristiche ambientali possono essere introdotte tra i criteri di aggiudicazione dell'appalto: si può infatti decidere che qualsiasi prodotto/servizio/lavoro che abbia performance ambientali migliori del livello minimo può aggiudicarsi punteggi aggiuntivi al momento dell'aggiudicazione. In tal modo, al pari di quanto avviene con le varianti, si allarga la base di partecipazione anche a prodotti / servizi / lavori "tradizionali" ma si incentiva il mercato a rispondere con le migliori prestazioni possibili sotto il profilo ambientale.

Allo stesso modo le prestazioni ambientali possono essere valutate nell'ambito delle offerte economicamente più vantaggiose, attraverso la Registrazione EMAS e la certificazione ISO 14001. Tali sistemi garantiscono infatti, nell'ambito di un appalto di fornitura, un'elevata efficienza ambientale dei processi di produzione e nell'ambito di un appalto di servizio un'elevata prestazione ambientale dell'oggetto dell'appalto.

Es. grazie al processo di liberalizzazione del mercato energetico, sarà possibile per un'amministrazione poter chiedere specifiche di fornitura dell'energia; tra esse vi può essere anche il requisito della certificazione ambientale della centrale di produzione.



Occorre sottolineare che vi sono alcune caratteristiche da rispettare affinché i criteri di aggiudicazione ambientali risultino legittimi:

- i criteri di aggiudicazione devono essere attinenti rispetto all'oggetto del contratto;
- i criteri di aggiudicazione devono essere specifici e oggettivamente quantificabili;
- i criteri di aggiudicazione devono essere pubblicizzati preventivamente;
- i criteri di aggiudicazione devono rispettare la legislazione Comunitaria.

L'offerta economicamente più vantaggiosa offre quindi nel caso del GPP maggiore flessibilità nell'accesso al bando da parte di offerte diversificate.

5.2.7. Esecuzione dell'appalto

Gli enti aggiudicatori hanno la possibilità di definire le clausole contrattuali relative alle modalità di esecuzione dell'appalto: l'aggiudicatario dell'appalto è tenuto alla loro osservanza, non si tratta quindi di ulteriori criteri di selezione, bensì di requisiti che chiunque vinca l'appalto dovrà adottare / rispettare.

Tali clausole vanno preventivamente comunicate ai candidati.

Es. modalità di trasporto: distribuzione dei prodotti in forma concentrata, uso di contenitori riutilizzabili; modalità di realizzazione del servizio: uso di dosatori per assicurare il corretto dosaggio dei prodotti detergenti; modalità di smaltimento di prodotti o imballaggi; formazione e addestramento del personale che esegue l'appalto.

5.3 I fattori che influiscono sul processo di acquisto "verde" e sul buon esito della gara

Come si è visto dalla precedente trattazione, non è possibile fornire un orientamento univoco alle amministrazioni che vogliono integrare criteri ecologici nei capitolati, in quanto in tale scelta entrano in gioco molteplici fattori.

Nella costruzione di un capitolato "verde" o per effettuare una procedura di acquisto in economia, finalizzata all'ottenimento di un bene/servizio a ridotto impatto ambientale, bisogna tener presente molti elementi che non consentono di fornire una "ricetta" uniforme. La conoscenza della normativa sugli appalti e dell'assetto del mercato di riferimento è elemento essenziale affinché possano essere recepiti nel modo corretto i criteri ecologici e contemporaneamente essere soddisfatte anche altre esigenze delle amministrazioni, come per esempio quelle commerciali, estetico-funzionali, etc..

Altro termine di riflessione è rappresentato dalle peculiarità della realtà locale che determina considerazioni diverse nel classificare "preferibile" una determinata performance ambientale piuttosto che un'altra e conseguentemente l'integrare un criterio selettivo piuttosto di un altro.

Nel seguito si analizzano i fattori che, interagendo tra loro, influenzano il processo di acquisto verde e il buon esito della gara, in parte riprendendo e circostanziando elementi delle precedenti trattazioni.

- Oggetto dell'appalto (se trattasi di una fornitura, di un servizio o di un'opera)

In un appalto di servizi le prescrizioni che, in alcuni casi, hanno ricadute in termini ambientali possono essere integrate nelle modalità di esecuzione. Ciò comporta che non vi sono rischi di



contravvenire alle regole imposte a tutela della concorrenza, perché tali prescrizioni spesso possono essere soddisfatte facilmente da un buon numero di operatori, in quanto realizzabili con un minimo di flessibilità organizzativa (si pensi ai criteri individuati per il servizio di pulizia, che riguardano essenzialmente l'uso di determinati prodotti detergenti e di sanificazione).

Se l'oggetto dell'appalto è un prodotto, non si può prescindere dal compiere un'attenta analisi di mercato, avviando contatti con le associazioni di categoria, con i singoli fornitori, coinvolgendo specifici osservatori di mercato (società di analisi di mercato, MAP, Camere di Commercio).

Si deve infatti verificare che le prescrizioni di carattere ambientale richieste siano soddisfatte da un numero sufficiente di offerenti, non solo all'interno dei confini nazionali, e che quei prodotti siano contemporaneamente confacenti alle esigenze dell'amministrazione anche riguardo altre caratteristiche, prestazionali, funzionali, commerciali etc..L'assetto del mercato di riferimento sarà l'elemento essenziale da cui discenderà l'architettura della gara, che a sua volta deve essere "studiata" attentamente in modo che sia in grado di raggiungere l'obiettivo di garantire l'acquisizione di beni/servizi caratterizzati da adeguati standard qualitativi, che siano in linea con le più recenti e innovative tendenze di mercato.

- Modalità di aggiudicazione (al costo più basso o all'offerta economicamente più vantaggiosa)

Anche la modalità di aggiudicazione, ovvero la scelta del criterio di aggiudicazione, rappresenta un elemento che condiziona notevolmente la possibilità di inserire i criteri ambientali.

Le maggiori possibilità di manovra per inserire i criteri ecologici è offerta inserendo i criteri ambientali come criteri validi ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto all'offerta economicamente più vantaggiosa. Tale metodologia consente di sfruttare appieno la propositività del fornitore e di non "appiattare" le offerte. I requisiti ambientali possono essere opportunamente ponderati e integrati con altri qualsivoglia criteri; a ciascun criterio va assegnato un punteggio tecnico che sarà tanto più elevato quanto più la specifica tecnica migliorativa sarà ritenuta importante e "qualificante", sempre tenendo presente dei limiti di proporzionalità che derivano dalla diffusione nel mercato di riferimento degli standard richiesti. Non è possibile infatti assegnare punteggi tecnici molto elevati ad una determinata specifica migliorativa, se la stessa non è sufficientemente diffusa nel mercato.

Con l'offerta economicamente più vantaggiosa, si possono definire punteggi incrementali collegati alle migliori performance ambientali, con la conseguenza che la gara potrebbe essere attribuita al potenziale fornitore il cui prodotto/servizio offerto sia ecologicamente preferibile rispetto ai propri concorrenti e, al contempo, rappresentare un forte stimolo per le imprese ad innovarsi e a compiere le proprie scelte strategiche nella direzione di un crescente impegno a favore della sostenibilità.

Si consideri inoltre che esclusivamente con tale modalità di aggiudicazione è possibile ammettere lo strumento delle varianti. Offrendo ai potenziali fornitori la possibilità di presentare "varianti ecologiche", si stimola la presentazione di un'offerta con caratteristiche ambientali migliorative e si supera l'ostacolo circa l'incertezza della presenza o meno nel mercato di riferimento di un determinato standard ambientale. In questo caso le amministrazioni aggiudicatrici debbono precisare nel bando e nel capitolato d'onere che sono ammesse "varianti" di tipo ecologico.

E' in ogni caso indispensabile tener presente che, per ridurre il rischio che l'amministrazione possa essere accusata di condotta discriminatoria, gli elementi di valutazione correlati al possesso di determinate caratteristiche compatibili con l'ambiente, piuttosto che estetico-funzionali, o tecniche etc., debbono essere individuati nella maniera più oggettiva e chiara possibile. L'utilizzo di elementi di valutazione discrezionali aumenta il rischio di ridurre la



trasparenza verso l'esterno, anche se, al contempo, la flessibilità potrebbe assicurare la selezione dell'offerta migliore. Anche i punteggi tecnici debbono essere stabiliti in maniera trasparente, mirando all'introduzione di meccanismi che riducano l'ambiguità. E' necessario pertanto che siano definite dettagliatamente le griglie con le quali vengono attribuiti i punteggi, assegnando una ponderazione specifica per ciascuna caratteristica tecnica migliorativa, in modo da ottenere un'interpretazione univoca e far in modo che chi partecipa alla gara possa calcolarsi autonomamente il proprio punteggio.

Un altro elemento da tener presente quando si redige una gara "verde" al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è che esiste una relazione diretta tra prezzo e qualità: al crescere della qualità lievita conseguentemente anche il prezzo.

La qualità, anche ambientale, di un prodotto ha un costo che si riflette sul prezzo. E' infatti frutto di investimenti, di innovazione. Per questo è necessaria una adeguata distribuzione dei punteggi tra parte economica e parte tecnica. Le esigenze in termini di risparmio e qualità possono essere tutelate e temperate fissando un prezzo soglia massimo. Per la valutazione dei punteggi tecnici da attribuire, è opportuno considerare a priori quanto si è disposti a pagare in più per ottenere quella quantità di beni/servizi caratterizzati dall'aver una data caratteristica migliorativa.

I prezzi dei beni in questione in genere risultano allineati con quelli degli altri beni aventi la medesima funzione. In alcuni casi risultano maggiori poiché maggiori sono le capacità dal punto di vista prestazionale. Si pensi, a questo proposito, a quei beni che soddisfano criteri di *ecodesign*. Essi sono progettati e realizzati in modo che le parti possano essere facilmente sostituibili: il prezzo più alto è correlato alla maggiore durata della vita media del prodotto, che rimanda nel tempo il bisogno di acquistare un nuovo analogo prodotto in sostituzione e che si traduce, alla fine, in un risparmio economico. Nel caso dei detersivi, analogamente, la maggiore efficacia pulente garantita e certificata, giustifica il surplus di costo e rende conveniente comunque l'acquisto poiché sarà sufficiente un minor quantitativo di prodotto per detergere la stessa quantità di indumenti. Nel caso dei prodotti ad alta efficienza energetica, il prezzo è più elevato, all'atto dell'acquisto, di un prodotto/servizio dalla stessa funzione, ma è inferiore se considerato lungo il ciclo di vita. Nel bene meno energivoro, infatti il surplus di costo è ammortizzato nell'arco di pochissimi anni poiché compensato dalla minore spesa energetica.

Quando la gara per l'acquisto di un prodotto, è attribuita al criterio del costo più basso, si deve definire in maniera puntuale l'oggetto dell'appalto attraverso le specifiche tecniche. In questo caso le specifiche tecniche si configurano come condizioni necessarie per partecipare alla gara, definendosi la scelta solo sul prezzo.

○ Assetto del mercato di riferimento

Il mercato di riferimento è la discriminante che permetterà, o meno, l'inserimento di prescrizioni di tipo ambientale. Le possibilità sono pregiudicate, se i criteri che l'amministrazione aggiudicatrice intende introdurre non sono soddisfatti da un numero sufficiente di offerenti. Ma il "numero sufficiente di offerenti" va valutato non solo in ambito nazionale, ma all'interno dei confini del mercato comunitario.

Inoltre dal momento che le specifiche di tipo ambientale saranno accostate a specifiche di carattere estetico-funzionale, prestazionali etc. l'indagine di mercato dovrà essere sviluppata in maniera ancor più capillare, per garantire la possibilità che la gara soddisfi tutte le esigenze delle amministrazioni e al contempo non contrasti con la normativa a tutela della concorrenza. Inoltre l'analisi di mercato permetterà di indicare puntualmente le caratteristiche dei prodotti/servizi oggetto di gara e di formulare con la massima chiarezza e nel dettaglio le specifiche tecniche richieste, pertanto sarà ridotto al minimo il verificarsi di fenomeni distorsivi



nelle offerte con la presentazione di forniture che, sebbene corrette dal punto di vista formale, risultino non adeguate qualitativamente alle effettive esigenze richieste.

In sede di analisi di mercato, va tenuto presente che, per le imprese potenziali "offerenti", esiste lo strumento "procedurale" del "raggruppamento temporaneo di imprese". Esso potrebbe essere utilizzato per rispondere ad un "bando verde", da parte di quelle imprese, anche di media-piccola dimensione, che abbiano puntato e investito a favore della sostenibilità. Nell'ipotesi che un'impresa abbia una capacità produttiva non in grado di coprire la richiesta di prodotti ecologici effettuata da un ente o se, per rendere ecologicamente preferibile l'offerta, è necessario che più imprese cooperino tra loro, proceduralmente le imprese possono costituirsi in Raggruppamenti temporanei. Essi permettono la partecipazione alle gare e l'esecuzione dei relativi contratti da parte della singola impresa che altrimenti non potrebbe aderire. L'offerta in tal caso si definisce "congiunta" e dovrà essere sottoscritta da tutte le imprese raggruppate, specificando le parti del servizio/fornitura che saranno eseguite dalle singole imprese.

○ Il tipo di procedura prescelta,

Anche questo è un fattore che condiziona il grado di discrezionalità e di libertà della PA che deve procedere all'acquisto.

Il grado di libertà infatti cresce nell'ambito della normativa comunitaria tra procedura aperta e negoziata; nell'ambito di acquisti sopra e sotto soglia di rilievo comunitario e infine, fra quest'ultima categoria, tra gli acquisti in economia e le trattative dirette. La trattativa diretta, in assoluto, consente la piena libertà di azione. In questo caso il responsabile degli acquisti può acquistare direttamente prodotti con i marchi ecologici se ne ha la volontà. Nel caso opposto, le procedure aperte, se introdotti nelle caratteristiche tecniche minime, si potranno inserire solo quei criteri ecologici soddisfatti da un buon numero di operatori del mercato di riferimento e per quei prodotti che rispondono contestualmente anche alle esigenze funzionali delle amministrazioni.

La possibilità di inserire criteri ecologici dipende infatti anche dalle esigenze specifiche delle amministrazioni, che vorranno poter entrare in possesso non solo di un bene caratterizzato dall'aver una best performance dal punto di vista ambientale ma che risponda a determinati requisiti anche di carattere estetico-funzionale, o dall'aver un particolare pregio tecnico, oppure dalle esigenze peculiari rispetto a data, a termini di consegna o dall'offrire determinate modalità di esecuzione del contratto.

○ La "gerarchia degli impatti ambientali"

Altro elemento che incide sull'impossibilità di definire in maniera univoca il modo per stabilire come scegliere correttamente i criteri ecologici da tenere presenti nelle procedure d'acquisto e che influenza la scelta di un criterio piuttosto di un altro, consiste nella gerarchia degli impatti da valutare sia in linea generale che da considerare in relazione alla peculiarità della realtà locale.

In linea generale si può affermare che, nella selezione dei criteri da integrare nella procedure di attribuzione dell'appalto, sono da preferire quelli finalizzati al contenimento/azzeramento dell'impatto più rilevante. E' bene dunque definire una gerarchia degli impatti medesimi in base a considerazioni valide in via generale e a considerazioni che vanno adattate al caso specifico, ovvero alle esigenze derivanti dalle differenti realtà locali e/o interne alla struttura. Ad esempio un bene potrebbe avere una buona efficienza energetica ma comportare un elevato inquinamento delle acque ed un prodotto che assolve alle stesse funzioni potrebbe avere caratteristiche diametralmente opposte. La scelta dell'uno piuttosto che dell'altro, o la ponderazione che deve essere attribuita ad un criterio piuttosto che ad un altro, deve essere modulata sulla base delle esigenze peculiari locali. In via generale vale il principio secondo il



quale la preferibilità va attribuita a quel criterio che mira a eliminare/contenere l'impatto diretto sulla salute umana e via via le scelte e le ponderazioni andrebbero modulate in funzione della rilevanza su scala gerarchica degli impatti che mirano a contenere/azzerare. L'amministrazione, pertanto, può inserire nell'appalto (oppure può porre adeguata attenzione, nel caso di acquisti sotto soglia) quei criteri il cui scopo è finalizzato alla tutela della salute umana, come per esempio quelli miranti a ridurre i fattori di rischio associati ai materiali, ovvero l'esposizione ai prodotti chimici, che hanno lo scopo di contenere il rischio di stress ecologici e organici, prescrivendo indicazioni circa la presenza/emissione di agenti chimici aventi effetti tossici, cancerogeni, mutageni³⁸, specie se soggetti a bioaccumulo³⁹, o aventi effetti teratogeni (sostanze tossiche per la riproduzione, che compromettono la fertilità umana o possono produrre malformazioni nei feti), oppure miranti a ridurre l'inquinamento dell'aria indoor, o a diminuire il livello dell'inquinamento pericoloso dell'aria, ovvero di quelle sostanze la cui MAC (massima concentrazione ammissibile) è pari a zero, come per esempio il benzene. Si è definito "impatto diretto" con la salute umana per differenziarlo dalle altre tipologie d'impatto che incidono sull'ambiente e in via indiretta sulla salute umana. Possiamo affermare che protezione dell'ambiente è anche sinonimo di protezione della salute umana, quindi la totalità dei criteri ha come scopo quello di tutelare, in maniera più o meno diretta, la salute umana. Per esempio l'uso di carta riciclata, o l'acquisto di carta prodotta da fibre derivanti da foreste gestite in maniera sostenibile, ha lo scopo di ridurre la deforestazione per limitare l'effetto serra. Questo fenomeno ha effetti, sebbene molto indiretti, sulla salute umana⁴⁰, ma non per questo comunque trascurabili. La gerarchia può essere individuata in funzione del tempo di persistenza e della scala geografica dell'impatto generato dal prodotto/servizio, o in funzione dell'incidenza quantitativa dell'impatto (piccole quantità di sostanza tossica contenute in determinati pigmenti utilizzati nella tintura dei tessuti potrebbe avere un impatto trascurabile).

Concludendo, è difficile stilare una gerarchia degli impatti valida in via generale; pertanto, adottata una politica di acquisti ecocompatibili, la scelta significativa da affrontare consiste nel dove e come inserire i criteri per evitare contrasti con la normativa a tutela della concorrenza, a come darne attuazione anche *ex ante*, per esempio riflettendo sull'esistenza di modi alternativi con i quali soddisfare un medesimo bisogno. In alcuni casi infatti una medesima funzione d'uso può essere soddisfatta da un bene ma anche da un servizio; in tali casi è opportuno soddisfare l'esigenza dematerializzandola; la necessità di produrre documenti può essere soddisfatta anche senza acquistare la proprietà di una fotocopiatrice; nell'organizzazione di meeting la comunicazione dell'invito può avvenire anche on line; il servizio di segreteria telefonica può essere assolto anche da un servizio di posta vocale senza necessità di acquistare l'apposito apparecchio⁴¹ e via di seguito.

³⁸ Capaci di generare una modificazione permanente di un tratto o della struttura del materiale genetico di un organismo.

³⁹ Alcune sostanze nocive come metalli pesanti, sostanze clorurate, (mercurio, diossina, ddt) non sono in grado di essere processate dagli organismi viventi, pertanto sono soggette ad accumulo sia all'interno del singolo organismo sia attraverso la catena alimentare. Le conseguenze più gravi di tali sostanze si riscontrano anche nell'uomo.

⁴⁰ Esso genera, a propria volta, un surriscaldamento globale dell'atmosfera terrestre da cui consegue uno sconvolgimento climatico che modifica gli equilibri dell'ecosistema e genera negativi riflessi in termini di salute umana, sia a causa di eventuali ondate di calore letali, sia a causa della siccità o per il conseguente fenomeno dell'evaporazione dell'acqua più intensa, che immette più energia nell'atmosfera che tempeste, tornadi, uragani più violenti e frequenti e rischiosi per le vite umane, inoltre crea condizioni per le quali è più facile la trasmissione di alcune malattie infettive. Inoltre questo rischio è incrementale nel tempo, fino ad ipotizzarsi che lo sconvolgimento dell'equilibrio bioclimatico potrebbe rendersi totalmente incompatibile con la vita umana.

⁴¹ Vi sono ditte fornitrici che offrono, tramite contratti che sono una commistione di affitto e di leasing, la possibilità di produrre i documenti della qualità e quantità desiderata dal cliente. Al cliente spetta il pagamento di una cifra mensile commisurata alle sue esigenze di stampa; alla ditta la fornitura, oltre che delle macchine, anche dell'assistenza e della manutenzione, in modo che i documenti possano essere prodotti dal cliente. La ditta proprietaria delle macchine ha in queste e soprattutto nella loro efficienza il suo capitale primario. Pertanto si organizza disponendo di una rete di assistenza capillare che ritiri, sostituisca e ristrutturi le macchine quando qualcuna di queste è troppo malandata o superata da modelli più efficienti. Ciò è possibile se le macchine sono progettate e costruite per durare a lungo. Inoltre



5.4 Schema riassuntivo

il flusso il processo di acquisto e i relativi fattori chiave per un acquisto ecologico di successo può essere per comodità riassunto nel seguente schema di flusso

Lo schema permette di riassumere e individuare le opzioni e le considerazioni alla base di un capitolato "verde", che ne determinano le possibilità di successo ossia di effettivo riscontro rispetto al mercato e alle esigenze del committente.

certe parti, che sono universali nelle macchine che stampano, come per esempio i meccanismi di scorrimento della carta, possono passare da una fotocopiatrice ormai troppo malridotta ad un fax che ne ha bisogno. La produzione è chiaramente minore, ma i guadagni non derivano dalla produzione di macchine, ma dagli affitti pagati per la produzione di documenti. Per incrementare il profitto la ditta dovrà necessariamente ridurre il consumo di risorse e i costi di smaltimento di rifiuti. E, in tal caso, più elevata sarà la percentuale che può essere riutilizzata, minore sarà il bisogno di materie prime e minore la quantità di rifiuti da smaltire. Un uso efficiente delle risorse può stimolare dunque anche nuove opportunità commerciali. Nell'organizzazione dei meeting, per esempio, si potrebbero spedire inviti on-line invece che cartacei, scegliere un luogo facilmente accessibile da tutti i partecipanti, gestione ecoefficiente nella gestione delle sale.



PROCESSO DI ACQUISTO			VARIABILI	FATTORI CHIAVE PER IL GPP
FASE 0	Identificazione dell'esigenza	→	- Comprare - Non comprare	Individuazione della funzione d'uso anche in chiave ambientale
FASE 1	Oggetto dell'acquisto ("cosa comprare")		- Bene - Servizio	
FASE 2	Caratteristiche richieste ("requisiti desiderati")	→	- Qualità - Performance - Ridotto impatto ambientale lungo il ciclo di vita -	Conoscenza dei criteri ecologici; Gerarchia di impatti ambientali; Specificità ed esigenze locali
FASE 3	Budget ("Quantitativi richiesti")	→ →	- Sopra la soglia UE - Sotto la soglia UE	
FASE 4	Mercato di riferimento ("Dove comprare")		- Locale - Nazionale - Internazionale	Analisi di mercato: possibilità di trovare i criteri ambientali desiderati presso un n° sufficiente di offerenti
FASE 5	Procedura di acquisto ("che tipo di trattativa")	→ →	- aperta - negoziata - diretta	Variazione della discrezionalità nella scelta dei fornitori e nella trattativa
FASE 6	Modalità di aggiudicazione ("Criteri di scelta dell'offerta")	→	- Prezzo "più basso" - Offerta economicamente più vantaggiosa	
FASE 7	Architettura del capitolato ("Modalità con cui formulo le richieste")	→	- specifiche tecniche - capacità del candidato - modalità di esecuzione (per i servizi) - varianti	le modalità di aggiudicazione e di costruzione del capitolato determinano: - la possibilità di inserire i requisiti ambientali senza ledere la concorrenza - ottenere offerte contenenti i requisiti ambientali desiderati e rispondenti alle proprie esigenze

5.5 Le principali difficoltà e gli ostacoli da superare in un ente per attuare strategie di GPP

E' possibile delineare alcune delle difficoltà e delle barriere più comuni che ostacolano l'implementazione di una strategia di GPP all'interno di un ente.

Si tratta di aspetti che possono manifestarsi sia a monte, ossia al momento dell'avvio di un'iniziativa GPP, sia nel corso dell'applicazione di strategia GPP all'interno degli enti.

La maggior parte di queste difficoltà sono comuni a enti nazionali e stranieri, ma naturalmente le differenze di contesto e di organizzazione interna possono farne variare il peso e l'importanza.



Tali osservazioni permettono di tracciare qualche considerazione su come potrebbe configurarsi una strategia di GPP di successo all'interno di un ente.

Si rimanda al Database delle esperienze GPP in allegato per i riferimenti agli enti riportati nel testo.

Decentralizzazione e frammentazione delle scelte di acquisto

Le modalità con cui sono organizzati gli approvvigionamenti all'interno delle Pubbliche Amministrazioni costituiscono uno tra i principali ostacoli che rallentano o limitano la possibilità di avviare iniziative di GPP.

Esse possono essere ricondotte alla decentralizzazione funzionale, ossia al fatto che la o le funzioni acquisti all'interno dell'ente hanno ruoli, responsabilità e sensibilità differenti rispetto alle funzioni dedicate ai temi dello sviluppo sostenibile e dell'ambiente, che sono in molti casi le proponenti di strategie di GPP. Il personale addetto agli acquisti può essere difficile da coinvolgere e da sensibilizzare avendo priorità differenti e essendo abituato a operare scelte secondo criteri spesso consolidati negli anni.

Le esperienze di GPP di maggiore successo e che si sono affermate nel tempo hanno visto il pieno coinvolgimento sia dell'economato / ufficio acquisti che del settore ambientale (es Comune di Ferrara); in altri casi sono stati attivati sin dall'inizio gruppi di lavoro "trasversali" con la partecipazione di rappresentanti dei diversi settori coinvolti nel GPP (es. Comune di Pori in Finlandia), proprio allo scopo di costruire tra le diverse funzioni coinvolte un linguaggio comune e obiettivi condivisi.

La decentralizzazione costituisce un ostacolo anche in un altro senso che potremo definire operativo ossia il fatto che spesso l'approvvigionamento sia organizzato all'interno di ciascun settore dell'Amministrazione, con un ufficio acquisti ad hoc dotato di autonomia di spesa, che opera in maniera autonoma rispetto agli altri settori.

In questo caso la decentralizzazione ostacola l'applicazione di criteri ecologici uniformi e condivisi da parte dell'intero ente.

Per questo tra le esperienze di maggior successo in termini di volumi di spesa coinvolti nel GPP possono essere annoverate quelle in cui si è operata una centralizzazione per lo meno delle direttive di acquisto, ossia dei criteri cui i singoli settori devono attenersi. In alcuni casi ciò equivale alla predisposizione di capitolati "quadro" da adottare da parte dei diversi settori o enti (es Provincia di Voralberg). In altri invece la centralizzazione è stata realizzata a tutti gli effetti costituendo un unico ufficio acquisti interno all'ente, anche quando questo è molto grande e/o demandando ad agenzie o enti esterni gli approvvigionamenti, laddove questi enti su esplicito sollecito dei committenti o per propria politica interna abbiano integrato criteri ecologici nelle proprie attività di selezione di fornitori e prodotti (es Servizio Sanitario Nazionale britannico - NHS, Comune di Leicester).

La frammentazione delle responsabilità all'interno dell'ente implica anche altre problematiche che limitano la piena applicazione di strategie GPP, legate al fatto che gli utilizzatori dei prodotti sono diversi dai compratori e che spesso manchino i flussi informativi in un senso e nell'altro che permettano all'ufficio acquisti di tenere in considerazione le esigenze e le proposte anche di tipo ambientale degli utilizzatori dei prodotti e dei fruitori dei servizi e di avere informazioni di ritorno al momento dell'acquisto di beni e servizi con caratteristiche ecologiche.

La mancanza di informazioni sui prodotti verdi e sui criteri ecologici

Non è quasi mai facile distinguere con sufficiente certezza un bene o servizio "ecologico" da uno che non lo sia.



Probabilmente la mancanza di informazione costituisce il primo ostacolo da superare per un ente che si appresta ad introdurre strategie di GPP, ma è un problema anche per enti che estendono le pratiche di GPP a gruppi di prodotti e servizi sempre più vari e complessi, sui quali è più difficile trovare informazioni.

Per questo sono numerose le iniziative, soprattutto a livello di istituzioni nazionali o di raggruppamenti di enti, volte a fornire fonti informative di facile accesso per gli enti che intraprendono il GPP. Tale sforzo risulta spesso in siti internet e in linee guida; quanto più l'informazione sia tarata sulle singole situazioni ed esigenze di un contesto regionale o nazionale tanto più sarà di facile applicazione per gli enti, che saranno sicuri di poter avere un riscontro dei criteri ecologici richiesti sul proprio mercato di riferimento (es. sito tedesco Ecoprocurement.info, linee guida Danesi).

Al contrario, iniziative di informazione di tipo internazionale, pur mantenendo la loro validità come punto di riferimento, possono rivelarsi all'atto pratico poco operative (es sito della Commissione Europea). Ciò non toglie la loro validità come esempio e stimolo per le istituzioni sul territorio a intraprendere iniziative informative ad hoc.

Un discorso a parte vale per i siti della Commissione Europea dedicati all'informativa su Ecolabel ed EMAS, strumenti diffusi su tutto il territorio dell'UE e garantiti ufficialmente. Tali siti consentono di visualizzare con immediatezza i produttori e i distributori presenti nei vari paesi che abbiano ottenuto per i propri prodotti il marchio di qualità ambientale o il riconoscimento della propria gestione ambientale e quindi consentono agli enti approvvigionatori di farsi un'idea su come includere nei propri acquisti i relativi beni e servizi.

Anche le etichette di Tipo II (Autodichiarazioni) e di Tipo III (Dichiarazioni Ambientali di Prodotto) hanno la funzione di informare i consumatori sugli impatti ambientali. Ma bisogna considerare che l'utilità di questi strumenti è direttamente proporzionale al grado di diffusione che conquistano nel mercato: in particolare per quanto riguarda le Dichiarazioni Ambientali di Prodotto – EPD, il vero valore aggiunto rispetto alla disponibilità di informazioni ambientali risiede nella possibilità di raffronto tra le performance ambientali conseguite da un numero consistente di prodotti appartenenti alla medesima categoria merceologica.

La mancanza di disponibilità di offerta di prodotti ecologici

La mancanza sul lato dell'offerta di prodotti e servizi ecologici costituisce un altro importante ostacolo che rischia, se non affrontato correttamente, di far fallire sul nascere iniziative di GPP negli enti.

E' opportuno quindi verificare preventivamente con i propri fornitori di fiducia la possibilità di soddisfare la domanda di prodotti e servizi ecologici. In molti casi di successo i fornitori sono stati coinvolti all'interno di gruppi di lavoro sul GPP organizzati dagli enti o nelle attività di formazione e consultazione organizzate dall'ente stesso (es Comune di Angers, Comune di Copenhagen). Ciò permette di offrire un'informazione preventiva sulla direzione verso cui stanno andando i criteri di scelta degli approvvigionamenti, consentendo ai fornitori di prepararsi per tempo a rispondere a capitolati tecnici e richieste di offerta sempre più restrittive sul piano dei criteri ecologici.

L'insicurezza sui regolamenti e sulla legislazione in vigore sugli appalti pubblici

La mancanza di informazioni sulla possibilità di integrare criteri ecologici nelle richieste d'offerta e nei bandi di gara continua ad essere un ostacolo molto sentito dagli uffici acquisti degli enti, abituati a confrontarsi con i problemi della garanzia della concorrenza e della non discriminazione nei confronti dei fornitori. Nonostante gli sforzi compiuti dalla Commissione Europea negli ultimi anni volti a chiarire le ambiguità che certamente esistono ed esistevano



sull'integrazione di criteri ecologici negli acquisti, nella maggior parte dei casi gli enti, specie se piccoli, non ne sono al corrente.

Sussiste quindi molta diffidenza e timore di ripercussioni negative (contestazioni e cause) nel momento in cui si chiede di integrare requisiti ecologici negli approvvigionamenti.

A tale proposito la formazione iniziale del personale dell'ufficio acquisti risulta determinante, ed è una tra le prime attività che sono state realizzate presso molti degli enti che hanno intrapreso il GPP.

In alcuni paesi la normativa nazionale sugli acquisti ha contribuito a chiarire tali perplessità, facendo proprie le indicazioni della giurisprudenza comunitaria o adottando autonomamente regole incentivanti l'acquisto di beni e servizi ecologici (valide per gli acquisti sotto soglia comunitaria).

La mancanza di sostegno politico

Le esperienze di maggior successo e consolidamento vantano alle spalle un deciso sostegno politico ed istituzionale.

A livello di contesto esterno all'ente si tratta delle direttive e delle iniziative nazionali sugli acquisti sostenibili (per esempio il Programma Green net danese che ha dato impulso alle iniziative più avanzate in Europa per volume di acquisti e consolidamento della strategia GPP, tra cui quella della città di Kolding).

A livello di contesto interno all'ente si tratta delle direttive fornite dall'amministrazione stessa, che ha assunto il GPP come propria politica di intervento sui temi ambientali, talora all'interno dei programmi di Agenda 21 Locale (es. Comune di Barcellona, Cantone di Ginevra), dei programmi legati alla certificazione ambientale (es. Comune di Leicester, registrato EMAS) o semplicemente dei piani di intervento generali.

Pregiudizi su prezzo e qualità dei prodotti e servizi ecologici

Tali pregiudizi sono spesso ancora presenti tra i singoli consumatori e frutto talvolta di esperienze passate di confronto tra i primi prodotti "ecologici" comparsi sul mercato e i prodotti "ordinari".

Com'è noto si tratta di una pregiudiziale che non ha oggi fondamento. A partire dall'Ecolabel e da tutti i principali marchi ecologici di Tipo I (verificati da parti terze e con criteri ecologici garantiti) ormai le prestazioni complessive sono garantite e spesso superiori alle prestazioni della media dei prodotti presenti sul mercato.

Inoltre il prezzo, a parte alcune eccezioni (come il caso di alcuni prodotti alimentari biologici) risulta allineato alla media del mercato. Va tenuto anche presente che nel confronto tra i prezzi occorre considerare l'intero ciclo di vita del prodotto o servizio; se ad esempio un apparecchio elettrico a basso consumo costa di più al momento dell'acquisto è probabile che in poco tempo il risparmio raggiunto permetta di colmare il gap di prezzo iniziale e spesso di recuperarlo rendendone più conveniente l'acquisto.



6. Esperienze di GPP in Italia e nel mondo

Negli ultimi 15 anni diversi enti pubblici hanno cominciato a realizzare esperienze di acquisto "ecologico", con modalità e livelli di attuazione differenziati, pur in assenza di un quadro di riferimento normativo organico sulla materia.

Nel seguito si elencano le principali esperienze ed iniziative in tema di GPP a livello internazionale e nazionale.

La descrizione completa è presente all'interno del documento "Database Esperienze GPP" allegato al presente Rapporto, in cui sono riportate le seguenti informazioni: Promotore – Tipo di Iniziativa – Soggetti coinvolti – Data – Descrizione – Prodotti / Servizi – Referenti – Fonti informative.

6.1 Le esperienze internazionali

In alcuni paesi pratiche di acquisto verde sono state attivate già a partire dagli anni '80. Si tratta di esperienze il cui numero è cresciuto e continua a crescere negli ultimi anni, anche grazie ad un quadro normativo sempre più favorevole e a indirizzi di politica comunitaria e internazionale che incoraggiano l'adozione di strategie di GPP.

Parallelamente, diversi organismi internazionali si sono interessati del tema del GPP, avviando attività di studio, divulgazione, costituzione di network e promozione di campagne informative.

Nel seguito si elencano i principali soggetti attivatisi sul tema del GPP, le cui iniziative sono descritte analiticamente nel Database.

Organismi e istituzioni sopranazionali:

- Commissione Europea, OCSE, ICLEI

Amministrazioni nazionali:

- Austria, Olanda, Regno Unito, Svizzera, Germania, Belgio, National Health Service - NHS (UK), Danimarca, Giappone, Canada, EPA (USA Environmental Protection Agency)

Amministrazioni Locali:

- Comune di Barcellona, Comune di Ginevra, Cantone di Ginevra, Comune di Vienna, Comune di Lille, Comune di Angers, Comune di Copenhagen, Comune di Pori (Finlandia), Comune di Kolding (Danimarca), Comune di Leicester (UK), Consorzio di acquisto ESPO (Eastern Shires Purchasing Organisation - UK), Comune di San Francisco, Comune di Goteborg, Comune di Malmo, Provincia di Voralberg (Austria), Comune di Alkmaar (Olanda), Comune di Dunkerque (Francia)

6.2 Le esperienze nazionali

Ad eccezione di qualche esperienza "pioniera", progetti strutturati di GPP in Italia si sono sviluppati a partire dal 2000.

Va ricordato che proprio nel 2000 un'iniziativa di ANPA diede impulso al tema a livello nazionale, con la pubblicazione di linee guida per l'applicazione del GPP per i seguenti gruppi di prodotto: trasporti, attrezzature per ufficio, indumenti arredi e carta. L'iniziativa ANPA è stata bloccata nella fase di promozione, all'inizio del 2001.



Nel seguito si elencano i soggetti e le organizzazioni che hanno intrapreso attività nel campo del GPP a livello nazionale, riportate analiticamente nel database:

Organismi e istituzioni nazionali:

- ANPA, CONSIP, Ministero dell'Ambiente

Rete ARPA/APPA:

- ARPA Lazio, ARPA Piemonte, ARPA Toscana

Amministrazioni regionali:

- Regione Toscana

Amministrazioni provinciali:

- Provincia di Bologna (più diversi comuni della Provincia aderenti ad A21), Provincia di Bolzano, Provincia di Cremona (più diversi comuni della provincia ed altri enti aderenti al Progetto GPP Net), Provincia di Ferrara, Provincia di Genova, Provincia di Lecco, Provincia di Roma, Provincia di Torino (più diversi comuni della provincia ed altri enti aderenti al Progetto APE)

Amministrazioni comunali

- Comune di Empoli, Comune di Ferrara, Comune di Grugliasco, Comuni di Reggio Emilia e di Cavriago, Comune di Torino

Altri soggetti:

COREPLA, Federambiente, Macroscopio, TOROC



7. Esempi di capitolati adottati da enti locali italiani

Nel seguito si presentano alcuni esempi di capitolati adottati da enti locali italiani, suddivisi per categoria di prodotto/servizio, allo scopo di individuare i criteri ecologici prescelti e le modalità di inserimento degli stessi all'interno dei bandi.

Sono riportati anche alcuni esempi presenti all'interno di manuali e linee guida sul GPP.

Gli esempi sono preceduti da commenti generali che richiamano le eventuali normative pertinenti gli acquisti verdi o l'esistenza di marchi ecologici di riferimento.

7.1 Arredi

Premessa

Sugli arredi, in particolare per quanto riguarda il legno, esistono numerose iniziative a livello internazionale volte a cercare di limitarne gli impatti ambientali sia nelle fasi di approvvigionamento di materie prime che di uso e smaltimento.

Da qualche anno è in discussione anche la proposta di criteri dell'Ecolabel Europeo, respinta il 10 Dicembre 2003 dal Regulatory Committee. Sono inoltre attive diverse iniziative private, in particolare sulla certificazione della provenienza del legno.

L'identificazione di requisiti ecologici viene quindi agevolata dalle suddette iniziative, benché non vi siano al momento veri e propri indirizzi normativi su tale gruppo di prodotti né a livello nazionale che internazionale.

Esempi

- ARPA Piemonte

ARPA Piemonte ha indetto un bando per la fornitura e posa in opera di arredi tecnici e attrezzature da laboratorio, suddivisi in lotti distinti, destinati ai Laboratori dei diversi Dipartimenti Piemontesi.

Il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, così articolata:

- Prezzo: max 60 punti
- Qualità: max 40 punti

Le caratteristiche ambientali sono state introdotte all'interno dei criteri di aggiudicazione dell'appalto, e in particolare: all'interno del criterio qualità è stata prevista l'assegnazione di max 10 punti "in relazione alle misure di riduzione dell'impatto ambientale della fornitura proposta come da esempi sottorichiamati":

- Prodotti e materiali che evitano e limitano le emissioni di formaldeide migliorative rispetto ai parametri e alle normative riportate nell'allegato "Prescrizioni e caratteristiche tecniche";
- Prodotti che utilizzano legno proveniente da foreste gestite in modo sostenibile (per esempio con certificazione FSC- Forest Stewardship Council);
- Indicazioni sulle modalità per ordinare dei pezzi nuovi e su dove ci si possa procurare i pezzi di ricambio dopo che il prodotto sia uscito di produzione;



- Possibilità di togliere e lavare separatamente eventuali parti in tessuto;
- Informazioni e istruzioni sulle corrette modalità di smaltimento del prodotto;
- Prodotti studiati al fine di minimizzare i consumi idrici ed energetici.

Inoltre, "con l'obiettivo di promuovere l'acquisto di prodotti ecologici quali strumenti di politica ambientale basata sul concetto di prevenzione dell'inquinamento", l'aggiudicatrice "privilegerà a parità di punteggio (qualità/prezzo) la Ditta che proponga prodotti a cui sia stata attribuita l'etichetta ecologica della Comunità europea od altra etichetta ecologica a livello nazionale o che aderisca ad un sistema di gestione ambientale".

- Regione Toscana

La Regione Toscana ha redatto un bando per l'acquisto di arredi destinati alla sede del Consiglio Regionale in cui ha richiesto il possesso della certificazione FSC (nell'ambito del Progetto APE).

- Comune di Ferrara

Il Comune ha acquistato arredi di seconda mano da una società in fase di trasloco.

- Provincia di Bologna

Nell'ambito del Progetto Agenda 21 e in particolare del "focus trasversale acquisti verdi", la Provincia insieme ad altri enti sta predisponendo un bando pilota per l'acquisto di arredi scolastici e per uffici.

Nel seguito si riportano i criteri di valutazione proposti, che fanno riferimento ad un appalto con il criterio dell'offerta economicamente vantaggiosa:

caratteristiche ambientali del prodotto	max punti 20
a) marchi ecologici di prodotto (Ecolabel nazionali, Dichiarazione ambientale di prodotto ISO 14021)	20 punti non sommabili con i successivi da b) ad f)
b) marchi ecologici su componenti di prodotto (ecolabel nazionali, Dichiarazione ambientale di prodotto ISO 14021, Certificazione ecologica per il legno e derivati FSC)	Da 1 a 18 punti secondo la rilevanza del componente non sommabili con i successivi da c) ad f)
c) prodotti con materiali riciclati (oltre ai pannelli in truciolare già definiti nel capitolato tecnico) da documentare con certificazioni, schede tecniche o altra documentazione equivalente	Da 1 a 4,5 punti
d) Prodotti progettati in modo che un abituale utilizzatore possa facilmente cambiare parti rotte o danneggiate; abbiano pezzi di ricambio che siano disponibili per almeno cinque anni dopo la fine della produzione	Da 1 a 4,5 punti
e) prodotti con materiali riciclabili, da documentare con certificazioni, schede tecniche o altra documentazione equivalente e siano corredati da un manuale d'istruzioni contenente tutte le informazioni sullo smontaggio e il riciclaggio delle parti	Da 1 a 4,5 punti
f) utilizzi vernici contenenti metalli pesanti con concentrazioni inferiori a 90 ppm per il Pb, 25 per l'As, 75 per il Cd, 60 per l'Sb, 500 per il Ba, 60 per il Cr, 60 per l'Hg, 500 per il Se.	Da 1 a 4,5 punti
g) Gli imballaggi sono opportunamente progettati ai fini della riduzione dei materiali e la massimizzazione della riusabilità/riciclabilità	1 punto



profilo ambientale dell'impresa	max punti 13
h) marchi ecologici di processo propri o dei fornitori dei prodotti offerti (certificazioni EMAS)	13 punti non sommabili con i successivi
i) marchi ecologici di processo propri o dei fornitori dei prodotti offerti (certificazioni ISO 14001) o pari requisiti documentati da parte di enti terzi	10 punti non sommabili con i successivi
l) bilancio ambientale aziendale	4 punti
m) interventi documentati di miglioramenti ambientali o energetici dell'azienda (quali interventi di introduzione di "tecnologie pulite" o di risparmio energetico finanziati con bandi pubblici o altrimenti documentati)	Da 2 a 4 punti a seconda dell'entità dell'intervento
profilo sociale dell'impresa	Max 2 punti
n) certificazione sociale SA 8000 o AA 1000 propria o dei fornitori dei prodotti offerti	2 punti non sommabili con i successivi
o) bilancio sociale di impresa	1 punto

7.2 Servizi di pulizia

Premessa

Non esistono iniziative o riferimenti a livello normativo che dettino prescrizioni o requisiti di carattere ambientale per i servizi di pulizia; possono essere utilizzati come riferimenti i criteri contenuti nelle decisioni Ecolabel relative ai prodotti detergenti.

Esempi

- Comune di Ferrara

Nel Capitolato Speciale d'Appalto per il servizio di pulizia e sanificazione dei locali di pertinenza dell'Amministrazione comunale, sono stati introdotti tra i requisiti riguardanti i prodotti di consumo e le attrezzature alcune specifiche relative a considerazioni di carattere ambientale ed in particolare:

"Tutti i prodotti chimici impiegati devono essere rispondenti alle normative di legge vigenti, con particolare riferimento alla biodegradabilità, contenuto di fosforo, dosaggi ed avvertenze di pericolosità, e corredati delle relative Schede Tecniche e Schede di Sicurezza, delle quali la ditta dovrà trasmetterne copia all'Amministrazione comunale."

"Non è ammesso all'interno dei locali soggetti al servizio di pulizia e sanificazione l'impiego di alcool, ammoniaca, ipoclorito, acidi forti (cloridrico e nitrico) ed altri prodotti che possono corrodere superfici ed apparecchiature".

"L'Amministrazione si riserva la facoltà di sottoporre ad analisi tecniche di laboratorio, presso centri specializzati, campioni dei prodotti chimici utilizzati e delle soluzioni pronte all'uso, in modo da verificare le caratteristiche dei prodotti e la corretta percentuale di dosaggi e soluzioni."

- Provincia di Cremona

La gara che sta espletando la provincia di Cremona per il servizio di pulizia da rendersi nel triennio 2005/2007 è stata attribuita con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, prendendo come elementi per l'attribuzione dei punteggi incrementali il prezzo più basso e il



monte ore più elevato offerti. Le prescrizioni di tipo ambientale sono state inserite direttamente nelle condizioni di esecuzione del servizio, in particolare:

circa le risorse impiegate

- limitare allo stretto necessario il consumo di energia e acqua

circa i prodotti utilizzati:

- produzione obbligatoria delle schede tecniche dei prodotti utilizzati contenenti anche indicazione di eventuale possesso dei marchi ambientali;
- Il contenuto di fosforo deve essere <0,29 g/unità funzionale e di fosfonati <0,02g/unità funzionale;
- i tensioattivi debbono essere obbligatoriamente biodegradabili;
- i prodotti utilizzati non debbono essere costituiti da sostanze tossiche o pericolose;
- deve essere indicata la presenza di profumazioni;
- i prodotti non possono appartenere alla categoria R42 o R43 (Direttiva 1999/45/CE);
- vietato l'uso di determinati prodotti tossici e corrosivi (ammoniaca, alcool denaturato...);
- l'impresa appaltatrice è obbligata ad utilizzare prodotti ecologici che arrechino danni all'ambiente nella minore misura possibile.

circa il packaging dei prodotti:

- non è autorizzato l'uso di prodotti imballati a spray contenenti gas propellenti; i contenitori debbono poter essere riutilizzati circa 20 volte se di metallo o plastica; circa 10 se di cartone; si chiede di rendere evidenti nell'imballaggio anche informazioni sull'eventuale marchio ecologico;

La violazione di quanto sopra è inserita fra le cause di risoluzione del contratto. Ancora fra le condizioni di esecuzione risulta menzionato l'obbligo di trasportare presso i centri di raccolta differenziata la carta di grossa pezzatura.

- Provincia di Roma

La Provincia di Roma ha pubblicato nel 2004 un capitolato relativo ai servizi di pulizia nel quale sono stati inseriti i seguenti criteri ambientali:

- possesso di una certificazione ambientale EMAS o ISO 14001;
- svolgimento dell'attività di pulizia con l'utilizzo di percentuali significative di prodotti non contenenti determinate sostanze tossiche e nocive.

7.3 Mense scolastiche

Premessa

La legge 488 del 23 dicembre 1999 (finanziaria 2000) all'art. 59 ha introdotto l'obbligo per le mense comunali di effettuare la procedura di gara con il metodo del rapporto qualità / prezzo ("offerta economicamente più vantaggiosa"), dando la preferenza alla qualità del prodotto soprattutto sotto l'aspetto del biologico.

In particolare, le istituzioni pubbliche che gestiscono mense scolastiche e ospedaliere devono prevedere nelle diete l'utilizzo di prodotti biologici, tipici, tradizionali nonché quelli a denominazione protetta e i relativi appalti devono essere aggiudicati con il criterio dell'offerta



economicamente più vantaggiosa attribuendo valore preminente all'elemento relativo alla qualità dei prodotti agricoli offerti.

Diversi enti hanno anticipato e ampliato nel tempo tale disposizione normativa, a partire dal Comune di Ferrara, che ha attivato bandi sul biologico nelle mense scolastiche sin dal 1994.

Altri enti hanno affrontato il tema del GPP per le mense scolastiche occupandosi invece di altre problematiche, quali quella dei rifiuti generati e quindi dell'alternativa nell'uso di stoviglie usa e getta o meno; è il caso della Provincia di Torino.

Esempi

- Comune di Ferrara

Il Comune di Ferrara ha intrapreso una politica di acquisto basata sul biologico per le mense scolastiche sin dal 1994 (vedi database GPP).

Nel 2003 ha indetto una gara per la refezione scolastica nelle scuole dell'obbligo prevedendo il criterio di aggiudicazione della "offerta economicamente più vantaggiosa" in base al seguente punteggio:

- Prezzo: 49 punti
- Qualità: 51 punti così ripartiti:
 - qualità del servizio: 31 punti
 - qualità dei prodotti: 15 punti
 - certificazione di qualità: 5 punti

La qualità dei prodotti viene valutata anche in base all'ampliamento più significativo della gamma dei prodotti biologici rispetto a quanto previsto dalle specifiche tecniche (dove si richiede la certificazione biologica per pane, pasta, (tutti i tipi) riso, orzo perlato, legumi secchi, pomodori pelati, passata di pomodoro, farina, confetture, camomilla, succo di frutta, carne bovina, la certificazione biologica o a lotta integrata per patate, carote, insalata, mele golden, banane produzione agricola a basso impatto ambientale e prodotti ortofrutticoli tipici convenzionali.

- Provincia di Torino

La Provincia di Torino ha realizzato uno studio sui rifiuti prodotti dai servizi di mensa, allo scopo di valutare l'opzione di fornitura di materiale usa e getta o riutilizzabile per piatti e stoviglie.

7.4 Nolo fotocopiatrici

Premessa

Diverse amministrazioni e la stessa CONSIP stanno passando dall'opzione di acquisto di macchinari per ufficio all'opzione dell'acquisto del servizio full service, che include la fornitura delle macchine e la loro manutenzione e sostituzione in capo allo stesso soggetto.

Si tratta quindi di una esemplificazione del punto di partenza di una politica di GPP, che dovrebbe basarsi sull'effettiva individuazione dei fabbisogni dell'ente e dalla scelta delle modalità con le quali soddisfarli.

Dal punto di vista ambientale tale opzione dovrebbe agevolare una maggiore efficienza dell'uso delle macchine in quanto aumenta le possibilità per l'ente di avere a disposizione i modelli



migliori e più avanzati sotto il profilo delle prestazioni e integra l'interesse del soggetto responsabile ad una corretta manutenzione delle stesse, onde ridurre al minimo le sostituzioni e i guasti.

Esempi

- Comune di Ferrara

Il Comune di Ferrara ha privilegiato sin dal 1999 il noleggio rispetto all'acquisto in proprietà per quanto riguarda le fotocopiatrici.

Il bando del 2002 ha previsto tutto il parco fotocopiatrici a noleggio, secondo il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso.

Il capitolato ha previsto tra le specifiche tecniche minime:

- la stampa di carta riciclata
- specifiche di consumi energetici (assorbimento $\leq 2\text{kW}$)

Inoltre le apparecchiature, oltre al rispetto di tutte le normative, devono dimostrare il possesso di uno dei marchi di certificazione riconosciuti da tutti i paesi dell'Unione Europea e devono presentare la scheda tecnica di sicurezza relativa a: emissione di ozono, emissione di polveri, emissione di calore, livello di rumore.

7.5 Carta per ufficio

Premessa

Il Decreto Ronchi 22/97 aveva originariamente previsto all'art 19 comma 4 che le Regioni emanassero norme affinché gli uffici pubblici coprano il fabbisogno annuale di carta riciclata pari almeno al 40% del fabbisogno stesso.

Tale comma è stato sostituito dall'art 52 comma 56 della Legge 448 del 2001, che ha disposto che le amministrazioni pubbliche coprano il proprio fabbisogno annuale di manufatti e di beni con una quota pari al 30% ottenuta da materiale riciclato.

Diverse Regioni hanno comunque provveduto ad emanare disposizioni circa l'approvvigionamento di carta riciclata negli uffici pubblici, tra cui la Toscana.

Esempi

- Comune di Ferrara

Il capitolato tecnico per la fornitura di carta per ufficio all'Amministrazione prevede il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso.

Il quantitativo della fornitura richiesta è per il 60% in carta vergine e per il 40% in carta riciclata al 100%. Il bando specifica che la carta riciclata dovrebbe possedere il marchio europeo o comunque soddisfarne i criteri ambientali richiesti; in questo si rileva un'imprecisione in quanto l'Ecolabel Europeo non richiede specifiche sulla provenienza delle fibre, né stabilisce alcuna percentuale di composizione della carta.

- Provincia di Bologna

Nell'ambito del Progetto "Acquisti Verdi" attivato dall'Agenda 21 della Provincia di Bologna, è stato attivato un gruppo di lavoro relativo alla carta e cancelleria.



E' stato predisposto un fac-simile di richiesta d'offerta per fornitura in economia di risme di carta, nel quale si richiedono le seguenti specifiche di carattere ambientale:

- carta naturale di categoria B fabbricata con il 100% di cellulosa vergine, originata da fibre vergini provenienti da boschi a gestione ambientalmente sostenibile di tipo ECF -Elementary Chlorine Free;
- carta riciclata a superficie naturale, fabbricata con il 75% di fibre riciclate e la percentuale rimanente formata da fibre vergini provenienti da boschi a gestione ambientalmente sostenibile

La fornitura è richiesta su base semestrale, specificando i quantitativi medi utilizzati di ciascuna tipologia.

Viene inoltre richiesto di formulare la migliore offerta per ulteriori tipi di carta, rispetto a quelli suindicati, che siano prodotti con certificazioni di qualità ecologica di cui in via non esaustiva si indicano i seguenti marchi:

- Ecolabel
- Blue Angel
- Nordic Environment label

Per una quantità iniziale pari a 5 risme in formato A4.

Va rilevato che queste ultime tipologie di carta, e in particolare quella con l'Ecolabel Europeo, possono soddisfare direttamente le specifiche richieste per i quantitativi preponderanti di risme. (...inoltre non si capisce perché chiedono proprio il 75% di riciclato)

- ARPA Lazio (Manuale operativo)

Nelle linee guida per la realizzazione di un capitolato di gara ARPA Lazio individua i seguenti criteri da inserire nelle specifiche tecniche:

- carta prodotta da fibre provenienti da foreste gestite in maniera sostenibile (come da Decisione 1999/544/CEE) e/o riciclate;
- almeno il 10% delle fibre provenienti da foreste certificate (es. certificazione FSC – Forest Stewardship Council);
- processo di sbianca senza uso di cloro gassoso (ECF – Elementary Chlorine Free).

7.6 Stampa di materiale informativo

Esempi

- ARPA Piemonte

L'agenzia, considerando che l'impiego di prodotti ottenuti da materiale riciclato e la riciclabilità dei prodotti rappresentano elementi di preferibilità ambientale, ha inserito nel capitolato, alcune prescrizioni riguardanti il materiale stampato; si richiede infatti che venga utilizzata carta con almeno il 75% di fibre riciclate, che tutto il materiale stampato sia prodotto impiegando inchiostri che favoriscano il riciclo della carta e di fornire indicazione sul tipo di carta utilizzata che dovrà presentare il possesso di un marchio ecologico piuttosto che la provenienza ambientale e di rendere altre informazioni circa il pregio dal punto di vista ecologico (es. carta riciclata sbiancata senza cloro).



7.7 Trasporto scolastico

Premessa

Il Decreto del Ministero dell'Ambiente del 27 marzo 1998 ha disposto all'art. 5 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 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, secondo una serie di scadenze che prevede al 31 dicembre 2003 la sostituzione nella misura del 50%.

In base a tale disposizione gli enti locali si sono attivati nell'acquisto di veicoli ambientalmente sostenibili per le varie esigenze dell'ente, a partire dal trasporto scolastico.

Esempi

- Comune di Ferrara

Per l'assegnazione del servizio di trasporto scolastico il Comune ha adottato la procedura di pubblico incanto secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con la seguente assegnazione di punteggi:

- prezzo: 60 punti
- qualità: 40 punti di cui 35 in base all'età degli automezzi, adottando una ponderazione prestabilita e 5 in base alla certificazione di qualità.

In particolare è stata data la possibilità alla ditta offerente solo automezzi immatricolati in data successiva al 1.10.96 di acquistare detti mezzi entro 5 mesi dall'aggiudicazione. In tal modo il Comune ha impostato una procedura non discriminatoria che ha dato la possibilità di ottenere un'offerta ambientalmente sostenibile nel rispetto degli altri parametri richiesti, in primo luogo sicurezza e comfort.

- Provincia di Bologna

La Provincia di Bologna ha indetto una gara a trattativa privata per l'assegnazione del servizio di trasporto scolastico, con modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa secondo i seguenti criteri:

- alimentazione dei mezzi: 15 punti;
- vetustà dei mezzi: 15 punti;
- profilo ambientale dell'impresa: 10 punti;
- prezzo: 60 punti.

Nessun parametro ambientale è stato reso obbligatorio, allo scopo di offrire maggiori possibilità di partecipazione alle ditte offerenti.

Le 3 aziende che hanno presentato l'offerta hanno tuttavia ignorato i punteggi aggiuntivi concessi alla variabile ambientale; il servizio appaltato non è stato quindi sostanzialmente differente rispetto a quello degli anni precedenti.

Si è indagato per capire il motivo di questo disinteresse che è risultato riconducibile alla convinzione che trasportare studenti sia rischioso per l'incolumità dei mezzi. Le imprese hanno quindi preferito offrire, per quello specifico servizio, i mezzi più vecchi e quindi meno "ecologici"



Ministero dell'ambiente e della Tutela del Territorio
Direzione generale Salvaguardia Ambientale - Divisione VIII

pur possedendo all'interno del parco mezzi veicoli in grado di soddisfare i criteri di aggiudicazione ambientali.

Alla luce di questa prima esperienza, la Provincia di Bologna ha deciso di inserire i requisiti ambientali tra le specifiche tecniche obbligatorie nel prossimo bando di gara.



8. Conclusioni e proposte per la costruzione di una strategia nazionale di promozione e sviluppo del GPP

Si tracciano nel seguito alcune considerazioni utili alla costruzione di una strategia nazionale di promozione e supporto del GPP; le proposte descritte si basano sia sull'analisi delle esperienze maturate a livello internazionale sia sulle esigenze degli enti locali italiani attivi o interessati all'implementazione di acquisti verdi rilevate nel corso delle attività svolte.

8.1 Quadro normativo e integrazione del GPP con altri strumenti

Come emerge dall'analisi sviluppata nel presente rapporto, una strategia di GPP produce i seguenti vantaggi:

- Riduzione degli impatti ambientali lungo l'intero ciclo di vita (produzione, uso, smaltimento) di beni e servizi acquistati dall'ente pubblico;
- Stimolo all'innovazione ambientale e tecnologica del mercato.

Tali risultati potrebbero avere un notevole impatto qualora il GPP fosse adottato su ampia scala, considerando che la domanda pubblica di beni e servizi muove una media del 17% del PIL dei paesi dell'UE.

Queste motivazioni hanno spinto l'UE a incoraggiare l'integrazione di considerazioni ambientali all'interno degli appalti pubblici di beni, servizi e lavori, tanto da sviluppare, a partire dall'emanazione di documenti interpretativi fino alla revisione delle stesse Direttive sugli appalti pubblici, un contesto normativo favorevole all'uso di criteri ecologici nei bandi di gara pubblici.

Il GPP è una strategia volontaria che difficilmente può trovare spazio all'interno di normative cogenti e uniformi, essendo molteplici i percorsi ed i livelli di attuazione che può avere all'interno degli enti; è evidente tuttavia che la presenza di una volontà politica di supporto e promozione a livello nazionale può fornire un decisivo impulso alla sua diffusione. La scarsa presenza o visibilità delle politiche nazionali contribuisce, infatti, a indebolire la volontà dei soggetti che desiderino attivarsi su strumenti volontari.

Qualsiasi strategia o iniziativa nazionale dovrà tenere conto sia dell'attuale contesto normativo in campo ambientale che delle parallele iniziative di divulgazione e promozione degli altri strumenti volontari di gestione ambientale già presenti sul mercato, che con il GPP si integrano agevolandone le possibilità di successo: i sistemi di etichettatura e certificazione ambientale, le metodologie di analisi e valutazione degli impatti ambientali, le pratiche di ecodesign e di progettazione ambientale. Tali strumenti favoriscono la consapevolezza degli acquirenti pubblici nella scelta degli acquisti e ne facilitano il lavoro mettendo a disposizione i mezzi per identificare i criteri ecologici più idonei per i propri appalti.

Si tratta quindi in primo luogo di favorire e promuovere la diffusione e la reciproca integrazione di tali strumenti nella logica delle Politiche Integrate di Prodotto (IPP).

Per quanto riguarda il contesto normativo nazionale è necessario chiarire i reciproci rapporti del GPP sia rispetto alla normativa sugli appalti pubblici (in particolare per gli acquisti sotto soglia, di competenza nazionale) che ad altri provvedimenti che incidono sugli appalti e sui prodotti e servizi ecologici. In particolare rispetto al DM 203 del 2003 è importante stabilire sinergie e chiarire i rapporti tra l'obbligo del 30% e le strategie volontarie di acquisti verdi.



8.2 Volontà istituzionale

Diversi paesi hanno assunto a livello nazionale iniziative volte ad incoraggiare gli enti pubblici operanti sul proprio territorio ad intraprendere strategie GPP: in questi contesti si sono sviluppate le esperienze più avanzate e innovative di acquisti verdi presso gli enti pubblici statali o decentrati.

Anche in Italia vi sono ormai esperienze significative di GPP portate avanti da enti locali o reti di enti locali. Tali esperienze, che spesso hanno aderito o si sono basate su iniziative e progetti internazionali, tendono oggi a promuoversi come riferimento a livello nazionale per chi voglia seguire questa strada.

In tale realtà il Ministero dell'Ambiente ha assunto un ruolo di promotore e sostenitore di strategie GPP presso le PA, attraverso la diffusione delle informazioni e l'attivazione di momenti di formazione in collaborazione con gli enti locali.

Tale ruolo parte da una presa di posizione ufficiale che si fonda sugli indirizzi europei e l'approfondimento della normativa, per calare a livello nazionale l'esigenza di coinvolgere le PA nel raggiungimento di obiettivi di sostenibilità anche attraverso gli acquisti, delineando una posizione ampia e flessibile, che dia visibilità ad una volontà istituzionale e che supporti gli enti o chi all'interno degli enti si faccia promotore di tali strategie.

Alcuni obiettivi in tema di acquisti ecologici sono presenti nell'ambito di documenti ufficiali nazionali e in particolare nella "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010" (Deliberazione CIPE 57/2002) che individua tra i principali strumenti di protezione dell'ambiente "l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di acquisto da parte della pubblica amministrazione". Inoltre sotto la Presidenza Italiana dell'UE, le Conclusioni del Consiglio Ambiente - 2536ª Sessione, Lussemburgo, 27 ottobre 2003 si occupano di appalti verdi invitando la Commissione e gli stati membri a rafforzare "ulteriormente gli appalti pubblici verdi (GPP) al fine di promuovere una maggiore diffusione di prodotti più "verdi" e di tecnologie più pulite nonché incoraggiare ulteriormente le autorità locali e nazionali a tenere pienamente conto, negli appalti pubblici, degli aspetti ambientali" ecc..

Tuttavia la visibilità e la presa che tali posizioni hanno sul territorio e al di fuori della cerchia degli addetti ai lavori è abbastanza limitata.

La Direzione generale Salvaguardia Ambientale ha, per ovviare a tali problemi portato avanti negli ultimi due anni consistenti iniziative per avere un quadro della situazione conoscitiva e per ampliare il livello di conoscenza della tematica fra gli enti locali. La principale di queste iniziative è stata quella relativa all'invio di un CD informativo a Regioni, Province e a tutti i comuni con oltre 5.000 abitanti. Tali CD, accompagnati da un breve questionario rivolto alle amministrazioni locali, è stato seguito da numerosi seminari condotti a livello locali con l'iniziativa delle Amministrazioni provinciali e le ARPA. Tali iniziative che hanno incontrato il favore di molti enti pubblici italiani, il cui interesse è testimoniato, tra l'altro, sia dai risultati dei questionari pervenuti alla Direzione DSA del MATT da parte degli enti locali che dai diversi contatti e iniziative intraprese nell'ambito del presente lavoro.

Appare utile in questa sede citare brevemente alcuni dati risultanti dai questionari ritornati.

Sono ritornate le risposte di 215 enti, di cui 180 Comuni e 35 Province, rappresentanti rispettivamente l'8% e il 34% degli invii.

La distribuzione geografica delle risposte riflette la diversa sensibilità verso queste tematiche tra aree del paese: commisurando le risposte al numero di enti, la percentuale di risposte provenienti dal nord del paese supera mediamente il 10% per i comuni ed il 50% per quanto riguarda le province.

Conoscenza del GPP negli enti locali



Il GPP è poco conosciuto (ad esempio è meno conosciuto dell'EMAS), trattandosi di uno strumento di più recente applicazione e diffusione nell'ambito delle politiche per lo sviluppo sostenibile: è pressoché assente a livello applicativo nei piccoli comuni (il 54% dichiara di non averne mai sentito parlare) mentre è scarsamente diffuso nei comuni medi dove il 51,9% è a conoscenza del GPP solo a livello generale. Solo presso i comuni con più di 50.000 abitanti si arriva al 27,6% che ne ha una conoscenza applicativa.

Il dato della conoscenza sul GPP è più alto nelle province: tra esse solo l'11% ne è del tutto all'oscuro.

Richieste di supporto da parte degli enti

Sono numerosi gli enti che hanno manifestato l'interesse a ricevere ulteriore supporto da parte del Ministero in merito al GPP: si tratta del 72,4% dei comuni e dell'86% delle province.

Le iniziative intraprese in tema di GPP

Gli enti che di fatto si stanno avviando all'introduzione di criteri ambientali nei bandi o che li hanno già realizzati sono più numerosi di quelli che dichiarano di conoscere il GPP, segno che il miglioramento della qualità ambientale dei prodotti e dei servizi acquistati risulta essere un obiettivo più generale degli enti locali.

I comuni che si sono attivati sul GPP hanno introdotto criteri ambientali per l'acquisto di beni quali: carta, cancelleria, giochi per bambini, apparecchiature elettriche, vestiario, autoveicoli. Il GPP viene anche applicato ai servizi, quali: servizio mensa, pulizia locali, servizio calore, trasporto scolastico e ad alcuni lavori, quali la realizzazione di un asilo nido e di una palestra comunale.

La maggior parte delle province, come meglio riassunto, in un'altra parte di questo documento, ha già introdotto dei criteri ambientali nei capitolati d'acquisto oppure ne sta valutando la possibilità. Per le province le categorie di prodotti sono: fotocopiatrici, carta, inerti per manto stradale, cancelleria, olio e pneumatici per auto, toner, mobili per ufficio, autovetture, apparecchiature elettroniche, vernici per segnalazione orizzontale ed i servizi per cui sono stati redatti dei criteri ecologici sono servizio calore, servizio pulizia, organizzazione di eventi.

8.3 Soggetti da coinvolgere nella strategia GPP nazionale e rispettivi ruoli

I soggetti che possono svolgere un ruolo di supporto alla diffusione del GPP presso gli enti pubblici italiani sono:

- **Ministero dell'Ambiente** con il supporto tecnico dell'**APAT**: riferimento istituzionale, promotore di iniziative, strumenti di supporto tecnico, linee guida per l'individuazione di criteri ecologici e l'inserimento all'interno degli appalti.
- **Ministero dell'Economia / CONSIP**: in quanto organismo di riferimento centrale per gli appalti delle PA e sempre più anche organo di supporto e consulenza tecnica per gli enti pubblici, può essere promotore di iniziative e divulgatore sul territorio.
- **Ministero Attività Produttive**: in quanto organismo di riferimento centrale per favorire la competitività dei prodotti delle aziende Italiane nel mercato.

Nell'individuazione dei criteri ecologici per beni e servizi a livello nazionale dovrebbero essere coinvolte le **rappresentanze di associazioni di categorie industriali**, gli **enti di ricerca** e le **associazioni ambientaliste**. Tali soggetti, oltre a condividere le scelte, possono fornire informazioni in merito alla diffusione e disponibilità di prodotti ecologici e di tecnologie ambientali presenti sul mercato e raccogliere suggerimenti su come stimolare il mercato all'innovazione ambientale attraverso la domanda pubblica.

Di particolare rilevanza strategica per la diffusione del GPP sul territorio è la collaborazione, già avviata, tra MATT e CONSIP, e che deve proseguire sui tre fronti di intervento di seguito indicati:



- convenzioni quadro nazionali: sviluppo di proposte di criteri ecologici da inserire nei capitolati tecnici
- mercato elettronico: proposte di requisiti ambientali che i fornitori presenti sul mercato elettronico devono comunicare a CONSIP;
- comunicazione esterna: attività di divulgazione da realizzarsi attraverso il sito internet CONSIP e nell'ambito di seminari e iniziative pubbliche rivolte alla PA.

Tale collaborazione, al pari delle altre attività portate avanti finora sul tema GPP dal Ministero dell'Ambiente, necessita di un supporto e di un avallo ai più alti vertici istituzionali per poter dare un'impronta decisiva e influire sugli acquisti delle PA e sul loro mercato di riferimento.

8.4 Strumenti da attivare

E' importante mettere in piedi strumenti per la diffusione, la comprensione e il supporto alla realizzazione di strategie GPP presso le Amministrazioni Pubbliche.

Esistono a tale proposito numerose iniziative realizzate nell'ambito di progetti locali e nazionali che si propongono come linee guida, modelli, network per scambi di informazioni ed esperienze.

Anche in questo caso un input di carattere istituzionale potrebbe stimolare e rafforzare iniziative già esistenti e rendere lo strumento più "ufficiale".

Nel seguito si descrivono gli strumenti principali che dovrebbero essere attivati.

Banche dati

La disponibilità di una o più banche dati contenenti criteri ecologici di riferimento per i beni e servizi acquistati dalle PA agevolerebbe in maniera decisiva l'applicazione del GPP all'interno degli enti pubblici. Si tratta di una richiesta che, infatti, gli enti pubblici che si confrontano con il GPP avanzano frequentemente.

Tale banca dati dovrà contenere i criteri ecologici per beni e servizi, allo scopo di agevolare gli enti nell'individuazione dei requisiti da inserire nelle richieste d'offerta o nei bandi di gara. Poiché vi possono essere requisiti più o meno difficili da soddisfare e da trovare sul mercato, la banca dati potrebbe offrire per ciascuna categoria un set di requisiti di base, legati ai principali impatti ambientali di ciascun prodotto/servizio, e quindi una serie di altri requisiti più "stringenti", che l'ente potrà adottare con una maggiore gradualità (per es. inserendoli tra i criteri di aggiudicazione delle offerte economicamente vantaggiose o prevedendo delle varianti). Le fonti informative di riferimento sono i sistemi di etichettatura ecologica, studi e valutazioni del ciclo di vita dei prodotti di carattere ufficiale, normative in corso di predisposizione a livello nazionale e comunitario che incidono sulle caratteristiche ambientali di beni e servizi.

Naturalmente una banca dati nazionale, promossa dal Ministero dell'Ambiente, consentirebbe un riscontro più puntuale rispetto al mercato e al sistema produttivo italiano, andando a focalizzare su criteri ecologici pertinenti le principali problematiche ambientali e in grado di essere soddisfatti da segmenti di mercato crescenti.

Per essere uno strumento utile naturalmente la banca dati dovrebbe essere sempre aggiornata sia rispetto all'evoluzione tecnologica che all'evoluzione del mercato dei beni e servizi ecologici.

Sito internet gestito dal Ministero dell'Ambiente

Il MATT lavorerà per rendere disponibile un sito o di un portale internet cui tutti i soggetti attivi sul GPP possano fare riferimento.



Tale sito dovrebbe contenere tutti gli strumenti e i documenti utili ad orientare le PA all'acquisto verde sia sotto il profilo normativo e metodologico che sotto il profilo dell'informazione di carattere ambientale.

Oltre alla banca dati sopra descritta, il sito può contenere i seguenti documenti informativi:

- Manuali / Linee Guida GPP
- Capitolati esemplificativi di acquisto di beni e servizi ecologici
- Normative nazionali e internazionali
- Notizie e aggiornamenti sulle attività portate avanti a livello nazionale
- Informazioni e studi sulle qualità ecologiche di beni e servizi

Inoltre il sito dovrà proporsi anche come "luogo" di incontro tra chi sperimenta queste iniziative, mettendo a disposizione Forum di discussione ed esperti per rispondere a quesiti in tema di GPP.

Si tratterebbe di uno strumento efficace e dai costi di gestione relativamente bassi.

Manuali / Linee Guida GPP

Nel presente rapporto, al cap. 5, si delinea una metodologia per l'attuazione del GPP all'interno di un ente pubblico. Tale metodologia riprende le Linee Guida europee adattandole e contestualizzandole alla situazione italiana e potrebbe essere una prima traccia, da arricchire con esperienze, chiarimenti metodologici e casi studio via via che si approfondiscono i temi del GPP.

Nessun manuale infatti può considerarsi esaustivo sia in virtù della continua evoluzione della normativa che dei criteri ecologici di beni e servizi presenti sul mercato.

Attività di divulgazione e promozione

I soggetti coinvolti nella strategia nazionale dovrebbero promuovere occasioni di incontro e seminari di studio e approfondimento di tematiche relative agli appalti verdi delle PA.



Bibliografia

Documenti normativi e linee di indirizzo Europee

Libro Verde della Commissione Europea sulla Politica Integrata relativa ai prodotti

Comunicazione della Commissione Europea sulla Politica Integrata di Prodotto: "Sviluppare il "ciclo di vita ambientale"

Conclusioni del Consiglio Ambiente 27 ottobre 2003

Comunicazione Interpretativa 274/2001 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti pubblici"

Rapporti finali realizzati da Ecosistemi per il MATT

Rapporto conclusivo IPP. La Politica Integrata di Prodotto.

Rapporto conclusivo GPP. "Percorso Guidato" Gli acquisti Verdi della Pubblica Amministrazione. Parte 1° e Parte 2°.

La certificazione ISO 14001 nella Pubblica Amministrazione.

La Registrazione EMAS delle Pubbliche Amministrazioni.

Monitoraggio ed analisi comparata dell'applicazione di EMAS ad enti territoriali.

Dal Libro Verde alla COM IPP 302/03: lettura critica del percorso partecipato ed esame del ruolo degli stakeholders nell'analisi delle risposte al Libro Verde.

Pubblicazioni su appalti pubblici e GPP

Ambiente Italia, "Potenzialità di minimizzazione di alcuni flussi critici", Rapporto elaborato per conto di ARR.

Ambiente Italia, "Il Green Public Procurement: rassegna delle esperienze e guida per l'applicazione", Rapporto elaborato per conto della Provincia di Torino

ENEA – Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, "Raccomandazioni per la predisposizione di linee guida sugli aspetti di qualificazione energetico-ambientale nel settore delle costruzioni", Roma, maggio 2003

Andriola, Di Saverio, Manzione, Pezone, "Green Procurement. Obiettivi criteri e principali esperienze in atto", Roma, ENEA, 2003

Commission for Environmental Cooperation, "Green Procurement in Trade Policy", Background report prepared by Jane Earley, LLC

CONSIP, Annual Report, 2003

Federambiente, "Il Green Public Procurement nelle aziende pubbliche di igiene urbana", marzo 2004

OCSE "Guida verde per gli acquisti delle Pubbliche Amministrazioni: problemi e soluzioni pratiche"

ICLEI, "Study contract to survey the state of play of green public procurement in the European Union", Final Report, Freiburg, July 2003



IBGE (Brussels Institute for environmental management), "Etude relative à la Recherche des expériences belges et étrangères en matière de procédures et prescriptions techniques favorables aux éco-produits et aux éco-services", Bruxelles, Novembre 2004

Fieschi, a cura di, "Le forniture verdi in Italia. Green Procurement: norme, capitolati ed esperienze d'acquisto di prodotti ambientalmente preferibili", Il Sole 24 ORE, Collana: I LIBRI DI "AMBIENTE&SICUREZZA", 2004

Spinelli, Petullà e Portaluri, "Le procedure telematiche negli appalti pubblici", Il Sole 24 ORE, 2004

Turco Liveri, "L'ABC degli appalti di forniture e servizi". Il Sole 24 Ore, 1999

Ponti, "Gli appalti di forniture e servizi nella Pubblica Amministrazione (aspetti organizzativi, gestionali e procedurali)", Halley, 2004

Commission of the European Communities, Commission Staff Working Document, "Buying green! A handbook on environmental public procurement", Brussels, 18.08.2004

ALLEGATI

1. CRITERI ECOLOGICI PER L'APPROVVIGIONAMENTO DI PRODOTTI PER UFFICIO
2. PROPOSTE DI CRITERI PER IL MERCATO ELETTRONICO GESTITO DA CONSIP
3. DATABASE ESPERIENZE GPP