



*Documento di posizionamento tecnico
2/2007
del Gruppo di Lavoro Acquisti Verdi del
Coordinamento Agende 21 Locali Italiane*

**I riferimenti ai sistemi di etichettatura
ecologica negli appalti pubblici**

(DPT 2/2007)

Ottobre 2007

1. Premessa

Questo documento è stato elaborato dal Gruppo di Lavoro “Acquisti Verdi” del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane con l’obiettivo di contribuire a chiarire le possibilità di utilizzare il riferimento ai sistemi di eco-etichettatura nell’ambito degli appalti pubblici, alla luce della vigente normativa.

L’utilizzo del riferimento ai sistemi di eco-etichettatura, in particolare dell’Ecolabel Europeo e di altre eco-etichettature classificate come “Marchi di Tipo I”, garantisce che i requisiti inseriti nell’appalto per l’acquisto di un bene o servizio siano stati adottati a partire da un approccio scientificamente valido e siano idonei a qualificare sotto il profilo ambientale la procedura d’acquisto.

Si tratta di un’opportunità molto importante per l’integrazione di considerazioni ambientali negli appalti pubblici; per questo la normativa tende ad incoraggiare l’uso dei riferimenti ai sistemi di eco-etichettatura definendo precisi ambiti di applicazione che la stazione appaltante deve rispettare per non incorrere in errori che possano compromettere il buon esito della gara.

A tale proposito è buona norma seguire alcune semplici prassi operative che facilitano la realizzazione di procedure di acquisto “verde”.

Il documento presenta i riferimenti normativi relativi agli appalti pubblici e ai sistemi di eco-etichettatura vigenti, illustra il corretto utilizzo dei riferimenti ai sistemi di eco-etichettatura, Ecolabel e altri, suggerisce alcune buone prassi e infine riporta in allegato l’esame della normativa e degli articoli di legge che riguardano tale tematica.

Documento a cura di:

Marco Glisoni (Arpa Piemonte)

Renata Mirulla (Ministero dell’ Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

2. Il quadro normativo di riferimento e la definizione di appalto pubblico

Il quadro normativo di riferimento per gli appalti pubblici è costituito dalle *Direttive 2004/17/CE* e *2004/18/CE*, relative rispettivamente al “coordinamento delle procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali” e al “coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi”.

Il *Dlgs. 163/06 “Codice dei contratti pubblici”*, ha recepito nell’ordinamento giuridico italiano le due direttive comunitarie. L’art. 3, “Definizioni”, co. 6 del *Dlgs. 163/06* definisce gli appalti pubblici come “*contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l’esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti, la prestazione di servizi*”.

3. Definizione di eco-etichetta

Le “eco-etichette” sono state create per divulgare, secondo precise norme, informazioni circa le credenziali ambientali di un prodotto o servizio, allo scopo di aiutare i consumatori o altre aziende a scegliere prodotti a minore impatto ambientale.

Secondo la norma ISO 14020, le eco-etichette si possono classificare in tre tipologie:

Etichette ambientali Tipo I - ISO 14024

Tali eco-etichette sono assegnate da organismi di parte terza, pubblici o privati, e si basano su criteri sviluppati tenendo conto delle fasi del ciclo di vita del prodotto e che fissano dei valori soglia da rispettare.

Gli schemi di eco-etichettatura che rientrano in tale categoria rispettano una serie di principi: sono volontari, prevedono procedure di definizione e di operatività trasparenti, prevedono la consultazione delle parti interessate, sono accessibili a tutti i potenziali richiedenti, sono sviluppati su basi scientifiche.

L’Ecolabel Europeo, il marchio ufficiale dell’Unione Europea disciplinato dal Regolamento CE 1806/2003, rientra in questa tipologia¹. La sua finalità è di promuovere prodotti e servizi (esclusi alimenti e medicinali) con *minore impatto ambientale* rispetto ad altri dello stesso tipo, contribuendo ad un uso efficiente delle risorse e ad un elevato livello di protezione dell’ambiente. L’Ecolabel Europeo è un Marchio pubblico, non discriminatorio e valido in tutta l’UE, il processo per la definizione dei criteri ecologici è trasparente ed aperto a tutti.

¹Per informazioni sui prodotti che possono richiedere l’Ecolabel e sulle Decisioni che definiscono i criteri per le categorie di prodotti e servizi si veda:
http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/index_en.htm; <http://www.eco-label.com/default.htm>

Sempre in questa categoria rientrano diversi schemi di eco-etichettatura nazionali quali il tedesco “Angelo Azzurro”² e lo scandinavo “Cigno Bianco”³.

Esistono poi diversi altri schemi di eco-etichettatura che pur non rispondendo totalmente ai requisiti previsti dalla norma ISO sono nella prassi a questi assimilati. Tra questi vi sono eco-etichette volontarie pubbliche di settore quali: il Marchio di agricoltura biologica (alimentari), l’Energy Star (apparecchi elettronici), il Marchio TCO (apparecchi elettronici) e altre etichette volontarie private di settore quali: le certificazioni di gestione ambientale delle foreste, come FSC e PEFC, le certificazioni delle fonti di energia rinnovabili.

Autodichiarazioni ambientali Tipo II - ISO 14021

Etichette basate su asserzioni ambientali autodichiarate. In questo caso non esistono criteri o prestazioni minime di riferimento e non è chiesta la certificazione di una parte terza.

Dichiarazioni Ambientali di Prodotto ISO Tipo III - ISO 14025

Le Dichiarazioni Ambientali di Prodotto o EPD o DAP, ISO Tipo III, sono “Dati ambientali quantificati per un prodotto, basati su parametri pre-determinati contenuti nelle ISO 14040 (LCA), che possono essere integrati da altre informazioni qualitative o quantitative”. In particolare una Dichiarazione Ambientale di Tipo III si basa su un’analisi del ciclo di vita (LCA) e segue specifici protocolli chiamati PCR (Product Category Rules) che forniscono regole e requisiti discussi e condivisi fra i vari stakeholder, per rendere confrontabili tra loro i dati e le informazioni relative ad una data categoria merceologica.

In base alla loro accessibilità e al modo in cui vengono adottati, questi sistemi di eco-etichettatura possono essere presi in considerazione in fase di definizione dei contenuti degli appalti pubblici come illustrato nel seguito.

4. Come utilizzare i criteri dell’Ecolabel e delle eco-etichettature di Tipo I

La normativa consente di utilizzare l’Ecolabel Europeo ed altri sistemi di etichettatura di Tipo I per la definizione delle specifiche tecniche e per la definizione dei criteri di aggiudicazione dell’appalto nei casi di offerte economicamente vantaggiose, per le forniture⁴.

Tale possibilità è prevista esplicitamente dalla normativa, che fa riferimento alla possibilità di utilizzare le specifiche dettagliate o parti di queste definite dalle eco-etichettature europee (multi)nazionali quando esse soddisfino alcune condizioni di appropriatezza, trasparenza, accessibilità e scientificità che sono

² <http://www.blauer-engel.de/willkommen/willkommen.htm>

³ <http://www.svanen.nu/Eng/>

⁴ esistono anche criteri di eco-etichettature sviluppati per i servizi; in questo documento si fa riferimento solo alle eco-etichettature di prodotti

proprie dell'Ecolabel e delle Eco-etichette di Tipo I (per un esame dettagliato della normativa si veda l'Allegato).

L'Ecolabel e le altre eco-etichette di Tipo I presenti sul mercato vanno utilizzati come "fonte" dei criteri da inserire nel capitolato; in altre parole la stazione appaltante può utilizzare tali criteri, tutti o parte di essi, per definire le specifiche tecniche e/o i criteri di aggiudicazione.

Quindi non è consentito porre come requisito di ammissione ad una procedura di gara il possesso da parte del fornitore dell'Ecolabel (o altre eco-etichetta di Tipo I), né è possibile chiederlo come specifica tecnica o per il conferimento di un punteggio tecnico premiante.

E' consentito invece accettare il possesso dell'Ecolabel (o di altre eco-etichetta di Tipo I) come mezzo di prova dei criteri, sempre accanto ad altre prove adeguate del possesso dei requisiti garantiti dall'etichetta, come ad esempio una relazione valutativa redatta da un organismo riconosciuto⁵ o un fascicolo tecnico del produttore.

Nel selezionare i criteri Ecolabel (o di altra etichetta di Tipo I) da inserire nel capitolato occorre tenere presente i principi di base della normativa sugli appalti e in particolare le caratteristiche che devono avere le specifiche tecniche e i criteri di aggiudicazione:

- Devono essere collegati all'oggetto dell'appalto
- Devono essere specifici e oggettivamente quantificabili
- Devono essere stati precedentemente pubblicati
- Non devono essere discriminatori

Tali principi devono applicarsi a tutti i criteri ecologici che vengono introdotti nel capitolato.

Occorre quindi individuare i criteri presenti nelle eco-etichettature che rispettano tali principi.

Nelle eco-etichette di Tipo I si possono trovare diversi tipi di criteri:

1. Criteri relativi alle caratteristiche del prodotto

Sono i requisiti attinenti direttamente le caratteristiche di un prodotto

Es: le fibre di cotone e le altre fibre di cellulosa naturali non devono contenere più di 0,05 ppm di ciascuna delle seguenti sostanze: ...

Tali criteri possono essere inseriti nei capitolati di gara; si tratta di requisiti direttamente legati all'oggetto dell'appalto e verificabili sul prodotto stesso attraverso mezzi di prova appropriati.

⁵ Per organismi riconosciuti si intendono i laboratori di prova, di calibratura e gli organismi di ispezione e di certificazione conformi alle norme europee applicabili

2. Criteri relativi ai processi di produzione

Sono requisiti attinenti il processo o i metodi di produzione, che non necessariamente qualificano direttamente il prodotto finale

Tali criteri possono essere inseriti in quanto i processi di fabbricazione contribuiscono alle caratteristiche del prodotto, pur non essendo visibili né fisicamente o chimicamente rintracciabili sul prodotto

In alcuni casi tale tipologia di criteri incide di fatto sulla natura e il valore del prodotto agli occhi del pubblico, tanto da tradursi in una connotazione distintiva del prodotto stesso:

Es. il caso del legname derivante da foreste gestite in modo sostenibile, gli alimenti biologici o l'energia rinnovabile.

E' possibile però utilizzare nei bandi di gara anche criteri relativi a impatti ambientali prodotti durante la fase di produzione, che non contribuiscono direttamente a connotare il prodotto agli occhi del consumatore; è il caso, ad esempio, di criteri relativi all'inquinamento atmosferico o idrico prodotto durante il processo di lavorazione:

Es. Le emissioni AOX legate alla fabbricazione di ciascun tipo di pasta non devono superare

Occorre considerare che poiché i criteri relativi ai processi di produzione non sono rintracciabili nel prodotto, la verifica degli stessi può risultare difficile e dispendiosa specie se le produzioni avvengono in paesi diversi. Ciò vale soprattutto per questa seconda tipologia, ovvero quei criteri meno visibili agli occhi del pubblico e che sono in genere sprovvisti di prove certificate (che sono invece presenti negli esempi sopra riportati dell'energia verde, del legno sostenibile e del cibo biologico).

In genere i criteri dell'Ecolabel Europeo per i diversi gruppi di prodotto appartengono per buona parte a questa tipologia, proprio in quanto si basano sull'analisi degli impatti ambientali generati lungo l'intero ciclo di vita del prodotto e quindi anche nella fase di produzione oltre che di uso e smaltimento.

3. Criteri relativi alla gestione ambientale dell'azienda

Sono requisiti relativi alla gestione delle attività dell'azienda che produce il prodotto o ad altri aspetti informativi e di comunicazione

Es. l'azienda deve avere un sistema di gestione ambientale; l'azienda produttrice di mobili deve utilizzare carta riciclata nei propri uffici

Non è possibile utilizzare i criteri di questo tipo⁶ in quanto tali sistemi si riferiscono a diverse misure non direttamente riferite alla produzione del prodotto e non sono collegabili all'oggetto dell'appalto.

⁶ Le modalità con le quali è possibile fare riferimento ai sistemi di gestione ambientale nell'ambito degli appalti pubblici sono oggetto del Documento di Posizionamento Tecnico 1/2006 del GDL Acquisti Verdi

5. L'utilizzo dei criteri di altri sistemi di etichettatura

Per quanto riguarda gli altri sistemi di eco-etichettatura presenti sul mercato che non rientrano nel Tipo I, il loro utilizzo nelle gare d'appalto è subordinato alle condizioni di appropriatezza, trasparenza, accessibilità e scientificità previste dalla normativa (si veda l'Allegato).

Tali condizioni sono soddisfatte anche da altre eco-etichettature pur nella diversità di origine e campo di applicazione delle stesse.

Il discorso di cui sopra è quindi valido per:

- le etichette volontarie pubbliche di settore quali il Marchio di agricoltura biologica, l'Energy Star, il Marchio TCO ecc.;
- le etichette volontarie private di settore quali le certificazioni di gestione ambientale delle foreste e le certificazioni delle fonti di energia rinnovabili;
- le eco-etichette obbligatorie quali etichettature di risparmio energetico (classe energetica degli elettrodomestici), etichettatura delle sostanze pericolose (Direttiva 81/957/CEE e seguenti).

Al contrario in genere le eco-etichettature di Tipo II, essendo delle autodichiarazioni, non soddisfano automaticamente le condizioni della normativa per poter essere utilizzate nei capitolati di appalto, a meno di accompagnarle da ulteriori mezzi di prova appropriati, quali la documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto (vedi par 6).

Per quanto riguarda le eco-etichettature di Tipo III, ossia le Dichiarazioni Ambientali di Prodotto (DAP o EPD secondo l'acronimo inglese), esse possono essere usate come supporto al GPP con modalità diverse dalle altre eco-etichettature.

Per un approfondimento su tale tematica è in preparazione un documento di posizionamento tecnico da parte del GdL Acquisti Verdi, cui si rimanda.

6. Individuazione dei mezzi di prova

Come sopra illustrato il possesso di una eco-etichettatura di Tipo I o di altra eco-etichettatura ammissibile in base ai requisiti della normativa può essere accettata come mezzo di prova del soddisfacimento delle specifiche tecniche o dei criteri di aggiudicazione inseriti nel capitolato.

Tale previsione conferisce un indubbio vantaggio per la partecipazione alla gara ai fornitori che abbiano l'eco-etichettatura ma al tempo stesso non esclude altri

fornitori che pur non avendo l'eco-etichettatura potranno partecipare alla gara fornendo mezzi di prova alternativi del soddisfacimento delle richieste del capitolato.

Quindi i mezzi di prova da richiedere per la verifica dei criteri selezionati dagli schemi di eco-etichettatura e inseriti nel capitolato possono essere:

- il possesso di una ecoetichettatura;
- la presentazione di un documento di prova di laboratorio accreditato;
- la presentazione di documentazione tecnica del fabbricante es. schede di sicurezza, manuale di istruzioni.

7. Aspetti procedurali / buone pratiche

In tutti i bandi di gara che integrino considerazioni ambientali, e quindi a maggior ragione anche in quelli in cui si fa riferimento ai sistemi di eco-etichettatura, è importante definire un oggetto ambientale dell'appalto in quanto ciò rende più semplice fare riferimento a criteri ambientali nelle specifiche tecniche, nel rispetto del principio per cui tutte le specifiche tecniche dovrebbero essere collegate con l'oggetto dell'appalto.

es. oggetto: acquisto di abiti da lavoro in cotone a ridotto impatto ambientale

Operativamente si consiglia di collocare i criteri delle ecoetichettature all'interno di un appalto in base alla conoscenza e/o analisi del mercato, in particolare in riferimento al grado di diffusione delle ecoetichettature e/o delle caratteristiche del prodotto o processo richieste e/o ai costi dei prodotti in questione.

Quindi conviene inserire i criteri ecologici nelle specifiche tecniche obbligatorie quando il numero di aziende con Ecolabel è conosciuto e sufficientemente alto e/o i sovraccosti sono contenuti.

Al contrario conviene inserire i criteri ecologici come ulteriore punteggio in fase di aggiudicazione se il numero di aziende con l'Ecolabel è non sufficiente e/o se i sovraccosti sono potenzialmente elevati, in modo da dare un segnale al mercato.

Va anche ricordato che a tale proposito la Sentenza della Corte di Giustizia il 17.9.2002 per il Comune di Helsinki (Concordia Bus- Finland City Council) ha sancito che negli appalti i criteri ambientali sono legittimi anche se possono essere potenzialmente soddisfatti solo da un ristretto numero di concorrenti e anche se non hanno un diretto beneficio in termini economici.

ALLEGATO: Riferimenti alle ecoetichette nella normativa sugli appalti pubblici e nei documenti interpretativi o di indirizzo (c.d. atti di *soft law*).

Nel quadro normativo relativo agli appalti pubblici di forniture, beni e servizi, antecedente all'emanazione delle *Direttive 2004/17/CE* e *2004/18/CE* non vi era alcun riferimento esplicito alle eco-etichette.

Nell'ambito della riforma complessiva del quadro normativo degli appalti pubblici, le *Direttive 2004/17/CE* e *2004/18/CE* hanno introdotto l'esplicita facoltà di far riferimento alle eco etichette, in particolare all'articolo 23 della direttiva 2004/18/CE e all'articolo 35 della direttiva 2004/17/CE.

Negli allegati VI della Direttiva 2004/18/CE e XXI della Direttiva 2004/17/CE, si chiarisce che i metodi di produzione possono essere presi in considerazione quando si definiscono le specifiche tecniche.

Nell'agosto 2004, i Servizi della Commissione Europea hanno realizzato un manuale sugli appalti verdi, *"Acquistare verde! Un manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili"*.

Il manuale analizza le possibili integrazioni degli aspetti ambientali nelle varie fasi caratterizzanti le procedure degli appalti pubblici, alla luce delle nuove direttive comunitarie in materia.

Il testo contiene un paragrafo specifico dedicato a "Ecoetichette" (3.3.) ed un altro che si occupa della questione relativa a "Acquisto di materiale specifico e attenzione ai processi e metodi di produzioni" (3.4).

Nel testo si chiarisce che le informazioni fornite dalle eco-etichette possono essere utilizzate in modi diversi

1. Riferimento nella redazione delle specifiche tecniche per definire le caratteristiche delle forniture o dei servizi da acquistare
2. Riferimento per l'attribuzione di punteggi per la valutazione delle offerte economicamente vantaggiose
3. Mezzo di prova di conformità nella fase di controllo dei requisiti richiesti

Il *D.Lgs 163/06 "Codice dei contratti pubblici"* che recepisce, in ambito nazionale le citate direttive europee, fa riferimento alle ecoetichette all' art. 68 "Specifiche tecniche".

L'art.68 in tema di specifiche tecniche chiarisce che :

Comma 1 *"Ogniquale volta sia possibile le specifiche tecniche devono essere definite in modo da tener conto della tutela ambientale ..."*

Comma 3 *"... Le specifiche tecniche sono formulate ..."*

B) *in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali. Devono tuttavia essere sufficientemente precise da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle stazioni appaltanti di aggiudicare l'appalto"*

Comma 9 *“Le stazioni appaltanti, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, quali sono contemplate al comma 3, lettera b), possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all’occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle **ecoetichettature** europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra **ecoetichettatura**, quando ricorrono le seguenti condizioni:*

*a) esse **siano appropriate** alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;*

*b) i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di **informazioni scientifiche**,*

*c) le ecoetichettature siano **adottate mediante un processo al quale possano partecipare tutte le parti interessate**, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali;*

*d) siano **accessibili** a tutte le parti interessate.”*

Per quanto riguarda i riferimenti ai sistemi e metodi di produzione, essi sono riportati all’All. VIII, “Definizione di specifiche tecniche”:

*“... nel caso di appalti pubblici di forniture o di servizi, le specifiche che definiscono le caratteristiche richieste di un prodotto o di un servizio quali **i processi e i metodi di produzione**”*

Per quanto riguarda l’introduzione di criteri ambientali nei criteri di aggiudicazione, l’art 83 **“Criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa”** recita:

Comma 1 *“Quando il contratto è affidato con il criterio dell’offerta economicamente più vantaggiosa, il bando di gara stabilisce i criteri di valutazione dell’offerta, pertinenti alla natura, all’oggetto e alle caratteristiche del contratto quali, a titolo esemplificativo: **Le caratteristiche ambientali**”*

Comma 2 *“Il bando di gara ... elenca i criteri di valutazione e precisa la ponderazione relativa attribuita a ciascuno di essi”*

La “Verifica della rispondenza dei requisiti” è illustrata all’Art. 68:

Comma 10 *“ ... i prodotti o servizi muniti di eco-etichettatura sono presunti conformi alle specifiche tecniche definite nel capitolato d’oneri; devono accettare qualsiasi altro mezzo di prova appropriato, quale una **documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto**”*

Comma 11 *“Per «organismi riconosciuti» ai sensi del presente articolo si intendono i laboratori di prova, di calibratura e gli organismi di ispezione e di certificazione conformi alle norme europee applicabili.”*

Comma 12. *“Le stazioni appaltanti accettano i certificati rilasciati da organismi riconosciuti di altri Stati membri”.*