



# L'Economia Circolare nelle politiche pubbliche: analisi comparata a livello internazionale con focus sulle *policies* a livello di GPP



Prof. Marco Frey  
9 Maggio 2018



## Temi dell'incontro

1. Approcci di *policies* di Economia Circolare
2. Il ruolo del *Green Public Procurement* a supporto dell'Economia Circolare
3. La circolarità dei criteri utilizzati nel GPP e il ruolo delle certificazioni
4. Considerazioni conclusive

## Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile

### Obiettivo 12: Consumo e Produzione Sostenibili



## L'Economia Circolare in Europa: le tappe fondamentali

**2010:** COM (2010) 2020 “Strategia Europa 2020”  
“Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva”

**2011:** COM (2011) 571 final  
“Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse”

**2014:** (COM, 2014) 398 final  
“Verso un'Economia Circolare: programma per un'Europa a zero rifiuti”

**2015:** COM (2015) 614 final  
“L'anello mancante - Piano d'azione dell'Unione Europea per l'Economia Circolare”.

**2018:** 18 aprile approvazione del parlamento Europeo  
Nuovo pacchetto di Direttive che modificano alcune di quelle vigenti



Prende forma il nuovo **“Pacchetto sull'Economia Circolare”**

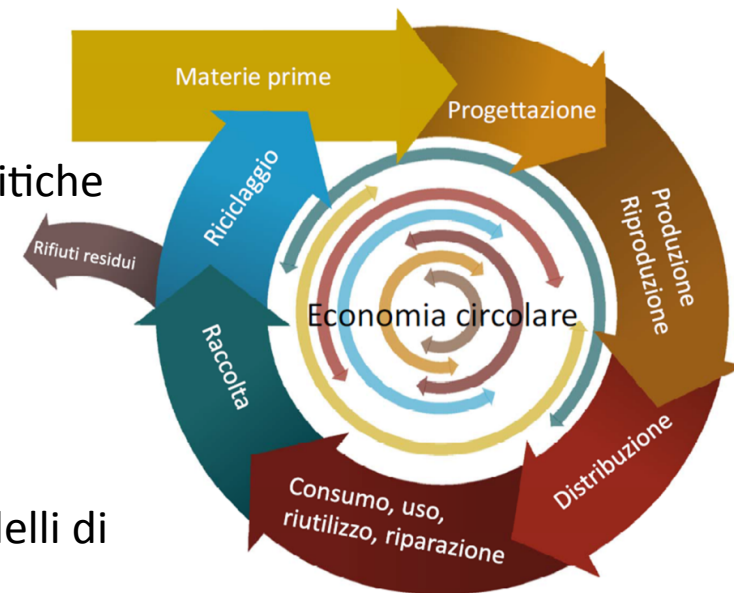


Il “**Pacchetto sull’Economia Circolare**”, introdotto con la COM (2015)614 final, si compone di una serie di misure e di interventi previsti allo scopo di realizzare una **radicale trasformazione del sistema economico**, puntando alla piena implementazione dei modelli di *Circular Economy*.

Partendo da una **visione globale del ciclo di vita dei prodotti**, la Commissione intende **valorizzare ogni singola fase, nell’ottica di un maggior sfruttamento delle risorse e di una riduzione della produzione dei rifiuti**.

### Le politiche di fondo:

- valorizzazione delle materie prime seconde nelle politiche di prodotto e nell'eco-design;
- uso sostenibile delle risorse nelle fasi di approvvigionamento e produzione;
- inserimento della circolarità all’interno di nuovi modelli di consumo basati su prodotti *green*;
- riciclaggio e recupero dei rifiuti, allo scopo di abbattere i quantitativi destinati allo smaltimento.



## Il “Pacchetto sull’Economia Circolare” del 2015 comprende:

- **Piano d’Azione:** inteso come insieme organico e programmatico di **Azioni**, volte a garantire il pieno raggiungimento degli obiettivi legati alla realizzazione dell’Economia Circolare
  1. **Progettazione del Prodotto/Design:** es. potenziamento dell’*ecodesign*, del principio della responsabilità estesa del produttore;
  2. **Processo di Produzione:** es. potenziamento *Industrial Symbiosis* e del ruolo certificazioni EMAS;
  3. **Consumo:** es. potenziamento *Sharing Economy*, **Green Public Procurement**, sistemi di etichettatura;
  4. **Gestione dei rifiuti:** es. nuovi obiettivi in materia di riciclaggio e disincentivi al conferimento in discarica;
  5. **Materie prime secondarie:** es. miglioramento della legislazione in tema di end of waste, della legislazione in tema di concimi organici derivanti da rifiuti e Incentivo alle pratiche di riutilizzo dell’acqua;
  6. **Settori Prioritari:** Plastica, rifiuti alimentari, materie prime essenziali, rifiuti da costruzione e demolizione, biomassa e prodotti biologici;
  7. **Innovazione e investimenti:** sostegno alla ricerca e all’innovazione attraverso programmi di finanziamento.
  8. **Monitoraggio dei progressi:** individuazione di nuovi indicatori per misurare i progressi compiuti.

Approvate modifiche dal  
Parlamento Europeo il 18  
Aprile 2018

- **Proposte di modifica di direttive europee:**

- Modifica della Direttiva sui rifiuti (Direttiva 2008/98/CE);
- Modifica della Direttiva sui rifiuti da imballaggio (Direttiva 94/62/CE);
- Modifica della Direttiva sulle discariche (Direttiva 1999/31/CE);
- Modifica delle direttive relative a veicoli fuori uso, pile e accumulatori e rifiuti di pile e accumulatori, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Direttive: 2003/53/CE, 2006/66/CE, 2012/19/CE).



## L'Economia Circolare in Italia

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.

L'art. 21, comma 4, del Collegato Ambientale (legge 221/2015) ha affidato al Ministero dell'Ambiente il compito di adottare con il concerto del Ministero Sviluppo Economico, del Ministero delle Politiche Agricole e del Ministero dell'Economia e Finanze, un **Piano d'azione nazionale su “Consumo e Produzione Sostenibili” (PAN SCP)**, il quale tra le aree specifiche di intervento individua quella del **Consumo** e dei **Comportamenti Sostenibili**.



### Economia Circolare in Italia - Consumo Caso di Policy innovativa: la legge “Anti-Sprechi”

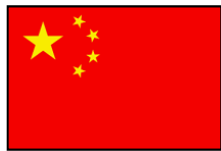
Con legge 19 agosto 2016, n. 166, il legislatore italiano è intervenuto prevedendo specifiche *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi*.

In particolare, allo scopo di prevenire gli sprechi, la legge promuove attività di “riuso”, prevedendo norme che, da un lato, favoriscono il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale, stabilendo che le stesse siano destinate in via prioritaria all'utilizzo umano e, dall'altro, incentivano alle attività di recupero e di donazione di prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale. Tra le finalità della legge, quella di contribuire ad attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni sulle materie oggetto della medesima, con particolare riferimento alle giovani generazioni.

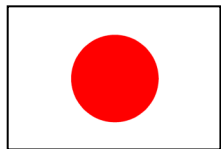


## Uno sguardo oltre i confini europei: l'Economia Circolare in Cina, Giappone e Stati Uniti

Rispetto al panorama internazionale, la *Circular Economy* si mostra come una realtà consolidata, seppur manifestandosi talvolta sotto vesti diversamente denominate:



**CINA:** in Cina la *Circular Economy* passa attraverso la realizzazione dei **parchi industriali**, il potenziamento della **simbiosi industriale** e l'incentivo alle tecniche di **clean production**.



**GIAPPONE:** in Giappone non si parla propriamente di *Circular Economy*, ma di un concetto ritenuto ad essa affine: quello di **Sound Material Cycle Society**.

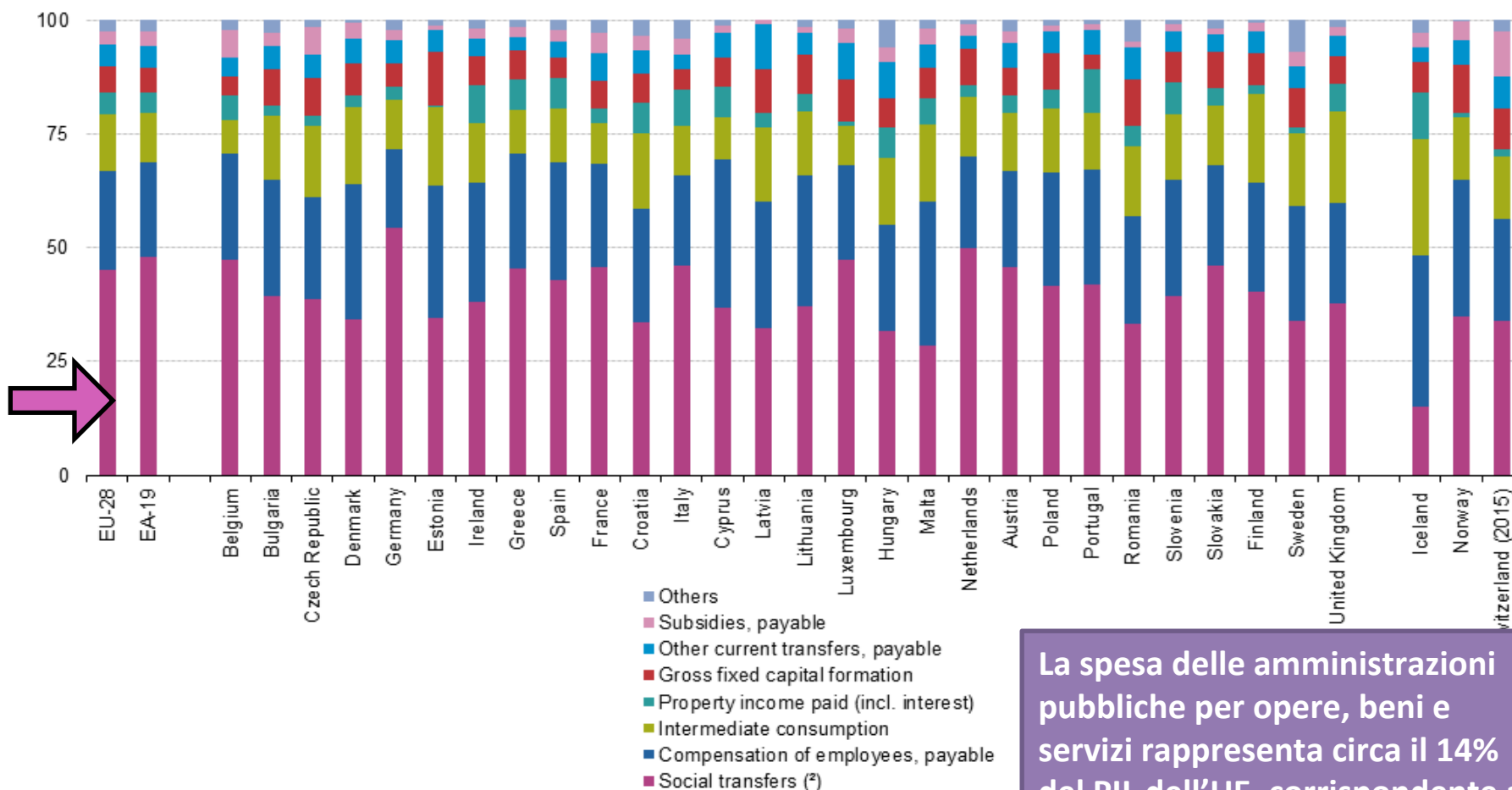


**USA:** negli USA i principi della circolarità abbracciano i temi dell'**Industrial Ecology** e, come in Cina, gli stessi trovano concreta applicazione attraverso la diffusione di iniziative di **simbiosi industriale**.





## Il ruolo del *Green Public Procurement* (GPP) a supporto dell'Economia Circolare



La spesa delle amministrazioni pubbliche per opere, beni e servizi rappresenta circa il 14% del PIL dell'UE, corrispondente a circa 1.800 miliardi di euro all'anno.

(1) Data extracted on 24.04.2017.

(2) Social benefits other than social transfers in kind and social transfers in kind - purchased market production.

Source: Eurostat (online data code: gov\_10a\_main)



## Il GPP in Europa: Criteri Ambientali e disciplina sugli Appalti

- **Libro Verde sugli Appalti Pubblici (1996)**: viene introdotto lo strumento volontario del GPP;
- Nel **2003** con la **Comunicazione sulla “Politica integrata dei prodotti”** la Commissione raccomanda agli Stati membri di adottare Piani di Azione Nazionali a favore del GPP entro la fine del 2006.
- **COM (2008) 397**: la Commissione Europea propone un Piano d’Azione avente ad oggetto “Produzione e consumo sostenibili” e “Politica Industriale sostenibile”;
- **COM (2008) 400**: la Commissione affronta 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.
- **Direttiva sugli Appalti Pubblici 2014/24/UE**.
- Documento della Commissione “**Buying Green – A handbook on green public procurement**” (2016), volto a facilitare l’inserimento dei criteri ambientali nei bandi di gara.

L’Europa ha previsto un **toolkit di Criteri Ambientali** in **diversi settori merceologici**, ai quali i Paesi membri possono ispirarsi, prevedendone di simili a livello nazionale.

Es. Prodotti e servizi di pulizia; Produzione combinata di calore ed elettricità; Copia e carta grafica; Mobilia; Computer e monitor; Tessile; Elettricità; Servizi di ristorazione e ristorazione; Apparecchiature per immagini; Illuminazione interna; Progettazione costruzione e gestione di edifici per uffici; Pannelli a parete; Tapware sanitario; Trasporto; Pitture, vernici e segnaletica orizzontale; Illuminazione stradale e segnali stradali; Prodotti e servizi di giardinaggio etc...

## L'applicazione del GPP in Europa

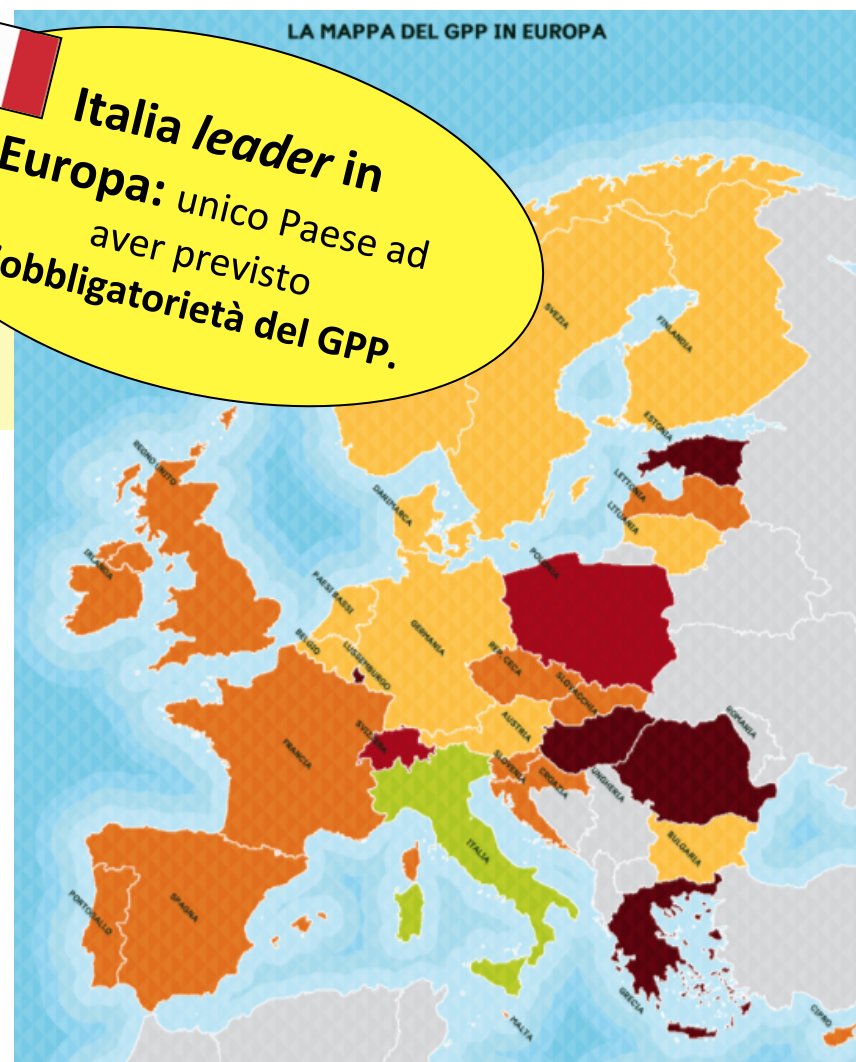
A livello europeo il quadro relativo all'applicazione del GPP nei Paesi membri appare piuttosto diversificato.

### Criteri di valutazione:

- l'esistenza nel Paese indagato di un **Piano d'Azione Nazionale sul GPP**;
- l'esistenza di specifici **Criteri Ambientali**;
- la previsione dell' **obbligatorietà del GPP**.

 **Italia leader in Europa: unico Paese ad aver previsto l'obbligatorietà del GPP.**

In 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 in Italia

### Piano d'Azione Nazionale sul GPP



L'Italia ha adottato il **Piano d'Azione Nazionale sul GPP** con Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008. Il Piano è stato oggetto di successive modifiche operate dal Decreto 10 aprile 2013 e risulta tuttora in corso di revisione.

### Criteri Ambientali



Sulla base delle categorie di settori merceologici ritenuti prioritari dal PAN GPP, il **MATMM** è intervenuto con **appositi decreti**, individuando un set di **criteri ambientali "minimi" (CAM)** per ciascun settore.

### Obbligatorietà del GPP



**Il Nuovo Codice degli Appalti, d.lgs. 50/2016** prevede che lo strumento del **GPP** abbia **natura obbligatoria**: ciò ai sensi dell'art. 34, (commi 1, 2, 3) e del successivo art. 71, d.lgs. 50/2016, il quale **impone espressamente che i Bandi di Gara, contengano i criteri ambientali minimi di cui all'art. 34 dello stesso Codice.**

## I Criteri Ambientali Minimi e il loro inserimento nei bandi di gara

### Elenco dei settori specifici rispetto ai quali l'Italia ha elaborato i CAM:

- Arredi per interni;
- Arredo urbano;
- Ausili per l'incontinenza;
- Carta;
- Cartucce per stampanti;
- Apparecchiature informatiche da ufficio;
- Edilizia;
- Illuminazione pubblica;
- Illuminazione, raffreddamento/raffrescamento per uffici;
- Pulizia per edifici;
- Rifiuti urbani;
- Ristorazione collettiva;
- Sanificazione strutture sanitarie;
- Tessili;
- Veicoli;
- Verde Pubblico.

L'utilizzo dei criteri ambientali all'interno dei bandi può modularsi diversamente a seconda della fase di gara rispetto alla quale se ne prevede il richiamo.

E' possibile utilizzare i CAM relativamente a:

**Selezione/ammissione dei candidati**

**Specifiche tecniche**

**Criteri premianti**

**Clausole di esecuzione**



**L'art. 82 del Nuovo Codice degli Appalti**, 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 rilasciati da un organismo di valutazione della conformità**.



## Oltre i confini europei: il GPP in Cina, Giappone e Stati Uniti

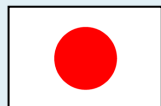
Il *Green Public Procurement* assume anche a livello extra-UE un ruolo fondamentale, modellandosi attraverso l'utilizzo di strumenti di diversa natura:



**CINA:** in Cina il *Green Public Procurement* si configura come uno **strumento di natura volontaria** che passa attraverso le "liste" di prodotti *Environmental Labelling Products* (ELP) e *Energy Conservation Products* (ECP).

*"The Chinese government adopts incentives to spread green procurement initiatives, so it is voluntary."*

**Xiaohui Zhang, Cina**



**GIAPPONE:** 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.**

*"Mandatory for national institutions, as ministries, and voluntary for local institutions, such as municipalities."*

**Hiroyuki Kobayashi, Giappone**



**USA:** negli USA, il GPP è uno **strumento di tipo volontario.** 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.

*"It's voluntary. Many States require to their Agencies to have Environmental Preferable Purchasing (EPP) programs according to the EPA (Environmental Protection Agency) Guidelines, so it's voluntary for them."*

**Peter Lowitt, USA**



## Le principali barriere allo sviluppo del GPP

Sia a livello europeo, che a livello internazionale, tra i principali ostacoli allo sviluppo del GPP vi sono fattori quali:

➤ **scarsa formazione sul tema da parte dei funzionari pubblici (es. Germania);**

*“The main problem is surely the skills of public officers. They are expert of Public Procurement but they are not expert of Green Public Procurement. We should improve the training of them increasing their knowledge of “Green” Procurement rules.”*

**Grit Koerber, Germania**

➤ **difficile coordinamento tra il livello nazionale e il livello regionale (es. Austria)**

*“In my opinion, the main barrier is the lack of policy coordination between national and regional level, in specific the initiatives of regional levels are not always supported by the national policies.”*

**Angelika Tisch, Austria**

➤ **legislazione carente in materia (es. Stati Uniti)**

*“Policy barriers are State legislations; Environmental Preferable Purchasing practices and requirements of EPA have not been fully implemented in each States.”*

**Peter Lowitt, USA**

E' inoltre emersa una generalizzata **carenza delle attività di monitoraggio e controllo** sull'applicazione del GPP, attività che potrebbe sicuramente incentivarne lo sviluppo.

## Strumenti di sviluppo del GPP: le Certificazioni

Tra gli strumenti che potenziano l'efficacia del GPP vi è il ricorso all'utilizzo delle certificazioni, ritenute a livello internazionale uno **strumento fondamentale per valutare l'effettiva rispondenza dei prodotti oggetto di acquisto ai parametri "ambientali" desiderati.**

Rispetto ai Paesi poc'anzi richiamati, quali Germania, Spagna, Austria, Cina, Giappone e Stati Uniti, **l'uso delle certificazioni risulta 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 solo nell'ambito della procedura di selezione (Cina), e come punteggio premiante in fase di aggiudicazione (Giappone).

PAESE	IL RUOLO DELLE CERTIFICAZIONI IN SEDE DI GARA				
	Criterio di ammissione/selezione alla procedura	Specifiche tecniche <i>ex ante</i>	Specifiche tecniche che <i>ex post</i>	Punteggio premiante in fase di aggiudicazione	Altro
Germania	✓	✓	✓	✓	
Austria	✓	✓	✓	✓	
Spagna	✓	✓	✓	✓	
Cina	✓	x	x	x	
Giappone	x	x	x	✓	
Stati Uniti	✓	✓	✓	✓	

PAESE	CERTIFICAZIONE DI PROCESSO O DI PRODOTTO	
	Certificazioni di Processo	Certificazioni di Prodotto
Germania	✓	✓
Austria	✓	✓
Spagna	✓	✓
Cina	x	✓
Giappone	✓	✓
Stati Uniti	✓ (meno frequente)	✓ (più frequente)

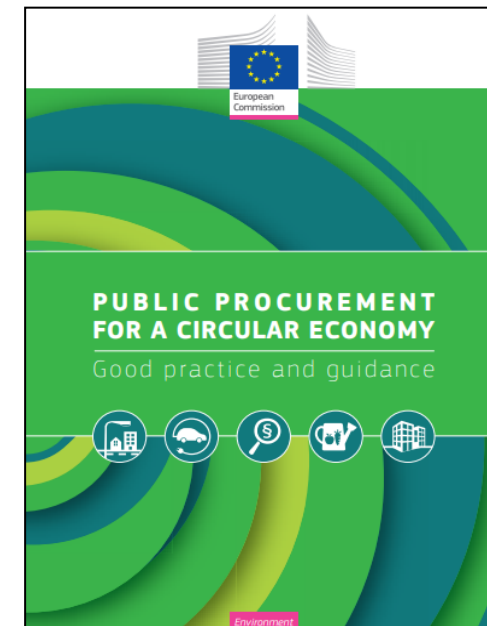
Occorre specificare il **maggior utilizzo** nei Paesi esaminati, di **certificazioni di prodotto**, anziché di processo, essendo l'utilizzo di queste ultime assente in Cina e poco frequente negli Stati Uniti.



## Il *Circular Procurement*: i principi della circolarità nei criteri ambientali

Il connubio tra i temi della *Circular Economy* e del *Green Public Procurement*, 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.

Il concetto di *Circular Procurement* non trova ancoraggio ad una definizione precisa e concordata, ma la sua elaborazione è considerata funzionale al riconoscimento del ruolo chiave del settore degli approvvigionamenti pubblici nel contesto della transizione verso la *Circular Economy*: **una domanda circolare, incrementa offerte circolari.**



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 etc.

## La misurazione della Circolarità all'interno dei CAM “Arredi Interni” e “Edilizia”

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 i settori:

- **“Arredi Interni”** (riferito a contratti di fornitura e servizi);
- **“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.**

CRITERI DA RICERCARE	SETTORI	
	ARREDI INTERNI	EDILIZIA
Durabilità	++	X
Disassemblabilità	++	++
Valutazione della reale necessità di acquisto	++	++
Riuso interno/esterno	++	X
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).**



## Il ruolo delle certificazioni rispetto ai CAM “Arredi Interni” e “Edilizia”

Come già visto, **Il Nuovo Codice degli Appalti (art. 82)**, 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 rilasciati da un organismo di valutazione della conformità**.

E' stata condotta un'analisi volta a valutare la presenza delle diverse tipologie di certificazioni all'interno dei CAM “Arredi interni” e “Edilizia”.

<i>Ambiti delle specifiche tecniche</i>	<b>I</b> Certificazioni rilasciate da organismi accreditati ai sensi delle norme UNI 17065, 17021, 17024	<b>II</b> Certificazioni rilasciate da organismi accreditati ai sensi delle norme UNI 17020	<b>III</b> Rapporti di prova rilasciati da laboratori accreditati ai sensi delle norme UNI 17025
Disassemblabilità	-	-	-
Materia recuperata o riciclata	✓	✓	-
Sostanze pericolose	-	-	✓
Calcestruzzi confezionati in cantiere e preconfezionati	✓	✓	-
Elementi prefabbricati in calcestruzzo	✓	✓	-
Laterizi	✓	✓	-
Sostenibilità e legalità del legno	✓	-	-
Chiusure a serratura	✓	✓	-

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.



## Considerazioni conclusive

E' possibile formulare una serie di *"policy recommendations"* al fine di individuare possibili azioni atte a migliorare l'applicazione e l'efficacia dell'attuale sistema relativo al GPP e basate sulle informazioni e i dati fin qui descritti :

- Confermare e rafforzare nelle future politiche le sinergie fra i criteri relativi al GPP e le valutazioni di parte terza dei servizi e prodotti oggetto dell'appalto verde;
- Valorizzare nei criteri minimi e negli appalti pubblici tutte le possibili valutazioni di parte terza, selezionando le più appropriate per il servizio/prodotto oggetto di gara;
- Aumentare la consapevolezza e la competenza dei funzionari pubblici in tema di certificazioni ambientali;
- Migliorare il sistema di monitoraggio delle performance sul tema GPP;
- Confermare il perseguimento delle sinergie fra Economia Circolare e GPP.

*Grazie per l'attenzione.*