

GREEN PUBLIC PROCUREMENT QUALE STRUMENTO DI PROMOZIONE DEL MERCATO DEI PRODOTTI DA RECUPERO E RICICLO – Silvano Falocco

Il GPP (*Green Public Procurement* o Acquisti verdi della Pubblica Amministrazione), nella definizione della Commissione Europea (Comunicazione della Commissione al Consiglio COM (2008) 400 “*Appalti pubblici per un ambiente migliore*” e manuale “*Buying Green!*” del 2011) è “un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l’intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa.”

L’adozione degli Acquisti Sostenibili è una politica nata dieci anni fa, che parte nel 2001, con la Comunicazione interpretativa (COM(2001)274) “*Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti*”, passa per le *Direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE* (recepite in Italia con il D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*), che hanno introdotto la possibilità di integrare considerazioni ambientali nelle procedure di appalto, e per il *Piano d’Azione Nazionale sul GPP* (Decreto Interministeriale 135 dell’11 aprile del 2008), che prevede l’adozione di *Criteri Ambientali Minimi* per undici categorie di prodotto e giunge fino al ruolo assegnato agli acquisti sostenibili nelle sette Iniziative Faro previste dalla *Strategia Europa 2020* per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e nella proposta di nuova *Direttiva sugli appalti pubblici della Commissione Europea* (Comunicazione n. 896 del 2011) per un uso strategico degli appalti pubblici.

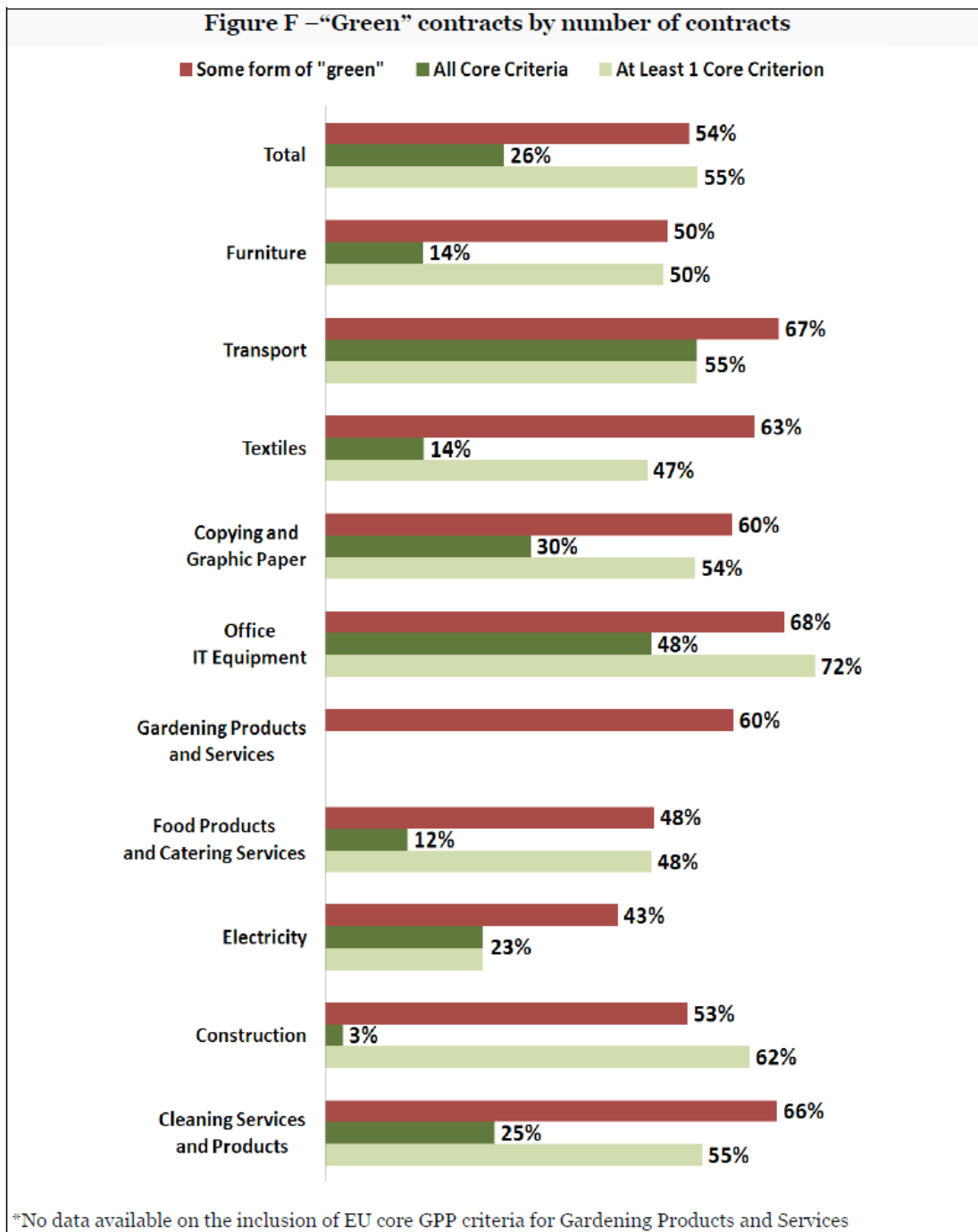
All’interno di questo processo hanno avuto grande rilievo due comunicazioni europee:

- la Comunicazione n. 302, che invitava gli Stati membri “ad elaborare e rendere accessibili al pubblico appositi piani di azione per l’integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici”
- la Comunicazione Europea n. 400 del 16 Luglio 2008, che aveva l’obiettivo di promuovere il GPP (si proponeva di rendere “verdi” il 50% delle gare d’appalto) quale strumento efficace nella promozione e diffusione di tecnologie, processi, prodotti e servizi più puliti.

Dal 2003, gli Stati membri hanno iniziato ad adottare i piani d’azione nazionali sul GPP (o sul Sustainable Public Procurement SPP) e la Commissione, allo scopo di orientare costantemente la propria politica sugli acquisti sostenibili, mantiene aggiornate e disponibili le informazioni essenziali sullo stato dell’arte dei vari Piani, dando incarico anche per l’effettuazione di studi relativi alla loro valutazione e comparazione.

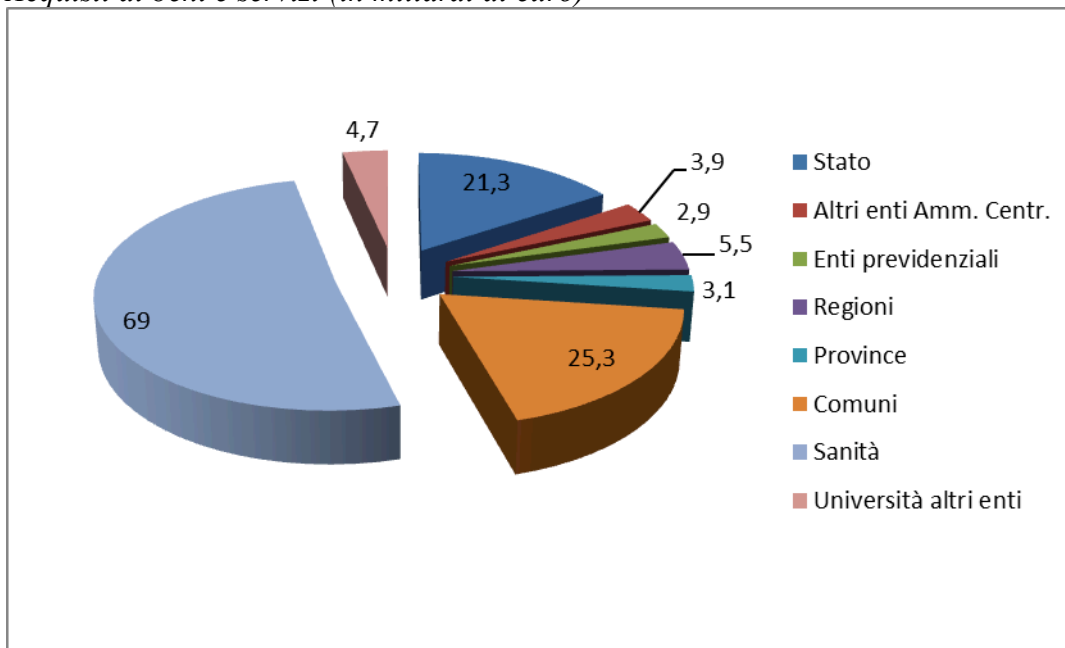
Al gennaio 2012, su 27 Stati Membri, 21 di essi hanno adottato un PAN sul GPP/SPP, o documenti equivalenti, e i restanti 6 ne stanno adottando uno.

A conferma dell’attuale processo di implementazione del GPP, la figura successiva mostra il grado di attuazione dei “criteri ambientali comuni”, definiti a livello europeo, in alcuni paesi europei.



Per capire quanto possa incidere il GPP in Italia, basta considerare l’ammontare complessivo delle spese per l’acquisto dei beni e servizi in Italia che risulta essere pari a 135,7 mld di euro, dovute, per il 69% al comparto della sanità, per il 25,3% a quello dei Comuni e per il 21,3 % all’amministrazione centrale (lo Stato), Regioni e Province coprono invece, complessivamente, l’8,6%.

Acquisti di beni e servizi (in miliardi di euro)



Fonte: *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, P. Giarda (2012)

L'obiettivo principale del Piano d'Azione Nazionale approvato in Italia è quello di promuovere la diffusione del GPP presso gli enti e le amministrazioni pubbliche responsabili delle politiche pubbliche di acquisto e fornire indicazioni tecniche omogenee (attraverso i *Criteri Ambientali Minimi CAM*) in modo da permettere a tutti i soggetti che vogliono attuare il GPP - in questo momento occorre utilizzare ancora il verbo "vogliono" e non "devono" in quanto l'adozione dei CAM non è ancora obbligatoria - di disporre di criteri ambientali facilmente applicabili nei propri bandi di gara.

I CAM sono gli elementi "di base" di qualificazione delle iniziative ambientalmente preferibili e la somma degli elementi tecnici atti a garantire un miglioramento degli impatti ambientali ed un'adeguata risposta da parte del mercato dell'offerta. L'inserimento delle "specifiche tecniche di base" e, in alcuni casi, dei criteri di selezione dei candidati e delle clausole contrattuali, *sono la condizione minima per qualificare come "verde" o "sostenibile" l'acquisto del bene o l'affidamento del servizio.*

Gli obiettivi strategici su cui il GPP intende incidere positivamente, attraverso l'approvazione dei Criteri Ambientali Minimi, sono tre:

L'Efficienza e il risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia e la conseguente riduzione delle emissioni di CO2.

I CAM vogliono favorire la riduzione dei consumi delle risorse non rinnovabili, di energia da fonti fossili, attraverso l'aumento dell'efficienza energetica o l'utilizzo delle fonti rinnovabili. Ciò dovrebbe avvenire attraverso l'incremento della domanda pubblica di prodotti e tecnologie e servizi ad alta efficienza energetica e, in particolare, attraverso la conversione dell'edilizia corrente in edilizia sostenibile. (vedi l'iniziativa faro "*Un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*", che fa esplicito riferimento allo strumento del GPP)

La riduzione dell'uso di sostanze pericolose.

Per raggiungere tale obiettivo i CAM forniscono indicazioni volte a favorire i beni servizi il cui ciclo di vita sia caratterizzato dall'assenza o dalle minori quantità possibili di sostanze pericolose.

La riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti.

I CAM intervengono promuovendo comportamenti volti alla razionalizzazione degli acquisti ed adottando criteri ambientali che favoriscono l'acquisto e la diffusione di prodotti dalla durata di vita più estesa, facilmente riutilizzabili, contenenti materiali riciclati, riciclabili, con un ridotto volume di prodotti di scarto ed imballaggi.

I gruppi di prodotto per i quali si è ritenuto prioritario produrre i criteri ambientali sono quelli relativi alle seguenti undici categorie:

- arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici, arredi per sale archiviazione e sale lettura)
- edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici con particolare attenzione ai materiali da costruzione, costruzione e manutenzione delle strade)
- gestione dei rifiuti
- servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano)
- servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa)
- elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione)
- prodotti tessili e calzature
- cancelleria (carta e materiali di consumo)
- ristorazione (servizio mensa e forniture alimenti)
- servizi di gestione degli edifici (servizi di pulizia e materiali per l'igiene)
- trasporti (mezzi e servizi di trasporto, Sistemi di mobilità sostenibile)

Rispetto a queste undici categorie di prodotti/servizi, una prima pianificazione ha portato ad individuare circa una quarantina di prodotti prioritari, per i quali sviluppare specifiche considerazioni ambientali.

Ad oggi i prodotti per i quali sono già stati adottati i CAM sono i seguenti.

- ⤴ *carta in risme*
- ⤴ *ammendanti*
- ⤴ *apparecchiature informatiche (computer, stampanti, fotocopiatrici, apparecchi multi funzione, notebook);*
- ⤴ *prodotti tessili*
- ⤴ *arredi per ufficio*
- ⤴ *apparati per l'illuminazione pubblica.*
- ⤴ *ristorazione collettiva e derrate alimentari*
- ⤴ *materiali da costruzione (serramenti esterni).*
- ⤴ *servizi energetici per gli edifici*
- ⤴ *servizi di pulizia e prodotti per l'igiene*
- ⤴ *mezzi di trasporto*

Sono inoltre adottate le “*linee guida per l'inserimento di criteri sociali nei bandi di gara*”.

Sono, invece, in via di elaborazione i CAM per la costruzione e manutenzione degli edifici, quelli per la costruzione e manutenzione delle strade, quelli per l'arredo urbano e per i parchi e giardini.

Ma il raggiungimento di questo obiettivi (il previsto 50% degli appalti con criteri di sostenibilità) è soggetto ad un sistema di monitoraggio da parte della Commissione Europea, (come suggerito dal rapporto “*Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU, Report on methodologies, and Report on data collection results, 2009* “) attraverso gli indicatori della % di GPP sul totale degli appalti pubblici, espresso in valore monetario e della % di GPP sul totale degli appalti pubblici, espressi in numero di contratti ?

A partire dal Novembre 2010 l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici rileva, tramite un'apposita procedura informatica, alcune informazioni sulle procedure di affidamento che rispettano i parametri definiti dal GPP: il monitoraggio è eseguito tramite il sistema telematico finalizzato alla raccolta dei dati informativi sui contratti pubblici sul territorio nazionale (*SiMoG - Sistema di Monitoraggio Gare*) gestito dall'Osservatorio sui contratti pubblici e rileva il numero e l'importo di appalti pubblici “verdi” (conformi ai CAM) rispetto al numero e al valore totali dei contratti stipulati nella categoria di riferimento e, nei contratti di fornitura, il numero di prodotti “verdi” acquistati rispetto al totale.

La Relazione Annuale 2011 dell'AVCP, per gli appalti relativi a tali settori, affidati dai Comuni e dagli enti pubblici territoriali con più di 15.000 abitanti nel rispetto di uno o più criteri premianti

tipici di ogni categoria merceologica, ha rilevato l'importo della spesa, la quantità, l'oggetto dell'acquisto ed i relativi criteri premianti: nel 2011 gli appalti affidati nel rispetto dei parametri del GPP sono stati oltre 3.500, a fronte di quelli rilevati nel 2010 che ammontavano a circa 250

Quindi, per riassumere, gli Acquisti Sostenibili:

- rappresentano una politica strategica per l'Unione Europea che ha l'obiettivo di promuovere la diffusione di tecnologie, processi, prodotti e servizi sostenibili;
- permettono di perseguire specifici obiettivi ambientali (tra cui riduzione della produzione dei rifiuti, aumento del recupero e del riciclo), se questi obiettivi vengono adeguatamente "tradotti" in specifiche tecniche o clausole contrattuali all'interno dei Criteri Ambientali Minimi relativi alle diverse categorie di prodotto;
- sono attualmente oggetto di un sistema di monitoraggio, europeo e nazionale, che permetterà di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di GPP di ogni paese membro, regione o singola amministrazione pubblica;
- diverranno, assai ragionevolmente, uno strumento il cui grado di raggiungimento (l'attuale ed indicativo 50%) diverrà obbligatorio.

L'aspetto della promozione di un mercato del recupero e del riciclo attraverso un'adeguata politica di acquisti sostenibili è considerato uno degli elementi chiave di questa politica.

Le modalità attraverso la quale raggiungere questo obiettivo sono abbastanza semplici ed immediate:

- inserire tale criterio (la percentuale di recupero/riciclo dei materiali che costituiscono un determinato prodotto oppure l'obbligo di recuperare determinati prodotti/materiali) tra le specifiche tecniche dei Criteri Ambientali Minimi delle diverse categorie di prodotto in cui questo è tecnicamente possibile;
- diffondere il più possibile l'uso dei CAM nelle stazioni appaltanti, anche per agevolare (soprattutto negli enti locali) la creazione di quei mercati dei prodotti da recupero/riciclo che si vengono a creare con l'aumento delle percentuali di raccolta dei RSU;
- favorire la diffusione di determinati standard (ed eventualmente di etichette), ma anche di metodi di prova, che permettano di dimostrare il possesso di tale requisito da parte del fornitore, agevolando in tal modo il controllo da parte della stazione appaltante;
- rendere omogenei (il più possibile) tali criteri, considerandoli alla stregua di un "criterio trasversale", per evitare sfasamenti tra le diverse modalità attraverso le quali favorire le attività di recupero e riciclo.

Analizzando alcuni criteri ambientali minimi (sulle colonne ne sono stati considerati nove) è facile verificare in quale di questi si interviene, attraverso i criteri di base od i criteri premianti, su aspetti che possono favorire (o dissuadere) dall'uso di materiali provenienti da recupero/riciclo.

ASPETTI AMBIENTALI RELATIVI AL RICICLO / RECUPERO RIFIUTI	Criteri base									Criteri Premiati								
	Arredi	IT	Carta	Serramenti	Art. Tessili	Ill.pubblica	Servizi energetici	Pulizia prod.igiene	Ristorazione/a limenti	Arredi	IT	Carta	Serramenti	Art. Tessili	Ill.pubblica	Servizi energetici	Pulizia prod.igiene	Ristorazione/a limenti
Requisiti imballaggio	X	X			X	X		X	X			X						
Gestione rifiuti									X									
Disassemblabilità	X										X							
Contenuto materiale riciclato			X							X		X						
Riciclabilità	X										X	X						
Durevolezza nel tempo												X						

A solo titolo di esempio, nella tabella seguente si può riportare un elenco delle specifiche tecniche che dovrebbero essere inserite, ed a volte già lo sono, nei vari Criteri Ambientali Minimi.

Categoria di prodotto	Specifiche da inserire nei CAM
arredi (mobili per ufficio, arredi scolastici)	% di legno proveniente da materiale riciclato % di plastica proveniente da materiale riciclato Requisito ambientale dell'imballaggio Requisiti relativi alla disassemblabilità
edilizia (costruzioni e ristrutturazioni di edifici, costruzione e manutenzione delle strade)	% di materiali edili provenienti dalla demolizione Obbligo di demolizione selettiva e recupero dei materiali di edilizia Utilizzo di materiali da recupero/pneumatici fuori uso nella costruzione e manutenzione strade Recupero dello strato di usura superficiale rimosso durante la manutenzione stradale Informazione/formazione dei lavoratori/utenti sui risparmi ambientali dovuti al riciclo/recupero
servizi urbani e al territorio (gestione del verde pubblico, arredo urbano)	Utilizzo di compost nella manutenzione del verde Obbligo di recupero del verde pubblico (da inserire nelle clausole contrattuali del servizio) % di materiali da riciclo presente nei prodotti di arredo urbano
servizi energetici (illuminazione, riscaldamento e raffrescamento degli edifici, illuminazione pubblica e segnaletica luminosa)	Gestione del fine vita dei prodotti energetici Requisiti ambientali degli imballaggi utilizzati Requisiti relativi alla disassemblabilità dei diversi materiali presenti nei prodotti

elettronica (attrezzature elettriche ed elettroniche d'ufficio e relativi materiali di consumo, apparati di telecomunicazione)	% di materiali di riciclo delle componenti di plastica presenti nei prodotti elettronici Requisito ambientale dell'imballaggio Raccolta differenziata dei prodotti elettronici e possibile riutilizzo dei prodotti Raccolta Requisiti relativi alla disassemblabilità
prodotti tessili e calzature	Requisito ambientale dell'imballaggio % di materiali in plastica / cuoio provenienti da materiale riciclato % di materiali tessili provenienti da materiale riciclato
cancelleria (carta e materiali di consumo)	% di carta proveniente da riciclo Requisito ambientale degli imballaggi
ristorazione	Requisito ambientale degli imballaggi per alimenti, prodotti di pulizia, prodotti energetici Informazione/formazione sui risparmi ambientali dovuti al riciclo/recupero Clausole contrattuali per il recupero dei prodotti
servizi di gestione degli edifici (pulizia e igiene)	Requisito ambientale prodotti pulizia Clausole contrattuali per il recupero imballaggi dei prodotti per l'igiene e la pulizia
trasporti (mezzi e servizi di trasporto, sistemi di mobilità sostenibile)	% di materiali in plastica/alluminio/legno proveniente da riciclo nelle varie componenti Requisiti relativi alla disassemblabilità dei mezzi di trasporto Clausole contrattuali per il fine vita dei mezzi di trasporto
gestione dei rifiuti	Modalità di raccolta dei RSU Creazione di aree per il riuso Capacità di impiego dei prodotti da recupero e riciclo nelle varie categorie di prodotto, mediante il GPP

Per concludere:

- A. il GPP, per il carattere strategico di tale politica, è lo strumento adeguato e più efficace per promuovere un mercato pubblico dei prodotti da recupero/riciclo;
- B. per rendere realmente efficace tale promozione è indispensabile che tutti i CAM integrino l'obiettivo dell'incentivazione dei prodotti da recupero/riciclo;
- C. occorrerebbe agevolare le stazioni appaltanti – attraverso il coordinamento dei vari CAM almeno per quel che riguarda le specifiche tecniche e clausole contrattuali che prevedono l'impiego dei prodotti da recupero/riciclo e attraverso la definizione di modalità di prova e controllo del rispetto di tali parametri – nell'uso estensivo dello strumento degli acquisti sostenibili;
- D. è necessario diffondere l'utilizzo di tale strumento nella pubblica amministrazione, che peraltro permetterebbe, soprattutto agli enti territoriali, di “chiudere il cerchio” di una raccolta differenziata sempre più spinta.