



Dal Green Procurement al Circular Green Procurement

*Promuovere l'economia circolare attraverso l'evoluzione
degli acquisti verdi*

Position Paper

Gli acquisti verdi della pubblica amministrazione rappresentano uno degli strumenti a maggior potenziale per promuovere la transizione verso un'economia circolare, in cui l'utilizzo di risorse naturali è minimizzato, i prodotti sono pensati per durare il più a lungo possibile e i singoli componenti reimmessi in cicli biologici o tecnici a fine vita dei prodotti. In questo senso diventeranno sempre più importanti le partnership pubblico-private, che hanno già dimostrato di garantire i maggiori benefici in termini di soluzioni win-win.

Realizzato in collaborazione con Werner&Mertz Professional



Supporto tecnico di EY - Climate Change and Sustainability Services
Mauro Bigi, Gaëlle Ridolfi, Federico D'Addato



Stampato su carta riciclata

Indice

Premessa	2
1. Da un'economia lineare a un'economia circolare	3
2. L'anello mancante: il pacchetto europeo di misure sull'economia circolare	6
3. Le politiche europee e italiane sul Green Public Procurement	8
4. Etichettature e certificazioni ambientali	12
5. Proposte e spunti per la transizione verso il Circular Green Procurement	15

Premessa

Dall'incontro tra il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, Associazione di Enti Locali e Regioni impegnata nella promozione dello sviluppo sostenibile, e Werner&Mertz, azienda specializzata in prodotti per la pulizia professionale pioniera nel campo della sostenibilità, nasce la scelta di intraprendere un percorso comune con l'obiettivo di individuare e valorizzare le potenzialità dello strumento degli acquisti verdi nel facilitare una transizione verso l'economia circolare.

Il documento ha l'obiettivo di presentare una serie di proposte condivise, sviluppate attraverso il coinvolgimento di attori pubblici e privati in un processo di dialogo e confronto sulle tematiche legate al GPP in un'ottica di circular economy. Nei primi due capitoli l'attenzione è posta sul tema dell'economia circolare, riassumendone le basi teoriche, i presupposti e gli elementi chiave per la sua attuazione e mettendo in luce le misure proposte dall'Unione Europea per la sua promozione. In tali proposte, in particolare, è già possibile evidenziare l'importante ruolo degli acquisti verdi e delle etichettature ambientali. Questi due strumenti sono descritti nei capitoli terzo e quarto, nel primo caso partendo dal contesto europeo da cui ha preso il via il GPP (Green Public Procurement) per arrivare alle ultime novità a livello nazionale e nel secondo caso fornendo alcuni elementi generali sulle etichettature ambientali per poi fare un focus su Ecolabel e Cradle to Cradle. L'ultimo capitolo infine, presenta una serie di proposte emerse durante il percorso di coinvolgimento di questi mesi.

1. Da un'economia lineare a un'economia circolare

L'attuale modello economico e i relativi processi produttivi, che possono essere definiti di tipo lineare, prevedono la continua immissione di grandi quantitativi di energia e materie prime in input e la generazione di altrettante emissioni e rifiuti in output. Questo sistema economico, che non ha tenuto sin ora conto dell'interazione con l'ambiente, ha evidenziato nel tempo i suoi numerosi limiti, che possono essere racchiusi in tre elementi principali: il fatto che molte delle risorse utilizzate non siano rinnovabili e destinate quindi all'esaurimento in tempi più o meno lunghi; il fatto che le risorse rinnovabili siano utilizzate in larga misura con un'intensità che supera la capacità di riproduzione del sistema ambientale; e, infine, il fatto che i rifiuti e le sostanze inquinanti siano prodotti in eccesso rispetto alla capacità di assorbimento del sistema ambientale.

In ambito accademico i due economisti ambientali inglesi Turner e Pearce furono tra i primi¹, verso la fine degli anni '80², a teorizzare la necessità di una transizione da un sistema economico considerato fino ad allora chiuso e lineare, ossia senza rapporti con l'ambiente e con un processo del tipo *manufacture-use-dispose*, ad uno aperto e circolare, in cui prendere in considerazione le cosiddette "esternalità" negative³ (consumo di risorse finite, inquinamento, produzione di rifiuti) come parte del sistema economico stesso, secondo il modello del bilancio dei materiali⁴. In questo senso i concetti di sistema "aperto" e "chiuso" sono da considerarsi dal punto di vista della fisica, a cui l'Economia Estesa fa riferimento nella teorizzazione di un modello che prenda spunto dalle Leggi della Termodinamica⁵, da un lato, e che possa applicare gli strumenti tipici dell'economia al sistema ambientale, dall'altro.

Solo negli ultimi anni questi concetti si sono svincolati da una discussione di natura accademica, permettendo al concetto di economia circolare di entrare nel linguaggio comune.

Con economia circolare si intende un'economia in grado di minimizzare la produzione di rifiuti e inquinanti, e nel contempo di ridurre al minimo l'utilizzo di energia e materie prime, attraverso una ciclicità dei flussi di materia analoga a quella che avviene in natura.

È un approccio che viene definito anche "dalla culla alla culla", prendendo in prestito la terminologia tipica dell'analisi del ciclo di vita (*life cycle assessment*), poiché sottende la necessità che gli scarti e rifiuti post-produzione e post-consumo divengano risorse per un nuovo ciclo produttivo. La Fondazione Ellen MacArthur, organizzazione no profit Britannica riconosciuta internazionalmente, definisce l'economia circolare come "*one that is restorative and regenerative by design, and which aims to keep products, components and materials at their highest utility and value at all times, distinguishing between technical and biological cycles*"⁶. Come evidenziato nell'infografica realizzata dalla Fondazione, non si tratta semplicemente di massimizzare il riciclo dei rifiuti ma di agire su ogni fase della filiera produttiva allo scopo

¹ Il concetto, tuttavia, non è nuovo nella discussione accademica. Si veda, ad esempio, Kenneth Boulding (1966) in *The Economics of the Coming Spaceship Earth*: "The closed economy of the future might similarly be called the "spaceship" economy, in which the earth has become a single spaceship, without unlimited reservoirs of anything, either for extraction or for pollution, and in which, therefore, man must find his place in a cyclical ecological system which is capable of continuous reproduction of material form even though it cannot escape having inputs of energy." Anche in Barry Commoner (1972) *The closing circle*, troviamo i primi elementi di questa teoria.

² David W. Pearce and R. Kerry Turner (1989). *Economics of Natural Resources and the Environment*. The Johns Hopkins University Press.

Turner K., Pearce D., Bateman I., (1993), *Environmental Economics: An Elementary Introduction*. The Johns Hopkins University Press.

³ Si veda in proposito la teoria dei costi esterni introdotta da Marshall (Marshall, A. (1920) *Principles of Economics*, London, Macmillan) ripresa poi da Pigou (Pigou, A.C. (1920) *The Economics of Welfare*, Macmillan, London) e altri autorevoli autori (tra cui vale la pena di ricordare K. Arrow, R.H. Coase, P.M. Romer, M.E. Porter).

⁴ Tale modello introduce nella raffigurazione del sistema economico l'apporto fornito dall'ambiente in termini di risorse naturali e il fenomeno collaterale di dispersione di materiali ed energia, genericamente indicato come produzione di rifiuti. Tale estensione pone le basi per introdurre nell'analisi gli effetti di alcune leggi della fisica, quali la legge di conservazione della massa e dell'energia.

⁵ L'applicazione dei principi della termodinamica nelle analisi economiche consente di comprendere alcuni aspetti chiave dello sviluppo sostenibile, strettamente connessi al senso originario dell'economia circolare, che a volte è perso nell'accezione che a livello divulgativo viene data al tema. Uno di questi riguarda l'impossibilità di eliminare il flusso di materia ed energia che dalle attività umane si trasferisce all'ambiente: per effetto delle citate leggi fisiche infatti la massa dei rifiuti è pari a quella delle risorse immesse nei cicli produttivi e di consumo. L'altro riguarda l'impossibilità di giungere a un recupero totale della materia, un ideale riciclaggio al 100%, a causa dell'irreversibilità dei processi di trasformazione di materia in energia e di degradazione dell'energia stessa (si vedano a questo proposito i concetti di exergia e anergia).

⁶ "Un (sistema economico) pensato per essere restaurativo e rigenerativo, che abbia l'obiettivo di mantenere i prodotti, i componenti e i materiali al loro maggior valore e utilità in ogni momento, distinguendo tra cicli tecnici e biologici".

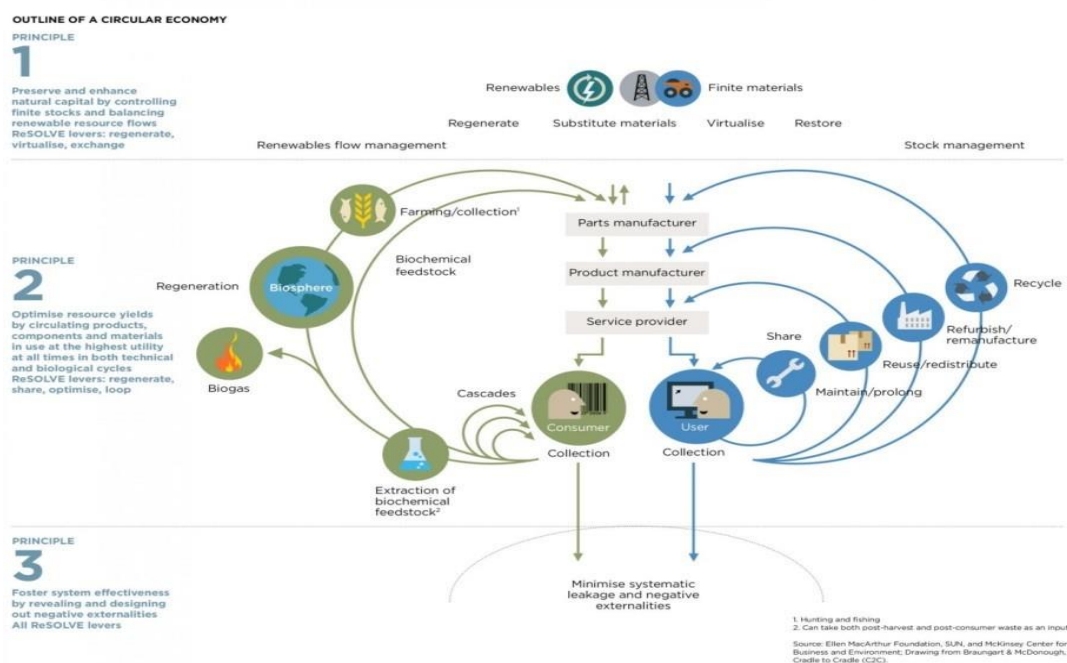
di preservare e rigenerare il capitale naturale, ottimizzare l'utilizzo delle risorse rimettendole in circolo all'interno di cicli biologici o tecnici e minimizzare le esternalità negative che non possono essere evitate. L'importanza di un approccio che tenga conto degli impatti della filiera è essenziale come evidenziato dal caso Puma dove un'analisi estesa della supply chain ha permesso di rilevare che il 57% degli impatti ambientali si genera durante la produzione delle materie prime, mentre solo il 6% deriva dall'attività manifatturiera e logistica gestita dall'azienda⁷.

Infatti, a seconda del prodotto, gli impatti si manifestano in momenti diversi del ciclo di vita. Ad esempio, per gli arredi le materie prime e lo smaltimento finale incorporano la maggior parte degli impatti ambientali, invece per prodotti il cui uso richiede energia (es. frigorifero) la maggior parte degli impatti ambientali si genera durante la vita utile del prodotto. È fondamentale essere in possesso di una strategia di progettazione che tenga conto dei seguenti aspetti:

- selezione di materiali a basso impatto;
- risparmio energetico;
- durabilità;
- aggiornamento;
- rifabbricazione;
- recupero dei materiali;
- recupero della plastica.

Ciò comporta un cambio di paradigma dell'intero sistema produttivo, a partire dalle fasi di progettazione e design dei prodotti, che devono essere pensati per durare il più a lungo possibile e per essere successivamente scambiati, riutilizzati, riparati, riprodotti e solo infine riciclati.

La maggior parte dei prodotti attualmente in commercio sono costituiti da un mix di materiali che ne rende il riciclo difficile e costoso, e che nei casi in cui esso è possibile genera un cosiddetto "downcycling"⁸, ossia un abbassamento del livello qualitativo della materia, a fronte di una spesa energetica che comunque il riciclo richiede. In un'economia circolare i prodotti devono essere progettati sin dall'inizio avendo in mente il loro fine vita e facilitando perciò i processi di recupero, riutilizzo dei componenti e riciclo della materia.



Ellen MacArthur Foundation, SUN and McKinsey Center for Business and Environment; Drawing from Braungart & McDonough, Cradle to Cradle (C2C)

⁷ Stefano Pogutz - "Perché la sfida ambientale ci chiede di reinventare l'impresa"

⁸ Il termine "upcycling" fu utilizzato per la prima volta da Reiner Pilz, della tedesca Pilz GmbH & Co. KG, in un articolo del 1994 intendendo una forma di riutilizzo che generi un valore aggiunto rispetto al bene o al materiale di partenza, in contrapposizione, appunto, al "downcycling", che riduce la qualità del materiale di partenza.

La transizione verso un'economia circolare richiede nuovi modelli di business che sostituiscano quelli attuali o li integrino cogliendo nuove opportunità. Le grandi aziende in questo senso possono avere un ruolo cruciale a livello di innovazione e diffusione dell'economia circolare, grazie alle loro dimensioni e risorse e all'integrazione e governo dei processi. Sono necessarie nuove competenze e nuove interazioni tra le filiere (es. Simbiosi Industriale), per garantire la circolarità dei flussi di materia e la loro reimmissione nei cicli naturali o produttivi, e sistemi più efficaci e economicamente più efficienti per la raccolta, la separazione e il trattamento dei materiali.

I meccanismi di mercato hanno un ruolo dominante nel consentire e accelerare questo cambiamento di sistema, tuttavia possono essere supportati da strumenti politici volti a orientare il mercato e da istituzioni educative e opinion leader in grado di influenzare le scelte dei consumatori. Alcuni fattori cruciali sono rappresentati da norme e requisiti comuni a livello europeo o internazionale e da incentivi e nuovi strumenti di accesso al credito per le imprese.

L'amministrazione pubblica ha un ruolo non trascurabile nel promuovere un cambiamento nel mercato attraverso le proprie politiche e la pianificazione. In questo senso diventeranno sempre più importanti le partnership pubblico-private, che hanno già dimostrato di garantire i maggiori benefici in termini di soluzioni win-win⁹.

⁹ Le PPP sono citate come strumento di promozione dell'economia circolare anche nella Comunicazione della Commissione Europea sulla circular economy [COM (2015) 614] "Public private partnerships (PPP) are also effective instruments for leveraging private action and investment in resource efficiency."

2. L'anello mancante: il pacchetto europeo di misure sull'economia circolare

Inquadramento generale

La Commissione Europea definisce l'economia circolare come un'economia in cui *"il valore dei prodotti e dei materiali si mantiene il più a lungo possibile; i rifiuti e l'uso delle risorse sono minimizzati e le risorse mantenute nell'economia quando un prodotto ha raggiunto la fine del suo ciclo vitale, al fine di riutilizzarlo più volte e creare ulteriore valore"*¹⁰. La scelta di promuovere una transizione verso questo tipo di economia è guidata anche dal fatto che *"questo modello può creare posti di lavoro sicuri in Europa, promuovere innovazioni che conferiscano un vantaggio competitivo e un livello di protezione per le persone e l'ambiente di cui l'Europa sia fiera, offrendo nel contempo ai consumatori prodotti più durevoli e innovativi in grado di generare risparmi e migliorare la qualità della vita"*¹¹.

Secondo la Commissione, infatti, la prevenzione dei rifiuti, la progettazione ecocompatibile, il riutilizzo e misure analoghe possono generare risparmi netti per le imprese europee pari a 600 miliardi di euro, ossia l'8% del fatturato annuo, generando 580.000 nuovi posti di lavoro e riducendo nel contempo l'emissione di gas a effetto serra del 2-4% pari a 450 milioni di tonnellate per anno¹².

Il 2 dicembre 2015 la Commissione Europea ha adottato la Comunicazione¹³ "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare", un nuovo pacchetto di misure sull'economia circolare che comprende alcune proposte legislative riviste in materia di rifiuti, finalizzate a aumentare il riciclaggio e ridurre il collocamento in discarica, nonché un piano d'azione generale. Le misure previste dal piano di azione, *EU Action Plan for the Circular Economy*, coprono l'intero ciclo di vita dei prodotti: dalla produzione al consumo, alla gestione dei rifiuti e al mercato delle materie prime seconde, con l'obiettivo di costituire appunto "l'anello mancante" per il raggiungimento di un'economia circolare. L'allegato al piano d'azione definisce una timeline per il completamento delle azioni previste.

Le azioni chiave già adottate o da realizzare nel corso del mandato dell'attuale Commissione includono misure sulla progettazione ecocompatibile per promuovere la riparabilità, longevità e riciclabilità dei prodotti, oltre che l'efficienza energetica; misure volte a rendere più chiare le regole sull'utilizzo dei sottoprodotti, per facilitare le simbiosi industriali; un rafforzamento delle garanzie dei prodotti di consumo e il contrasto alle false indicazioni "ecologiche"; lo sviluppo di standard qualitativi per le materie prime seconde e miglioramenti nelle regole dell'*end-of-waste*. Il piano d'azione include anche un certo numero di azioni mirate alle barriere del mercato in specifici settori o flussi di materiali, come la plastica, gli sprechi alimentari, le materie prime essenziali, la costruzione e la demolizione, la biomassa e i bioprodotto nonché misure orizzontali in settori come l'innovazione e gli investimenti. A supporto del piano di azione sono previsti finanziamenti per oltre 650 milioni di EUR provenienti da Horizon 2020, il programma di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione, e per 5,5 miliardi di EUR dai fondi strutturali per la gestione dei rifiuti.

Focus sulla fase di consumo

Nell'ambito della fase di consumo si sottolineano alcune delle proposte più rilevanti ai fini del presente documento. In primo luogo sul tema delle "etichette verdi", che non sempre soddisfano i requisiti giuridici in materia di affidabilità, accuratezza e chiarezza¹⁴; la Commissione a questo proposito lavora di concerto con i portatori di interesse affinché le etichette verdi siano più attendibili e garantirà un migliore rispetto delle norme in vigore, anche attraverso orientamenti aggiornati sulle pratiche commerciali sleali¹⁵.

¹⁰ Commissione Europea - Scheda informativa "Pacchetto sull'economia circolare: domande e risposte", consultabile all'indirizzo http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_it.htm

¹¹ idem

¹² idem

¹³ COM (2015) 614 "L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare"

¹⁴ Cfr. lo studio del mercato al consumo in merito alle dichiarazioni ambientali dei prodotti non alimentari: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/environmental_claims/index_en.htm

¹⁵ Nel contesto della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori.

Per ciò che concerne in particolare il marchio volontario Ecolabel UE, che identifica i prodotti che hanno un impatto ambientale ridotto in tutto il loro ciclo di vita, la Commissione valuterà in che modo aumentarne l'efficacia e il contributo all'economia circolare¹⁶.

Di fondamentale importanza infine il tema degli appalti pubblici, che rappresentano una parte considerevole dei consumi europei (quasi il 20% del PIL dell'Unione). Essi possono svolgere un ruolo chiave, che la Commissione intende incoraggiare tramite gli appalti pubblici verdi¹⁷, i cui criteri sono elaborati a livello dell'Unione e poi utilizzati dalle autorità pubbliche su base volontaria.

In primo luogo la Commissione farà in modo che in futuro, in sede di fissazione o revisione dei criteri, sia data particolare enfasi agli aspetti inerenti all'economia circolare, quali durabilità e riparabilità, e ai modelli collaborativi.

In secondo luogo, inciterà le autorità pubbliche a utilizzare di più questi criteri¹⁸ e rifletterà sul modo di aumentare la diffusione degli appalti pubblici verdi nell'Unione, in particolare per i prodotti o i mercati che hanno grande rilevanza per l'economia circolare. Infine la Commissione darà l'esempio, assicurandosi che siano utilizzati quanto più possibile nelle proprie gare d'appalto e rafforzandone l'uso nei finanziamenti dell'Unione.

Focus sulle proposte in materia di rifiuti e sugli imballaggi plastici

Le proposte di revisione legislativa in materia di smaltimento dei rifiuti comprendono una serie di target di lungo termine sul riciclo dei rifiuti municipali e per ridurre lo smaltimento in discarica, aggiustamenti nelle norme relative ai sottoprodotti e all'*end-of-waste*, indicazioni sull'estensione della responsabilità del produttore e sugli obiettivi di preparazione al riutilizzo, una semplificazione e armonizzazione delle definizioni e dei metodi di calcolo e, infine, disposizioni per promuovere un maggior utilizzo degli strumenti di natura economica.

I nuovi obiettivi comuni UE proposti in materia di rifiuti prevedono il riciclo del 65% dei rifiuti urbani entro il 2030, il riciclo del 75% dei rifiuti di imballaggio entro il 2030 e un obiettivo vincolante di collocamento in discarica per ridurre tale pratica al massimo al 10% di tutti i rifiuti entro il 2030.

Le modifiche proposte alla direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, e in particolare il nuovo target introdotto, partono dalla considerazione che esiste il potenziale per un ulteriore aumento del recupero di tali materiali, che hanno un impatto considerevole in termini di volumi di rifiuti, con conseguenti vantaggi sia economici che ambientali¹⁹. Per quanto riguarda gli imballaggi in plastica l'obiettivo è ambizioso: si parla di un 55% dei volumi che dovranno essere destinati alla preparazione per il riutilizzo e al riciclaggio. È importante sottolineare infatti che l'uso di questo materiale nell'Unione è cresciuto in maniera costante ma attualmente ne viene riciclato meno del 25% e circa il 50% è collocato in discarica.

La plastica rappresenta inoltre una delle cinque aree prioritarie del piano di azione sulla circular economy, per la quale è identificato questo target specifico e sulla quale la Commissione elaborerà una strategia per affrontare le sfide poste dalle materie plastiche in tutte le fasi della catena del valore e tenere conto del loro intero ciclo di vita.

Tale strategia affronterà le questioni legate a riciclabilità, biodegradabilità, presenza di sostanze pericolose nelle materie plastiche e, nell'ambito degli obiettivi di sviluppo sostenibile, quello di ridurre in modo significativo i rifiuti che confluiscono in mare. In essa, inoltre, verrà dato seguito al Libro verde sulla strategia europea per i rifiuti di plastica nell'ambiente. Anche molti altri elementi del piano d'azione permetteranno di aumentare il riciclaggio della plastica, tra cui la progettazione ecocompatibile (punto 1.1), norme di qualità per le materie plastiche prime secondarie e misure volte a facilitare gli scambi transfrontalieri di materie plastiche riciclabili (punto 4).

¹⁶ In seguito al controllo dell'adeguatezza in corso.

¹⁷ In linea con l'obiettivo mondiale di sviluppo sostenibile volto a promuovere prassi sostenibili in fatto di appalti pubblici.

¹⁸ Anche mediante programmi mirati di formazione.

¹⁹ Comunicazione "L'anello mancante: un piano d'azione europeo per l'economia circolare", pag.10 http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-and-investment/towards-circular-economy_en

3. Le politiche europee e italiane sul Green Public Procurement

Ogni anno oltre 250.000 amministrazioni pubbliche in Europa spendono una cifra che rappresenta circa il 18% del PIL per l'acquisto di beni e servizi²⁰. In numerosi settori quali l'energia, i trasporti, la gestione dei rifiuti, la sanità e i settori sociale e educativo, le amministrazioni pubbliche sono i principali acquirenti. Questo mostra chiaramente il potenziale contributo che può dare il settore pubblico nella promozione di un consumo e una produzione sostenibile attraverso i propri acquisti attraverso ciò che viene chiamato GPP (Green Public Procurement) o Acquisti Verdi.

Secondo la definizione della Commissione Europea per Acquisti Verdi Pubblici o GPP si intende “[...] l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita”.

Il GPP è uno strumento di politica ambientale volontario che ha l'obiettivo di favorire e incentivare lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale attraverso la leva della domanda pubblica. Le autorità pubbliche che intraprendono azioni di GPP si impegnano quindi a razionalizzare acquisti e consumi e ad incrementare la qualità ambientale delle proprie forniture ed affidamenti²¹.

Grazie al GPP le Pubbliche Amministrazioni possono:

- influenzare il mercato, le imprese, i prodotti e i servizi, favorendo in generale la diffusione della innovazione tecnologica ed in particolare il raggiungimento di obiettivi di miglioramento ambientale sull'intero ciclo di vita;
- favorire l'integrazione di un approccio sostenibile nelle proprie politiche (trasporti, energia, ecc.);
- favorire, attraverso il proprio esempio, l'acquisizione di una maggiore consapevolezza ambientale da parte dei consumatori;
- promuovere lo sviluppo della filiera produttiva legata ai GPP e quindi la nascita e la crescita di imprese verdi e la moltiplicazione di *green jobs*.

La rilevanza del ruolo del GPP nelle politiche della Commissione Europea, centrale nel “Piano d'azione su Consumo e produzione sostenibili”²² del 2008, è ulteriormente rafforzata nella Strategia Europa 2020²³, di cui rappresenta uno dei pilastri, in particolare per quanto riguarda l'uso efficiente delle risorse, e uno tra i principali strumenti per il “consumo e la produzione sostenibili”. Il GPP viene infine ripreso, come visto in precedenza, dalla recente Comunicazione sull'economia circolare²⁴.

Un prodotto o servizio, per essere ritenuto “verde” ovvero a impatto ambientale ridotto, deve possedere almeno uno dei seguenti requisiti rispetto ad un prodotto o servizio “tradizionale” con funzione equivalente:

- ridurre l'utilizzo delle risorse naturali;
- ridurre le emissioni inquinanti in aria, acqua e/o suolo;
- ridurre i rischi per l'ambiente e per la salute umana;
- ridurre la produzione di rifiuti;
- avere una durata di vita più estesa;
- poter essere riutilizzato in una o più delle sue parti.

²⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm Si vedano anche i dati ufficiali EU dichiarati al WTO disponibili online all'indirizzo http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/notnat_e.htm#statPro (gli ultimi dati disponibili fanno riferimento all'anno 2011).

²¹ Si veda a riguardo “Buying Green!”, il manuale sugli appalti pubblici ecocompatibili, la cui seconda edizione aggiornata è stata pubblicata dalla Commissione Europea il 25 ottobre 2011 http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_en.pdf

²² COM (2008) 397

²³ Si veda la Comunicazione “Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse, COM (2011) 571

²⁴ COM (2014) 398

Per poter soddisfare tali requisiti, un prodotto/servizio deve avere determinate caratteristiche, che corrispondono a dei criteri ambientali definiti sulla base dei principali impatti del ciclo di vita del prodotto/servizio.

In Italia, com'è noto, la diffusione e l'attuazione del GPP sono aumentate negli anni grazie allo sviluppo e alla chiarezza della normativa di riferimento sia a livello europeo che nazionale. A livello nazionale, il Piano di Azione per la Sostenibilità Ambientale dei Consumi della Pubblica Amministrazione (Piano di Azione Nazionale per il GPP), approvato nel 2008²⁵ e aggiornato nel 2013²⁶, ha tracciato ulteriormente il contesto per lo sviluppo delle politiche per gli acquisti pubblici verdi, fornendo attraverso l'adozione dei criteri ambientali minimi (CAM) le indicazioni operative per la realizzazione di procedure di acquisti verdi. I CAM rappresentano dunque il documento di riferimento per gli enti che adottano il GPP.

L'azione italiana sul GPP prende, quindi, spunto dall'articolo 1, comma 1126 della legge 296/2006, che prevedeva la predisposizione del Piano d'azione nazionale. Il Piano prevede l'adozione, con successivi decreti ministeriali, dei criteri ambientali per conseguire gli obiettivi ambientali strategici di riferimento, ovvero:

- **Uso sostenibile delle risorse:** contribuire attivamente alla riduzione dell'uso di risorse naturali esauribili attraverso la dematerializzazione delle risorse naturali ed in particolare dell'energia, attraverso il risparmio energetico e la promozione dell'uso di fonti rinnovabili.
- **Prevenzione dei danni alla salute:** favorire la sostituzione di materiali pericolosi con altri materiali a ridotto impatto ambientale, privilegiare metodi produttivi che, soprattutto nel settore alimentare, siano tali da assicurare un basso impatto ambientale e diminuire il rischio di danni alla salute, assicurare il rispetto di tutti gli standard di sicurezza riguardanti l'utilizzo di sostanze pericolose per la salute e l'ambiente.
- **Riduzione, riutilizzo e corretta gestione del ciclo di vita dei rifiuti:** promuovere la sostenibilità sull'intero ciclo di vita dei rifiuti, dalla riduzione alla corretta separazione del rifiuto a monte fino alla promozione dell'acquisto di prodotti e materiali riciclati.

Il PAN GPP fornisce un quadro di riferimento complessivo sul Green Public Procurement, utile a facilitarne l'adozione e l'implementazione da parte degli enti pubblici, definendo gli obiettivi nazionali e identificando 11 categorie merceologiche di prodotti e servizi, considerate di interesse prioritario per volume di spesa e per impatti ambientali. Il Piano d'Azione Nazionale rinvia inoltre ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, l'individuazione di un set di Criteri Ambientali Minimi (CAM) per gli acquisti relativi a ciascuna delle categorie merceologiche. I CAM, riportano delle indicazioni generali volte ad indirizzare l'ente verso la razionalizzazione dei consumi e degli acquisti e forniscono delle "considerazioni ambientali" propriamente dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche premianti collegate alla modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) e volte a qualificare da un punto di vista ambientale sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita del servizio/prodotto. Nel corso degli anni accanto ai criteri propriamente ambientali sono stati introdotti anche alcuni criteri di tipo sociale, relativi ad esempio alle condizioni di lavoro, senza tuttavia trovare uno sviluppo e diffusione sistematici. I CAM si ispirano ai criteri ambientali e sociali relativi alle etichette di qualità ecologica ufficiali già presenti sul mercato o ad altre documentazioni tecniche esistenti e tengono in considerazione le indicazioni che provengono dalle parti interessate del settore produttivo.

²⁵ G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008 (scaricabile all'indirizzo <http://www.minambiente.it/pagina/il-piano-dazione-nazionale-il-gpp-pan-gpp>)

²⁶ G. U. n. 102 del 3 maggio 2013 (scaricabile all'indirizzo <http://www.minambiente.it/pagina/il-piano-dazione-nazionale-il-gpp-pan-gpp>)

CAM attualmente in vigore

1. Apparecchiature elettroniche per ufficio
2. Arredi per ufficio
3. Arredo Urbano
4. Aspetti sociali negli appalti pubblici
5. Ausili per l'incontinenza
6. Carta
7. Cartucce per stampanti
8. Edilizia
9. Illuminazione pubblica
10. Pulizia e prodotti per l'igiene
11. Rifiuti urbani
12. Ristorazione collettiva e derrate alimentari
13. Serramenti esterni
14. Servizi energetici per gli edifici (illuminazione, climatizzazione)
15. Tessili
16. Veicoli
17. Verde pubblico

CAM in corso di definizione

- ▶ Costruzione e manutenzione delle strade
- ▶ Servizio di illuminazione pubblica
- ▶ Tessili revisione
- ▶ Arredi per ufficio revisione
- ▶ Servizio di pulizia negli ambienti ospedalieri

Il Ministero dell'Ambiente, per l'importanza che il GPP assume sempre più nelle politiche ambientali e produttive, ha proposto una norma collegata all'ultima legge di stabilità²⁷ (L. n. 221/2015), contenente le "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

Il "Collegato ambientale" rafforza il ruolo del GPP, rendendolo di fatto obbligatorio per alcune categorie di prodotti e parzialmente obbligatorio per altre²⁸ e prevedendo nelle gare d'appalto misure incentivanti per le aziende certificate EMAS/ISO14001 e con prodotti a marchio Ecolabel²⁹.

Le disposizioni introducono inoltre tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa il criterio del costo del ciclo di vita dell'opera, prodotto, o servizio³⁰, introducendo un primo elemento maggiormente legato all'approccio dell'economia circolare.

Un ultimo elemento riguarda le "disposizioni incentivanti per i prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi"³¹, volte a promuovere l'utilizzo e la diffusione di prodotti contenenti materie prime seconde.

Alla luce delle indicazioni del "collegato ambientale" il Ministero ha definito i prossimi passi³²:

- migliorare le attività di comunicazione e formazione per l'applicazione del PAN GPP e dei CAM, rivolta, sia alla PA, che agli operatori privati;
- diffondere le "buone pratiche", già messe in atto da alcune regioni, in tutta Italia;
- rivedere i CAM esistenti;
- approfondire il rapporto con le associazioni di categoria per fare emergere proposte innovative;
- approfondire la collaborazione con ANAC;
- integrare il ruolo del GPP nell'ambito del Piano d'azione nazionale su Consumo e Produzione Sostenibili.

²⁷ <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/1/18/16G00006/sg>

²⁸ Articolo 18: obbligo di applicare, per il 100% del valore a base d'asta delle gare d'appalto, le specifiche tecniche e le clausole contrattuali dei CAM connessi al consumo di energia, e per il 50% tutti gli altri CAM.

²⁹ Articolo 16: "Nei contratti relativi a servizi o forniture, l'importo della garanzia e del suo eventuale rinnovo è ridotto del 20 per cento, anche cumulabile con la riduzione di cui ai periodi primo e secondo, per gli operatori economici in possesso, in relazione ai beni o servizi che costituiscono almeno il 50 per cento del valore dei beni e servizi oggetto del contratto stesso, del marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE)"

³⁰ Articolo 16 che modifica l'articolo 83 comma 1 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.

³¹ Articolo 23

³² Si veda http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/gpp_presentazione_rifici23022016.pdf

Anche nel cosiddetto “nuovo codice appalti”, il D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, viene richiamato il GPP. In particolare l'articolo 34 contiene “disposizioni finalizzate al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (c.d. PAN GPP), attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi (CAM) adottati dal Ministro dell'Ambiente”, riproducendo nella sostanza quanto già contenuto nel “collegato ambientale” e aggiungendo tra le categorie di appalto con le quali si può conseguire l'efficienza energetica negli usi finali (per le quali l'obbligo di adottare i CAM si applica al 100% del valore a base d'asta), anche l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici e per la gestione dei cantieri della pubblica amministrazione. Vi sono inoltre alcuni articoli che in modo più o meno diretto disciplinano il GPP, sostanzialmente rafforzandone i principi fondanti. Tra i più significativi:

Art. 50 - Introduce una misura a favore della responsabilità sociale prevedendo la possibilità di inserire nei contratti specifiche clausole a favore della stabilità occupazionale del personale impiegato e il ricorso ai contratti collettivi di settore da parte dell'aggiudicatario.

Art. 87 - Disciplina la certificazione delle qualità ambientali, indicando le modalità di verifica e rispondenza nelle offerte della qualità ambientale .

Art. 93 - Permette agli operatori economici certificati ISO14001, certificati SA 8000 , certificati OHSAS 18001 , certificati UNI CEI EN ISO 5000 o UNI CEI 11352 (per le ESCO), registrati EMAS o che offrano prodotti Ecolabel UE di ridurre il deposito cauzionale.

Art.95 - L'offerta economicamente più vantaggiosa costituisce il criterio principale di aggiudicazione (salvo specifiche eccezioni), ed è individuata sulla base “del miglior rapporto qualità prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita”.

Art. 96 - Introduce la possibilità di valutare le offerte sulla base del costo del ciclo di vita inteso come i costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, come i costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse, costi di manutenzione ma anche i costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio o costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato.

Case study

Denmark: Public procurement as a circular economy enabler

Nel 2006 il Ministero dell'Ambiente Danese e i tre principali Comuni della Danimarca, Copenhagen, Aarhus e Odense, hanno dato il via alla **Partnership for Green Public Procurement**, a cui ad oggi si sono aggiunti i Comuni di Herning, Egedal e Sønderborg. Ad oggi i membri della partnership rappresentano un volume di spesa pari a 5,5 miliardi di euro, corrispondenti al 13% degli acquisti pubblici danesi.

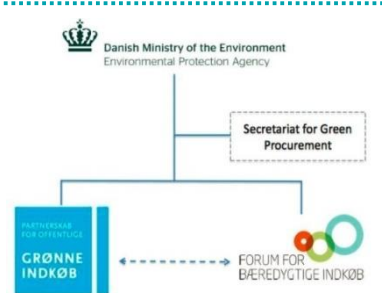
Tale partnership ha come scopo principale lo sviluppo di obiettivi comuni, rinnovati annualmente, per guidare i Comuni negli acquisti verdi e lo scambio di informazioni e strumenti utili ad integrare il più possibile la sostenibilità nei processi di *procurement*.

Tutti i membri della Partnership si impegnano a:

- seguire gli obiettivi di acquisto definiti insieme;
- avere una policy di acquisto fortemente orientata alla sostenibilità;
- pubblicare la propria policy nel sito web del Comune.

La Partnership ha sviluppato nel tempo numerosi strumenti di supporto ai Comuni per una effettiva implementazione del GPP, tra cui delle linee guida specifiche per il “circular procurement”, ovvero gli acquisti verdi con un approccio basato sull'economia circolare.

Una iniziativa complementare promossa dal Ministero dell'Ambiente è il **Forum for Sustainable Procurement**, che si rivolge non solo ai soggetti pubblici ma anche ai privati. Si tratta di un “knowledge hub” per gli acquisti verdi, con lo scopo di diffondere la conoscenza e facilitare lo scambio di esperienze attraverso seminari, conferenze, gruppi di lavoro, studio di best practice e comunicazione basata sul web. Il Forum attualmente coinvolge più di 800 soggetti. Uno dei nuovi Gruppi di Lavoro tematici ha come focus la **Circular Economy** e lo sviluppo di criteri di acquisto basati su di essa.



4. Etichettature e certificazioni ambientali

Per le categorie merceologiche di prodotti e servizi per i quali non sono stati definiti e approvati i CAM, è possibile richiedere marchi e certificazioni di prodotto riconosciuti e già presenti sul mercato a livello nazionale ed internazionale, che garantiscono le caratteristiche "verdi" e di sostenibilità del prodotto.

In generale: si possono richiedere certificazioni volontarie di prodotto che attestano la riduzione degli impatti ambientali nel ciclo di vita del prodotto in riferimento a standard internazionali di riferimento (norme UNI EN ISO).

Ad esempio:

- Prodotti a marchio ecologico: Ecolabel, Nordic Swan, FSC, ecc.
- Etichette EPD dichiarazioni ambientali di prodotto (secondo lo standard della norma ISO 14025),
- LCA - Life Cycle Assessment di prodotto, ossia uno studio di valutazione dell'impatto generato nel ciclo di vita del prodotto (realizzato secondo lo standard internazionale ISO 14040:2006 e ISO 14044:2006),
- Carbon footprint di prodotto (CFP), che quantifica le emissioni climalteranti in termini di tonnellate di CO2 equivalente che un prodotto genera lungo tutto il suo ciclo di vita (secondo lo standard ISO 14067:2013).
- Product Environmental Footprint (PEF) che misura l'impatto ambientale di un prodotto/servizio sulla base del suo ciclo di vita. Raccomandazione 2013/179/EU.
- Schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale "Made Green in Italy" istituito nella Legge 221/2015 (cd. Collegato Ambientale) Art.21;
- Prodotti realizzati con materiali da riciclo (vedi ReMade in Italy o certificazione ICEA).

Esistono tre diverse tipologie di etichettature ambientali per la certificazioni di prodotto, istituite dalle norme ISO serie 14020 (utilizzano l'analisi del ciclo di vita LCA come unica base riconosciuta per valutare l'impatto ambientale complessivo di un prodotto):

Tipo I: Etichette ecologiche volontarie basate su un sistema multicriteria che considera l'intero ciclo di vita del prodotto, sottoposte a certificazione esterna da parte di un ente indipendente (tra queste rientra, ad esempio, il marchio europeo di qualità ecologica ECOLABEL) (ISO 14024). Si rivolgono principalmente al consumatore finale. Prevedono la certificazione e il superamento degli standard minimi prestazionali.

Tipo II: Etichette ecologiche che riportano auto-dichiarazioni ambientali da parte di produttori, importatori o distributori di prodotti, senza che vi sia l'intervento di un organismo indipendente di certificazione (tra le quali: "Riciclabile", "Compostabile", ecc.) (ISO 14021). Si tratta di una autodichiarazione del fabbricante: non prevedono certificazione né soglie minime di ammissibilità.

Tipo III: Etichette ecologiche che riportano dichiarazioni basate su parametri stabiliti e che contengono una quantificazione degli impatti ambientali associati al ciclo di vita del prodotto calcolato attraverso un sistema LCA. Sono sottoposte a un controllo indipendente e presentate in forma chiara e confrontabile. Tra di esse rientrano, ad esempio, le EPD - "Dichiarazioni Ambientali di Prodotto" (ISO 14025). Si rivolgono all'acquirente professionale. Richiedono una quantificazione (convalidata) degli impatti associati al ciclo di vita del prodotto. Prevede la verifica di un organismo indipendente ma non soglie minime di ammissibilità.

Focus su Ecolabel



I prodotti Ecolabel sono prodotti a marchio di qualità ecologica dell'Unione Europea (Ecolabel UE), come stabilito dal Regolamento CE n.66/2010 del 25/11/2009.

Lo strumento Ecolabel è ad adesione volontaria e permette a quei prodotti e servizi che rispettano criteri ecologici e prestazionali stabiliti a livello europeo di ottenere un marchio che costituisce, pertanto, un attestato di eccellenza. I criteri sono periodicamente sottoposti a revisione e resi più restrittivi, in modo da favorire il miglioramento continuo della qualità ambientale dei prodotti e servizi.

I criteri ambientali definiti da ECOLABEL si applicano a tutti i beni di consumo (eccetto alimenti, bevande, e medicinali) e ai servizi. I criteri sono definiti usando l'approccio "dalla culla alla tomba" (LCA - valutazione del ciclo di vita) che rileva gli impatti dei prodotti sull'ambiente durante tutte le fasi del loro ciclo di vita, iniziando dall'estrazione delle materie prime, dove vengono considerati aspetti volti a qualificare e selezionare i fornitori, passando attraverso i processi di lavorazione, dove sono gli impatti dell'azienda produttrice ad essere controllati, la fase di distribuzione ed utilizzo, fino allo smaltimento del prodotto a fine vita.

Gli aspetti che sono analizzati, in particolare, sono:

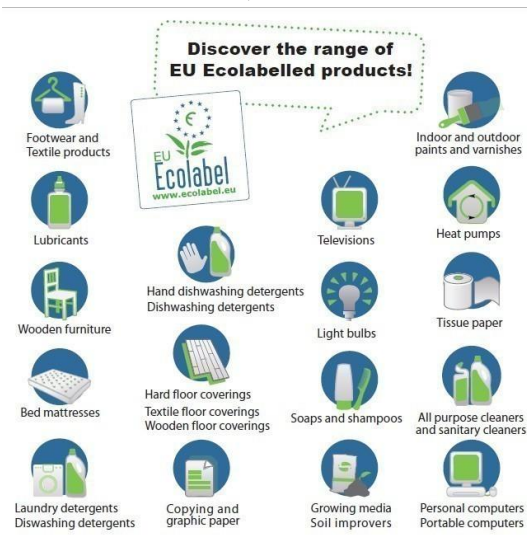
- il consumo di energia,
- l'inquinamento delle acque e dell'aria,
- la produzione di rifiuti,
- il risparmio di risorse naturali,
- la sicurezza ambientale
- la protezione dei suoli.

Tra gli elementi che hanno un maggior impatto negativo sull'ambiente vengono individuati i più rilevanti, e per ciascuno di essi sono stabiliti precisi limiti che non possono essere superati. È escluso l'uso di sostanze che possono essere dannose per la salute umana.

I criteri così definiti sono sottoposti ad una ampia consultazione in seno al Comitato dell'UE (CUEME) che è composto dagli Organismi competenti degli Stati membri, da rappresentanti delle ONG ambientaliste, da associazioni dei consumatori e dell'industria, da sindacati nonché da rappresentanti delle PMI e del mondo del commercio. Infine, i criteri devono essere sottoposti per l'approvazione alla Commissione delle Comunità Europee. Una volta adottati i criteri restano validi fino alla successiva revisione, che potrebbe renderli più restrittivi, in relazione al mercato e ai progressi scientifici e tecnologici, sempre al fine di migliorare le prestazioni ambientali del prodotto etichettato e di mantenere la selettività del marchio.

Prodotti/servizi per i quali è possibile richiedere l'Ecolabel Europeo

Attualmente possono richiedere l'Ecolabel europeo i seguenti gruppi di prodotti/servizi: calzature, tessuti, lampadine, materassi, frigoriferi, detersivi (per lavastoviglie, bucato, stoviglie, multiuso e sanitari), lavastoviglie e lavatrici, carta per copie, ammendanti, personal computer, carta per uso domestico, pitture e vernici, piastrelle, lubrificanti e i servizi di ricettività turistica e di campeggio. Sono in corso di definizione i criteri per mobili e carta stampata.



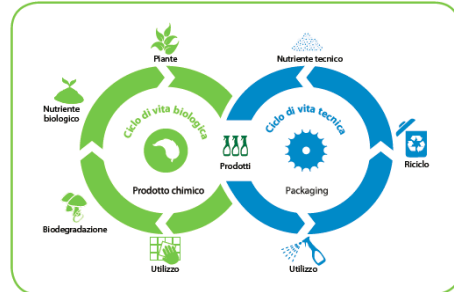
Focus su Cradle to Cradle



Si tratta di uno schema di certificazione privato, sviluppato dall'organizzazione non profit Cradle to Cradle Products Innovation Institute, fondato da William McDonough and Michael Braungart³³. Il programma di certificazione ha un approccio fortemente improntato alla circular economy, introducendo un criterio specifico che valuta la possibilità di rimettere il 100% dei materiali del prodotto in cicli biologici o tecnologici e escludendo la presenza di sostanze nocive che permarrrebbero nel sistema in una logica di flussi circolari di materia.

- Ciclo di vita biologico: per i materiali che ritornano nell'ambiente in modo completamente innocuo.
- Ciclo di vita tecnico per i materiali che devono essere riciclati conservando la qualità originaria.

Il programma di certificazione si applica a materiali, prodotti intermedi e prodotti finiti. Esistono alcune "barriere all'ingresso" per accedere al programma, tra cui la presenza di sostanze chimiche contenute nella Cradle to Cradle CertifiedCM "Banned List".



I prodotti sono valutati secondo cinque criteri:



PUREZZA DEL MATERIALE

I materiali dei componenti del prodotto vengono classificati lungo tutta la catena di distribuzione e valutati in base al loro impatto sull'ambiente e sulla salute umana. I criteri di ogni livello sono relativamente incrementali all'ultimo livello che prevede l'assenza del concetto di elemento tossico, diventando elemento nutriente di un ciclo puro e non dannoso.



RIUTILIZZO DEL MATERIALE

I prodotti vengono disegnati per essere integralmente biodegradabili come nutrienti "biologici" o per essere riciclati in nuovi prodotti come nutrienti "tecnici"; a ogni livello è necessario perfezionare il riutilizzo del materiale e mantenerlo in cicli di continua evoluzione.



ENERGIE RINNOVABILI

I criteri di ogni livello tendono verso l'eliminazione dell'utilizzo del carbon fossile e verso la produzione di energia da sorgenti 100% rinnovabili.



TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE

I processi di produzione sono pensati considerando l'acqua come un bene prezioso per tutti gli organismi viventi; ogni livello prevede la purificazione degli effluenti fino a raggiungere lo stato di acqua potabile.



EQUITÀ SOCIALE E BIODIVERSITÀ

Le attività produttive sono concepite in armonia con l'ambiente e il progresso viene raggiunto attraverso un complessivo impatto positivo sulle persone e sull'intero pianeta.

Esistono 5 livelli di certificazione, applicabili a ognuno dei criteri. Il livello minore raggiunto in una delle cinque categorie determina il livello finale di certificazione. Nell'esempio a lato sarà *bronze*.

Attualmente i prodotti certificati in tutto il mondo sono 407, con una prevalenza delle categorie dell'edilizia e dell'arredamento. Altre categorie con prodotti certificati sono vestiti e accessori, automotive, prodotti per l'infanzia e giocattoli, prodotti per il corpo, forniture per la casa e l'ufficio, materiali per il design, carta e imballaggi.

basic, bronze, silver, gold, platinum

Cradle to Cradle Certified		PRODUCT NAME			
		Company Name			
		Protocol Version			
	BASIC	BRONZE	SILVER	GOLD	PLATINUM
MATERIAL HEALTH				✓	
MATERIAL REUTILIZATION				✓	
RENEWABLE ENERGY		✓			
WATER STEWARDSHIP				✓	
SOCIAL FAIRNESS				✓	

³³ Per maggiori informazioni sull'approccio C2C si consiglia di leggere "Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Things"

5. Proposte e spunti per la transizione verso il Circular Green Procurement

Il percorso

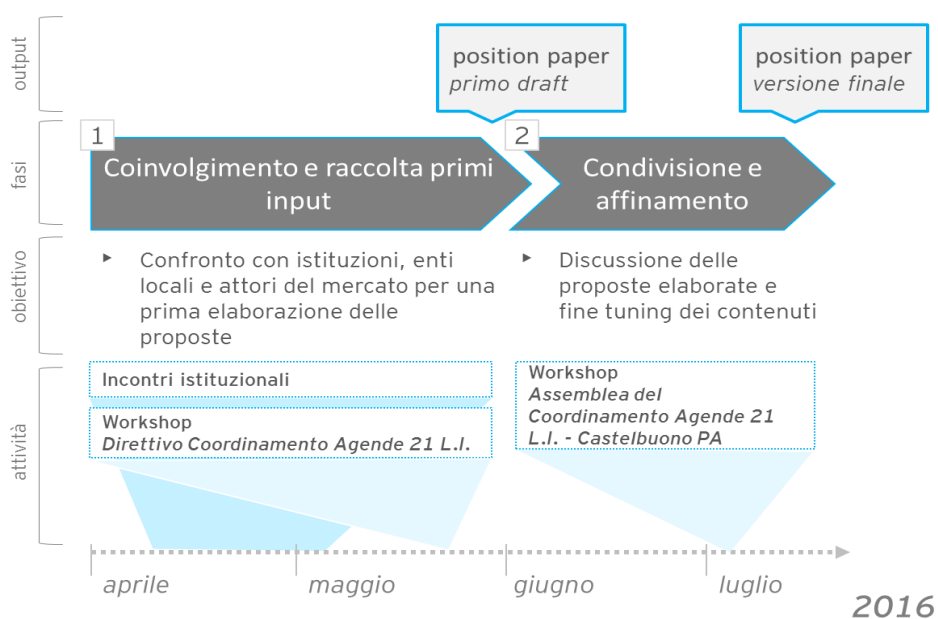
Il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane in collaborazione con Werner&Mertz ha promosso nel corso del 2016 un percorso di dialogo per individuare alcune priorità e proposte condivise per sostenere le esperienze di Green Public Procurement e una evoluzione verso il Circular Green Procurement.

Il percorso ha previsto nei mesi di aprile e maggio una serie di incontri con soggetti istituzionali, enti locali e attori del mercato, alcuni dei quali hanno preso parte in veste di relatori ad un workshop organizzato l'1 giugno 2016 presso il Comune di Bologna.

Durante la prima parte del workshop sono stati proposti una serie di interventi che hanno fornito un quadro aggiornato sul tema del GPP alla luce delle novità contenute nel collegato ambientale e nel nuovo codice appalti seguiti da testimonianze di soggetti istituzionali e privati su alcune best practice a livello nazionale e internazionale.

Nella seconda parte dell'incontro, è stato chiesto ai partecipanti e ai relatori, suddivisi in due tavoli di lavoro, di condividere le criticità individuate all'interno della propria organizzazione con riferimento specifico al tema del GPP ed in particolare agli aspetti relativi alla circular economy. Dopo questo primo momento di condivisione delle proprie esperienze, ciascun tavolo di lavoro ha discusso alcune proposte e spunti per favorire una maggiore diffusione del GPP e una transizione verso il Circular Green Public Procurement.

Le proposte emerse dai tavoli di lavoro sono state successivamente discusse ed integrate nel corso di un workshop che si è svolto il 7 luglio 2016 a Castelbuono (PA) nell'ambito dell'Assemblea annuale del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane.



Sintesi del percorso che ha portato all'elaborazione del position paper

I soggetti che hanno preso parte al percorso

Nome e Cognome	Ente
Emanuela Venturini	Arpa Emilia Romagna
Simone Ricotta	ARPAT
Aldo Blandino	Città di Torino
Raffaella Gueze	Comune di Bologna
Gessica Frigato	Comune di Bologna
Maria Gabriella Ramazza	Comune di Bologna
Giovanni Fini	Comune di Bologna
Chiara Camanti	Comune di Bologna
Giovanni D'Angelo	Comune di Bompietro
Valentina Caroli	Comune di Ferrara
Roberta Marchioro	Comune di Mantova
Adriana Nepote	Comune di Mantova
Elisa Parisi	Comune di Mantova
Natale Indelicato	Comune di Modena
Cinzia Rinzafri	Comune di Padova
Daniela Luise	Comune di Padova
Claudia Brunori	ENEA
Marco Ottolenghi	Ervet
Francesco Esposto	Fondazione Cogeme Onlus
Michele Scalvenzi	Fondazione Cogeme Onlus
Silvano Falocco	Fondazione Ecosistemi
Nina Vetri	Fondazione Ecosistemi
Denis Grasso	IEFE Bocconi
Laura Baiesi	Impronta Etica
Rosalba Montani	MATTM
Alessandra Mascioli	MATTM
Gaia Lembo	Punto 3 srl
Alberto Gallina	Regione del Veneto
Michela Pasqualon	Regione del Veneto
Maurizio Lezzerini	Regione del Veneto
Patrizia Bianconi	Regione Emilia-Romagna
Alessandro di Stefano	Regione Emilia-Romagna
Peppino Giuseppe Sabatino	Regione Sicilia
Diego Ballan	Regione Veneto
Giulia Tambato	Regione Veneto
Emilia Arrabito	Svimed
Fausto Francisca	BIM Dora Baltea
Salvalaggio	Werner&Mertz

Le proposte

Le politiche sugli acquisti verdi stanno attraversando un momento di importante evoluzione, alla luce delle novità introdotte dal collegato ambientale e dal nuovo codice appalti. In particolare il GPP viene reso di fatto obbligatorio per alcune categorie di prodotti e parzialmente obbligatorio per altre, viene disciplinata la certificazione delle qualità ambientali, indicando le modalità di verifica e rispondenza nelle offerte della qualità ambientale e si introduce la possibilità di valutare le offerte sulla base del costo del ciclo di vita andando quindi a considerare i costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse, i costi di manutenzione e quelli relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio o i costi imputati a esternalità ambientali, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato.

Il nuovo pacchetto europeo sull'economia circolare prevede inoltre un ruolo strategico del GPP nella promozione della transizione da un modello lineare ad uno maggiormente circolare e potrebbe condurre ad una ulteriore evoluzione della normativa.

Sul fronte italiano infine sono in corso di revisione 5 CAM di diverse categorie merceologiche e il Ministero dell'Ambiente si è posto come obiettivo di rivedere i CAM esistenti e approfondire il rapporto con le associazioni di categoria per fare emergere proposte innovative.

In tale fase diventa di centrale importanza il coordinamento tra i diversi attori coinvolti dalle politiche di acquisti verdi, con l'obiettivo di ottenere un'evoluzione il più possibile organica e rispondente alle finalità del Piano Nazionale e ai bisogni delle stazioni appaltanti. È importante ricordare in questo contesto come la strategicità del GPP non sia tanto collegata ai volumi complessivi di acquisti diretti da parte della PA, significativi in alcuni settori e meno rilevanti in altri, quanto alla potenzialità di orientamento del mercato, promozione dell'innovazione tecnologica e diffusione di una cultura della sostenibilità.

Gli spunti e le proposte emerse nel percorso di questi mesi sono stati ricondotti a tre macro-ambiti di applicazione: quello normativo, richiamato in apertura, quello della governance che ad esso si collega in maniera indiretta e quello degli strumenti tecnici a supporto della diffusione ed evoluzione del GPP.

NORMATIVA

Principali elementi emersi nella discussione

I CAM non sempre risultano adeguati alle esigenze degli enti pubblici e alla capacità di risposta del mercato e spesso non contengono riferimenti specifici ai principi dell'economia circolare, anche perché in molti casi sono stati definiti prima che fossero definite politiche di questo tipo. In particolare per ciò che concerne gli enti pubblici sono state evidenziate delle criticità relativamente alle modalità per definire la soglia del 50% di applicazione dei CAM, richiesta per le categorie richiamate dal collegato ambientale e dal codice appalti, e per verificarla successivamente con adeguati mezzi di prova. Le certificazioni richieste dai CAM, inoltre, in alcuni casi non sono aggiornate, anche a causa dei tempi lunghi di elaborazione ed emanazione dei CAM stessi, e risulta complesso valutare l'equivalenza. Per quanto riguarda il mercato da un lato è spesso difficile reperire servizi/prodotti che rispondano ai requisiti definiti, dall'altro questi stessi requisiti non sono sempre premianti nei confronti dei soggetti maggiormente innovativi in termini ambientali.

Proposte emerse

- Avviare un percorso di revisione dei CAM al fine di individuare quali aspetti possono essere integrati secondo i principi dell'economia circolare al fine di rendere un prodotto o un servizio "verde" ovvero a ridotto impatto ambientale; a tale scopo potrebbero essere predisposte delle check-list, utili ai membri dei gruppi di lavoro preposti per l'elaborazione dei CAM.
- Prevedere nel processo di elaborazione e periodico aggiornamento dei CAM effettuato dal Ministero dell'Ambiente una fase di consultazione pubblica aperta mediante la definizione di una metodologia e/o procedura per raccogliere spunti e suggerimenti da parte delle stazioni appaltanti e degli operatori economici del settore.
- Introdurre nei CAM dei meccanismi premianti più forti per gli operatori in grado di proporre soluzioni più virtuose o innovative rispetto ai requisiti minimi richiesti.
- Introdurre nei CAM criteri espliciti di circolarità (es. prodotti da filiere circolari, strategie per l'estensione della vita del prodotto, uso di prodotti riciclati, prodotti End-of-Waste, MPS, Product Service System (PSS)).

- Creare un tavolo di lavoro (anche informale) tra enti e stazioni appaltanti impegnate nell'attuazione del nuovo codice degli appalti per condividere soluzioni tecniche e interpretative condivise e supportare la realizzazione delle prime gare con il nuovo sistema.

GOVERNANCE

Principali elementi emersi nella discussione

Perché gli acquisti verdi possano sviluppare il loro effettivo potenziale di indirizzo del mercato verso una offerta a sempre minore impatto ambientale e sociale e orientata ai principi dell'economia circolare sarebbe necessario un dialogo costante tra i diversi attori del mercato (Istituzioni, stazioni appaltanti, aziende, ecc.).

Gli enti locali hanno inoltre evidenziato come spesso il GPP non sia percepito come centrale dal punto di vista politico demandandone l'applicazione agli uffici tecnici.

Proposte

- Creare un tavolo di lavoro pubblico-privato permanente nel quale Ministero, CONSIP, Comitato Ecolabel Ecoaudit, enti locali, stazioni appaltanti e operatori economici possano confrontarsi, a seconda degli interlocutori, a livello strategico e politico e a livello più tecnico legato agli aspetti normativi e applicativi.
- Definire delle linee guida per i monitoraggi del GPP univoche e comuni per tutte le stazioni appaltanti al fine di misurare la corrispondenza di quanto viene proposto in gara e misurare la performance ambientale nelle politiche di mitigazione (come Covenant of Mayors), di adattamento ai cambiamenti climatici (come Mayors Adapt), uso delle risorse naturali e circolarità.
- Intraprendere azioni di diffusione e promozione a tutti i livelli, dalle diverse amministrazioni della PA alle molteplici realtà private, per l'adozione del Sistema di Gestione Ambientale EMAS per innescare un processo di miglioramento continuo che porti all'affermazione piena del "GPP circolare e sostenibile".
- Potenziare l'utilizzo di prodotti certificati Ecolabel europeo e degli altri marchi ed etichette ecologiche.

STRUMENTI TECNICI

Principali elementi emersi nella discussione

È stato evidenziato un bisogno di maggiori conoscenze da parte degli enti pubblici e la necessità di stimolare un cambiamento culturale nei confronti di chi acquista i servizi ma anche di chi ne usufruisce. Anche dal punto di vista del mercato si ritiene che manchino adeguate conoscenze delle diverse soluzioni esistenti e delle opportunità connesse agli acquisti verdi.

Viene sottolineata inoltre l'utilità che avrebbe per molti enti il poter accedere al know-how, agli strumenti e ai materiali già sviluppati e utilizzati con successo da altri enti.

I Comuni di dimensioni minori evidenziano inoltre come un maggior utilizzo di meccanismi che permettano di aggregare la domanda su base territoriale possa portare ad una semplificazione del processo di acquisto e a benefici economici e ambientali.

È infine emerso che sia in relazione alla definizione del costo del ciclo di vita, che all'evoluzione degli acquisti verdi e dei relativi criteri in una logica circolare, vi è la necessità di diffondere strumenti di valutazione (LCA, Product Environmental Footprint rules, etc.) e di definire standard e criteri condivisi (possibilmente a livello internazionale) che permettano la verifica dell'effettiva convenienza in termini ambientali e una comparabilità tra diversi prodotti e servizi offerti, come in parte promosso dal marchio "made in green Italy" in corso di definizione.

Proposte

- Prevedere percorsi istituzionali di formazione per gli enti pubblici, costruiti a partire dalle esigenze specifiche degli stessi e trasversali tra i diversi uffici, in grado al contempo di sensibilizzare gli utilizzatori finali di prodotti e servizi.
- Promuovere lo sviluppo di una piattaforma nazionale e di strumenti informatici di comunicazione che permettano la condivisione di best practice e strumenti operativi fra gli enti pubblici.
- Definire, possibilmente nel contesto di un tavolo di lavoro comune tra i diversi attori, metodologie condivise per la valutazione degli impatti ambientali e della circolarità di prodotti e servizi e la loro verifica.
- Come per la gestione rifiuti (es. Comuni ricicloni <http://www.ricicloni.it/>), promuovere percorsi di consapevolezza e campagne di comunicazione per i cittadini sulla “circularità” della propria PA.