



STUDIO

**Executive
Summary**

In collaborazione con:



Scuola Superiore
Sant'Anna



L'Economia Circolare nelle politiche pubbliche. Il ruolo della certificazione

Osservatorio Accredia

Direttore editoriale
Filippo Trifiletti

Coordinamento editoriale
Alessandro Nisi
Francesca Nizzero

Realizzazione grafica
ZERO ONE

Lo studio è stata realizzato nell'ambito di una collaborazione fra Accredia e l'Istituto di Management della Scuola Superiore Sant'Anna.

Per Accredia: Elena Battellino, Daniele D'Amino, Gianluca Di Giulio, Alessandro Nisi, Carla Sanz e Paola Conio dello Studio Legale Leone

Per la Scuola Superiore Sant'Anna: Marco Frey, Tiberio Daddi, Francesco Testa, Giulia Casamento, Fabio Iannone

ACCREDIA

Via Guglielmo Saliceto, 7/9
00161 Roma

Tel. +39 06 844099.1
Fax. +39 06 8841199

info@accredia.it
www.accredia.it

L'Economia Circolare nelle politiche pubbliche. Il ruolo della certificazione

L'Economia Circolare in Europa

Nel 2010, con la “Strategia Europa 2020”, la Commissione europea, intervenendo in modo programmatico nell'individuazione di una serie di iniziative verso cui orientare le proprie attività future (c.d. “iniziative faro”), ha aperto le porte al tema dell'Economia Circolare, manifestando l'obiettivo di realizzare un'Europa efficiente sotto il profilo della gestione delle risorse.

Ciò significa far riferimento a modelli economici che siano in grado di sfruttare al massimo e il più a lungo possibile il valore delle risorse stesse, potenziandone l'utilizzo all'interno di ogni fase del loro ciclo di vita.

Nel 2014 la stessa Commissione nella sua COM (2014) 398 final, ha reso noto il c.d. “modello di Economia Circolare”, basato sull'idea di incentivare lo sviluppo di nuove logiche di approvvigionamento delle materie prime, di progettazione dei prodotti, di produzione, di consumo e di gestione dei rifiuti, rigettando l'approccio lineare tipico del modello “*take-make-dispose*”, in base al quale i materiali vengono utilizzati e sfruttati “una sola volta”. Nel 2015, nel tentativo di dare attuazione e concretezza a quanto elaborato fino a quel momento, la Commissione ha pubblicato il nuovo “Piano d'Azione per l'Economia Circolare”, individuando una serie

di interventi rispetto ai quali concentrare gli sforzi dell'Unione, nel tentativo di facilitare l'inserimento dei principi di circolarità nelle politiche interne degli Stati membri, puntando al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità prefissati. Nella definizione delle suddette Azioni, che nel loro insieme compongono il “Pacchetto sull'Economia Circolare” la Commissione ha preso a riferimento il modello di Economia Circolare già delineato nel 2014, concentrandosi su ciascuna fase del ciclo di produzione e consumo. Sono state pertanto definite misure specifiche relativamente ai seguenti ambiti: progettazione del prodotto/design; processo di produzione; consumo; gestione dei rifiuti; materie prime secondarie. Vi sono poi alcune Azioni di tipo “trasversale” che, nel tentativo di potenziare l'efficacia delle precedenti, introducono ulteriori strumenti operativi, affrontando tematiche relative a: settori specifici meritevoli di particolare attenzione; innovazione e investimenti; monitoraggio dei progressi. Infine in aprile 2018, nei giorni in cui veniva pubblicato il presente report, la Commissione europea dava un'ulteriore spinta propulsiva all'Economia Circolare pubblicando un nuovo pacchetto di *policy* volto, tra le altre cose, a porre nuovi sfidanti obiettivi su tutte le fasi su cui si focalizza l'Economia Circolare come, ad esempio, la percentuale di rifiuti di imballaggio da riciclare o specifici obiettivi sui prodotti tessili.

Approcci di policy sull'Economia Circolare

L'Italia ha recepito le linee di intervento indicate dall'Europa attraverso una serie di atti normativi, primo fra tutti il "Collegato Ambientale", legge 28 dicembre 2015, n. 221, dal quale sono scaturiti una serie di decreti in materia di tutela della natura e sviluppo sostenibile. Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e il Ministero dello Sviluppo Economico hanno inoltre pubblicato un documento intitolato "Verso un modello di Economia Circolare per l'Italia", il quale, inserendosi nel più ampio contesto della "Strategia Nazionale per lo sviluppo sostenibile", approvata dal Governo Italiano il 2 ottobre 2017, intende offrire un supporto al raggiungimento degli obiettivi relativi all'uso efficiente delle risorse, attraverso la configurazione di modelli di produzione più circolari e sostenibili e l'incentivazione all'adozione di abitudini di consumo più attente e consapevoli. Vi sono in tal senso numerosi esempi in Italia di *policy* innovative che, concentrandosi sulle singole fasi previste dal modello circolare, spingono verso il cambiamento delle dinamiche economico-ambientali.

Nel panorama internazionale analizzato con il presente report, la *Circular Economy* si mostra come una realtà consolidata, seppur manifestandosi talvolta sotto vesti diversamente denominate. Ad esempio, in Cina l'Economia Circolare passa attraverso la realizzazione dei parchi industriali, il potenziamento della simbiosi industriale e l'incentivo alla "*cleaner production*". In Giappone non si parla propriamente di *circular economy*, ma di un concetto ritenuto ad essa affine: quello di *Sound Material Cycle Society*. Infine negli USA i principi della circolarità abbracciano i temi dell'*industrial ecology* e, come in Cina, vede una concreta applicazione attraverso la diffusione di iniziative di simbiosi industriale.

Il ruolo del Green Public Procurement

Le logiche della circolarità conducono all'attribuzione di una particolare importanza alla fase del "Consumo". Al riguardo l'Europa, oltre ad incentivare pratiche virtuose quali il riutilizzo e la condivisione dei beni (c.d. *sharing economy*), evidenzia la necessità di adottare strumenti che orientino i consumatori in fase di acquisto, spingendo gli stessi a porre in essere scelte più consapevoli che guardino alla sostenibilità, in quanto solo una domanda *green* può generare un'offerta *green*. In quest'ottica, tra le misure previste nell'ambito del Pacchetto sull'Economia Circolare, con specifico riguardo all'Azione "Consumo", la Commissione europea ha previsto il potenziamento del *Green Public Procurement* (GPP).

La spesa delle amministrazioni pubbliche per opere, beni e servizi rappresenta infatti circa il 14% del PIL dell'UE, corrispondente a circa 1.800 miliardi di euro all'anno. Usando il loro potere di acquisto per scegliere beni, servizi e opere a ridotto impatto ambientale, le amministrazioni pubbliche possono fornire un importante contributo agli obiettivi di sostenibilità a livello locale, regionale, nazionale e internazionale. Con la COM (2008) 400, la Commissione ha affrontato il tema del GPP con un documento intitolato: "*Appalti Pubblici per un ambiente migliore*", evidenziando l'importanza di prevedere criteri comuni per il GPP, in termini di specifiche tecniche, da inserire nei bandi di gara. In tal senso l'Europa ha infatti previsto un toolkit di criteri ambientali in diversi settori merceologici, ai quali i Paesi membri possono ispirarsi, prevedendone di simili a livello nazionale. La regolamentazione del GPP non può che inserirsi nel più ampio contesto di quanto previsto dalla normativa in materia di appalti pubblici, e l'utilizzo dei criteri ambientali può modularsi

diversamente a seconda della fase di gara rispetto a cui se ne prevede il richiamo; gli stessi possono infatti trovare applicazione con riguardo alla definizione dell'oggetto e delle specifiche tecniche, dei criteri di selezione e di esclusione, dei criteri di aggiudicazione o delle clausole di esecuzione.

A livello europeo il quadro relativo all'applicazione del GPP nei Paesi membri appare piuttosto diversificato. Tra i parametri di riferimento maggiormente richiamati nell'effettuazione di valutazioni comparative si trovano: l'esistenza nel Paese indagato di un Piano d'Azione Nazionale sul GPP, l'esistenza di specifici criteri ambientali, la previsione di obbligatorietà del GPP.

Le analisi condotte sul tema mostrano come l'Italia sia un paese leader nell'Unione europea sulle politiche inerenti il GPP. L'Italia si presenta come l'unico Paese europeo ad aver integrato pienamente al proprio interno i sopracitati elementi e le sue politiche rappresentano un riferimento per molti Paesi che stanno intraprendendo un percorso di una più efficace applicazione del GPP. Particolare importanza assume in tal senso il dato relativo all'obbligatorietà italiana del GPP, vero aspetto distintivo rispetto a tutte le altre realtà europee. Il Nuovo Codice degli Appalti infatti, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 stabilisce che il *Green Public Procurement* abbia in Italia natura di strumento obbligatorio, a tutti i livelli amministrativi, prevedendo in tal senso l'inserimento dei CAM (Criteri Ambientali Minimi, specifici per settori merceologici e adottati con differenti decreti del MATTM) all'interno dei bandi di gara. Tale previsione ha indotto da un lato le Regioni a potenziare le attività di formazione del proprio personale in materia di GPP e dall'altro, ad incentivare le attività di monitoraggio, conducendo alla configurazione di un Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (operativo dal 14 gennaio 2017), al quale è richiesto un

ruolo attivo sul monitoraggio dell'applicazione del GPP in Italia, attraverso la tenuta di appositi "Registri GPP".

Anche in altri Paesi europei come la Germania, la Spagna e l'Austria, il GPP trova richiamo all'interno di specifici Piani d'Azione Nazionali, ma pur essendo stati elaborati criteri ambientali in molti settori, l'inserimento degli stessi all'interno dei bandi di gara non viene previsto come obbligo, bensì come mera raccomandazione, salvo prevedere, come nel caso della Germania, eccezioni specifiche per i livelli amministrativi centrali, ed eventualmente solo per determinate categorie di prodotti.

Il *Green Public Procurement* assume anche a livello extra-UE un ruolo fondamentale, modellandosi attraverso l'utilizzo di strumenti di diversa natura. In Cina il GPP è di natura volontaria e passa attraverso le "liste" di prodotti "*Environmental Labelling Products (ELP)*" e "*Energy Conservation Products (ECP)*". In Giappone, la copiosa produzione normativa sul tema GPP ha condotto già nel 1989 al lancio del Programma EcoMark, prevedendo l'obbligatorietà degli acquisti green per le agenzie governative e gli enti ad esse sottoposte. Infine negli USA, nell'ambito del programma *Environmental Preferable Purchasing (EPP)*, è stato raccomandato agli enti federali di includere elementi di preferibilità ambientale nelle assegnazioni di appalti con durata maggiore ai 20 anni.

Se da un lato tra i principali ostacoli allo sviluppo del GPP si inseriscono fattori quali la scarsa formazione sul tema e la carenza di attività di monitoraggio, dall'altro, tra gli elementi che ne potenziano l'efficacia vi è il ricorso all'utilizzo delle certificazioni di parte terza, ritenute anche a livello internazionale uno strumento fondamentale per valutare l'effettiva rispondenza dei prodotti oggetto di acquisto ai parametri "ambientali" desiderati.

Volendo fornire una valutazione comparata avente ad oggetto i Paesi poc'anzi richiamati, quali Germania, Spagna, Austria, Cina, Giappone e Stati Uniti, è possibile evidenziare come l'uso delle certificazioni sia presente in ciascuno di essi, con riguardo a tutte le fasi gara, ad eccezione della Cina e del Giappone per i quali il ruolo delle certificazioni è riconosciuto quasi esclusivamente nell'ambito della procedura di selezione (Cina), e come punteggio premiante in fase di aggiudicazione (Giappone). In tal senso occorre specificare il maggior utilizzo nei Paesi esaminati, di certificazioni di prodotto, anziché di processo, essendo l'utilizzo di queste ultime, assente in Cina e poco frequente negli Stati Uniti.

Le certificazioni accreditate come strumento di policy

Il connubio tra le politiche su *circular economy* e su *Green Public Procurement* e l'individuazione del GPP come una leva su cui poggiare un'applicazione efficace dell'Economia Circolare, ha suggerito alle autorità europee l'elaborazione di un nuovo concetto: quello del *Circular Procurement*, che, in modo efficace, esprime l'esigenza di potenziare lo strumento del GPP allo scopo di incrementare, automaticamente e indirettamente, i risultati legati agli obiettivi previsti in materia di Economia Circolare.

In tal senso, per garantire la più efficiente intersezione tra i due temi, assumono un ruolo fondamentale i criteri ambientali, all'interno dei quali devono essere inseriti e valorizzati i principi propri della circolarità dei prodotti, quali ad esempio la durabilità, la riparabilità, la disassemblabilità, l'efficienza delle risorse, il riuso, la ristrutturazione/ammodernamento, il riciclaggio e l'acquisto di prodotti realizzati con materiali riciclati.

Assume al riguardo un ruolo chiave l'art. 82 del Nuovo Codice degli Appalti, il quale prevede che le amministrazioni aggiudicatrici possano esigere che gli operatori economici presentino, come mezzi di prova di conformità ai requisiti o ai criteri stabiliti nelle specifiche tecniche, ai criteri di aggiudicazione o alle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, una relazione di prova o un certificato rilasciato da un organismo di valutazione della conformità accreditato.

Le amministrazioni aggiudicatrici che richiedono la presentazione di certificati rilasciati da uno specifico organismo di valutazione della conformità sono tenute ad accettare anche i certificati rilasciati da organismi di valutazione della conformità equivalenti. L'art. 82 precisa che per «organismo di valutazione della conformità» debba intendersi un organismo che effettua attività di valutazione della conformità, comprese taratura, prove, ispezione e certificazione, accreditato a norma del Regolamento (CE) n. 765 del 2008 del Parlamento europeo e del Consiglio.

A prescindere dal tipo di contratto oggetto di appalto (contratto di fornitura, di servizio o di lavoro), il richiamo alla circolarità è sempre possibile; ne sono un esempio i CAM previsti per il settore "arredi interni" (riferito a contratti di fornitura e servizi) e quelli fissati per il settore "edilizia" (specifico per i contratti di servizio e lavoro). Rispetto agli stessi è stata condotta una misurazione specifica della circolarità, attraverso la ricerca al loro interno di richiami ai seguenti concetti propri dell'Economia Circolare: durabilità; disassemblabilità; valutazione della reale necessità di acquisto; riuso interno/esterno; utilizzo di beni prodotti con materie prime secondarie o contenenti componenti riciclate oppure requisiti per favorire la riciclabilità dei prodotti a fine vita.

A conferma dello stretto legame tra GPP ed Economia Circolare, la presenza di tali criteri è stata riscontrata in entrambi i settori (ad eccezione della durabilità e del riuso interno/esterno nei CAM edilizia, trattandosi di criteri particolarmente applicabili a prodotti e non a servizi e lavori). A seguire l'analisi ha evidenziato il fondamentale ruolo svolto dalle certificazioni, il cui richiamo come mezzo di prova è stato riscontrato in entrambi i settori, con riguardo ai criteri previsti nell'ambito della selezione dei candidati, nella valutazione del rispetto delle specifiche tecniche, nonché con riguardo all'attribuzione di punteggi premianti in sede di aggiudicazione.

Avendo tracciato un percorso normativo che risponde ad un approccio sostenibile all'economia, abbiamo trovato il ricorso alle valutazioni di conformità accreditate pervasivo e funzionale all'attuazione delle *policy*.

L'Italia, come detto, proprio per la previsione di obbligatorietà del *Green Public*

Procurement contenuta nel d.lgs. 50/2016 si colloca tra i Paesi leader nello sviluppo di politiche verdi. Il richiamo all'interno dei CAM alle valutazioni di conformità rilasciate da un organismo o laboratorio accreditati ai sensi del Regolamento (CE) 765 del 2008 è, tuttavia, in molti casi improprio o incompleto.

Questo è vero soprattutto per i criteri ambientali minimi precedenti al c.d. "Collegato Ambientale", legge 28 dicembre n. 221, pubblicato in G.U. nel gennaio 2016. Tale limitazione nel richiamo al sistema dell'accreditamento ne ostacola l'efficacia e ne compromette le potenzialità di semplificazione e ottimizzazione dei processi di acquisto della Pubblica Amministrazione.

Partendo da tale presupposto nella 4 parte della ricerca, abbiamo formulato delle proposte di *policy* per l'operatore pubblico volte a sfruttare appieno la valutazione di conformità accreditata come strumento di *policy*.



Via Guglielmo Saliceto, 7/9
00161 Roma - Italy

Tel. +39 06 844099.1
Fax. +39 06 8841199

info@accredia.it
www.accredia.it

