

Dal Green Procurement al Circular Green Procurement

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

Documento introduttivo
aprile 2016

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

Indice

Premessa	2
1. Da un'economia lineare a un'economia circolare	3
2. L'anello mancante: il pacchetto europeo di misure sull'economia circolare	6
3. Le politiche europee e italiane sul Green Public Procurement	9
4. Etichettature e certificazioni ambientali	14
5. La proposta: un dialogo tra attori pubblici e privati per la transizione verso il Circular Green Procurement	18

Premessa

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

Il presente documento ha l'intento di fornire un primo quadro conoscitivo del contesto all'interno del quale si inserisce il percorso. Nei primi due capitoli l'attenzione è posta sul tema dell'economia circolare, riassumendone le basi teoriche, i presupposti e gli elementi chiave per la sua attuazione e mettendo in luce le misure proposte dall'Unione Europea per la sua promozione. In tali proposte, in particolare, è già possibile evidenziare l'importante ruolo degli acquisti verdi e delle etichettature ambientali. Questi due strumenti sono descritti nei capitoli terzo e quarto, nel primo caso partendo dal contesto europeo da cui ha preso il via il GPP (Green Public Procurement) per arrivare alle ultime novità a livello nazionale e nel secondo caso fornendo alcuni elementi generali sulle etichettature ambientali per poi fare un focus su Ecolabel e Cradle to Cradle. L'ultimo capitolo infine delinea il percorso congiunto che il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e Werner&Mertz hanno deciso di intraprendere, per promuovere gli acquisti verdi come leva per facilitare la transizione verso un'economia circolare.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Con economia circolare si intende un'economia in grado di annullare⁶ la propria produzione di rifiuti e inquinanti, e nel contempo ridurre al minimo l'utilizzo di energia e materie prime, attraverso una ciclicità dei flussi di materia analoga a quella che avviene in natura.

È un approccio che viene definito anche “dalla culla alla culla”, prendendo in prestito la terminologia tipica del ciclo di vita (*life cycle assessment*), poiché sottende la necessità che gli scarti e rifiuti post-produzione e post-consumo divengano risorse per un nuovo ciclo produttivo. La Fondazione Ellen MacArthur, organizzazione no profit Britannica riconosciuta internazionalmente, definisce l'economia circolare come “*one that is restorative and regenerative by design, and which aims to keep products, components and materials at their highest utility and value at all times, distinguishing between technical and biological cycles*”⁷. Come evidenziato nell'infografica realizzata dalla Fondazione, non si tratta semplicemente di massimizzare il riciclo dei rifiuti, ma di agire su ogni fase della filiera produttiva allo scopo di preservare e rigenerare il capitale naturale, ottimizzare l'utilizzo delle risorse rimettendole in circolo all'interno di cicli biologici o tecnici e minimizzare le esternalità negative che non possono essere evitate.

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

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

⁶ Come indicato nella nota precedente un annullamento totale è impossibile da un punto di vista fisico. Lo si legga qui come maggiore riduzione possibile all'interno dei limiti tecnologici, operativi e fisici.

⁷ “Un (sistema economico) pensato per essere restaurativo e rigenerativo, che abbia l'obiettivo di mantenere i prodotti, i componenti e i materiali al loro maggior valore e utilità in ogni momento, distinguendo tra cicli tecnici e biologici”.

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

OUTLINE OF A CIRCULAR ECONOMY

PRINCIPLE

1

Preserve and enhance natural capital by controlling finite stocks and balancing renewable resource flows
ReSOLVE levers: regenerate, virtualise, exchange



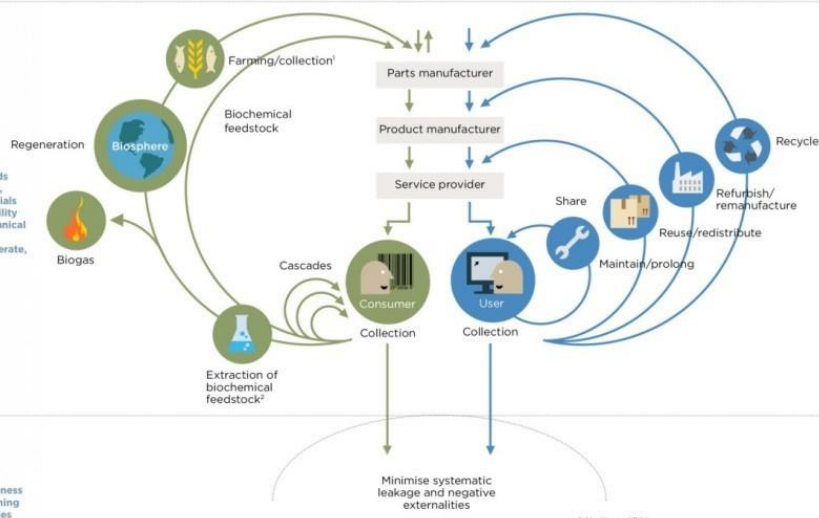
Renewables flow management

Stock management

PRINCIPLE

2

Optimise resource yields by circulating products, components and materials in use at the highest utility at all times in both technical and biological cycles
ReSOLVE levers: regenerate, share, optimise, loop



PRINCIPLE

3

Foster system effectiveness by revealing and designing out negative externalities
All ReSOLVE levers

Minimise systematic leakage and negative externalities

1. Hunting and fishing
2. Can take both post-harvest and post-consumer waste as an input
Source: Ellen MacArthur Foundation, SUN, and McKinsey Center for Business and Environment; Drawing from Braungart & McDonough, Cradle to Cradle (C2C).

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

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

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

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

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

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

Inquadramento generale

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

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

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

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

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

¹¹ idem

¹² idem

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

provenienti da Horizon 2020, il programma di finanziamento dell'UE per la ricerca e l'innovazione, e per 5,5 miliardi di EUR dai fondi strutturali per la gestione dei rifiuti.

Focus sulla fase di consumo

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

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

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

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

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

Focus sulle proposte in materia di rifiuti e sugli imballaggi plastici

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

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

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

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

¹⁶ In seguito al controllo dell'adeguatezza in corso.

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

¹⁸ Anche mediante programmi mirati di formazione.

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

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

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

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

3. Le politiche europee e italiane sul Green Public Procurement

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

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

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

Grazie al GPP le Pubbliche Amministrazioni possono:

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

La rilevanza del ruolo del GPP nelle politiche della Commissione europea, centrale nel “Piano d’azione su Consumo e produzione sostenibili”²² del 2008, è ulteriormente rafforzata nella Strategia Europa 2020²³, di cui rappresenta uno dei pilastri, in particolare per quanto riguarda l'uso efficiente delle risorse, e uno tra i principali strumenti per il “consumo e la

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

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

²² COM (2008) 397

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

produzione sostenibili". Il GPP viene infine ripreso, come visto in precedenza, dalla recente Comunicazione sull'economia circolare²⁴.

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

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

Per poter soddisfare tali requisiti, un prodotto/servizio deve avere determinate caratteristiche, che corrispondono a dei criteri ambientali.

L'azione italiana sul GPP prende spunto dall'articolo 1, comma 1126 della legge 296/2006, che prevedeva la predisposizione del Piano d'azione nazionale (PAN GPP), approvato con il decreto interministeriale del 11 aprile 2008²⁵, successivamente aggiornato, dal DM del 10 aprile 2013²⁶. Il Piano prevede l'adozione, con successivi decreti ministeriali, dei criteri ambientali per conseguire gli obiettivi ambientali strategici di riferimento, ovvero:

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

Il PAN GPP fornisce un quadro di riferimento complessivo sul Green Public Procurement, utile a facilitarne l'adozione e l'implementazione da parte degli enti pubblici, definendo gli obiettivi nazionali e identificando 11 categorie merceologiche di prodotti e servizi, considerate di interesse prioritario per volume di spesa e per impatti ambientali. Il Piano d'Azione Nazionale rinvia inoltre ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'Ambiente della Tutela del Territorio e del Mare, l'individuazione di un set di Criteri Ambientali Minimi (CAM) per gli acquisti relativi a ciascuna delle categorie merceologiche. I CAM, riportano delle indicazioni generali volte ad indirizzare l'ente verso la razionalizzazione dei consumi e degli acquisti e forniscono delle "considerazioni ambientali" propriamente dette, collegate alle diverse fasi delle procedure di gara (oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, caratteristiche tecniche

²⁴ COM (2014) 398

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

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

premianti collegate alla modalità di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa, condizioni di esecuzione dell'appalto) e volte a qualificare da un punto di vista ambientale sia le forniture che gli affidamenti lungo l'intero ciclo di vita del servizio/prodotto. I CAM si ispirano ai criteri ambientali relativi alle etichette di qualità ecologica ufficiali già presenti sul mercato o ad altre documentazioni tecniche esistenti e tengono in considerazione le indicazioni che provengono dalle parti interessate del settore produttivo.

CAM attualmente in vigore	CAM in corso di definizione
<ol style="list-style-type: none"> 1. Apparecchiature elettroniche per ufficio 2. Arredi per ufficio 3. Arredo Urbano 4. Aspetti sociali negli appalti pubblici 5. Ausili per l'incontinenza 6. Carta 7. Cartucce per stampanti 8. Edilizia 9. Illuminazione pubblica 10. Pulizia e prodotti per l'igiene 11. Rifiuti urbani 12. Ristorazione collettiva e derrate alimentari 13. Serramenti esterni 14. Servizi energetici per gli edifici (illuminazione, climatizzazione) 15. Tessili 16. Veicoli 17. Verde pubblico 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Costruzione e manutenzione delle strade ▶ Servizio di illuminazione pubblica ▶ Tessili revisione ▶ Arredi per ufficio revisione ▶ Servizio di pulizia negli ambienti ospedalieri

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Case study

Denmark: Public procurement as a circular economy enabler

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

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

Tutti i membri della Partnership si impegnano a:



³¹ Articolo 23

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

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

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

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

4. Etichettature e certificazioni ambientali

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

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

Ad esempio:

- Prodotti a marchio ecologico: Ecolabel, Nordic Swan, FSC, ecc.
- Etichette EPD dichiarazioni ambientali di prodotto (secondo lo standard della norma ISO 14025),
- LCA - Life Cycle Assessment di prodotto, ossia uno studio di valutazione dell’impatto generato nel ciclo di vita del prodotto (realizzato secondo lo standard internazionale ISO 14040:2006 e ISO 14044:2006),
- Carbon footprint di prodotto (CFP), che quantifica le emissioni climalteranti in termini di tonnellate di CO₂ equivalente che un prodotto genera lungo tutto il suo ciclo di vita (secondo lo standard ISO 14067:2013).

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

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

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

Tipo III: Etichette ecologiche che riportano dichiarazioni basate su parametri stabiliti e che contengono una quantificazione degli impatti ambientali associati al ciclo di vita del prodotto calcolato attraverso un sistema LCA. Sono sottoposte a un controllo indipendente e presentate in forma chiara e confrontabile. Tra di esse rientrano, ad esempio, le EPD - “Dichiarazioni Ambientali di Prodotto” (ISO 14025). Si rivolgono all’acquirente professionale.

Richiedono una quantificazione (convalidata) degli impatti associati al ciclo di vita del prodotto. Prevede la verifica di un organismo indipendente ma non soglie minime di ammissibilità).

Focus su Ecolabel



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

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

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

Gli aspetti che sono analizzati, in particolare, sono:

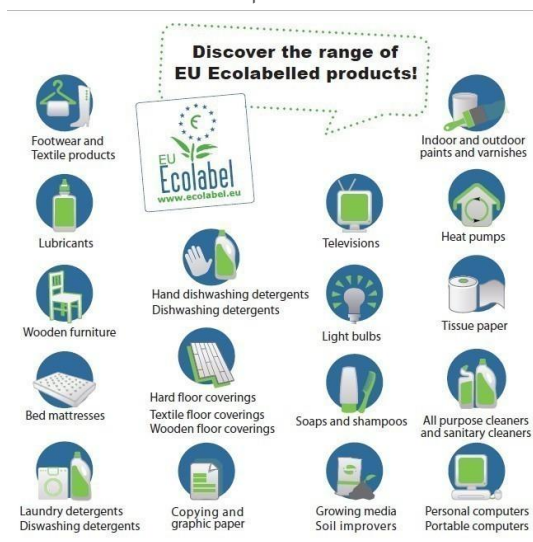
- il consumo di energia,
- l'inquinamento delle acque e dell'aria,
- la produzione di rifiuti,
- il risparmio di risorse naturali,
- la sicurezza ambientale
- la protezione dei suoli.

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

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

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

Attualmente possono richiedere l'Ecolabel europeo 23 gruppi di prodotti/servizi: calzature, tessuti, lampadine, materassi, frigoriferi, detersivi (per lavastoviglie, bucato, stoviglie, multiuso e sanitari), lavastoviglie e lavatrici, carta per copie, ammendanti, personal computer, carta per uso domestico, pitture e vernici, piastrelle, lubrificanti e i servizi di ricettività turistica e di campeggio. Sono in corso di definizione i criteri per mobili e carta stampata.



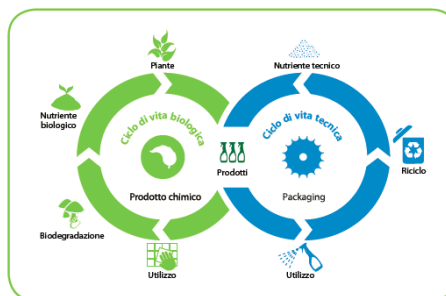
Focus su Cradle to Cradle



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

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

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



I prodotti sono valutati secondo cinque criteri:



PUREZZA DEL MATERIALE

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



RIUTILIZZO DEL MATERIALE

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



ENERGIE RINNOVABILI

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



TUTELA DELLE RISORSE IDRICHE

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



EQUITÀ SOCIALE E BIODIVERSITÀ

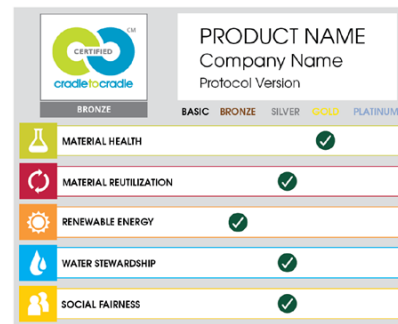
Le attività produttive sono concepite in armonia con l'ambiente e il progresso viene raggiunto attraverso un complessivo impatto positivo sulle persone e sull'intero pianeta.

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

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

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

basic, bronze, silver, gold, platinum



5. La proposta: un dialogo tra attori pubblici e privati per la transizione verso il Circular Green Procurement

La necessità di una transizione verso un'economia di tipo circolare è un fatto riconosciuto dalle autorità politiche europee e nazionali e da settori importanti del mondo industriale. Perché questa transizione abbia luogo sono necessari strumenti che supportino, indirizzino e agevolino il cambiamento. Il Green Public Procurement rappresenta uno degli strumenti a maggior potenziale, grazie ai volumi che muove il settore in termini economici e alla numerosità degli operatori coinvolti, stimolati a investire in ricerca e sviluppo e a proporre soluzioni eco-innovative.

Per questa ragione il Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e Werner&Mertz hanno voluto promuovere un percorso di dialogo e confronto tra mondo pubblico e privato per individuare alcune proposte e linee di azione comuni per promuovere una evoluzione dal green procurement al circular green procurement.

È necessario aggiornare la normativa sul Green Public Procurement?

Gli attuali Criteri Ambientali Minimi potrebbero integrare un approccio ulteriormente improntato all'economia circolare?

Quale può essere il ruolo dell'Ecolabel e degli altri label ambientali?

La collaborazione tra soggetti pubblici e privati, che passa anche attraverso un confronto e una messa in rete di competenze ed esperienze, ha dimostrato nel tempo di poter portare ad una massimizzazione degli impatti di percorsi analoghi a quello qui delineato. L'obiettivo finale del percorso proposto è di giungere ad un insieme di proposte condivise e strategiche che permettano agli acquisti verdi di diventare una leva per facilitare la transizione verso un'economia circolare.

Per giungere a questo obiettivo sono previsti alcuni momenti dedicati di confronto e elaborazione, in particolare con i soci del Coordinamento Agende 21 Locali Italiane e un dialogo attivo con i soggetti istituzionali. Il primo incontro avverrà a Giugno in occasione del Direttivo del Coordinamento e sarà l'occasione per individuare una visione comune e raccogliere input finalizzati all'elaborazione di un primo pacchetto di proposte. Queste verranno successivamente discusse e affinate con i soggetti coinvolti nel percorso in un workshop che sarà organizzato in occasione dell'assemblea generale del Coordinamento A21 L.I. a luglio 2016. Si valuterà infine l'opportunità di presentare pubblicamente la versione finale delle proposte in un evento dedicato, ad esempio all'interno della fiera Compraverde a Roma.



Percorso per l'elaborazione di un pacchetto di proposte condivise per promuovere l'economia circolare attraverso un'evoluzione degli acquisti verdi