



Regione Lombardia



Provincia di Cremona
Settore Ambiente



“A Scuola di GPP”

Dispense

Percorso Base

A cura di:



Questa dispensa elaborata nell'ambito del progetto "A scuola di GPP" vuole fornire un utile approfondimento agli argomenti affrontati durante il percorso formativo di base.

Il progetto ha l'obiettivo di diffondere il Green Public Procurement come strumento utile a ridurre gli impatti ambientali legati alle attività di approvvigionamento di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni.

"A Scuola di GPP" è un progetto della Provincia di Cremona (Settore Ambiente) e rientra tra i trentadue finanziati dalla Regione Lombardia nell'ambito del bando regionale per la promozione di Agenda 21 e strumenti di sostenibilità ambientale.

La diffusione del GPP verrà attuata a partire dalla esperienza portata avanti dalla Provincia di Cremona con il progetto LIFE Ambiente *GPPnet la rete degli acquisti pubblici verdi* attraverso la realizzazione di diverse azioni tra cui due percorsi formativi, uno base ed uno avanzato.

Altre azioni:

- costituzione di un FORUM sugli acquisti verdi (FORUM COMPRAPERDE);
- l'istituzione di una scuola di Green Public Procurement;
- la diffusione di buone pratiche di acquisti verdi attraverso il bollettino informativo *GPPinfoNET Lombardia*;
- la creazione di un Premio per le migliori pratiche di GPP.

INDICE

Introduzione	4
1. Sostenibilità, bioeconomia ed economia della vita	8
2. Il quadro generale della politica ambientale europea	16
3. La Politica Integrata di Prodotto IPP	23
4. L'analisi del ciclo di vita	27
5. Che cos è il GPP	34
6. Le esperienze di GPP in Italia: la rete GPPnet	36
7. Il quadro politico per il GPP	39
8. Il quadro giuridico per il GPP	41
9. Il Piano d'Azione Nazionale per il GPP	47
10. Metodologia per l'adozione dei criteri ecologici	51
11. Inserimento dei criteri ecologici nelle forniture pubbliche	55
12. Etichette ecologiche e marchio ecolabel	59
Allegato normativo	65

Introduzione

Se guardiamo bene attorno a noi, abbiamo la possibilità di riscontrare, ormai quasi “ad occhio” la gravità dei problemi ambientali che siamo costretti ad affrontare.

Evidenti alterazioni del clima, inquinamento dell’aria, inquinamento dei corsi d’acqua, scarsa disponibilità d’acqua, depauperamento delle risorse naturali, incapacità di assorbimento degli scarti prodotti, risorse energetiche fossili in corso di esaurimento, degrado del paesaggio, inquinamento da rumore, presenza incontrollata di sostanze chimiche nei cicli vitali, etc.

Da dove iniziare per affrontare problemi che non sembrano più effetti collaterali dello sviluppo ma conseguenze necessarie di stili di vita, di consumo e di produzione poco attenti alla natura ed agli equilibri ambientali.

Per fronte a tutto ciò è stato coniato, negli ultimi venti anni, il termine “sviluppo sostenibile”, un riferimento obbligato di tutti i documenti di politica sociale e ambientale di livello internazionale.

Quando il termine sia nato è difficile a dirsi, anche se è Dennis Pirages, professore di Government e direttore dell’Harrison Program nell’ambito del Future Global Agenda alla University del Maryland, ad averne la paternità nel corso di una conferenza del 1972 in California.

Tre avvenimenti simbolo ne hanno però sancito la definitiva fortuna: la pubblicazione, nel 1987, del Rapporto della Commissione Mondiale sull’Ambiente e lo Sviluppo delle Nazioni Unite (“Il futuro di noi tutti”, conosciuto come Rapporto Brundtland), il Summit della Terra (UNCED) tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992 ed il Protocollo di Kyoto del 1997.

“Lo sviluppo è sostenibile se soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere le possibilità per le generazioni future di soddisfare i propri bisogni”: si tratta della definizione classica di sviluppo sostenibile (estratta dalla pagina 71 dell’edizione italiana del Rapporto della Commissione Mondiale per l’Ambiente e lo Sviluppo presieduta da Gro Harlem Brundtland) che, in principio, può sembrare chiara e pertinente, ma lo è meno se viene approfondita.

L’idea centrale sembrerebbe quella di mantenere il patrimonio naturale, utilizzando le risorse in modo tale che queste conservino la propria capacità di svolgere le funzioni di supporto alla vita.

Ma se si trattasse di mantenere intatto tale patrimonio in tutti i suoi elementi si dovrebbe affermare, senza dubbio, che qualsiasi uso di risorse non rinnovabili, anche il più piccolo, dato che i tassi di rigenerazione di tali risorse presentano sempre tempi lunghi, sarebbe incompatibile con la stessa idea di sostenibilità.

La sostenibilità è invece una questione di grado e di prospettiva temporale, di "orientamento": non esistono delle regole vincolanti che ci permettono, se seguite, di perseguirla. È necessario che la società, nelle sue diverse componenti, si interroghi continuamente sulle differenti dimensioni della sostenibilità, ricercando sempre la "via percorribile" tra fenomeni (quelli economico-sociali ed ambientali) qualitativamente distinti.

Progettare uno sviluppo durevole significa innanzitutto conservare e "far durare" le funzioni che ne permettono la continuità nel tempo, mantenendo un certo dinamismo.

L'uomo dipende dall'ambiente in cui vive e non può pertanto cambiarlo a suo piacimento fino ad alterarne gli equilibri fondamentali. Tale dipendenza è resa più esplicita dai limiti che la natura impone alle attività umane.

In pratica, l'ambiente svolge tre funzioni fondamentali per l'economia e in generale il sostentamento dell'uomo:

- 1) fornisce all'uomo le risorse naturali che quest'ultimo utilizza come motore di ogni sua attività;
- 2) riceve ed assimila gli scarti che risultano dalle attività umane;
- 3) garantisce la sopravvivenza del genere umano fornendo allo stesso spazio vitale e spazio per le attività ricreative.

Queste funzioni sono però limitate. Le risorse naturali non sono di per sé presenti in quantità infinite e il loro eccessivo sfruttamento insieme all'impoverimento causato dal degrado ambientale ne velocizzano l'esaurimento. A ciò va aggiunto che la richiesta per tali risorse andrà aumentando con l'aumento della popolazione globale. Inoltre, la capacità di carico (carrying capacity) della Terra, ovvero il livello di popolazione e di attività umane che il pianeta è in grado di sostenere, è limitata.

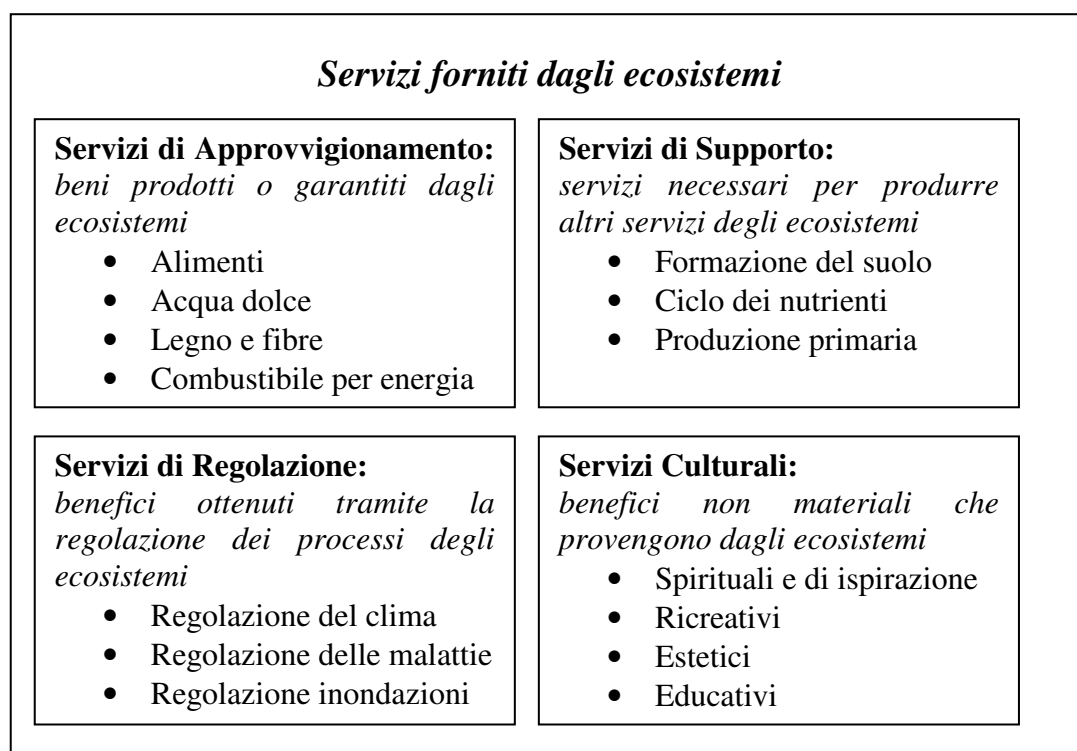
Il Millennium Ecosystem Assessment, nel 2005, ha reso noto il rapporto mondiale sulla valutazione dello stato e sull'andamento dei servizi degli ecosistemi, alla cui elaborazione hanno partecipato oltre 1.300 esperti di problemi ambientali e sociali in quattro anni di lavoro.

Il rapporto rileva che negli ultimi cinquanta anni gli esseri umani hanno modificato gli ecosistemi più rapidamente e profondamente che in qualsiasi altro periodo della storia.

Poiché le civiltà umane sono diventate nel corso dei secoli sempre più complesse e tecnologicamente avanzate, è facile avere l'impressione che non dipendano più dai sistemi naturali; si tratta però di pericolose illusioni che non tengono conto degli enormi benefici che la natura apporta agli oltre sei miliardi di persone che abitano il pianeta. È vero che ci siamo allontanati dalla natura, ma continuiamo a dipendere interamente dai servizi che essa fornisce.

I differenti tipi di ecosistemi (montani, foreste, acque salate e dolci, steppa, deserto, savana, zone costiere, urbani) possono fornire vari tipi di servizi alla popolazione umana; la loro capacità di fornire servizi dipende da complesse interazioni biologiche, chimiche e fisiche che, a loro volta, sono condizionate dalle attività umane.

Il MEA ha analizzato punti di crisi e di rottura di quattro tipologie di servizi ambientali forniti dagli ecosistemi alla sopravvivenza umana.



Fornire cibo, acqua, energia e materiali ad una popolazione in continua crescita ha comportato e comporterà un prezzo altissimo per i complessi sistemi di piante, animali, microrganismi, funzioni e processi biologici che consentono la vita sul pianeta.

Il degrado in atto sta aumentando la possibilità di cambiamenti improvvisi ed imprevedibili che potrebbero avere un impatto molto grave sull'umanità, come per esempio l'emergere di nuove malattie, il deterioramento della disponibilità e della qualità dell'acqua, il crearsi di zone morte lungo le coste, il collasso della pesca e modificazioni profonde del clima.

Al nostro scopo sono importanti, in particolare, due messaggi chiave del MEA:

- ogni essere umano dipende dalla natura e dai servizi che gli ecosistemi offrono per consentire le condizioni di una vita decente, sana e sicura;
- gli esseri umani hanno causato, negli ultimi decenni, modifiche senza precedenti agli ecosistemi, per soddisfare la crescente domanda di energia, cibo, acqua e materie prime;
- la perdita dei servizi derivanti da una buona vitalità degli ecosistemi costituisce una significativa barriera al raggiungimento degli Obiettivi del Millennio per ridurre povertà, fame e malattie;
- la migliore protezione delle basi naturali del pianeta richiede sforzi coordinati ed integrati da parte di tutti i settori dei governi, del mondo privato e delle istituzioni internazionali; la produttività degli ecosistemi dipende, tra gli altri, dalle scelte politiche di investimenti, commercio, sussidi, fiscalità, e regole.

Una parte importante del MEA è stato quello di proporre possibili soluzioni alla crescente tensione creata sulle strutture naturali del pianeta; soluzioni, che dovrebbero assicurare una vera e propria inversione di rotta e ruotano attorno a quattro assi.

Cambiare le basi economiche su cui compiamo le nostre scelte

- Assicurarsi che si tenga conto del valore d'insieme dei servizi dell'ecosistema, e non solo del valore di mercato, quando si compiono delle scelte
- Eliminare quei sussidi all'agricoltura, alla pesca e alle politiche energetiche che danneggiano persone ed ambiente
- Introdurre degli incentivi per i proprietari terrieri quale ricompensa ad una gestione della terra che protegga i servizi dell'ecosistema, vantaggiosi per la società, quali la qualità dell'acqua e l'immagazzinamento del carbonio
- Creare dei meccanismi economici che riducano il rilascio dei nutrienti e le emissioni di carbonio nel modo più efficace economicamente

Migliorare politiche, pianificazione e gestione

- Integrare il processo decisionale fra diversi dipartimenti e settori così come fra istituzioni internazionali, per assicurare che le politiche siano focalizzate sulla protezione dell'ecosistema.
- Includere una solida gestione dell'ecosistema in tutte le politiche di pianificazione territoriale e riconoscere legalmente il principio di appartenenza delle risorse naturali alle comunità locali
- Istituire nuove aree protette, specialmente per quanto riguarda i sistemi marini, e fornire un maggiore supporto finanziario e di gestione a quelle esistenti
- Utilizzare quali supporto decisionale tutte le nozioni e le conoscenze acquisite relative all'ecosistema, senza escludere le conoscenze dei gruppi locali ed indigeni

Influenzare i comportamenti individuali

- Fornire un'istruzione pubblica sui metodi per ridurre il consumo dei servizi dell'ecosistema sottoposti a rischio
- Istituire sistemi affidabili di certificazione per dare alle persone la possibilità di acquistare prodotti ottenuti in modo sostenibile
- Garantire a tutti l'accesso alle informazioni relative all'ecosistema e alle decisioni riguardanti i servizi da esso forniti

Sviluppo ed utilizzo di tecnologie a basso impatto ambientale

- Investire in scienza e tecnologia applicata all'agricoltura mirando ad accrescere la produzione alimentare con minime ricadute dannose
- Ricostituire l'ecosistema danneggiato
- Promuovere tecnologie che aumentino l'efficienza energetica e riducano l'emissione di gas serra

Prendere la via dello sviluppo sostenibile vuol dire dunque rispettare i limiti naturali, al fine di garantire che vengano preservate le risorse necessarie allo svolgimento delle attività umane nel presente e nel futuro.

1. Sostenibilità, bioeconomia ed economia della vita

Nicholoas Georgescu-Roegen va senza dubbio considerato il vero ispiratore della rivoluzione ecologica dell'economia, nonché il creatore della bioeconomia, termine coniato nel 1975, allorché usò questo aggettivo nel capitolo 11 del saggio "Energia e miti economici", poi ripreso in un articolo pubblicato sulla *Review of Social Economy* dal titolo *Inequality, limits and growth from a bioeconomic viewpoint* («Ineguaglianza, limiti e crescita da un punto di vista bioeconomico», oggi tradotto nella raccolta di saggi *Bioeconomia*).

Riprese poi il termine in modo più esteso in una lecture (Bioeconomics and Ethic) tenuta nel 1983 a Fresno (California), in occasione del III Congresso mondiale di economia sociale.

Nato nel 1906 a Costanza in Romania, studiò matematica (a Bucarest) e statistica sino al Dottorato alla Sorbona di Parigi nel 1930, con una tesi sulle componenti cicliche di un fenomeno, poi ripresa da Schumpeter nel 1939.

Dopo un'esperienza a Londra, dove studiò con Pearson, ritornò in Romania, dove ebbe importati incarichi pubblici. L'incontrò Schumpeter, che lo orientò definitivamente verso la scienza economica, lo portò prima ad Harvard, dove collaborò immediatamente con Wassily Leontiev, e poi, dal 1950, alla Vanderbilt University di Nashville, dove morì nel 1994.

La fama di Georgescu Roegen è dovuta al libro *The Entropy Law and the Economic Process*, pubblicato nel 1971 per i tipi della Cambridge Press, e quasi "scomparso" per decine di anni, che rappresenta una prima introduzione alla bioeconomia; oggi se volessimo avere un'idea compiuta del suo pensiero dovremmo far riferimento a sei testi, che troviamo riprodotti nelle sue raccolte di saggi tradotte in italiano:

- *La legge dell'entropia ed il processo economico*, del 1970;
- *Energia e miti economici*, del 1975
- *L'economia politica come estensione della biologia*, del 1975
- *Lo stato stazionario e la salvezza ecologica. Un'analisi termodinamica*, del 1977
- *Analisi energetica e valutazione economica*, del 1979, summe della bioeconomia
- *Ricette fattibili contro tecnologie vitali*, del 1983

L'approccio di Georgescu Roegen è innervato della piena consapevolezza del concetto del limite delle risorse, del riconoscimento che anche i fatti economici, come quelli naturali, si svolgono in un mondo di dimensioni finite, nel quale né il denaro, né gli oggetti, né le popolazioni possono crescere al di là di un limite.

Nei suoi saggi ha ben messo in evidenza che l'estrazione di materie e di energia dalla biosfera per fabbricare, dentro la tecnosfera, merci e materiali, lascia alle spalle, per l'ineluttabile legge dell'entropia, una natura impoverita nella quantità delle risorse da mettere a disposizione delle generazioni, e anzi con risorse la cui qualità peggiora continuamente, in seguito all'immissione delle scorie.

Può salvarci soltanto la transizione dall'economia tradizionale attuale ad una bioeconomia, il cui funzionamento e le cui regole siano ispirate ai grandi fenomeni della natura e della vita.

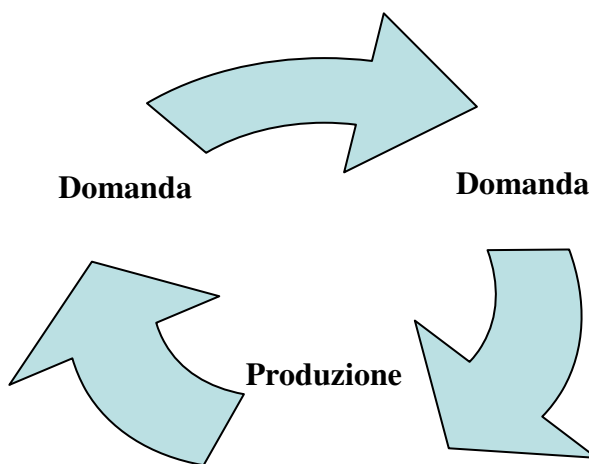
La visione circolare del processo economico

Uno dei punti centrali dell'analisi di Georgescu Roegen è la critica all'economia standard, che rappresenta il "processo economico" come un flusso circolare all'interno di un sistema chiuso ed autosufficiente.

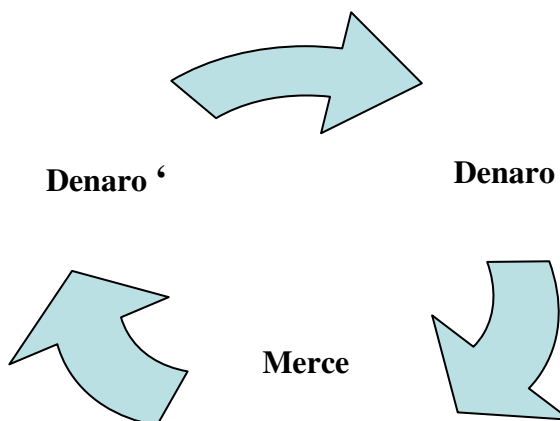
Dal punto di vista metodologico, il processo economico non può essere più rappresentato come un processo circolare statico basato sul flusso: domanda, produzione, distribuzione, domanda, ma piuttosto da una rappresentazione evolutiva e dinamica, dove non si possono ricreare mai le stesse condizioni di riproducibilità.

Ne vediamo un esempio con il diagramma circolare che connette la produzione ed il consumo. Qui la sfera economica può essere definita come un "sistema isolato" al cui interno il valore di scambio circola tra le famiglie e le imprese in un sistema chiuso. A ciò che fluisce in circolo viene dato il nome di Produzione e Consumo.

E' una concezione metafisica del funzionamento della realtà economica, la quale dovrebbe funzionare, come in un moto perpetuo lubrificato dal denaro.



Un altro esempio è il classico circuito Denaro D - Merce M - Denaro D'; anche in questo caso siamo di fronte ad un processo che sembrerebbe autoriprodursi senza alcun limite.

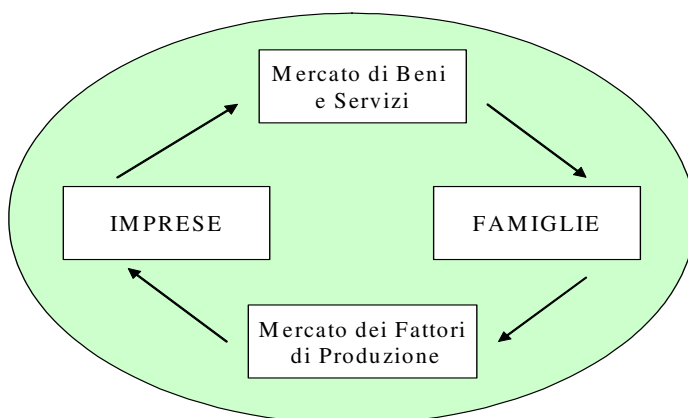


In questa visione, il processo economico é come un pendolo che oscilla regolarmente avanti e indietro, in modo reversibile, un flusso circolare autosufficiente tra produzione e consumo.

Il dogma meccanicistico dell'economia standard é improntato alla totale reversibilit ; il processo economico é una giostra circolare incapace di influenzare l'ambiente della materia e dell'energia.

Nell'economia standard non esistono retroazioni che determinano mutamenti evolutivi, se non quelle destinate a mantenere l'equilibrio.

William Kapp, in un suo articolo del 1976, "L'economia come sistema aperto", sostiene che "concepire l'economia come un sistema chiuso   forse conveniente da un punto di vista metodologico, dato che permette alla teoria economica di formulare concetti e teorie conformemente ai canoni della logica matematica formale. Ma ci  fa s  che si perpetui una falsa concezione della realt , la quale restringe il nostro orizzonte teorico".



Visione dell'economia come sistema chiuso

E' evidente che un sistema isolato di valore di scambio astratto che fluisce in circolo non dipende in alcun modo dall'ambiente; al suo interno non pu 

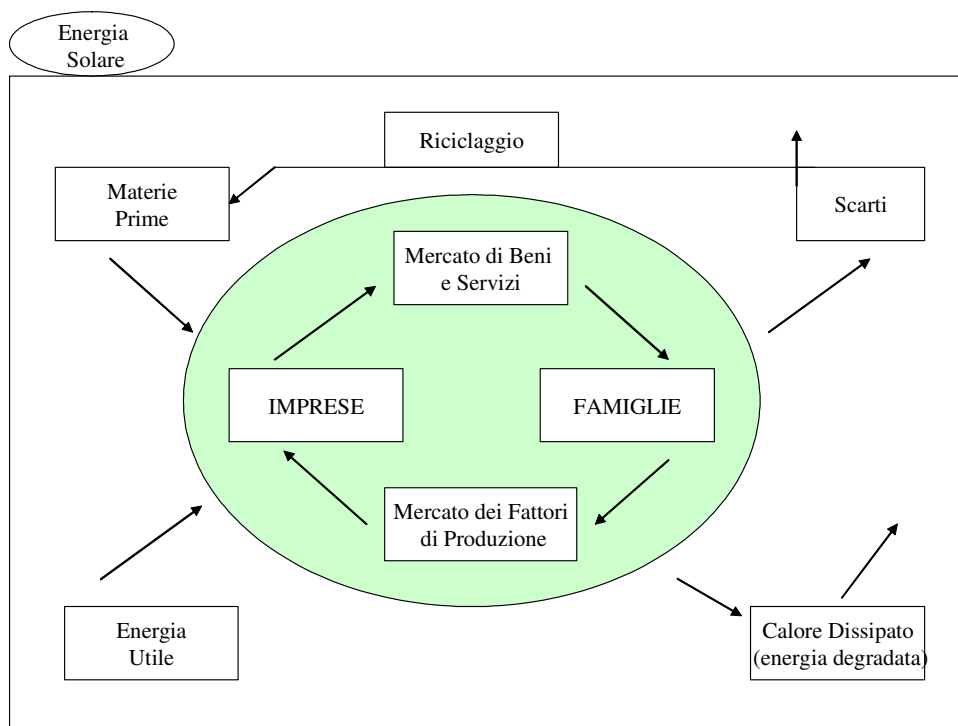
sorgere alcun problema di sfruttamento eccessivo di risorse naturali ed inquinamento, né di dipendenza da qualcosa di esterno.

Georgescu Roegen sostiene che questa idea metafisica della produzione ragiona così: la produzione sistema dei mattoncini industruttibili così da ottenerne utilità, mentre il consumo consiste nel rimettere in disordine tali mattoncini in conseguenza dello loro utilizzo, finendo col ridurre a zero la loro capacità di fornire utilità. Ma poi la produzione li risistema di nuovo e così il ciclo continua.

Ciò che è necessario è sicuramente una nuova visione: l'attività umana deve essere rappresentata come un sottosistema aperto di un ecosistema naturale non illimitato (l'ambiente), anziché come un flusso circolare di valore di scambio astratto, totalmente svincolato dal funzionamento delle leggi che regolano la massa e l'energia.

Sostiene Herman Daly che "l'economia è un sottosistema aperto dell'ecosistema ed è totalmente dipendente da quest'ultimo sia come fonte di materia ed energia a basso livello di entropia, che come bacino ricettivo per lo scarico di materia ed energia".

La visione bioeconomica del processo economico lo rappresenta come un sottosistema del sistema biosfera.



Visione dell'economia come sistema aperto

Carattere irreversibile ed unidirezionale del processo economico

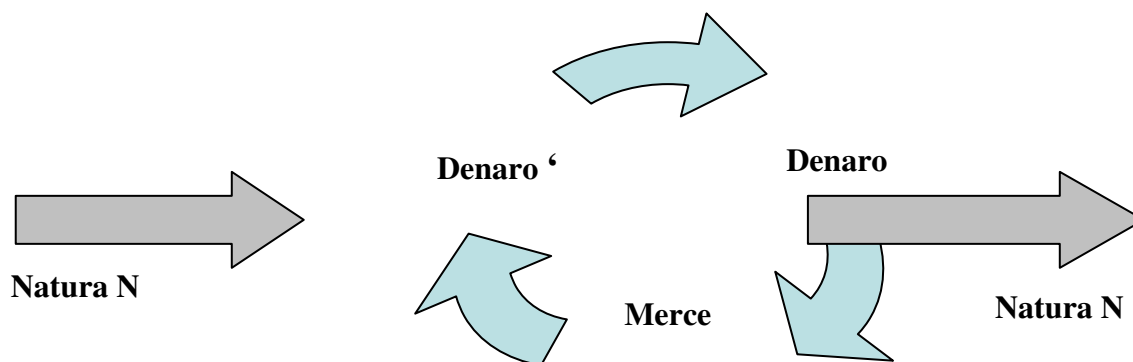
L'obiettivo di Georgescu Roegen é quello di introdurre la natura (materia ed energia) all'interno del processo economico, rappresentandolo come un flusso unidirezionale che trasforma gli input di materia ed energia (bassa entropia) in output di scarto (alta entropia).

Per Georgescu-Roegen «ciò che entra nel processo economico rappresenta risorse naturali preziose (N), e ciò che viene espulso scarti senza valore (N') (...) la materia-energia entra nel processo economico in uno stato di bassa entropia e ne esce in uno stato di alta entropia».

Una corretta visione bioeconomica del processo economico connette strettamente due aspetti:

- il flusso unidirezionale, quello che trasforma la natura N in scarti N', è di tipo antropico ed irreversibile;
- il processo circolare, quello che governa lo scambio denaro-merce denaro, è di tipo reversibile

La rappresentazione del processo economico deve quindi tenere conto di questi due aspetti e si presenta in un modo simile a quello che viene di seguito.



Il processo economico “non produce né consuma materia-energia, ma soltanto l’assorbe e la espelle”; ciò che entra nel processo economico sono risorse naturali preziose e ciò che ne viene espulso sono scarti senza valore.

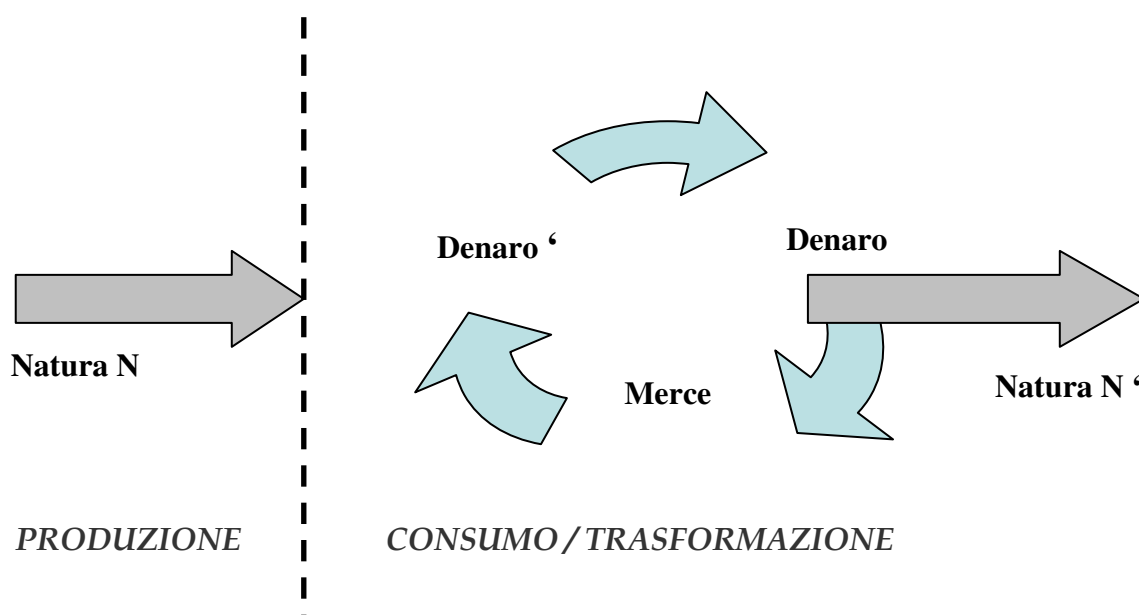
La sola attività produttiva è quella della natura

L'attività economica è quindi un processo di trasformazione della natura in scarti che produce il godimento della vita: una definizione apparentemente cruda ma che dice tutto:

- la Natura è il fondamento, la base;

- la conseguenza è la trasformazione in Scarto;
- il motivo economico di tale trasformazione è la produzione di valori d'uso per il godimento della vita.

Per Georgescu-Roegen solo la natura produce ricchezza e si presenta come realmente produttiva (che "produce" realmente qualcosa) mentre il ciclo economico di produzione-distribuzione-consumo si presenta come organizzatore e consumatore di risorse già create.



E' evidente che le due funzioni obiettivo che dovrebbero governare gli attori che operano nei due campi (Produzione e Trasformazione/Consumo) sono del tutto differenti:

- chi opera nel campo della Produzione della ricchezza, ha una funzione obiettivo orientata alla "massimizzazione";
- chi opera nel campo del consumo/trasformazione ha una funzione obiettivo orientata alla "minimizzazione", all'eco-efficienza, alla riduzione dell'utilizzo degli input naturali e della produzione di scarti (in aria, acqua, suolo) che la biosfera è costretta a metabolizzare.

La bioeconomia risponde ai principi della termodinamica

Georgescu-Roegen sostiene che qualsiasi processo produttivo non aumenta né diminuisce l'energia totale, come dimostrato dal Primo principio della termodinamica; ad esempio l'energia chimica contenuta in un pezzo di carbone è energia libera, sulla quale l'uomo ha quasi completo controllo, perché può essere trasformata in calore o, se si vuole, in lavoro meccanico.

Attraverso il processo produttivo l'energia utilizzabile, disponibile o potenziale viene dispersa (sotto forma di fumo o cenere) ad un punto tale che non può più essere utilizzata; questa energia viene quindi trasformata in energia non utilizzabile, non disponibile, legata, disordinata.

Sostiene Georgescu-Roegen che *“l'energia libera cui l'uomo può accedere proviene da due fonti distinte. La prima fonte è uno stock di energia libera dei giacimenti minerari nelle viscere della terra. La seconda fonte è un flusso, quello delle radiazioni solari intercettato dalla terra. Tra queste due fonti esistono parecchie differenze, che occorre sottolineare con forza. L'uomo ha un controllo quasi completo sulla dote terrestre; e non è impossibile immaginare che la utilizzi interamente nel giro di un solo anno. Non ha invece, a tutti i fini pratici, alcun controllo del flusso delle radiazioni solari. Né può usare ora il flusso del futuro”* (La legge dell'entropia e il problema economico).

Il problema dell'utilizzazione economica dello stock terrestre di bassa entropia è il problema principale da cui dipende il destino della specie umana.

Dice Georgescu Roegen che *“per rendercene conto, stabiliamo che S designi lo stock presente di bassa entropia terrestre, ed r sia un dato ammontare annuo medio di impoverimento. (...) il numero massimo teorico di anni che ci separa dal completo esaurimento dello stock è S/r . E in capo al medesimo numero di anni la fase industriale dell'evoluzione dell'umanità avrà forzatamente termine.”*

Riprendendo l'esame del processo produttivo, si può dire che in un lasso di tempo infinitamente breve (il tempo necessario al carbone per bruciare) si è dissipato un processo per la cui costituzione era stato necessario un tempo infinitamente più lungo (il tempo necessario alla formazione del carbone).

Le leggi della termodinamica, ed in particolare la seconda, detta anche legge dell'entropia, ci dicono che in un sistema chiuso l'energia libera tende a trasformarsi in energia legata, ovvero, che l'entropia (cioè l'ammontare di energia legata) aumenta ininterrottamente.

La legge dell'entropia non è in contraddizione con la prima legge della termodinamica: infatti, l'aumento del livello di entropia non significa che è aumentata l'energia, ma semplicemente che si è trasformata.

Sulla base di queste considerazioni, il processo economico non fa che trasformare energia libera in energia legata, ovvero da «risorse naturali preziose (a bassa entropia) a scarti senza valore (ad alta entropia)». In altre parole, il processo economico non è neutrale rispetto alla natura, anzi, come scrive lo stesso Georgescu-Roegen, *«il processo economico è saldamente ancorato a una base materiale sottoposta a vincoli precisi»*.

La clessidra termodinamica

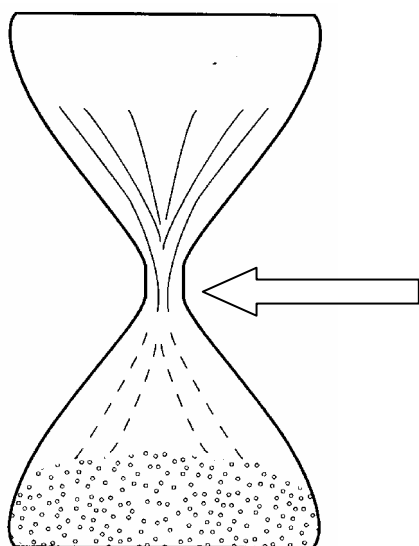
Secondo Georgescu Roegen il funzionamento del processo economico può essere paragonato a quello di una clessidra, saldamente ancorata al suolo (ovvero che non si può capovolgere).

Supponiamo che la clessidra rappresenti un sistema isolato, ovvero che non scambia né energia né materia con l'esterno.

La sabbia contenuta all'interno della clessidra, che rimane sempre costante (Prima Legge della Termodinamica), rappresenta la materia-energia complessiva.

La sabbia, come è ovvio, scorre inevitabilmente ed inesorabilmente dalla parte superiore alla metà inferiore della clessidra; ma scorrendo attraverso il collo della clessidra la sabbia cambia di qualità (Secondo Principio della Termodinamica): passa da materia-energia allo stato utilizzabile a materia-energia allo stato inutilizzabile.

La larghezza del collo della clessidra determina il flusso entropico del sistema, ovvero la velocità con la quale la materia/energia utilizzabile si trasforma ad uno stato inutilizzabile: un sistema è maggiormente sostenibile se il colo della clessidra è stretto.



2. Il quadro generale della politica ambientale europea

I punti chiave della politica ambientale europea sono stati definiti dal documento, approvato nel 2001, conosciuto come *Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea* - "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra

scelta" il cui obiettivo generale è quello di realizzare una società che "deve riuscire a sganciare l'impatto e il degrado ambientale dalla crescita economica; è necessario che l'industria operi in modo più efficiente sotto il profilo ecologico, cioè produca la stessa o una maggior quantità di prodotti a partire da una minore quantità di risorse e generando meno rifiuti, e che i modelli di consumo divengano più sostenibili".

Il *Sesto programma di azione* sostiene quindi che "tutelare il nostro ambiente non significa necessariamente operare dei tagli alla crescita e ai consumi: gli elevati standard ambientali possono anche rivelarsi un motore di innovazione, capace di schiudere nuovi mercati e nuovi sbocchi economici, e si tratta piuttosto di cercare di migliorare la *qualità* della crescita economica e delle altre attività umane in modo da conciliare ad un tempo sia il nostro fabbisogno di beni e servizi che l'esigenza di un ambiente sano e pulito."

Questo nuovo programma determina gli obiettivi ambientali per i prossimi 10 anni ed oltre ed illustra le azioni che devono essere intraprese nei prossimi 5-10 anni per conseguirli. Pur concentrandosi sulle azioni e gli impegni che devono essere intrapresi a livello comunitario, esso identifica anche misure e responsabilità che spettano agli organismi nazionali, regionali e locali nonché ai diversi settori economici; queste azioni sono state identificate a fronte della necessità di ricercare il massimo livello possibile di armonizzazione e ravvicinamento delle legislazioni per poter garantire il funzionamento del mercato interno.

La strategia definita da questo documento va considerata l'esito di un lungo processo di definizione ed affinamento della politica ambientale europea che parte dall'inizio degli anni '70 e che ha avuto tre tappe fondamentali:

- a) il command control;
- b) l'approccio di mercato basato sulle norme volontarie;
- c) l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle politiche settoriali.

Le tappe della politica ambientale europea

La *prima*, che è iniziata dalla metà degli anni '60, è basata sull'idea che, per intervenire in campo ambientale, sia necessario e sufficiente stabilire alcuni valori soglia (standard, limiti) alle emissioni che le unità economico-produttive possono rilasciare nei vettori ambientali (aria, acqua, suolo, et.).

In presenza di un'attività produttiva si tratta di definire quale deve essere l'ammontare massimo di emissioni in atmosfera (il command) che l'azienda può rilasciare e controllare successivamente il rispetto di tali valori (il control): sarà poi compito dell'azienda combinare i fattori produttivi in modo tale da rispettare gli standard con il massimo dell'efficienza e il minimo del costo.

Il difetto di questa impostazione, basta sul buon funzionamento della macchina legislativa ed amministrativa (per la capacità di controllare il rispetto delle norme), è quello di comunicare l'idea che "miglioramento ambientale" comporti esclusivamente dei maggiori costi (quelli necessari ad acquistare i dispositivi che permettono un abbattimento delle emissioni) e non apra delle nuove opportunità.

La visione del rapporto tra soggetti economico-produttivi ed ambiente è puramente passiva: dato che l'ambiente è un costo tali soggetti interverranno a migliorare l'ambiente solo in presenza di una legislazione che ponga limiti e vincoli.

La *seconda* politica, che si è iniziata a definire a metà degli anni '80 e si è trasformata in provvedimenti legislativi nel 1992 con i Regolamenti Emas ed Ecolabel, si basa invece su un'idea più attiva della politica ambientale, desiderando incentivare e stimolare quei comportamenti degli operatori socio-economici che vanno nella direzione del miglioramento ambientale.

Tale impostazione si basa su alcuni presupposti che possono essere così identificati:

- esiste oramai un vero e proprio consumatore verde, che, al momento dell'acquisto, tiene conto, oltre che delle qualità prestazionali e del prezzo delle merci, anche della loro qualità ambientale (se impattano molto o poco sull'ambiente);
- dato che esiste questo "profilo di consumo" è possibile realizzare un sistema di etichettatura per segnalare al mercato i beni e servizi a basso impatto ambientale;
- tale sistema di segnalazione, che si avvale della concessione di marchi e di un sistema di certificazione (regolamentate attraverso delle norme volontarie, quali EMAS ed Ecolabel), è efficace solo se mantiene alta una sua reputazione interna (ottiene il marchio solo chi lo realmente lo merita);
- queste etichettature offrono, ai soggetti economici che le ottengono, l'opportunità di intercettare un nuovo segmento di consumatori (per l'appunto il consumatore verde), che ripagherà anche in termini di nuovo fatturato.

L'approccio di mercato basato sulle norme volontarie adotta quindi una strategia win-win, dove l'attenzione ecologica viene ripagata da un ritorno economico e le ragioni dell'ecologia si sposano con le ragioni dell'economia.

La *terza* politica, quella odierna nata a partire dalla metà degli anni '90, si basa invece sull'idea di integrare la componente ambientale nelle decisioni relative alle strategie, alle politiche, ai piani, ai programmi ed alle azioni di tutti i settori di intervento degli operatori pubblici e privati.

L'obiettivo principale di tale politica ambientale è quello di fare in modo che tutti i decisori (le istituzioni, le imprese, le associazioni, la scuola e la ricerca, i cittadini, et.) tengano conto, quando decidono, anche degli effetti ambientali delle loro decisioni.

Molte delle attuali tendenze insostenibili per l'ambiente derivano dalla scarsa attenzione prestata ai collegamenti esistenti fra settori diversi. Anziché sostenersi a vicenda, politiche diverse hanno avuto effetti reciprocamente deleteri. Tale incoerenza accresce il costo e riduce l'efficacia delle politiche, ostacolando i progressi verso uno sviluppo sostenibile.

Per intervenire su questi argomenti l'Unione Europea ha definito una strategia ambientale, che sarà operativa fino al 2010.

La politica ambientale europea

I punti chiave della politica ambientale europea sono stati definiti dal *Sesto programma di azione per l'ambiente della Comunità europea*, che identifica quegli aspetti dell'ambiente che devono assolutamente essere affrontati per ottenere uno sviluppo sostenibile: cambiamento climatico, uso esagerato delle risorse naturali rinnovabili e non, perdita di biodiversità, accumulo di sostanze chimiche tossiche persistenti nell'ambiente.

Per affrontare questi aspetti ambientali l'Unione Europea ritiene necessario adottare un insieme di approcci, strategie, politiche, piani, programmi ed azioni che conducano al cambiamento degli stili di vita, dei modi di produzione e di consumo.

L'assunto di partenza però è che la politica ambientale, da sola, non è in grado di affrontare le sfide dello sviluppo sostenibile. I cambiamenti necessari per invertire le tendenze in atto in settori (come la pesca, l'agricoltura, l'energia e i trasporti) dove le pressioni sull'ambiente sono particolarmente forti possono essere attuati solo integrando la dimensione ambientale in tali settori e tenendo conto dei fattori economici e sociali applicabili a tali settori. Questo è proprio l'approccio che il Sesto Programma ha inteso adottare.

Ultimamente gli strumenti e le azioni per raggiungere tali obiettivi sono stati rivisti con il documento *"Revisione della politica ambientale 2003"*, dove si sostiene che si "riuscirà a invertire le tendenze insostenibili soltanto inserendo le sue risposte politiche in un approccio di politica ambientale ulteriormente rinnovato e imperniato sui concetti di integrazione, attuazione e informazione.

L'efficacia dell'Unione nel potenziare la componente ambientale della strategia di Lisbona dipende quindi dalla sua capacità di:

- promuovere un approccio decisionale integrato e incentivare l'*integrazione* della dimensione ambientale in tutte le altre politiche comunitarie e nazionali;
- elaborare un nuovo approccio di *attuazione* che garantisca da un lato l'adeguato rispetto delle norme ambientali comunitarie (in modo da apportare il massimo beneficio all'ambiente) e dall'altro l'ammmodernamento del quadro normativo per l'ambiente.
- fondare la politica ambientale su informazioni e conoscenze solide in modo da accrescerne l'efficienza; divulgare ampiamente l'informazione sugli effetti per l'ambiente per promuovere i cambiamenti comportamentali necessari a uno sviluppo sostenibile."

Il Sesto Programma prevede inoltre alcune *strategie tematiche* (strumenti di vario tipo, che spaziano dalle proposte legislative, che devono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri, a iniziative di stampo divulgativo) per le aree in cui solo un complesso di misure coordinate potrà dare risultati. Le strategie tematiche definiscono l'approccio politico generale ed il pacchetto di misure proposto per conseguire in modo economicamente efficiente gli obiettivi e i traguardi ambientali. Questi saranno a loro volta determinati sulla base di fondate analisi scientifico-economiche e di un processo di consultazione e di dialogo aperto con le diverse parti interessate.

Le sette strategie tematiche, alcune approvate ed altre in corso di approvazione, di cui si riportano i temi, sono:

- a) qualità dell'aria
- b) protezione del suolo
- c) uso sostenibile dei pesticidi
- d) protezione e la conservazione dell'ambiente marino
- e) prevenzione e riciclo dei rifiuti
- f) uso sostenibile delle risorse naturali
- g) ambiente urbano.

Inoltre ogni singolo paese membro dell'Unione Europea ha approvato una strategia nazionale di politica ambientale, che in Italia ha portato all'approvazione del documento "*Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile*", approvata dal CIPE nell'Agosto del 2002, che permette di definire meglio gli obiettivi, di quantificarli, fissando i tempi e le risorse.

Gli obiettivi e le azioni della Strategia dovranno trovare continuità nel sistema delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali alla luce del principio di sussidiarietà, attraverso la predisposizione di strategie di sostenibilità, a tutti i livelli, per l'attuazione di tali obiettivi in relazione alle proprie specificità, adattando a queste contenuti e priorità in collaborazione e *partnership* con gli Enti locali e tutti i soggetti coinvolti.

Gli obiettivi generali della politica ambientale europea

La politica ambientale europea, sia attraverso il Sesto Programma di Azione sia attraverso i lavori preparatori, ha ben identificato il percorso per la sostenibilità. Lo chiarisce bene proprio il documento italiano di “*Strategia di Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile*”.

Questo chiarisce che “Un sistema economico in crescita è sostenibile solo se l’ammontare delle risorse utilizzate per la creazione di ricchezza resta, in quantità e qualità, entro opportuni limiti di sfruttamento e non sovraccarica le capacità di assorbimento fornite dall’ecosfera. Se ciò non accade l’economia continuerà ad utilizzare e compromettere la qualità di risorse naturali che presto o tardi saranno esaurite o non più utilizzabili”.

E continua sostenendo che “la Terra è un sistema chiuso con risorse limitate che può solo contare sull’apporto dell’energia solare. Ogni risorsa naturale, cibo, acqua, legname, minerali, petrolio, gas trova i suoi limiti nella disponibilità e nella capacità di assorbimento dell’ecosistema. La dimensione ecologica della sostenibilità implica che si lasci intatta la stabilità dei processi interni dell’ecosfera, una struttura dinamica e autorganizzativa, per un periodo indefinitamente lungo, senza bilanci entropici crescenti”.

Tale percorso, che si richiama alle riflessioni dell’economista romeno Nicholas Georgescu-Roegen ed a quelle successive di Herman Daly, è stato poi meglio articolato in obiettivi praticabili, raggiungibili, che possono permettere la costruzione di opportuni indicatori.

I ***principi direttivi*** comunemente adottati sono:

- il principio di precauzione;
- il principio chi inquina paga;
- il principio di prevenzione;
- il principio di integrazione.

Il *principio di precauzione* rappresenta una risposta razionale alle peculiarità del rapporto tra uomo e natura e di molte delle problematiche ambientali legate ad esso. Tutte le attività umane hanno un impatto, più o meno negativo, sull’ambiente. Non sempre si conosce però l’entità di tale impatto, che in alcuni casi può risultare non solo particolarmente grave ma anche irreversibile. L’incertezza e il rischio di irreversibilità devono pertanto indurre alla prudenza e quindi ad evitare di causare danni che potrebbero risultare nella perdita di alcune funzioni ambientali fondamentali e impossibili da ripristinare.

Il *principio chi inquina paga*, già apparso nel Quinto Programma d’Azione, è espressione della volontà di responsabilizzare coloro che recano danno all’ambiente, in maniera tale che i costi delle esternalità ambientali non

vengano ingiustamente addebitati alla società. In parole povere, se, ad esempio, un'impresa inquina un corso d'acqua, è la stessa impresa a dover sostenere i costi di protezione o ripristino ambientale, onde evitare che questi ricadano sulla comunità locale.

Il *principio di prevenzione* risponde all'esigenza di prevenire gli impatti negativi sull'ambiente, piuttosto che curarli. Intervenire alla radice del problema ed evitare che questo si verifichi piuttosto che porvi rimedio non risulta più efficace solo dal punto di vista della tutela ambientale, ma anche più efficiente dal punto di vista economico.

Per questo le politiche ambientali dovrebbero essere integrate a monte delle strategie per lo sviluppo sostenibile sia a livello comunitario che nazionale. Allo stesso modo, le singole imprese, per la riduzione dei propri impatti ambientali, dovrebbero prediligere sempre interventi a monte dei processi produttivi (*cleaner production*) piuttosto che a valle (*end-of-pipe*).

Il *principio di integrazione*, infine, può essere considerato l'asse portante della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile. La Comunicazione alla Commissione del 15 maggio 2001, "Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia europea per lo sviluppo sostenibile", è orientata a rafforzare la coerenza delle politiche e fare in modo che tutte si pongano come priorità lo sviluppo sostenibile.

Tale orientamento figura anche nelle conclusioni finali del Consiglio europeo di Goteborg, confermando quanto sancito dall'articolo 6 del Trattato di Amsterdam: "le necessità della protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e implementazione delle politiche e delle attività comunitarie."

Il Documento di Riesame della politica ambientale del 2003 evidenzia come "molte delle attuali tendenze insostenibili per l'ambiente derivano dalla scarsa attenzione prestata ai collegamenti esistenti fra settori diversi. Anziché sostenersi a vicenda, politiche diverse hanno avuto effetti reciprocamente deleteri. Tale incoerenza accresce il costo e riduce l'efficacia delle politiche, ostacolando i progressi verso uno sviluppo sostenibile.

La politica ambientale da sola non è in grado di affrontare le sfide dello sviluppo sostenibile. I cambiamenti necessari per invertire le tendenze in atto in settori (come la pesca, l'agricoltura, l'energia e i trasporti) dove le pressioni sull'ambiente sono particolarmente forti possono essere attuati solo integrando la dimensione ambientale in tali settori e tenendo conto dei fattori economici e sociali applicabili a tali settori".

A partire da questi principi direttivi, e nella linea dei discorsi sopra accennati sulla sostenibilità, è possibile individuare, dalla lettura dei documenti degli

organismi internazionali (Unione Europea, Nazioni Unite, OCSE) e nazionali (Ministero dell' Ambiente), i principali obiettivi di miglioramento ambientale.

Gli *obiettivi di miglioramento ambientale*, possono essere identificati nei seguenti:

1. riduzione del consumo delle risorse naturali (acqua, minerali, foreste,..)
2. riduzione del consumo d'energia
3. sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti energetiche rinnovabili
4. protezione della biodiversità e degli ecosistemi naturali;
5. aumento del recupero, riciclo e del riuso delle risorse e degli scarti;
6. riduzione dell'uso di sostanze chimiche e delle sostanze nocive;
7. riduzione degli scarti (scarichi idrici, emissioni, rifiuti,..)
8. miglioramento della gestione ambientale "a valle".

3. La Politica Integrata di Prodotto IPP

La Politica Integrata di Prodotto (Integrated Product Policy-IPP) è l'approccio più recente, in materia ambientale, elaborato dalla Commissione Europea nel "Libro Verde sulla Politica Integrata relativa ai Prodotti" e confermato, dopo un lungo processo di consultazione pubblica, nella Comunicazione 302/03.

Di fatto l'IPP è uno degli strumenti con cui la Commissione Europea intende rispondere alla sfida dello Sviluppo Sostenibile lanciata a Rio nel 1992, la sfida di conciliare la crescita economica con la conservazione di un ambiente integro, nel rispetto dei diritti delle generazioni future.

Una delle scelte strategiche dell'Europa è stata proprio puntare su un nuovo paradigma di crescita in grado di garantire una qualità della vita più elevata, di creare ricchezza e garantire competitività nei mercati sulla base di prodotti e servizi più ecologici, che utilizzino meno risorse, presentino un minore impatto e producano meno rifiuti.

La centralità del prodotto è stata determinata dalle dinamiche di consumo che caratterizzano lo stile di vita occidentale e che causano gran parte dell'inquinamento e della riduzione di risorse.

Nel Libro Verde del 2001 è stata proposta *una strategia intesa a rafforzare e riorientare le politiche ambientali concernenti i prodotti per promuovere lo sviluppo di un mercato di prodotti più ecologici.*

La Commissione tiene a sottolineare come l'IPP non sia una nuova politica che si va ad aggiungere alle precedenti, ma piuttosto un nuovo modo di raccordare strumenti e politiche già implementate come:

- integrazione dell'ambiente nelle politiche di settore e nei mercati;

- attuazione della riforma fiscale ecologica;
- mitigazione delle esternalità ambientali e l'eliminazione dei sussidi statali con effetti perversi;
- introduzione della contabilità ambientale;
- maggiore efficacia dei processi di informazione e partecipazione del pubblico;
- crescita del ruolo decisionale dei cittadini;
- sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica;
- formazione e informazione.

Del resto l'integrazione delle politiche è un principio costituzionale per l'intera Europa, sancito dal "Principio d'Integrazione" per cui la protezione ambientale non va considerata una politica settoriale ma come un denominatore comune per tutte le politiche: *le necessità della protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e implementazione delle politiche e delle attività comunitarie (...), in particolare con l'ottica di promuovere lo sviluppo sostenibile.*

In linea con l'indicazione comunitaria la *Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile* elaborata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio nel 2002 tra gli strumenti d'azione ambientale prevede proprio al capitolo 2.3 l'integrazione del fattore ambientale nei mercati.

La strategia non fa espresso riferimento alla Politica Integrata di prodotto ma prevede comunque azioni rivolte alla "qualità globale" del prodotto (dematerializzazione, greening, innovazione tecnologica dei processi e qualità dei prodotti e servizi) e all'applicazione di criteri ecologici alle politiche di acquisto della Pubblica Amministrazione.

Tornando al Libro Verde e alla strategia proposta dalla Commissione per implementare l'IPP è evidente come venga identificato mercato il contesto più efficace e efficiente per promuovere la qualità ambientale di beni e servizi, cercando di utilizzarne al massimo le forze:

Il successo di una politica ambientale orientata ai prodotti dipende dalla strategia di attuazione, dall'individuazione e dall'utilizzo dei principali fattori trainanti e dagli strumenti corrispondenti che garantiscono un miglioramento continuo delle caratteristiche ambientali dei prodotti nel contesto del mercato interno.

A partire da questa idea di fondo, la Commissione attraverso il Libro Verde intende stimolare un dibattito pubblico sulla strategia proposta e creare sinergie tra le parti interessate in modo da ridurre l'impatto ambientale del prodotto durante le varie fasi del ciclo di vita e rendere così più ecologica la produzione all'interno dei Paesi membri della Comunità.

Tale posizione è condivisa in pieno da tutte le parti interessate, in particolare le Associazioni dei consumatori e alcune ONG, tra cui le associazioni

ambientaliste, si sono mostrate piuttosto critiche giudicando la posizione della Commissione troppo schiacciata sulle dinamiche del mercato a scapito dei soggetti meno organizzati o meno influenti come possono essere le associazioni di consumatori o di cittadini nei confronti delle Associazioni di categoria delle imprese. Pertanto tali soggetti preferirebbero dare all'IPP anche una base legale, un quadro normativo di riferimento come un Direttiva specifica sui prodotti.

La Politica Integrata di Prodotto, secondo la logica del Libro Verde e della successiva Comunicazione, si articola in *quattro aree di intervento*:

- Strumenti di Politica Integrata relativi ai prodotti e ai servizi
- Strumenti di Politica Integrata che intervengono sul meccanismo dei prezzi
- Strumenti di sostenibilità per la politica integrata di prodotto
- Metodi

La prima area raccoglie gli strumenti che agiscono direttamente sulla qualità ambientale dei beni e dei servizi contribuendo a rendere più efficienti dal punto di vista ecologico ed economico i processi di produzione, evitando sprechi di materia e di energia.

Si tratta di:

- Etichette ambientali
- Ecolabel
- Dichiarazione Ambientale di Prodotto-DAP (Environmental Product Declaration-EPD)
- EMAS
- ISO 14001
- Acquisti verdi per la pubblica amministrazione (Green Public Procurement-GPP)
- Ecodesign
- Ecologia Industriale
- Certificazione ambientale di territorio
- Turismo sostenibile

Si tratta di strumenti volontari che esercitano la loro influenza sia sul lato della domanda che dell'offerta contribuendo a riorientare le scelte dei produttori così come quelle dei consumatori verso prodotti e servizi con una *performance* ambientale migliore.

Questi sono gli strumenti che meglio possono perseguire l'obiettivo d'instaurare una collaborazione con il mercato attraverso le imprese e gli interessi dei consumatori in modo da creare modelli di produzione e consumo più sostenibili.

Infatti, il ricorso agli strumenti volontari intende introdurre regimi premianti per i migliori anziché penalizzare le imprese inadempienti, informare i consumatori affinché possano scegliere i prodotti più ecologici orientando il mercato in una direzione sostenibile, incoraggiare le imprese ad innovare, magari cogliendo le opportunità offerte dall'uso, dallo sviluppo e dalla diffusione di tecnologie pulite.

La seconda area, invece, raccoglie un gruppo di strumenti che intervengono in modo indiretto ma efficace sugli aspetti ambientali dei beni in quanto influenzano il meccanismo di formazione dei prezzi.

Si tratta di:

- Tasse ambientali
- Assicurazioni per i rischi ambientali
- Incentivi
- Estensione della responsabilità del produttore
- Agevolazioni creditizie
- Finanza Verde
- Questi strumenti sono per lo più frutto di decisioni a livello istituzionale finalizzate a rettificare le carenze del mercato applicando il principio "chi inquina paga" per internalizzare i costi ambientali.

L'esigenza d'internalizzare i costi nasce dal fatto che spesso i prezzi dei prodotti non riflettono i costi dei loro impatti sull'ambiente; di conseguenza questi vengono sostenuti dalla società nel suo complesso creando uno squilibrio nel mercato.

D'altra parte, i produttori che riducono volontariamente l'impatto ambientale dei loro prodotti dovrebbero poter godere di un trattamento preferenziale in materia fiscale, di aiuti di Stato, di assicurazioni.

Nella terza area sono stati raggruppati strumenti di sostenibilità che possono agevolare in modo trasversale l'adozione di Politiche Integrate di Prodotto.

Si tratta di:

- Agenda 21 Locale
- LIFE
- VI° Programma Quadro di Ricerca dell'Unione Europea (VI° PQ)
- Piani di Iniziativa Comunitaria (PIC)

L'Agenda 21 Locale è uno strumento apparentemente anomalo ma data la sua larga diffusione presso gli enti locali può diventare uno straordinario veicolo per promuovere la partecipazione volontaria delle parti interessate alla definizione degli obiettivi di sviluppo del territorio.

Il LIFE, il VI° PQ, i PIC sono strumenti differenziati ma in ambito comunitario il loro contributo economico può sostenere progetti pilota a favore dell'introduzione di buone pratiche IPP.

La quarta area presenta i metodi principali che possono essere utilizzati per attuare una politica integrata di prodotto a livello di produzione industriale, ma anche di gestione degli enti territoriali:

- Analisi del Ciclo di Vita (Life Cycle Analysis-LCA)
- Contabilità ambientale
- Nuovo Approccio
- Gruppi di studio di prodotto
- Indicatori degli impatti ambientali di prodotto
- Accordi Volontari

In particolare l'Analisi del Ciclo di Vita è il fondamento logico di tutto l'approccio IPP come ripetuto più volte nel Libro Verde; la contabilità ambientale è una metodologia utile a "mettere nel conto" i flussi fisici ed economici legati alla produzione di beni e servizi; il Nuovo Approccio è una nuova tecnica di regolamentazione adottata in ambito legislativo comunitario che fissa solo i requisiti essenziali generali di un prodotto, riducendo il controllo delle autorità pubbliche prima dell'immissione nel mercato e favore di una maggiore integrazione delle garanzie di qualità e della valutazione di conformità.

Per questo motivo chi si vuole occupare di Green Public Procurement deve avere qualche rudimento di Analisi del Ciclo di Vita (Life Cycle Assessment).

4. L'analisi del ciclo di vita

Tutte le proposte di standard suddividono l'LCA in quattro fasi di lavoro.

Per comprendere cos'è una valutazione del ciclo di vita (LCA) è necessario descrivere sistematicamente il contenuto di ogni singola fase di lavoro, ricordando che tutto il processo di valutazione, e quindi anche la metodologia adottata, deve essere trasparente. Senza trasparenza non esiste LCA, e difficilmente ci sarà trasparenza senza l'indipendenza del valutatore.

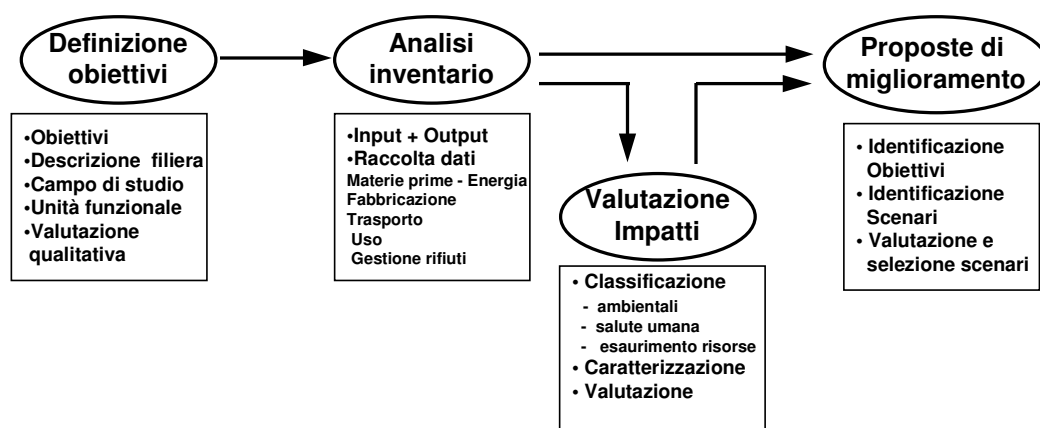
La valutazione del ciclo di vita è considerata valida se e soltanto se viene realizzata da esperti indipendenti rispetto all'azienda committente: è proprio l'assoluta indipendenza a fornire garanzie verso l'esterno circa la veridicità dei dati, la trasparenza e la correttezza dell'impostazione metodologica e dei risultati.

L'azienda, per verificare fin dall'inizio la correttezza dell'impostazione del lavoro può affiancare a questi esperti un peer review, che confronterà le varie fasi di lavoro con quanto previsto dagli standard internazionali.

Occorre quindi tornare sempre e comunque alla metodologia accettata, accreditata e validata a livello internazionali da organismi quali l'Iso o la Setac.

Adottando la ripartizione dello standard ISO l'LCA può essere ripartito in: a) definizione degli obiettivi (*goal definition and scoping*); b) inventario (*inventory*); c) valutazione degli impatti sull'ambiente (*classification and evaluation*); d) proposte di miglioramento (*improvement*).

Graficamente possiamo così indicare le relazioni esistenti tra le diverse fasi che costituiscono l'LCA.



Al nostro scopo è importante capire due fasi dell'LCA: la fase di definizione degli obiettivi e quella di costruzione dell'inventario.

La **prima fase** di lavoro riguarda la definizione degli obiettivi e degli scopi dell'LCA. Si tratta di una componente fondamentale, in quanto ogni valutazione del ciclo di vita ha senso solo in relazione agli obiettivi che intende raggiungere e all'oggetto che si prefigge di analizzare. Tale fase di lavoro, per essere compresa a fondo, deve essere a sua volta ripartita in quattro distinte sottofasi: A) definizione degli obiettivi e degli scopi; B) definizione e scelta dell'unità funzionale; C) delimitazione del campo di studio; D) esame della rappresentatività

A. Definizione degli obiettivi e degli scopi dell'LCA

Le domande iniziali a cui deve rispondere l'LCA che si vuol realizzare sono anche le più immediate: cosa si sta cercando ? come deve essere definito il

problema ? quali obiettivi si intendono perseguire ? Quali sono i limiti temporali e geografici della valutazione ? Chi commissiona l'LCA e a quale target si rivolge ?

L'ISO 14040 afferma che *“l'obiettivo di un LCA deve stabilire senza ambiguità quali siano l'applicazione prevista, le motivazioni che inducono a realizzare lo studio e il tipo di pubblico a cui è destinato, cioè a quali persone si intendono comunicare i risultati dello studio”*.

La valutazione del ciclo di vita viene sempre realizzata in funzione di obiettivi ben determinati. La scelta di certe opzioni, determinanti ai fini della realizzazione dell'inventario, dipende dagli obiettivi che si vogliono perseguire. In generale si può affermare che gli scopi dell'LCA possono essere di tre tipi: *comparativi*, se si vogliono comparare prodotti o sistemi alternativi, *esplorativi*, se si intendono analizzare le performance ambientali di un prodotto, di un processo o di un servizio, *indicativi*, se permettono di ricavare indici per la riduzione dei costi e degli impatti ambientali.

Gli obiettivi e gli scopi vanno definiti chiaramente anche per quel che riguarda le modalità di presentazione e di utilizzo dell'LCA, il livello di dettaglio dei dati e dell'analisi e soprattutto l'unità funzionale presa in considerazione per la valutazione.

Per chiarezza riportiamo una check-list che può aiutare alla comprensione di come deve essere articolare questa sotto-fase:

- a chi è rivolto lo studio: manager, personale, politici, esperti, consumatori, sindacati ?
- cosa dobbiamo comparare con l'LCA: due processi/prodotti/tecnologie alternative adottabili dalla nostra azienda o la nostra attività con un processo/prodotto adottato da un concorrente ?
- quale deve essere il grado di approfondimento dello studio, ovvero i ricavi devono essere raccolti sul campo o ricavati dalla letteratura ?
- quanti mesi durerà l'attività di LCA: due mesi o sei-dodici mesi ?
- quante risorse economiche abbiamo a disposizione per svolgere l'LCA?

B. Definizione e scelta dell'unità funzionale

Tutti i flussi da e verso l'ambiente studiati mediante la valutazione del ciclo di vita (LCA), per poter essere calcolati, devono essere rapportati ad una certa unità, chiamata *“unità funzionale”* che deve essere comunque un'unità d'uso e di servizio, definita e misurabile. Per arrivare a definirla occorre chiarire preliminarmente quali siano le funzioni studiate e con quale grado di precisione esse vengono definite.

L'ISO 14040 afferma che *“una unità funzionale costituisce una misura della prestazione del flusso in uscita funzionale del sistema prodotto. Lo scopo principale dell'unità funzionale è di fornire un riferimento a cui legare i flussi in entrata e in uscita. Questo riferimento è necessario per consentire la comparabilità dei risultati di un LCA”*.

Si tratta di una fase di lavoro fondamentale che, se non eseguita correttamente, può arrivare ad inficiare i risultati, la valutazione e le proposte finali.

L'LCA viene sempre calcolato per un *“servizio reso equivalente”* (unità funzionale), che rappresenta l'unità a cui riferire le quantità che vengono prelevate e/o rilasciate nell'ambiente.

Tanto per comprendere la delicatezza della questione si può affermare che, ad esempio, analizzando e valutando i materiali per l'imballaggio del latte, è irrilevante comparare direttamente una bottiglia di vetro con vuoto a rendere ed un cartone in tetrapack: il primo può essere usato 30-40 volte, la seconda invece solo una volta. Al contrario l'unità funzionale dell'LCA dovrebbe essere *“l'imballaggio necessario per bere 1.000 litri di latte”*, ovvero il servizio reso da un certo materiale in termini di imballaggio del latte.

Una volta definita l'unità funzionale, e prima di realizzare l'inventario, occorrerà conoscere le quantità di prodotto, di servizio e di attività corrispondenti all'unità funzionale; se l'unità funzionale prescelta per una LCA sull'imballaggio del latte fosse definita come *“l'imballaggio necessario per bere 1.000 litri di latte”*, sarà necessario conoscere con precisione la quantità di vetro e di tetrapack associate all'unità funzionale, e tutte le filiere ad esse collegate, nelle fasi che vanno dalla culla alla tomba.

Aver definito l'unità funzionale permette di poter misurare tutti i flussi associati all'UF: ad esempio, nel caso precedente, si tratterebbe di misurare quanta CO₂ o quanti rifiuti sono imputabili all'UF *“imballaggio necessario per bere 1.000 litri di latte”*.

Il pregio dell'unità funzionale è quello di permettere, anche in presenza di rilevanti mutamenti dei prodotti o dei processi che assolvono una determinata funzione, una perfetta comparabilità e valutazione ambientale delle alternative.

Anche il concetto di *filiera*, fondamentale in questo tipo di analisi, deve essere definito con precisione. Si tratta dell'insieme dei processi attivati durante il ciclo di vita dell'unità funzionale e comprende:

- la produzione dei materiali che costituiscono l'unità funzionale e dei prodotti intermedi utilizzati;

- la produzione degli impianti, macchinari, delle infrastrutture e delle materie prime energetiche necessari;
- la fase della produzione dell'unità funzionale a partire dai prodotti e dai materiali intermedi;
- il trasporto (trasporti intermedi, distribuzione ai clienti, trasporti verso i centri di eliminazione o di valorizzazione dei rifiuti);
- l'utilizzazione del prodotto;
- l'eliminazione/valorizzazione del prodotto alla fine della sua vita.

Una LCA teoricamente esaustiva dovrebbe includere tutte le fasi della produzione degli impianti, delle macchine, delle infrastrutture di trasporto, dei veicoli di trasporto, degli imballaggi intermedi, etc.

C. Delimitazione del campo di studio (confini del sistema)

In realtà è impossibile ottenere tutte le informazioni necessarie all'LCA per inventariare la totalità dei flussi: occorre quindi evidenziare e definire l'insieme dei sottosistemi di cui vengono studiati e calcolati i flussi, ovvero il "campo di studio".

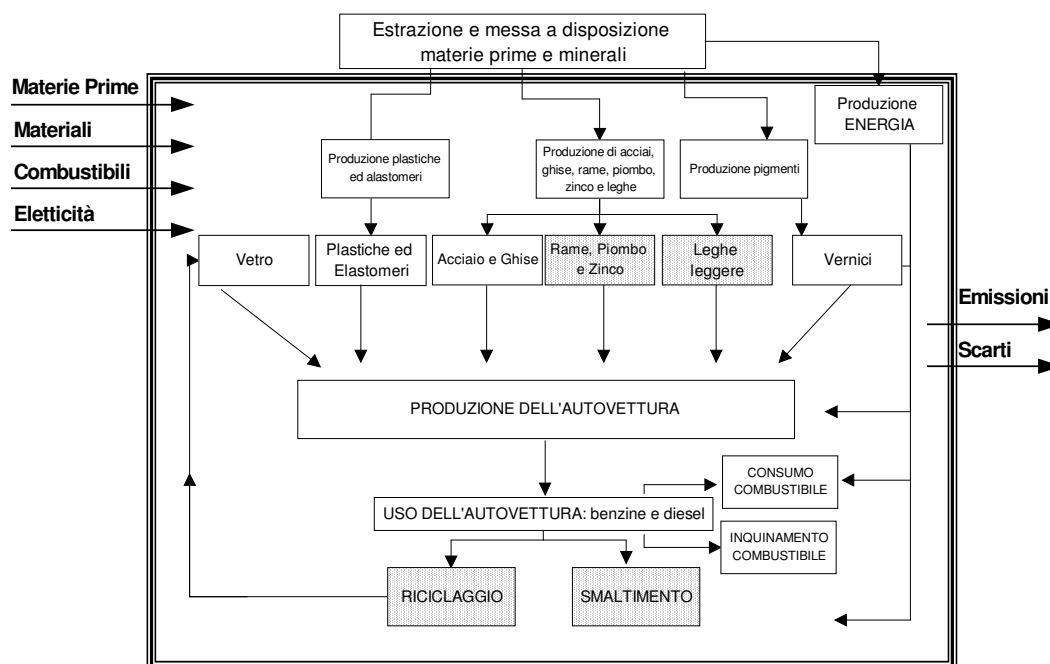
Ogni volta che si costruisce un bilancio, sia esso contabile o fisico, di un sistema è necessario stabilirne i confini; solo in tal modo possiamo contabilizzare i flussi in entrata (input) e i flussi in uscita (output) dal sistema. Questo passaggio viene definito come "*delimitazione del campo di studio*". In tal modo vengono evidenziate le fasi considerate e le fasi trascurate nel corso della ricerca.

Il campo di studio preso in considerazione deve essere rappresentato graficamente mediante flow-charts, considerando che all'esterno del confine del campo di studio vi possono essere sia prodotti, processi o servizi (dell'area della tecnosfera) che componenti ambientali (dell'area della biosfera) che non interferiscono in alcun modo con l'oggetto di studio.

L'ISO 14040 afferma chiaramente che "i criteri adottati nello stabilire i confini del sistema devono essere identificati".

Se il confine del sistema avviene al termine del processo produttivo ("dalla culla allo stabilimento" - *from cradle to gate*) si è soliti parlare di *ecoprofilo*.

Di seguito riportiamo una modalità grafica per identificare la "delimitazione del campo di studio".



Non è necessario solo definire le frontiere del sistema ma anche descrivere l'insieme delle operazioni che hanno luogo all'interno del sistema, mediante un flow chart dei processi.

Il sistema è suddiviso in un'insieme di sottosistemi ed ogni sottosistema rappresenta una fase o un'attività che si desidera selezionare, in virtù della disponibilità dei dati.

Il campo di studio (nell'LCA definito come "sistema") deve includere un'insieme di sottosistemi ognuno dei quali rappresenta una fase o un'attività del processo di produzione che si intende analizzare, in base anche alla disponibilità dei dati. E' tale disponibilità, a volte, a definire quali di essi vanno inclusi e quali esclusi.

Ovviamente farsi troppo guidare dalla disponibilità dei dati potrebbe non essere corretto: il campo di studio potrebbe essere solo una risultante delle informazioni presenti o mancanti. Al contrario un'analista di LCA deve conoscere la letteratura esistente sulle filiere teoricamente incluse nel campo di studio, per verificare poi la possibilità di adattarle e di considerarle nel corso della ricerca, e deve essere in grado di costruire la raccolta dei dati altrimenti indisponibili.

Si tratta comunque di un esercizio delicato visto che la scelta delle fasi da trascurare dovrebbe essere compiuta, a rigor di logica, solo ex-post.

Per questo motivo la definizione del sistema di studio può essere rivista alla fine dell'inventario, visto che gli impatti ambientali di alcune fasi precedentemente trascurate possono dimostrarsi, alla luce dei fatti, rilevanti

La **seconda fase** di lavoro dell'LCA è costituita dalla realizzazione dell'inventario, ovvero all'ecobilancio in senso stretto.

La costruzione dell'inventario consiste nel tradurre in flussi elementari (ovvero in fattori d'impatto sull'ambiente: CO, NOx, Rifiuti, Acque di scarico, et.) tutti i flussi non elementari (ovvero tutti quei prodotti intermedi, l'energia, il trasporto, et. associati all'unità funzionale).

La traduzione di flussi non elementari in flussi elementari corrisponde allo studio dei sottosistemi associati all'unità funzionale: filiera dell'estrazione/acquisizione delle materie prime, filiera della produzione d'energia, filiera del trasporto, filiere delle materie plastiche e di metallo, filiere dei processi di eliminazione, di valorizzazione, etc.

In concreto l'inventario consiste nel raccogliere i dati relativi a tutti i prodotti o le attività intermedie sui siti produttivi inclusi nel "campo di studio".

Nel caso relativo "all'imballaggio necessario per bere 1.000 litri di latte" la traduzione da flussi non elementari a flussi elementari corrisponde, ad esempio, a trovare, per tutti i prodotti intermedi e le filiere coinvolte (cartone, alluminio, assemblaggio in tetrapak, inchiostro, trasporto, camion per il trasporto, scarto, trattamento tetrapak come rifiuto, et.) degli "ecobilanci intermedi".

Al termine della fase di raccolta dei dati questi vengono inseriti in un programma di calcolo (esistono decine di programmi per la LCA, tra i quali vanno ricordati il Team di Ecobilan, il SimaPro, il Boustead Model, l'Empa, l'Oko-Base II della Migros) che consente, in modo più o meno complicato, di associare all'unità funzionale prescelta i fattori d'impatto sull'ambiente registrati durante tutte le fasi del suo ciclo di vita.

La fase della costruzione dell'ecobilancio è sicuramente la più delicata della valutazione del ciclo di vita: è possibile valutare correttamente gli impatti sull'ambiente "dalla culla alla tomba" e proporre eventuali miglioramenti ambientali solo se l'impostazione di tale inventario è corretta. L'inventario è il cuore dell'LCA.

Ad esempio nel caso di una vettura, gli impatti ambientali totali andranno suddivisi per le seguenti fasi del ciclo di vita: estrazione e trasporto materie prime, produzione e trasporto dei materiali, produzione della vettura, trasporto della vettura fino ai luoghi di vendita, uso della vettura e smaltimento finale della vettura dismessa. E' chiaro che l'analista può ripartire le fasi del ciclo di vita fino al sottosistema più piccolo aumentando l'analiticità ma perdendo sicuramente in capacità descrittiva.

Riportiamo qui sotto come si presenta un **foglio di calcolo dell'ecobilancio**.

Matrice dell'ecobilancio - fattori di impatto ambientale/fasi del ciclo di vita

INPUT/ OUTPUT	Unità	Materie prime	Produzione e trasporto dei materiali	Produzion e auto	Trasport o auto	Uso auto	Smaltimento auto	Totale
Fattori d'impatto sull'ambiente								
CO	g							
CO2	g							
NOx	g							
SOx	g							
COV	g							
BOD	g							
Rifiuti	g							
vari	g							
Effetti ambientali								
Effetto serra								
Piogge acide								
Consumo risorse naturali								
Distruzione ozono								

Lo schema precedente rappresenta il profilo ambientale (l'impronta) associato all'unità funzionale studiata.

Si può facilmente vedere l'analogia tra questa matrice e lo schema di LCA riportato nel regolamento sull'Ecolabel.

Ma, all'interno della politica integrata di prodotto, il ruolo chiave, va ribadito, è quello svolto dal GPP.

5. Che cos è il GPP

Il *green public procurement* è lo strumento che serve a 'rendere verdi' gli acquisti pubblici adottando criteri ambientali nelle procedure d'acquisto degli enti locali e della Pubblica Amministrazione.

Si tratta di uno degli strumenti principali che gli enti locali e la Pubblica Amministrazione hanno a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione. Implementare il GPP vuol dire infatti *orientare gli acquisti della PA verso prodotti compatibili con l'ambiente*.

Acquistare 'verde' significa scegliere un determinato prodotto o servizio tenendo conto degli impatti ambientali che questo può avere nel corso del suo ciclo di vita, ovvero durante tutte le fasi del processo produttivo, dall'estrazione delle materie prime allo smaltimento dei rifiuti.

Il GPP é quindi lo strumento che permette di sostituire i prodotti e i servizi esistenti con altri a minore impatto sull'ambiente, che:

- riducono l'uso delle risorse naturali;
- sostituiscono le fonti energetiche da non rinnovabili a rinnovabili;
- riducono la produzione di rifiuti;
- riducono le emissioni inquinanti;
- riducono i pericoli e i rischi ambientali

Adottare il GPP significa sostenere la domanda e l'offerta ecologica: infatti il GPP incide principalmente sulla domanda pubblica, che rappresenta il 14% del PIL nei Paesi dell'Unione europea con picchi pari al 25 % nell'area scandinava.

Questi pochi numeri bastano a dare un'idea del ruolo che gioca la PA come consumatore e di quale effetto possa avere sul mercato interno l'adozione di criteri d'acquisto ecologico da parte di un soggetto così rilevante.

Se la PA decidesse di sostituire i prodotti e i servizi di cui fa normalmente uso con altri a minore impatto ambientale, i fornitori, per non perdere un cliente così importante, sarebbero stimolati a rivedere le caratteristiche e i processi produttivi dei prodotti che immettono sul mercato per ridurre gli impatti ambientali.

In questo modo il GPP sarebbe in grado di rendere verde l'offerta dei prodotti/servizi senza intervenire attraverso strumenti legislativi o divieti, ma semplicemente agendo sulla domanda pubblica. Inoltre il GPP, attraverso l'esempio di buone pratiche da parte della Pubblica Amministrazione e degli enti locali si propone di innescare un processo virtuoso di miglioramento ambientale nei confronti di altri soggetti come le imprese, le istituzioni private e i cittadini.

La diffusione di pratiche di acquisto verde rappresenta un'importante opportunità per la collettività sotto un duplice profilo: in primo luogo imprese e Pubbliche Amministrazioni sono grandi acquirenti in grado di ridurre in misura significativa l'impatto ambientale derivante dai prodotti scegliendone di meno dannosi per l'ambiente per loro uso e consumo, inoltre il ricorso a prodotti a basso impatto da parte loro può dare avvio a un effetto a catena influenzando le scelte dei singoli consumatori.

Le ragioni che rendono interessante l'acquisto di prodotti a basso impatto ambientale per il settore pubblico e per la realtà imprenditoriale sono

molteplici. In parte esse sono comuni a realtà imprenditoriali e istituzionali: è il caso, per esempio, della riduzione della produzione di rifiuti, del risparmio energetico e di materie prime e del risparmio a questi correlato.

Altri vantaggi interessano invece specificamente l'uno o l'altro ambito: le imprese possono migliorare la propria immagine, mentre le Pubbliche Amministrazioni dispongono di uno strumento ulteriore per affrontare le problematiche legate all'inquinamento atmosferico, delle acque, del suolo.

6. Le esperienze di GPP in Italia: la rete GPPnet

Partendo dalla realizzazione del progetto LIFE Ambiente *GPPnet La rete degli acquisti pubblici verdi nel biennio 2002-2004*, la Provincia di Cremona ha inaugurato un percorso di studio e concreta esperienza di Green Public Procurement e si è imposta come capofila a livello nazionale in materia di acquisti verdi.

La diffusione dei risultati della sperimentazione e la creazione di un network di amministrazioni interessate (il GPPinfoNET) ha permesso infatti di raccogliere intorno al tema del GPP una serie di soggetti pubblici concretamente intenzionati ad applicare il metodo, attenti all'evoluzione della normativa europea e italiana in materia e impegnati ad affrontare le criticità che innervano la questione al momento dell'attuazione pratica.

Su queste premesse e in linea con l'adesione agli Aalborg Commitments (in particolare il punto 4.4: "*Lavoreremo per ricorrere a procedure d'appalto sostenibili*"), la Provincia di Cremona ha deciso di proseguire il percorso di applicazione del GPP, allargando la proposta di dialogo e l'introduzione di buone pratiche d'acquisto a tutte le amministrazioni italiane attraverso la creazione di un Gruppo di Lavoro nazionale sul GPP.

Il Gruppo di Lavoro Nazionale sul GPP

Costituito dalla Provincia di Cremona in accordo con l'Associazione Nazionale Coordinamento Agenda 21 Locali Italiane con Ecosistemi nel ruolo di segreteria tecnica, il GDL è nato per rispondere alle problematiche più importanti in materia di implementazione del GPP, con l'intenzione di intervenire concretamente per individuare gli ostacoli a questo processo e trovare soluzioni praticabili a fronte di una normativa giovane e spesso poco efficace.

Particolarmente il GDL si pone gli obiettivi di diffondere l'introduzione dei criteri ecologici e sociali nelle procedure d'acquisto delle amministrazioni pubbliche e di definire un metodo di lavoro elaborato dalle e per le pubbliche amministrazioni che faciliti questo processo. In questo senso l'iniziativa si

propone come luogo produttivo per dare sistematicità e applicabilità al GPP, attraverso il confronto e la collaborazione sinergica tra pubbliche amministrazioni diverse per esperienze e dimensioni.

Ad oggi i soggetti aderenti sono 110 tra ARPA, Regioni, Comuni, Province, oltre a CTM Altromercato e società di consulenza come Ecosistemi, con il significativo ingresso tra gli enti interessati all'introduzione degli acquisti verdi degli Enti Parco, ai quali il GDL si propone di riservare uno studio specifico.

Il Libro Aperto

Durante il primo anno di vita il Gdl si è incontrato ogni tre mesi funzionali alla discussione e alla definizione delle operatività assegnate a ciascun ente aderente.

Il primo incontro del gruppo, tenutosi in occasione della assemblea annuale del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane, è servito ad enucleare i punti principali del programma di lavoro. Una sorta di dichiarazione di intenti a cui è seguito, nel corso del secondo incontro, la presentazione del Libro Aperto, ossia il metodo di lavoro che il Gruppo di Lavoro ha adottato per produrre le Linee Guida per gli Acquisti Verdi, intese come contributo alla promozione ed alla diffusione del GPP.

Il Libro Aperto sugli Acquisti Verdi si configura come un manuale collettivo, alla cui redazione parteciperanno tutti gli aderenti al Gruppo di Lavoro, su misura delle amministrazioni locali e in continuo aggiornamento. L'intento infatti è di costruire un documento da pubblicare on line sviluppato sullo schema domanda-risposta, capace di individuare i quesiti che le amministrazioni si pongono nella messa in pratica del GPP, offrendo linee guida puntuali e concrete quali possibili soluzioni.

Particolarmente, il manuale si pone l'obiettivo di raccogliere un vasto ventaglio di argomenti relativi al GPP, ognuno dei quali curato da un referente di ogni ente coinvolto:

- Che cos'è il GPP: cosa si intende per Green Public Procurement, le definizioni condivise
- Il quadro politico: i riferimenti internazionali, europei e nazionali in materia di GPP
- Il quadro giuridico e l'iter del bando verde: modalità di inserimento dei criteri ecologici nei bandi di gara, sistemi di controllo e verifica, commissioni di gara, sistemi di deterrenza
- Come favorire l'attuazione del GPP in un ente locale/regionale: la comunicazione interna/esterna, la formazione, le delibere, il rapporto con il PEG, il piano d'azione

- L'integrazione del GPP con gli altri strumenti di sostenibilità e di economia solidale: A21L, EMAS, Contabilità Ambientale, Piano di Gestione Ambientale Urbana (PGAU), Commercio equo e solidale
- I prodotti "verdi": i costi, la disponibilità sul mercato, il reperimento dei criteri ecologici
- Il GPP nei parchi: l'arretratezza del sistema dei parchi, le necessità conoscitive, la disponibilità di prodotti a livello locale, le opportunità
- I sistemi di incentivazione del GPP: l'azione nazionale, l'azione delle Regioni, l'azione delle Province
- L'azione del Ministero dell'Ambiente
- GPP e Politica Integrata di Prodotto

Il Libro aperto è stato raccolto in un CD-rom diffuso e presentato in occasione del quinto incontro del GDL presso la fiera evento TERRA FUTURA.

A corredo della realizzazione del Libro Aperto, il lavoro del GDL prevede anche l'integrazione della banca dati sui bandi verdi utile a favorire lo scambio di esperienze e fornire esempi pratici alle amministrazioni digiune di GPP (www.compraverde.it);

Nel frattempo la diffusione dell'attività del GDL è affidata alla redazione del bollettino informativo e bimestrale *GPPinfoNET* per aggiornare e informare sui progressi del lavoro.

La diffusione dei documenti utili avviene anche attraverso il sito del Coordinamento Nazionale delle Agende 21 Locali (www.a21italy.it).

Per il secondo anno di attività il GDL si riunirà nei consueti incontri trimestrali che da quest'anno prevedono anche dei seminari tematici su temi specifici, quali ad esempio:

- vincoli ed opportunità nel richiamo ai sistemi di gestione ambientale nelle procedure di acquisto di forniture, servizi e lavori
- riferimento ai marchi ecologici nelle procedure di acquisto di forniture, servizi e lavori
- GPP e criteri relativi all'edilizia

Il Gruppo di Lavoro partecipa inoltre attivamente alle consultazioni avviate dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio per l'elaborazione del Piano d'Azione Nazionale per il GPP.

7. Il quadro politico per il GPP

Ma per quale ragione l'Unione Europea ritiene tanto importante e decisivo il GPP quale strumento di politica ambientale europea ?

Il motivo è semplice: il settore degli approvvigionamenti pubblici rappresenta mediamente il 12% del PIL dell'UE, ma raggiunge il 17% in Italia e addirittura il 19% in alcuni Stati membri come la Francia.

L'applicazione del GPP su larga scala potrebbe quindi modificare i comportamenti d'acquisto di soggetti che comprano beni e servizi per circa 1/5 del totale nazionale.

Per questa ragione l'Unione Europea ha intrapreso da qualche anno una precisa direzione di marcia verso la diffusione del GPP.

Infatti già nel novembre 1996 l'Unione Europea, con il *"Libro Verde" sugli appalti pubblici nella UE*, riconosce l'opportunità di introdurre criteri ecologici nella selezione di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione; necessità peraltro ampiamente ribadita dal *VI° Programma d'Azione per l'Ambiente dell'Unione Europea* che prevede "incentivi economici per i prodotti ecologici, la promozione di una domanda "verde" mediante una migliore informazione ai consumatori, lo sviluppo di una base oggettiva per una politica "verde" di approvvigionamenti pubblici e l'incoraggiamento di una progettazione più ecologica dei prodotti".

Ma il Green Public Procurement è ritenuto talmente importante nell'Unione Europea che diversi sono i richiami di diversi documenti, europei e nazionali, a questo strumento:

- Sesto programma di azione per l'ambiente dell'Unione Europea (2001);
- Libro Verde sulla politica integrata relativa ai prodotti del (2001);
- Comunicazione interpretativa COM (2001) 274 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e
- Comunicazione della Commissione sulla Politica integrata dei prodotti - sviluppare il concetto di "ciclo di vita ambientale" (2003);
- Comunicazione della Commissione - Verso una strategia tematica di prevenzione e riciclo dei rifiuti (2003);
- Comunicazione della Commissione - Verso una strategia tematica sull'ambiente urbano (2004);
- Comunicazione della Commissione - Environmental Technologies Action Plan - ETAP Incentivare le tecnologie per lo sviluppo sostenibile: piano d'azione per le tecnologie ambientali nell'Unione europea (2004);
- Primo rapporto sullo stato d'attuazione ETAP (2005);
- Progetto di Dichiarazione sui Principi guida dello Sviluppo Sostenibile (2005)

- Comunicazione della Commissione Europea sulla “Politica di coerenza per lo sviluppo” (2005);
- Strategia italiana d’azione ambientale per lo sviluppo sostenibile (2002);
- “Road map” italiana per l’ETAP (2005);
- Quadro strategico nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013 (2006).

Con la *Comunicazione 302 del 18 Giugno 2003 “Politica integrata dei prodotti – Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale”* la Commissione invita gli Stati membri ad elaborare appositi piani d’azione per l’integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici, predisponendo, nel frattempo, strumenti di informazione quali:

- una banca dati sui gruppi di prodotti in modo da fornire ai responsabili degli acquisti delle imprese e degli enti pubblici informazioni sui criteri da prendere in considerazione per un determinato prodotto;
- un sito web dedicato all’integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici;
- un manuale pratico destinato alle pubbliche autorità (*Buying Green*, uscito nell’Agosto del 2004).

La banca dati europea per il GPP

Nel 2002 l’Unione Europea ha inoltre iniziato ad elaborare un database elettronico che contiene informazioni ambientali chiave per 112 gruppi di prodotti e servizi.

Le informazioni riportate derivano dagli schemi dell’ecolabel di prodotto e sono rintracciabili presso l’indirizzo web:

http://europa.eu.int/comm/environment/green_purchasing/html/general/index_en.cfm

Il manuale europeo “Buying Green !”

Il manuale europeo *Buying Green !* aiuta le pubbliche amministrazioni a tenere conto delle considerazioni ambientali al momento dell’acquisto dei beni e servizi.

Il manuale è strutturato in diverse sezioni:

- strategie di GPP;
- organizzazione degli acquisti pubblici;
- la definizione delle specifiche contrattuali;
- le modalità di selezione dei fornitori;
- criteri ambientali premianti.

Il documento suggerisce un processo graduale di applicazione del GPP che prevede di:

1. identificare i prodotti, i servizi ed i lavori su cui è applicabile il GPP;
2. identificare bene gli obiettivi ambientali, le necessità ed esprimerle in termini appropriati;
3. elaborare specifiche tecniche chiare e precise;
4. stabilire criteri di selezione;
5. stabilire criteri di assegnazione che prevedano dei criteri ambientali;
6. utilizzare clausole di prestazioni di contratto per integrare condizioni extra ambientali rilevanti ai contratti verdi

8. Il quadro giuridico per il GPP

Dal punto di vista legislativo, per inserire i criteri ecologici all'interno di un bando di gara, l'ente deve fare riferimento alla normativa vigente in termini di appalti pubblici esattamente come farebbe per richiedere altri tipi di requisiti.

A definire meglio il quadro giuridico nel quale inserire il GPP sono poi intervenute sia la *Comunicazione interpretativa 274/01 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità d'integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici"*, che illustra le possibilità di considerare aspetti ambientali nell'aggiudicazione dei contratti, sia la nuova *Direttiva Europea sugli appalti pubblici (2004/18/CE)*, che fa esplicito riferimento alle prestazioni ambientali dei beni e dei servizi.

Gli enti aggiudicatori sono *liberi di definire l'oggetto dell'appalto o le definizioni alternative* dell'oggetto anche attraverso il ricorso a varianti, nel modo che essi ritengono meglio rispondente ai requisiti ambientali, purché tale scelta non abbia la conseguenza di limitare l'accesso all'appalto, a scapito di altri Stati Membri.

La tutela dei valori ambientali può avvenire anche nel quadro delle *prescrizioni tecniche* riguardanti le caratteristiche dei lavori, delle forniture o dei servizi oggetto degli appalti, ovvero delle specifiche tecniche che gli organismi acquirenti devono indicare nei documenti generali degli appalti ed alle quali i partecipanti devono conformarsi. Inoltre, un'amministrazione aggiudicatrice può chiedere al fornitore, la cui offerta è stata prescelta, che l'*esecuzione della prestazione oggetto del contratto avvenga nel rispetto di determinati obblighi tesi a tutelare l'ambiente* o

Oggi si può quindi dire che, tecnicamente, alla considerazione di criteri ecologici quale parametro di acquisto di beni e servizi da parte dell'amministrazione pubblica non vi è più alcuno ostacolo giuridico e che

anzi l'Unione Europea spinge proprio, attraverso l'ultima Direttiva sugli Appalti Pubblici, in questa direzione.

La sentenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea (settembre 2002)

Nel mese di settembre del 1997 il Servizio Trasporti del Comune di Helsinki ha pubblicato un bando di gara per l'assegnazione della copertura di una linea di autobus. Secondo il bando, la gara sarebbe stata aggiudicata in base all'offerta economicamente più vantaggiosa, da valutare in base a tre categorie di criteri:

- costi complessivi del servizio;
- qualità dei mezzi di trasporto;
- qualità e programma ambientale dell'operatore.

In particolare, la gara prevedeva l'assegnazione di punti extra per l'utilizzo di mezzi che producessero:

- emissioni di rumore esterno inferiori a 77 db (A);
- emissioni di NOx inferiori a 4g/KWh (2,5 punti/autobus) o inferiori a 2g/KWh (3,5 punti/autobus).

Nel 1998, la compagnia arrivata seconda nella gara ha fatto ricorso all'autorità nazionale competente (Consiglio per la Competizione) ritenendo che i criteri di aggiudicazione utilizzati dall'Amministrazione di Helsinki, in particolare l'assegnazione di punti per le emissioni ridotte di rumore e di NOx avevano reso il processo di valutazione discriminatorio.

Il Consiglio per la Competizione ha respinto il ricorso dicendo che tutte le compagnie di autobus potevano dotarsi di mezzi che raggiungessero il livello di emissioni e di rumore di quelli utilizzati dalla ditta vincitrice della gara. Il caso è in seguito passato alla *Corte Suprema finlandese* che ha chiesto il parere della *Corte di Giustizia Europea*.

La sentenza *Concordia Bus Filanda OY Ab vs Finland City Council*, del 17 settembre 2002, Caso C 513/99, ha sancito che, anche se il criterio di aggiudicazione maggiormente utilizzato è l'offerta economicamente più vantaggiosa, che spesso coincide con il prezzo più basso, *non è escluso che possano essere indicati tra le caratteristiche migliorative del bene/servizio anche delle considerazioni di carattere ecologico che consentano di ottenere benefici ambientali e risparmi economici nel lungo periodo* (paragrafo 54 del giudizio).

La Corte ha sentenziato che "è legittimo introdurre in una gara dei criteri per limitare l'impatto ambientale di un bene o un servizio" (per esempio le emissioni di ossido di azoto e il livello di rumore di un pullman), purché:

- i limiti siano collegati direttamente all'oggetto del contratto
- i criteri non diano alle amministrazioni aggiudicatrici una scelta illimitata nella aggiudicazione del contratto

- i criteri siano espressamente richiamati nella documentazione del bando
- i criteri concordino con i principi fondamentali della legge Comunitaria, con riferimento soprattutto al principio della non discriminazione

Il Caso Finlandese è importante in quanto il giudizio del 17 settembre 2002, implica che:

- enti pubblici in Europa possono aggiudicare le forniture di beni e servizi considerando altri benefici non strettamente collegati ai ritorni economici. Seguendo tale principio, il settore pubblico risponde all'obiettivo, che gli è stato spesso attribuito, di favorire il cambiamento verso un sviluppo sostenibile della società, ed inoltre contribuisce a ridurre le emissioni di gas serra, secondo gli impegni del Protocollo di Kyoto;
- le amministrazioni aggiudicatrici, nella scelta dei parametri secondo i quali valutare ex-ante i costi nel ciclo di vita di beni e servizi a ridotto impatto ambientale, hanno a disposizione un margine di errore, senza correre il rischio che i termini della gara vengano contestati. Infatti se la scelta di un parametro dovesse favorire leggermente un bene o un servizio energeticamente efficiente, rispetto alla soluzione standard, non sussisterebbero motivi di contestazione se i criteri specifici di valutazione fossero riportati nel bando di gara insieme al criterio generale di aggiudicazione.

Un altro esempio di come criteri diversi dal "prezzo più basso" vengono utilizzati per aggiudicare un contratto è il provvedimento preso dal Governo Inglese. Come strumento chiave per incentivare gli enti centrali dello stato a ridurre le loro emissioni di anidride carbonica dell'1% all'anno, partendo dal 2000, il Tesoro del Regno Unito, insieme con il *Department of the Environment, Food and Rural Affairs*, hanno emesso una circolare nel Febbraio 2000 (UK Treasury, 2000) che obbliga tutti gli enti centrali dello stato del Regno Unito ad acquistare esclusivamente secondo il criterio *Value For Money*. *Value For Money* viene definito come "la combinazione ottimale del costo nel ciclo di vita e dell'adeguatezza a soddisfare le necessità del cliente".

Il calcolo dei costi nel ciclo di vita deve considerare :

- sia i *costi diretti*: il consumo di risorse per esempio energia elettrica ed acqua
- sia i *costi indiretti*: per esempio i prodotti energeticamente inefficienti possono produrre più calore, che deve essere dissipato da un sistema di condizionamento, il che implica un costo aggiuntivo.

La nuova Direttiva Europea sugli appalti pubblici

La Nuova Direttiva Europea sugli Appalti pubblici (direttive 17 e 18 del 30 marzo 2004) permettono di tenere conto - negli articoli 23, 50 e 53 - delle considerazioni ambientali al momento dell'acquisto.

Nell'*art 23* sulle specifiche tecniche si prevede che le specifiche tecniche debbano consentire pari accesso agli offerenti senza comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza.

Le amministrazioni aggiudicatrici, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura, purché:

- esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;
- i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche;
- 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, e
- siano accessibili a tutte le parti interessate.

L'*articolo 53* sui *Criteri di aggiudicazione dell'appalto* prevede le caratteristiche ambientali tra i criteri sui quali basare le amministrazioni aggiudicatrici per aggiudicare gli appalti pubblici

Inoltre *l'articolo 50* con le *norme di gestione ambientale*, prevede che, qualora si richieda la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, le amministrazioni aggiudicatrici debbano accertare - oltre la certificazione prevista dai regolamenti comunitari (come EMAS) altri sistemi od altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

Il Codice sugli Appalti Pubblici e il GPP (D.LGS 163 del 12 aprile 2006)

Il Codice sugli appalti pubblici riprende gli aspetti ambientali in materia di acquisti pubblici introdotti con le Direttive Europee sopra citate.

All'*articolo 2*, nella definizione dei principi, si afferma (punto 2) "Il principio di economicità può essere subordinato, entro i limiti in cui sia espressamente consentito dalle norme vigenti e dal presente codice, ai criteri, previsti dal bando, ispirati a esigenze sociali, nonché alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile."

L'articolo 40 (Qualificazione per eseguire lavori pubblici), che riprende gli artt. 47-49 della direttiva 2004/18, relativamente al fatto che "tra i requisiti di capacità tecnica e professionale il regolamento comprende, nei casi appropriati, le misure di gestione ambientale".

L'articolo 42 (Capacità tecnica e professionale dei fornitori e dei prestatori di servizi), che riprende l'art. 48, direttiva 2004/18 sempre in merito alla possibilità di prevedere, per gli appalti di servizi e unicamente nei casi appropriati, delle misure di gestione ambientale che l'operatore.

L'articolo 44 (Norme di gestione ambientale), che riprende l'art. 50 della direttiva 2004/18, chiarisce, facendo riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione, cosa si deve intendere per norme di gestione ambientale.

L'articolo 58 (Dialogo competitivo), riprendendo l'art. 29 della direttiva 2004/18, afferma che tra i motivi che possono far ritenere "particolarmente complesso" un appalto ci sono anche quelli relativi alla sostenibilità ambientale.

L'articolo 68 (Specifiche tecniche) – che riprende l'art. 23, direttiva 2004/18 e l'art. 34, direttiva 2004/17 – afferma che le stazioni appaltanti, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, (..) possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura che risponda a determinati requisiti.

L'articolo 69 (Condizioni particolari di esecuzione del contratto prescritte nel bando o nell'invito), riprende l'art. 26 della direttiva 2004/18, e stabilisce la possibilità di far riferimento a criteri ambientali nella fase di esecuzione dell'appalto.

L'articolo 83 (Criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa), riprendendo l'art. 53 della direttiva 2004/18 e l'art. 55 della direttiva 2004/17, stabilisce che le caratteristiche ambientali possono servire a stabilire i criteri di valutazione dell'offerta quando il contratto è affidato con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'importanza del GPP nella politica ambientale italiana

Il Green Public Procurement è inoltre esplicitamente richiamato (assieme ad altri strumenti quali l'Agenda 21 Locale, la Valutazione Ambientale

Strategica e la contabilità ambientale) nel documento di *Strategia d'Azione Ambientale per lo Sviluppo Sostenibile in Italia*, approvato dal CIPE nell'agosto 2002, il quale indica gli obiettivi e i target, in termini di beni ecologici acquistati, che la Pubblica Amministrazione dovrebbe raggiungere entro il 2006:

- nell'ambito della Pubblica Amministrazione, almeno il 30% dei beni acquistati dovrà rispondere anche a requisiti ecologici
- tenendo conto della sostituzione e facendo ricorso al meccanismo della rottamazione, il 30-40% del parco dei beni durevoli dovrà essere a ridotto consumo energetico.

In questa direzione va, infine, il *Decreto Ministeriale n.203 dell'8 maggio 2003* il quale stabilisce che uffici pubblici, società a prevalente capitale pubblico, società di gestione dei servizi coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti in materiale riciclato nella misura del 30%.

Il Decreto del Ministero dell'Ambiente 203/2003 (8 maggio 2003)

Il decreto prevede che i "destinatari (enti pubblici e società a prevalente capitale pubblico, anche di gestione dei servizi), in ciascun anno solare e per ciascuna categoria di prodotto, sono tenuti a coprire almeno il trenta per cento del fabbisogno annuale di manufatti e beni appartenenti a ciascuna delle citate categorie, con manufatti e beni ottenuti con materiale riciclato. Per ciascuna categoria di prodotto il quantitativo rappresentante il fabbisogno annuale di manufatti e beni viene espresso nell'unità di misura atta ad identificare l'unità di prodotto; per quelle categorie di prodotto per le quali non è possibile individuare un'unità di misura identificativa dell'unità di prodotto, il termine quantitativo impiegato per la definizione del fabbisogno annuale di manufatti e beni fa riferimento all'importo annuo destinato all'acquisto di manufatti e beni in quella categoria di prodotto."

Prevede inoltre che "i destinatari adottino in sede di formulazione di una gara per la fornitura e l'installazione di manufatti e beni, e nella formulazione di capitolati di opere pubbliche, le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 (NB quelle sul 30% riportate sopra). I relativi capitolati non possono prevedere caratteristiche tecniche dei manufatti e beni più restrittive rispetto a quelle previste dalle norme vigenti nazionali e comunitarie".

Il decreto istituisce inoltre "il repertorio del riciclaggio (RR) contenente: a) l'elenco dei materiali riciclati; b) l'elenco dei manufatti e beni in materiale riciclato, indicante l'offerta, la disponibilità e la congruità del prezzo."

Ad oggi sono stati elaborati criteri relativamente ai settori:

- tessile e abbigliamento;
- plastica;
- carta;
- legno e arredo;
- gomma;
- ammendanti;
- edile, stradale e ambientale.

9. Il Piano d'Azione Nazionale per il GPP (2006)

Nell'ambito della Piano d'Azione per la Diffusione delle Tecnologie ambientali ETAP, la Commissione Europea ha elaborato delle Linee Guida ("*Guidelines for Member States to set up Action Plans on Green Public Procurement (GPP)*", EU Commission, DG Environment, Directorate G – Sustainable development and Integration, ENV.G2 – Industry and Implementation, 2005) che invitano ciascun paese membro a predisporre un *Piano d'Azione Nazionale per il GPP* entro il 2006; il Piano d'Azione deve delineare una strategia per la diffusione del GPP completa di obiettivi quantitativi da raggiungere e monitorare a livello nazionale, basata sulla specifica esperienza di ciascun paese in materia di GPP.

In questa fase di discussione ha già discusso alcuni principi guida che informeranno l'elaborazione di questo Piano.

a) la definizione di GPP

Il PAN ha discusso una definizione condivisa dello strumento "acquisti verdi", arrivando a stabilire che "Il GPP è 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 ha l'obiettivo di integrare considerazioni di carattere ambientale all'interno dei processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni e di orientarne le scelte su beni e servizi che presentano i minori impatti ambientali; può avere quindi un ruolo molto importante per la diffusione di un mercato e di una cultura più attenti all'ambiente.

b) l'ambito di attuazione del PAN sul GPP

Il GPP si rivolge a tutte i soggetti pubblici nazionali e locali, tra cui

- Amministrazioni centrali dello Stato e loro Agenzie

- Regioni, Agenzie da esse dipendenti, Asl e aziende ospedaliere
- Province
- Città metropolitane e Comuni con popolazione maggiore di 15.000 abitanti
- Enti Parco Nazionali e Regionali

Inoltre le Province e i Comuni sono altresì invitati a favorire pratiche di GPP presso le scuole che ricadono nella loro competenza amministrativa.

c) obiettivi ambientali del PAN

Gli obiettivi ambientali che dovranno essere perseguiti con l'eco-riconversione degli acquisti pubblici sono:

- Efficienza e risparmio nell'uso delle risorse, in particolare dell'energia e conseguente riduzione di CO₂.
- Riduzione dell'uso di sostanze pericolose o inquinanti
- Riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti

d) settori merceologici individuati dal PAN

Per raggiungere gli obiettivi ambientali, il PAN prevede di intervenire, mediante l'introduzione di criteri ecologici, su nove settori merceologici:

- servizi energetici;
- attrezzature elettriche ed elettroniche;
- carta per ufficio;
- alimenti;
- edilizia;
- contratti di servizio per la gestione e manutenzione degli edifici;
- trasporti pubblici e mezzi di trasporto;
- arredi per ufficio;
- abbigliamento e calzature.

e) obiettivi quantitativi del PAN

Verrà definito un chiaro obiettivo di GPP a livello nazionale (ad esempio, la Strategia di Azione Ambientale Italiana lo definisce al 30% entro il 2007), relativo a:

- numero di enti che attuano GPP
- % di procedure d'acquisto che contengono criteri ecologici
- % di spesa complessiva

Verranno inoltre previsti singoli obiettivi (ancora da definire) a livello settoriale.

f) prescrizioni previste dal PAN per i soggetti pubblici

Ogni soggetto pubblico, per arrivare a raggiungere i suoi obiettivi di GPP dovrà:

- individuare, all'interno del proprio organigramma, una struttura che abbia la funzione di promuovere e diffondere pratiche di GPP presso la propria amministrazione nonché di referente nei confronti del Ministero e del Gruppo di Lavoro permanente PAN GPP;
- emanare, entro 6 mesi dalla pubblicazione del PAN, uno specifico atto formale (delibera di giunta, regolamento etc.) finalizzato all'assunzione di un impegno politico per l'introduzione e la pianificazione di una strategia GPP nella propria organizzazione;
- impostare una strategia GPP seguendo una metodologia strutturata

g) i criteri minimi ambientali

Il Piano d'Azione Nazionale individua un set di criteri ecologici "minimi" per ciascuno dei settori strategici di intervento, in modo tale che si sappia che si può definire un bando come "verde" solo se questo ha previsto almeno i criteri ecologici minimi.

I criteri minimi proposti consistono in prestazioni e/o requisiti funzionali contenuti nei criteri contenuti delle etichette ambientali ufficiali di vario tipo e dalle altre fonti informative esistenti, calibrati in modo che sia garantito il rispetto dei principi della non distorsione della concorrenza e della par condicio e si proporranno l'obiettivo di stimolare i settori interessati all'innovazione ambientale.

h) caratteristiche della Strategia Locale di GPP

La strategia locale GPP deve essere strutturata prevedendo di:

- analizzare i fabbisogni dell'ente, i volumi di spesa per l'acquisto di prodotti, l'affidamento e l'esecuzione di servizi ed opere
- valutare come razionalizzare i fabbisogni dell'ente di appartenenza (per esempio quali forniture possono essere dematerializzate, quali procedure e quali soluzioni possono essere promosse ed intraprese per evitare sprechi di risorse naturali)
- promuovere ed assicurare l'inserimento di criteri ambientali nelle procedure d'acquisto
- organizzare e partecipare a momenti formativi

i) Costituzione e compiti del Gruppo Permanente per il PAN

Viene costituito un Gruppo Permanente per il PAN costituito da:

- Ministero dell'Ambiente;
- Ministero dello Sviluppo Economico;
- Ministero delle Riforme e dell'Innovazione Tecnologica;
- Sistema delle Agenzie Ambientali (APAT E ARPA);

- Rappresentanti mondo industriale quali Confindustria e Confcommercio;
- Rappresentanti autonomie locali (ANCI, UPI, UNCEM);
- Formez;
- Gruppo di Lavoro sul GPP del Coordinamento Nazionale Agende 21 Locali

I compiti del Gruppo sono quelli di provvedere a:

- l'aggiornamento degli allegati del piano d'azione: "criteri minimi", standard metodologici e linee guida;
- la formulazione di proposte per ottimizzare le azioni previste dal piano e per favorire il raggiungimento degli obiettivi del piano d'azione;
- la presentazione di proposte rispetto ad eventuali criticità;
- l'eventuale revisione degli obiettivi nazionali;
- l'individuazione di incentivi esistenti e la proposta di nuovi;
- la promozione di studi di LCA;
- la predisposizione e supervisione del monitoraggio;
- la formulazione di proposte di integrazione del piano d'azione.

l) Attività di Monitoraggio

Annualmente sarà svolta una attività di monitoraggio, sulla base di una rilevazione di dati su un campione rappresentativo di enti pubblici.

m) Formazione e comunicazione del PAN

Verrà definito un piano di comunicazione e formazione che include, in sinergia con i diversi attori coinvolti:

- iniziative da concordare con ANCI e UPI
- iniziative da concordare con CONSIP
- iniziative da concordare con GdL Acquisti Verdi

In pratica possiamo dire che il *Piano d'Azione Nazionale* prevede di:

- perseguire determinati obiettivi ambientali;
- intervenendo con criteri ecologici (almeno i criteri minimi) in nove categorie di prodotto.

Una *Strategia Locale* dovrebbe permettere di: stabilire i prodotti su cui intervenire, definire azioni di razionalizzazione, definire degli obiettivi di GPP, redigere i bandi verdi, formare su questo il personale dell'organizzazione, monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi.

Si potrebbe quindi utilizzare uno schema del tipo:

Obiettivi Ambientali	Gruppi di Prodotto	Prodotti	Bando Verde	Criteri Minimi

10. Metodologia per l'adozione dei criteri ecologici

L'acquisto del prodotto/servizio seppure a impatto ambientale ridotto è di competenza del responsabile degli acquisti, ma il lavoro di quest'ultimo può essere notevolmente facilitato dalla collaborazione con chi si occupa di questioni ambientali all'interno dell'ente, specie per quanto riguarda il reperimento delle informazioni sui criteri ecologici.

Il punto di partenza è sempre dato dall'analisi dell'attività dell'ente.

Bisogna avere il quadro di:

- quali prodotti vengono acquistati e in che quantità
- quali servizi vengono erogati direttamente
- quali servizi sono affidati a terzi
- quale è lo stato dell'arte sui prodotti/servizi 'verdi'

In questo modo si acquisiscono le conoscenze necessarie all'attuazione delle fasi successive e si definisce il posizionamento dell'ente in termini di acquisti verdi prima dell'adozione di una strategia estesa di GPP, consentendogli di monitorare i progressi futuri.

Il monitoraggio serve all'ente sia per condurre un'autovalutazione che per informare i cittadini e rendere conto a questi ultimi delle proprie attività.

Vanno poi individuati gli impatti ambientali di ogni prodotto/servizio, guardando al ciclo di vita (produzione, trasporto, uso, smaltimento) di ogni prodotto e servizio.

Per ciascuna fase del ciclo di vita di ogni prodotto e di ogni servizio bisogna individuare gli impatti per aspetto ambientale, prendendo in considerazione i seguenti aspetti ambientali:

- energia (consumi energetici)
- acqua (consumi idrici)
- acqua (qualità delle acque)
- risorse naturali (consumo di risorse naturali)
- aria e atmosfera (emissioni in aria e atmosfera)
- rifiuti (produzione di rifiuti)

- sostanze chimiche (utilizzo di sostanze chimiche)
- suolo e sottosuolo (impatti su suolo e sottosuolo)
- altro (inquinamento elettromagnetico, inquinamento acustico, ...)

Mettere in evidenza gli impatti ambientali di ciascun bene/servizio consente anche di collegare gli impatti ambientali alle attività di diversi settori/dipartimenti dell'ente.

Dopo avere individuato tali impatti è necessario costruire una gerarchia degli impatti ambientali sia valutando l'impatto in relazione ai singoli aspetti ambientali che ponendo in relazione tali potenziali impatti con gli obiettivi definiti dalla politica ambientale dell'ente.

Si ottengono quindi una gerarchia complessiva degli impatti ambientali dei prodotti ed una dei servizi, all'interno delle quali la classificazione dei prodotti e dei servizi riguarda solo la *gravità* dell'impatto ambientale in genere senza distinzione per l'aspetto ambientale coinvolto.

Tale gerarchia permette di distinguere quindi:

- prodotti a impatto ambientale lieve
- prodotti a impatto ambientale medio
- prodotti a impatto ambientale elevato

Nella costruzione delle gerarchie, si deve tenere conto anche delle informazioni raccolte con la checklist sullo stato di adozione del GPP, per verificare se prodotti e/o servizi ad impatto potenzialmente medio od elevato siano già stati sostituiti con prodotti a impatto ambientale ridotto.

A questo punto si devono selezionare i prodotti/servizi su cui intervenire con il GPP e l'ente ha diverse opzioni per selezionare i prodotti da sostituire con prodotti a impatto ambientale ridotto:

1) applicare il GPP sistematicamente a tutti i prodotti/servizi per i quali siano previste nuove gare d'appalto, integrando la componente ambientale in tutte le politiche di acquisto.

In questo caso, l'ente può utilizzare la gerarchia per aspetto ambientale come guida alla definizione dei requisiti ambientali che il prodotto/servizio deve possedere.

2) selezionare i prodotti/servizi da sostituire in base alle priorità di politica ambientale e agli obiettivi stabiliti in altri documenti programmatici dell'Ente o nel Piano di Azione Locale di Agenda 21 o nella Politica Ambientale di EMAS;

3) stabilire le priorità di intervento in base alla gerarchia degli impatti ambientali complessivi di prodotti/servizi. In questo modo, l'ente in pratica, attraverso la gerarchia degli impatti, utilizza il GPP come strumento-guida della propria politica ambientale.

Una volta selezionati i prodotti/servizi da sostituire è necessario individuare i criteri ecologici da inserire nella gare d'appalto: a tal fine è necessario guardare alle caratteristiche del prodotto/servizio in oggetto lungo tutto il suo ciclo di vita, quindi dall'estrazione delle materie prime necessarie a produrre il bene o ad erogare il servizio, fino allo smaltimento dei rifiuti prodotti dal bene o dal servizio.

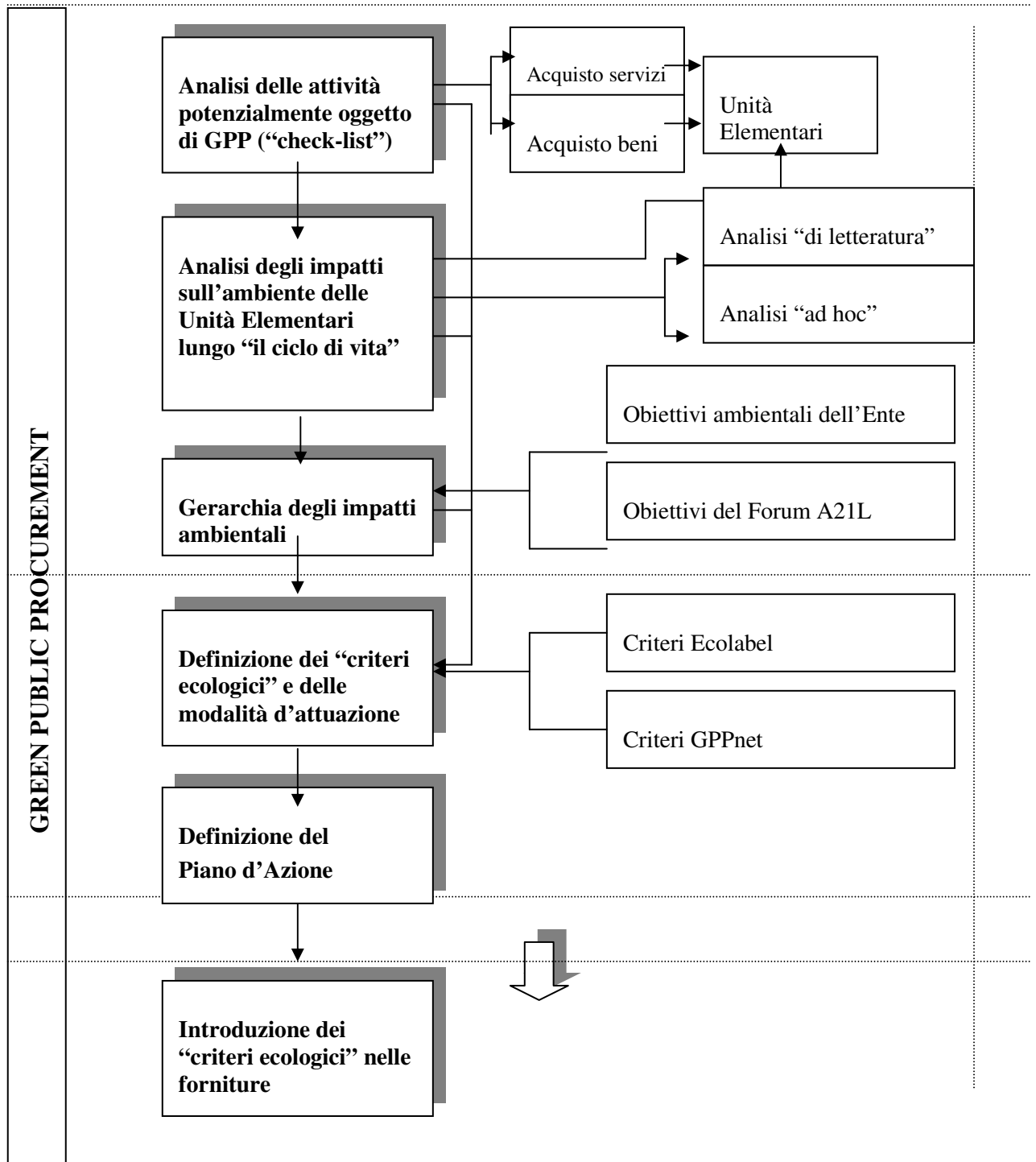
Per fare questo ci sono due opzioni:

- condurre un'analisi *ad hoc* su quel tipo di prodotto o servizio in maniera tale da definire i criteri ecologici che il prodotto/servizio deve rispettare;
- utilizzare le informazioni già esistenti su quel tipo di prodotto/servizio, ovvero andare a verificare quali criteri ecologici un determinato prodotto/servizio deve rispettare per ottenere un'etichetta di qualità ecologica.

Nel caso si scelga la seconda opzione si utilizzeranno ove possibile i criteri ecologici elaborati in ambito comunitario per l'assegnazione dell'Ecolabel, data la crescente diffusione del marchio e la facilità nell'ottenere informazioni sullo stesso sia da parte dei fornitori che dei consumatori.

Sulla base di queste informazioni l'Ente Locale adotterà, con Delibera di Consiglio o di Giunta, una Strategia Locale che prevede di:

- definire gli obiettivi ambientali (es: riduzione del 20% consumi energetici);
- individuare le tipologie di beni e servizi per i quali introdurre il GPP (es: computer e stampanti);
- definire gli obiettivi di attuazione del GPP per tipologia di beni e servizi (es: attuare il GPP per il 20% di computer e stampanti);
- definire delle scadenze



11. Inserimento dei criteri ecologici negli approvvigionamenti pubblici

L'introduzione dei criteri ecologici per gli approvvigionamenti della Pubblica Amministrazione può avvenire intervenendo nelle cinque fasi caratteristiche dell'appalto:

1. al momento della determinazione dell'oggetto;
2. nella descrizione tecnica attraverso le specifiche;
3. al momento della selezione dei candidati;
4. nella descrizione delle modalità di aggiudicazione;
5. nella descrizione delle condizioni di esecuzione

OGGETTO DELL'APPALTO

Quando la Pubblica Amministrazione si trova a dover predisporre il progetto iniziale del bando, la prima cosa da definire compiutamente è l'oggetto.

Gli enti aggiudicatori (coloro che decidono l'assegnazione dell'appalto) sono *liberi di definire l'oggetto dell'appalto o le definizioni alternative dell'oggetto anche attraverso il ricorso a varianti, (individuando definizioni alternative dell'oggetto del contratto, come ad esempio, un livello più alto di protezione dell'ambiente o l'uso di uno specifico procedimento di produzione che non era richiesto nella definizione standard) nel modo che essi ritengono meglio rispondente ai requisiti ambientali, purché tale scelta non abbia la conseguenza di limitare l'accesso all'appalto, a scapito di altri stati membri.*

Il manuale europeo "Buying Green !" invita le amministrazioni pubbliche che vogliono adottare i criteri ecologici a *modificare l'oggetto dell'appalto, facendo emergere chiaramente l'intenzione da parte della Pubblica Amministrazione di acquistare una dato bene/servizio a basso impatto (es: acquisto di stampanti a basso consumo energetico)*

Il ricorso a varianti potrebbe consentire agli enti, che dovranno decidere a chi aggiudicare l'appalto, di verificare quale opzione soddisfa maggiormente gli obiettivi finanziari e di protezione dell'ambiente.

SPECIFICHE TECNICHE DELL'APPALTO

Le specifiche tecniche sono le caratteristiche di ordine tecnico richieste dalla commissione aggiudicatrice affinché un prodotto o un servizio risponda all'uso cui è destinato. Generalmente sono contenute nel capitolato d'oneri (dove sono indicate le condizioni che si riferiscono all'oggetto proprio del contratto oltre alla natura delle garanzie, alle clausole penali e ai relativi mezzi d'azione dell'amministrazione).

I criteri ambientali per ogni specifica tecnica possono riguardare:

1. Materiali di base o primari da utilizzare

L'ente può prescrivere il ricorso a particolari materiali di base o primari, a ridotto impatto sull'ambiente, in modo da rendere il prodotto idoneo all'uso cui è destinato. (Es: l'Amministrazione potrebbe prescrivere nella fabbricazione di finestre l'utilizzo di vetro riciclato).

2. Prescrizione di un "particolare procedimento di produzione" che aiuta a differenziare l'oggetto dell'appalto

La loro definizione è ammessa qualora un determinato procedimento di produzione contribuisca a precisare le caratteristiche del prodotto o del servizio. Infatti, un prodotto potrebbe differire da altri apparentemente identici perché per produrlo è stato impiegato un procedimento a basso impatto ambientale. (Es: utilizzo di alimenti biologici per le mense scolastiche)

3. Criteri ecologici associati ai Marchi ecologici

Nello specificare le caratteristiche del prodotto l'ente può far riferimento a marchi ecologici. Gli enti aggiudicanti nel definire le specifiche tecniche possono ispirarsi ai criteri per l'assegnazione dei marchi ecologici o specificare che si ritengono conformi alle prescrizioni tecniche del capitolato d'oneri i prodotti cui sia stato assegnato un determinato marchio ecologico

Tuttavia è importante che la presenza del marchio non costituisca l'unico mezzo di prova.

SELEZIONE DEI CANDIDATI

Le direttive sugli Appalti Pubblici indicano tre norme attraverso cui è possibile giudicare l'idoneità di un candidato ad eseguire l'appalto: esclusione dalla partecipazione, capacità tecnica e capacità economico-finanziaria.

Nell'applicazione di alcune di queste norme (la prima e la seconda) è possibile richiamare considerazioni di carattere ambientale:

Motivi di esclusione dalla partecipazione all'appalto

Rispetto ai motivi di esclusione da una gara è possibile escludere ogni imprenditore nei confronti del quale sia stata pronunciata una condanna, con sentenza passata in giudicato, per qualsiasi reato che incida sulla sua moralità professionale; oppure può essere escluso l'imprenditore che abbia commesso, in materia professionale, un errore grave, accertato mediante qualsiasi mezzo di prova addotto dall'amministrazione.

A questo riguardo l'introduzione di considerazioni a carattere ambientale è limitata ai casi in cui la normativa nazionale qualifichi l'inosservanza delle norme in

materia ambientale come reato che incide sulla moralità professionale e comunque la ricaduta sulle pratiche di acquisto verde appare irrilevante.

Requisiti relativi alla capacità tecnica dei candidati

Questa norma consente l'introduzione delle considerazioni ambientali qualora i diversi requisiti richiesti al candidato abbiano un rapporto diretto con l'oggetto dell'appalto e riguardino:

- la dichiarazione degli strumenti, delle attrezzature e delle apparecchiature tecniche di cui il candidato dispone per l'esecuzione dell'appalto,
- la descrizione delle apparecchiature tecniche, delle misure prese dal fornitore per garantire la qualità dei mezzi di studio e di ricerca di cui dispone,
- la dichiarazione in cui vengono indicati i tecnici o gli organi tecnici di cui l'imprenditore disporrà per l'esecuzione dell'appalto

Nella selezione dei candidati una commissione aggiudicatrice potrebbe anche *esigere un'esperienza specifica in materia ambientale o l'adesione ad un sistema di gestione ambientale.*

Tuttavia la registrazione ad un Sistema di Gestione Ambientale vale come mezzo di prova della capacità tecnica dei candidati solo se influisce sulla qualità della fornitura o sulla capacità di un'impresa di realizzare un appalto con criteri ecologici.

Su questo la Commissione Europea ha ribadito che, se si vuole essere sicuri, nel caso di fornitura di beni, non va richiesto ai partecipanti il possesso di un sistema di gestione ambientale: infatti la UE tende a separare nettamente le certificazioni ambientali di prodotto (a cui dovrebbe far riferimento il GPP) e le certificazioni ambientali di organizzazione/sistema.

Comunque sia la Commissione ha ribadito che la richiesta di tale certificazione, fino a prova contraria (ricorso di un fornitore escluso ed eventuale esame da parte della Corte di giustizia), non è vietata.

AGGIUDICAZIONE DELL'APPALTO

Le direttive sugli appalti pubblici contemplano due criteri possibili per l'aggiudicazione di un appalto: il "prezzo più basso" e "l'offerta economicamente più vantaggiosa".

Non il primo criterio ma il secondo criterio attribuisce importanza non solo al prezzo ma anche alla qualità dell'offerta ed ha lo scopo di determinare quale offerta soddisfa meglio le necessità dell'ente aggiudicatore.

Al fine di determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa le direttive impongono due condizioni:

- principio della non discriminazione : nell'aggiudicazione degli appalti non deve essere data preferenza ad offerenti o candidati nazionali
- i criteri applicati devono riguardare la natura dei lavori da eseguire o il modo in cui sono eseguiti e devono procurare vantaggio economico all'ente aggiudicatore.

Proprio alla luce di questa seconda condizione è possibile introdurre considerazioni ambientali, in quanto *gli aspetti ambientali*, considerati come caratteristiche funzionali o estetiche di un prodotto o servizio *possono assegnare all'ente aggiudicatore una convenienza economica all'acquisto del prodotto che presenta queste caratteristiche.*

Per riepilogare si può dire che le strade che si hanno davanti se si vuol fare un bando verde sono le seguenti:

- a) considerare i requisiti ambientali come obbligatori, e quindi procedere con gare assegnate al prezzo più basso;
- b) considerare i requisiti ambientali come concorrenti, assieme ad altri (tra cui i prezzi), nel formare la qualità prestazionale del bene, e quindi procedere con gare assegnate secondo l'offerta economicamente più vantaggiosa (il miglior rapporto qualità prezzo).

La prima strada ha il vantaggio di non far alzare i prezzi ma rischia di escludere tutti quei concorrenti che non posseggono le necessarie caratteristiche ambientali.

La seconda strada non esclude i concorrenti che non posseggono le necessarie caratteristiche ambientali ma rischia di assegnare la gara a prezzi più elevati.

Quando prendiamo in considerazione il costo economico di un bene possiamo però rendere più complesso, in senso ambientale, il suo calcolo.

Infatti nel prendere in considerazione la convenienza economica si dovrebbe fare riferimento non solo al costo iniziale di acquisto ma al suo costo totale, che comprende anche i costi connessi alla gestione complessiva dell'ambiente ad esso collegata - ovvero costi economici legati alla gestione degli aspetti ambientali oppure costi ambientali associati (il danno ambientale, l'esaurimento delle risorse, etc).

Infatti il Costo Totale di un bene è dato dalla seguente formula:

$$CT = CI + CM + CD + CA$$

CT costo totale

CI costo monetario iniziale

CM costo di gestione / manutenzione (energia, acqua, rifiuti, etc.)

CD costo di dismissione

CA costi ambientali esterni

ESECUZIONE DELL'APPALTO

Gli enti che predispongono il bando, possono definire clausole nelle quali si specifica la modalità di esecuzione dell'appalto. Si tratta di prescrizioni vincolanti per chi si aggiudica l'appalto che è tenuto a rispettare il contenuto delle clausole. Inoltre, per ragioni di trasparenza, le clausole devono essere comunicate a tutti i candidati prima dell'aggiudicazione dell'appalto.

Nella realtà, gli enti che predispongono il bando hanno un'ampia gamma di possibilità per definire clausole contrattuali aventi ad oggetto la protezione dell'ambiente.

Alcuni esempi di condizioni aggiuntive specifiche, che influenzano l'esecuzione dell'appalto restando conformi al diritto comunitario e alle direttive sono:

- consegna/imballaggio di merci all'ingrosso anziché per singola unità
- recupero o riutilizzo dei materiali di imballaggio e dei prodotti usati da parte del fornitore
- consegna di merci in contenitori riutilizzabili
- raccolta, ritiro, riciclaggio, riutilizzo da parte del fornitore dei rifiuti prodotti durante o dopo l'uso e il consumo di un prodotto
- trasporto e consegna di prodotti chimici concentrati e loro diluizione sul luogo di impiego.

Possiamo quindi dire che un **buon bando verde** è un bando che:

- a) rende verde il suo oggetto;
- b) prevede caratteristiche ambientali dei beni/servizi;
- c) orienta verso fornitori attenti all'ambiente;
- d) sceglie modalità di esecuzione a ridotto impatto ambientale;
- e) tiene conto anche di costi economici collegati all'ambiente.

12. Etichette ecologiche e marchio Ecolabel

Il *Manuale Acquistare Verde!* nel capitolo 3.3, fornisce una chiara descrizione delle diverse categorie delle eco-etichette che riportiamo di seguito.

Eco-etichette pubbliche multicriterio (Tipo I ISO 14024)

Si tratta delle etichette più comuni, nonché di quelle più comunemente utilizzate negli appalti verdi. Si basano su di un certo numero di criteri soddisfatti/non soddisfatti che stabiliscono il modello per l'etichetta in questione. Per ogni gruppo di prodotti o servizi che rientrano nel sistema di eco-etichettatura si stabiliscono diversi criteri di valutazione.

Questi criteri normalmente definiranno le prestazioni ambientali che il prodotto deve raggiungere e possono anche stabilire norme che assicurano l'idoneità all'uso del prodotto. Nel caso dell'eco-etichetta UE, per esempio i criteri per tutti i gruppi di prodotti e servizi possono, dove possibile, essere presi dal sito relativo alle eco-etichette UE (<http://europa.eu.int/comm/enviroment/eco-label/>) e riportati direttamente nelle specifiche tecniche o nei criteri di aggiudicazione.

Tuttavia, questo non accade con tutte le eco-etichette. In alcuni casi i criteri:

- si riferiscono alla gestione generale della società che fabbrica il prodotto o che offre il servizio;
- trattano questioni etiche o altre questioni simili.

Questi criteri non si possono definire specifiche tecniche come indicato nelle direttive sugli appalti pubblici e quindi non possono essere utilizzati per appalti che rientrano nel campo di applicazione di queste direttive. Infatti, affinché i criteri possano essere applicati agli appalti pubblici, essi devono riferirsi all'oggetto dell'appalto.

Vi sono inoltre alcune eco-etichette, relative ad un solo fattore ambientale come, per esempio, l'utilizzo di energia o i livelli di emissione: di questa categoria ne esistono di due tipi.

Il primo tipo si basa su di uno o più criteri soddisfatti/non soddisfatti collegati ad un fattore specifico, p. es. l'efficienza energetica. Se un prodotto soddisfa questi criteri, può allora esibire la corrispondente etichetta. Esempi di questo tipo di etichetta sono l'etichetta biologica europea o il marchio Energy Star per le apparecchiature per ufficio.

Il secondo tipo di etichetta classifica i prodotti o servizi in base alla prestazioni ambientali relative al fattore in questione. Esempi di questo secondo tipo sono l'etichetta energetica europea, che classifica gli elettrodomestici in base alla loro efficienza energetica. Le etichette relative ad un solo fattore ambientale possono essere molto utili quando si segue un approccio graduale per rendere verdi gli appalti poiché consentono appunto un'evoluzione progressiva.

Autodichiarazioni ambientali (Etichette di Tipo II)

Le etichette di Tipo II sono etichette ecologiche che riportano autodichiarazioni ambientali da parte di produttori, importatori o distributori di prodotti, senza che vi sia l'intervento di un organismo indipendente di certificazione.

Si tratta di etichette private, che fanno capo a ONG, gruppi industriali o associazioni di soggetti interessati ad una specifica attività.

Tra queste vi sono le etichette relative ai sistemi di certificazione forestale, come il sistema FSC (Forest Stewardship Council – Consiglio di gestione forestale) o il sistema PEFC (*Pan European Forest Certification – Certificazione forestale paneuropea*), le etichette biologiche come il sistema IFOAM, o le etichette multicriterio come l'etichetta svedese "*Bra miljoval*".

In base alla loro accessibilità e al modo in cui vengono adottati, questi sistemi di etichettatura possono o meno conformarsi alle linee guida relative alle pertinenti etichette ambientali per gli appalti pubblici come indicato sopra.

Eco-etichette pubbliche multicriterio (Tipo III ISO 14025)

Tra i sistemi di eco-etichettatura di prodotto utili ai fini del GPP sono inoltre da ricordare le etichette di Tipo III – ISO TR 14025, 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

In questo campo abbiamo le dichiarazioni ambientali di prodotto (*Environmental Product Declaration – EPD*). Le EPD forniscono informazioni riguardo le caratteristiche ambientali dei prodotti, utilizzando alcuni parametri standardizzati per ogni gruppo di beni o servizi e consentono di metterli a confronto.

Basato sulla metodologia dell'LCA, questo tipo di eco-etichetta mira a garantire l'oggettività e la credibilità dei dati forniti. Le EPD che si stanno diffondendo in Italia e in Europa prevedono una certificazione di parte terza.

Etichetta Ecologica Ecolabel

Tra le etichette ecologiche di Tipo I grande importanza ha l'Ecolabel.

L'Ecolabel è un'etichetta riportata direttamente sul prodotto e/o servizio per attestarne la rispondenza a specifici requisiti ambientali denominati Criteri. I Criteri sono redatti dal Comitato dell'Unione Europea per il Marchio Ecologico (CUEME), su mandato della Commissione Europea, che con la partecipazione del Forum consultivo elabora un progetto dei criteri. Il progetto viene poi valutato dalla Commissione che ne verifica la corrispondenza con i requisiti del mandato e che demanda al Comitato di Regolamentazione l'approvazione.

L'etichetta è uno strumento affidabile e indipendente che valuta la qualità ecologica dei prodotti/servizi. L'ecolabel è rivolto direttamente al consumatore in quanto al momento della spesa consente all'acquirente, pubblico o privato, di riconoscere facilmente tra i prodotti di largo consumo quelli con minore impatto ambientale.

Ecolabel interviene sia sulla domanda, favorendo un acquisto ambientalmente consapevole, che sull'offerta, incoraggiando il produttore a progettare prodotti "amici" dell'ambiente.

Chi può richiedere il marchio Ecolabel?

Le domande di assegnazione del marchio di qualità ecologica possono essere presentate da:

- aziende produttrici di beni
- prestatori di servizi
- venditori all'ingrosso e al dettaglio di prodotti e servizi che utilizzino il proprio marchio
- importatori

La domanda può riguardare un prodotto immesso in commercio sotto una o più marche. Non sono necessarie nuove domande nel caso di modifiche delle caratteristiche dei prodotti che non influiscano sul rispetto dei criteri pertinenti. Gli organismi competenti devono comunque essere informati in caso di modifiche importanti.

Quale procedura deve avviare l'azienda per richiedere il marchio Ecolabel?

La domanda per ottenere il marchio Ecolabel, corredata della documentazione tecnica necessaria, deve essere presentata dal richiedente al Comitato Ecolabel-Ecoaudit, il quale provvede ad inoltrarla ad APAT per l'esecuzione dell'istruttoria tecnico-amministrativa.

APAT ha 60 giorni di tempo per verificare la conformità del prodotto ai criteri Ecolabel di riferimento e per comunicare il risultato al Comitato.

Il Comitato notifica l'esito alla Commissione allegando tutti i certificati ed i risultati della valutazione; qualora la Commissione intenda respingere la domanda di assegnazione deve darne comunicazione al Comitato entro 30 giorni dalla notifica, altrimenti la richiesta va considerata accolta.

In quest'ultimo caso il Comitato stipula con il richiedente un contratto nel quale vengono precisate le condizioni d'uso del marchio di qualità ecologica. Il tempo massimo per ottenere il contratto d'uso del marchio è dunque 3 mesi dalla data di presentazione della domanda.

I soggetti coinvolti nel procedimento sono quattro:

- *Il richiedente* (produttori, importatori, prestatori di servizi e venditori all'ingrosso e al dettaglio) al fine di ottenere l'assegnazione del marchio Ecolabel, interagisce con i seguenti soggetti: il Comitato Ecolabel-Ecoaudit, APAT e i laboratori accreditati.
- *Il Comitato Ecolabel-Ecoaudit* rappresenta l'Organismo Competente per la gestione del marchio Comunitario in Italia. Tale Comitato è costituito da 14 membri nominati dal Ministero dell'Ambiente, Ministero dell'Industria, Ministero della Sanità e Ministero del Tesoro.
- *APAT (Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici)* svolge la funzione di supporto tecnico al Comitato per la concessione del marchio. Il DM 413/95 affida ad APAT una serie di compiti quali l'istruttoria e la valutazione delle domande per l'assegnazione dell'Ecolabel, la promozione del marchio, la partecipazione ai gruppi di lavoro della Commissione Europea per lo sviluppo e la revisione di nuovi criteri. In particolare APAT fornisce le informazioni necessarie alle aziende nella fase di predisposizione della domanda di concessione del marchio Ecolabel e nella fase di gestione del marchio stesso.
- *I laboratori accreditati* presso l'Ispettorato Tecnico del Ministero dell'Industria Commercio e Artigianato sono quelli presso i quali il richiedente può effettuare le prove richieste per dimostrare la conformità del prodotto ai criteri definiti per ciascun tipo di prodotto

Quali prodotti possono ottenere il marchio Ecolabel?

Il marchio può essere assegnato solo a beni e servizi che fanno parte di determinati gruppi di prodotti per i quali siano stati stabiliti, con decisione della Commissione UE, i criteri di concessione del marchio.

Che cosa s'intende per gruppo di prodotti?

Per "gruppo di prodotti" s'intende un insieme di beni o servizi destinati a scopi analoghi, che siano equivalenti nell'uso e nella percezione da parte del consumatore.

Per essere incluso nel sistema Ecolabel un gruppo di prodotti deve:

- rappresentare un volume significativo di vendite e di scambi nell'ambito del mercato interno
- comportare in una o più fasi della vita del prodotto impatti ambientali significativi su scala globale o regionale, o a carattere generale
- essere caratterizzato da una significativa capacità potenziale di indurre miglioramenti ambientali attraverso le scelte del consumatore e incentivare i produttori o i fornitori di servizi a ricercare vantaggi concorrenziali grazie all'offerta di prodotti aventi titolo per il marchio di qualità ecologica

- la vendita ai fini del consumo o uso finale deve rappresentare una quota significativa del volume di vendita.

Sono comprese nell'accezione di prodotto anche i servizi e i prodotti intermedi (o semilavorati).

Sono esclusi dall'applicazione dell'Ecolabel i prodotti classificati come molto tossici, tossici, pericolosi per l'ambiente, cancerogeni, tossici per la riproduzione, mutageni o fabbricati con processi che possono nuocere in modo significativo all'uomo e/o all'ambiente o che potrebbero essere pericolosi per il consumatore durante l'uso. L'Ecolabel non può essere concesso inoltre a prodotti alimentari, bevande, prodotti farmaceutici e dispositivi medici.

Quali gruppi di prodotti sono etichettabili?

Attualmente sono stati definiti i criteri ecologici di assegnazione del marchio europeo di 21 gruppi di prodotti per i quali è quindi possibile richiedere il marchio Ecolabel, e precisamente:

- Aspirapolvere
- Carta tessuto
- Detersivi per lavastoviglie
- Personal Computer
- Detersivi per lavatrice
- Ammendanti
- Detersivi multiuso per superfici e per sanitari
- Lavastoviglie
- Detersivi a mano per piatti
- Materassi
- Lampadine
- Computer portatili
- Carta da copia
- Pitture e Vernici per interno
- Lavatrici
- Prodotti Tessili
- Frigoriferi
- Calzature
- Materiali duri per pavimenti (Piastrille ed altro)
- Televisioni
- Strutture ricettive

Come vengono definiti i criteri ecologici per l'assegnazione dell'Ecolabel?

La concessione del marchio è basata su un sistema multicriterio, caratteristico delle etichette di Tipo I (ISO 14024), applicato ai gruppi di prodotto.

I criteri ecologici sono definiti secondo l'approccio "dalla culla alla tomba" tipico della valutazione del ciclo di vita (LCA) 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, dalla distribuzione (incluso l'imballaggio) ed utilizzo, fino allo smaltimento del prodotto a fine vita.

I criteri vengono definiti in modo da qualificare per la certificazione esclusivamente i prodotti meno dannosi per l'ambiente. Per esempio nel sistema di certificazione UE i criteri sono impostati a livelli raggiungibili dal 30% dei tipi o modelli dei prodotti sul mercato.

Allegato Normativo

Le norme che stimolano le amministrazioni pubbliche ad introdurre criteri ambientali negli appalti pubblici sono sia di caratteri vincolante che volontario e in continua evoluzione. Le fonti europee fondamentali sono:

- ✓ la Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee su "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti pubblici" COM (2001) 274, del 4 luglio 2001;
- ✓ la Sentenza della Corte di Giustizia Europea causa C-513/99, del 17 settembre 2002;
- ✓ la Direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 (G.U.C.E. n L134 del 30.4.2004, p. 114) che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di fornitura e di servizi, sopra soglia;

La Direttiva europea che coordina gli appalti di lavori, di fornitura e di servizi (che dovrà essere recepita entro 2 anni) prende in considerazione la questione ambientale in numerosi punti, a cominciare dai "considerando":

*"(1) La direttiva si basa sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare sulla giurisprudenza relativa ai criteri di aggiudicazione, che chiarisce **le possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di soddisfare le esigenze del pubblico interessato, tra l'altro in materia ambientale e sociale**, purché tali criteri siano collegati all'oggetto dell'appalto, non conferiscano all'amministrazione aggiudicatrice una libertà incondizionata di scelta, siano espressamente menzionati e rispettino i principi fondamentali di cui al considerando 2.*

(5) Conformemente all'articolo 6 del trattato, le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente sono integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3 del trattato, in particolare nella prospettiva di

promuovere lo sviluppo sostenibile. La presente direttiva chiarisce dunque in che modo le amministrazioni aggiudicatrici possono contribuire alla tutela dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile garantendo loro al tempo stesso di poter ottenere per i loro appalti il miglior rapporto qualità/prezzo.

(6) Nessuna disposizione della presente direttiva dovrebbe vietare di imporre o di applicare misure necessarie alla tutela dell'ordine, della moralità e della sicurezza pubblici, della salute, della vita umana e animale o alla preservazione dei vegetali, in particolare nell'ottica dello sviluppo sostenibile, a condizione che dette misure siano conformi al trattato.

La questione ambientale è trattata in diversi articoli della direttiva; ne riportiamo di seguito i punti fondamentali, che vanno comunque inseriti nella ratio complessiva della Direttiva:

“Capo IV- Disposizioni specifiche sul capitolato d'oneri e sui documenti dell'appalto

Art. 23 – Specifiche tecniche

3. Fatte salve le regole tecniche nazionali obbligatorie, nella misura in cui sono compatibili con la normativa comunitaria le specifiche tecniche sono formulate secondo una delle modalità seguenti:

(...)

b) in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, che possono includere caratteristiche ambientali. Devono tuttavia essere sufficientemente precisi da consentire agli offerenti di determinare l'oggetto dell'appalto e alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare l'appalto.

6. Le amministrazioni aggiudicatrici, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, quali sono contemplate al paragrafo 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, purché:

- ✓ esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;*
- ✓ i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche,*
- ✓ 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;*
- ✓ siano accessibili a tutte le parti interessate.*

Le amministrazioni aggiudicatrici possono precisare che i prodotti o servizi muniti di ecoetichettatura sono presunti conformi alle specifiche tecniche definite nel capitolato d'oneri; essi devono accettare qualsiasi altro mezzo di prova appropriato, quale una

documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto.

Art. 26 – Condizioni di esecuzione dell'appalto

Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni particolari in merito all'esecuzione dell'appalto purché siano compatibili con il diritto comunitario e siano precisate nel bando di gara o nel capitolato d'onere. Le condizioni di esecuzione di un appalto possono basarsi in particolare su considerazioni sociali e ambientali.

Art. 27 - Obblighi relativi alla fiscalità, alla tutela dell'ambiente, alle disposizioni in materia di sicurezza e alle condizioni di lavoro

1. L'amministrazione aggiudicatrice può precisare o può essere obbligata da uno Stato membro a precisare nel capitolato d'onere l'organismo o gli organismi dai quali i candidati o gli offerenti possono ottenere le pertinenti informazioni sugli obblighi relativi alla fiscalità, alla tutela dell'ambiente, alle disposizioni in materia di sicurezza e alle condizioni di lavoro che sono in vigore nello Stato membro, nella regione o nella località in cui devono essere fornite le prestazioni e che si applicheranno ai lavori effettuati nel cantiere o ai servizi forniti nel corso dell'esecuzione dell'appalto.

Capo VII – Svolgimento della procedura, Sezione 2 – Criteri di selezione qualitativa

Art. 48 – Capacità tecniche e professionali

2. Le capacità tecniche degli operatori economici possono essere provate in uno o più dei seguenti modi, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso dei lavori, delle forniture o dei servizi:

(...)

f) per gli appalti pubblici di lavori e di servizi e unicamente nei casi appropriati, indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore economico potrà applicare durante la realizzazione dell'appalto;

Articolo 50 - Norme di gestione ambientale

Qualora nei casi di cui all'articolo 48, paragrafo 2, lettera f), richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare il rispetto da parte dell'operatore economico di determinate norme di gestione ambientale, le amministrazioni aggiudicatrici fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee o internazionali relative alla certificazione. Le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Esse accettano parimenti altre prove relative a misure equivalenti in materia di gestione ambientale, prodotte dagli operatori economici.

Sezione 3 – Aggiudicazione dell'appalto

Art. 53 – Criteri di aggiudicazione dell'appalto

1. *Fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali relative alla remunerazione di servizi specifici, i criteri sui quali si basano le amministrazioni aggiudicatrici per aggiudicare gli appalti pubblici sono:*

- a) o, quando l'appalto è aggiudicato all'offerta economicamente più vantaggiosa dal punto di vista dell'amministrazione aggiudicatrice, diversi criteri collegati all'oggetto dell'appalto pubblico in questione, quali, ad esempio, la qualità, il prezzo, il pregio tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, le caratteristiche ambientali, il costo d'utilizzazione, la redditività, il servizio successivo alla vendita e l'assistenza tecnica, la data di consegna e il termine di consegna o di esecuzione; oppure*
- b) esclusivamente il prezzo più basso"*

Sentenza della Corte di Giustizia Europea del 17 Settembre 2002 causa C-513/99: *"Preso in considerazione di criteri relativi alla tutela dell'ambiente per determinare l'offerta economicamente più vantaggiosa"*.

La sentenza stabilisce che *"Il principio della parità di trattamento non osta a che siano presi in considerazione nell'appalto criteri collegati alla tutela dell'ambiente per il solo fatto che esistono poche imprese che hanno la possibilità di offrire un materiale che soddisfi i detti criteri"*

Nella causa in esame, la Corte è stata chiamata a valutare se la direttiva n.92/50/CE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, consenta di includere tra i criteri di aggiudicazione di un appalto, da concludere sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, anche criteri di natura ambientale.

La questione è stata sollevata da una società finlandese, la Concordia Bus Finland Oy Ab, giunta seconda nell'aggiudicazione della gestione del servizio di autobus per la città di Helsinki.

Tale società, che aveva proposto l'offerta meno cara, sostiene che l'attribuzione di punti supplementari al materiale (autobus) che presenta emissioni di ossido di azoto e un livello sonoro inferiori a un determinato limite è da considerarsi parziale e discriminatoria. Secondo il bando di gara, l'appalto avrebbe dovuto essere aggiudicato all'impresa autrice dell'offerta più vantaggiosa per la città sotto il profilo economico complessivo. La valutazione si basava su tre categorie di criteri: il prezzo complessivo della gestione, la qualità degli autobus e la gestione qualitativa e ambientale da parte dell'imprenditore.

Per quanto riguarda la qualità del materiale, veniva attribuito un punteggio aggiuntivo per l'uso di autobus caratterizzati, da un lato, da un livello di emissione di ossido di azoto inferiore a 4g/kwh o 2g/Kwh e, dall'alto, da un livello sonoro inferiore a 77 dB.

Il giudice del rinvio richiama infine la comunicazione della Commissione 11 marzo 1998, intitolata «*Gli appalti pubblici nell'Unione europea*» [COM(1998), 143, def.], in cui la Commissione ha sostenuto che è ammissibile tener conto di considerazioni ecologiche per identificare l'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico globale, nella misura in cui l'ente che organizza l'appalto tragga esso stesso un diretto beneficio dalle caratteristiche ecologiche inerenti al prodotto.

In base all'art. 36, n.1, lett.a), della direttiva 92/50/CEE, qualora l'appalto sia aggiudicato all'offerta più vantaggiosa sotto il profilo economico, l'amministrazione può fondarsi su una serie di criteri quali, *ad esempio*, la qualità, il merito tecnico, le caratteristiche estetiche e funzionali, l'assistenza tecnica e il servizio post vendita, la data della fornitura ed il termine di consegna o di esecuzione, il prezzo.

La Corte, applicando al caso di specie una giurisprudenza ormai consolidata, statuisce che la norma in questione non esclude la possibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di avvalersi dei criteri relativi alla tutela dell'ambiente in sede di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa. La Corte rammenta, in primo luogo, che l'elenco dei criteri di cui all'art. 36 non può considerarsi esaustivo. Tali criteri, inoltre, non devono necessariamente essere di natura meramente economica, poiché fattori diversi da esigenze di carattere economico possono incidere sul valore di un'offerta. Lo stesso art. 36 menziona le "caratteristiche estetiche" di un prodotto (nella sentenza Beentjes, del 20 settembre 1988, la Corte aveva incluso tra i criteri di aggiudicazione la lotta contro la disoccupazione).

La Corte pone, tuttavia, dei limiti alla possibilità di includere un criterio di interesse generale, come quello di carattere ecologico, tra i criteri di attribuzione di un appalto:

- ✓ esso deve essere strettamente collegato all'oggetto dell'appalto;
- ✓ non deve conferire a chi aggiudica l'appalto una libertà incondizionata di scelta;
- ✓ la sua applicazione deve aver luogo nel rispetto di tutte le norme procedurali della direttiva, in particolare, delle disposizioni in materia di pubblicità.
- ✓ i criteri di natura ecologica devono, dunque, essere espressamente menzionati nel capitolato di appalto o nel bando di gara, se possibile nell'ordine decrescente dell'importanza loro attribuita, affinché gli

imprenditori siano posti in grado di conoscere la loro esistenza e la loro portata.

- ✓ deve rispettare i principi fondamentali del diritto comunitario, in particolare il principio di non discriminazione.

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

Comunicazione della Commissione delle Comunità Europee su **“Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni ambientali negli appalti pubblici”** COM (2001) 274, 4.7.2001

Con tale comunicazione (COM274 del 4 luglio 2001), la Commissione europea ha chiarito come il diritto comunitario in vigore, possa offrire numerose possibilità ai committenti pubblici di tener conto delle considerazioni ambientali nelle procedure di appalto. I chiarimenti sono stati approntati sotto forma di una comunicazione interpretativa che spiega come le considerazioni ambientali possano essere tenute presenti in ogni singola fase della procedura di aggiudicazione di un contratto, garantendo allo stesso tempo un buon utilizzo del denaro dei contribuenti e un accesso paritario a tutti i fornitori comunitari.

Tale documento va nella direzione auspicata all'incontro europeo di Gotemborg (giugno 2001) in cui si chiedeva agli Stati membri di valutare come fare un uso migliore degli appalti pubblici per favorire prodotti e servizi compatibili con l'ambiente.

Questa comunicazione spiega in termini concreti come le norme attuali in materia di appalti pubblici consentano alle autorità di inserire le considerazioni ambientali nelle proprie procedure,

In questo modo, la comunicazione cerca di conciliare gli obiettivi della tutela dell'ambiente da un lato e quelli relativi ad appalti pubblici equi ed efficienti nel Mercato interno dall'altro. A questa iniziativa ha fatto seguito la comunicazione della Commissione "*Sul diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare aspetti sociali negli appalti pubblici*" COM (2001) 566 del 15.10.2001).