

# Associazione Abitat

## Acquisti pubblici sostenibili

*L'integrazione della sostenibilità nelle politiche d'acquisto delle amministrazioni locali*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Ufficio federale dello sviluppo territoriale ARE**

**ti** DFE - DI - DSS - DECS - DT  
gruppo cantonale sullo sviluppo sostenibile - grussTi





Associazione ABITAT - 2008

# Acquisti pubblici sostenibili

*L'integrazione della sostenibilità nelle politiche d'acquisto delle amministrazioni locali*



# Acquisti pubblici sostenibili

*L'integrazione della sostenibilità nelle politiche d'acquisto delle amministrazioni locali*

*a cura di*

Fabio Guarneri e Rosario Mastrosimone  
Responsabili del progetto PAS per l'Associazione ABITAT

*con il contributo di*

## **Anne DuPasquier**

Capo supplente della Sezione Sviluppo Sostenibile dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale

## **Dr. Moreno Celio**

Capo della Sezione dello sviluppo territoriale presso il Dipartimento del Territorio della Repubblica del Canton Ticino, coordinatore del Gruppo cantonale sullo sviluppo sostenibile

## **Dr. George Ganz**

Esperto in diritto dei mercati pubblici e responsabile della Conferenza svizzera dei direttori di pubbliche costruzioni, pianificazione del territorio e ambiente

## **Beat Von Felten**

Project Manager della Sezione per la protezione della salute e dell'ambiente della Città di Zurigo

## **Manahen Barilier**

Facility Manager per il Servizio Immobili, Patrimonio e Logistica del Canton Vaud

## **Avv. Monica Della Monica**

Giurista del Dipartimento delle Finanze e dell'Economia del Canton Ticino

## **Arch. Barbara Armanini**

Capoprogetto GPPnet, responsabile Ufficio Agenda 21 della Provincia di Cremona

## **Dr. Adriano Poletti**

Presidente di Transfair Italia e sindaco di Agrate

## **Claire Fischer**

Responsabile di Helvetas del progetto sul cotone biologico per la Svizzera italiana

## **Ing. Andrea Rigato**

Esperto in sistemi di gestione ambientale

## **Giovanni Molo**

Avvocato, membro del Comitato di ABITAT

Per la realizzazione del presente manuale e dell'intero progetto, si ringraziano sentitamente l'Ufficio Federale dello Sviluppo Territoriale, l'Ufficio Federale dell'Ambiente, il Gruppo interdipartimentale sullo Sviluppo Sostenibile del Canton Ticino (Gruss-TI), Alliance Sud, l'Associazione Agenda 21 locale, Helvetas, nonché l'Ing. Andrea Rigato, l'Avv. Beat Von Felten, Manahen Barilier, Claire Fischer, l'Arch. Barbara Armanini, il Dr. Adriano Poletti, il Dr. George Ganz, l'Avv. Monica Della Monica, Lavinia Sommaruga Bodeo, Silvia Carton, Marcello Martinoni, Isabella Medici, Manuela Guarneri, l'Avv. Giovanni Molo, Giorgia Pelli, Nenad Stojanovic e Paolo Ghezzi.

Portale web del progetto: <http://pas.abitat-lugano.ch>

Per qualsiasi ulteriore informazione sul progetto,  
è possibile rivolgersi all' Ecosportello di ABITAT.

Ecosportello  
[ecosportello@abitat-lugano.ch](mailto:ecosportello@abitat-lugano.ch)

**Pubblicazione a cura di Fabio Guarneri e Rosario Mastrosimone  
Associazione ABITAT – 2008**

# Abstract

---

*Guida all'uso*

Il presente manuale raccoglie informazioni di base e proposte per l'integrazione dei principi dello sviluppo sostenibile nelle pratiche di acquisto delle amministrazioni pubbliche.

Esso, partendo dalle relazioni degli esperti che hanno partecipato al ciclo di seminari organizzati da ABITAT nella primavera 2006, offre una panoramica sui concetti teorici di base, illustra gli strumenti tecnici utilizzabili e le condizioni normative da rispettare e presenta un catalogo di esempi concreti (buone pratiche) relativi ad esperienze già svolte da amministrazioni pubbliche svizzere ed europee.

L'indice consente al lettore che già sia in possesso delle conoscenze di base in materia di sviluppo sostenibile, una rapida consultazione degli argomenti che desidera approfondire.

In ragione della vastità della materia e della costante evoluzione degli strumenti e delle condizioni normative, si raccomanda di consultare il portale web del progetto e di fare riferimento alle reti informative segnalate.

# Indice

<b><u>1. Introduzione</u></b> .....	12
1.1. L'associazione ABITAT.....	12
1.2. Il progetto.....	13
1.3. I sostenitori.....	16
<b><u>2. Lo sviluppo sostenibile</u></b> .....	17
2.1. La storia di un'idea.....	17
2.2. Definizioni e teorie.....	18
2.3. Lo sviluppo sostenibile e la Costituzione.....	21
2.4. Le implicazioni giuridiche del principio di sostenibilità.....	23
2.5. La strategia della Confederazione.....	27
2.5.1. La Strategia 2002 per lo sviluppo sostenibile.....	28
2.5.2. La Strategia 2008-2011 per lo sviluppo sostenibile.....	29
2.6. La strategia del Canton Ticino.....	34
<b><u>3. Gli acquisti pubblici sostenibili</u></b> .....	36
3.1. Storia degli acquisti pubblici sostenibili.....	36
3.2. Cosa sono gli acquisti verdi.....	37
3.3. Cosa sono gli acquisti equi.....	39

<b>4. Gli strumenti</b> .....	42
4.1. I label: definizione.....	42
4.2. Label ecologici.....	43
4.2.1. Label generalisti.....	43
4.2.1.1. L'Ecolabel europeo.....	43
4.2.1.2. Oecoplan.....	44
4.2.1.3. Migros engagement.....	44
4.2.2. Label per tipologia di prodotto.....	45
4.2.2.1. Legno e carta.....	45
4.2.2.1.1. FSC.....	45
4.2.2.1.2. Nordic swan.....	45
4.2.2.1.3. Blauer engel.....	46
4.2.2.2. Energia.....	47
4.2.2.2.1. Energy Star.....	47
4.2.2.2.2. Naturemade Star.....	47
4.2.2.3 Edilizia.....	48
4.2.2.3.1. Natureplus.....	48
4.2.2.4. Computer.....	49
4.2.2.4.1. TCO.....	49
4.2.2.5. Indumenti.....	50
4.2.2.5.2. Oeko-tex.....	50
4.2.2.6. Alimentare.....	51
4.2.2.6.1. Bio Suisse.....	51
4.2.2.6.2. Demeter.....	51
4.2.2.6.3. Migros Bio.....	52
4.2.2.6.4. Kagfreiland.....	52
4.2.2.6.5. MSC.....	52
4.3. Marchi sociali.....	53
4.3.1. Max Havelaar.....	53
4.3.2. Claro.....	54
4.3.3. Altromercato.....	54
4.4. Certificazioni di processo.....	55
4.4.1. Certificazioni ambientali.....	55
4.4.1.1. ISO14001.....	55
4.4.1.2. Il regolamento EMAS.....	56
4.4.2. Certificazioni sociali.....	58
4.4.2.1. La norma SA8000.....	59
4.5. LCA.....	60
4.6. EDP.....	60

<b>5. Buone pratiche</b> .....	64
5.1. Il progetto RELIEF.....	64
5.1.1. Zurigo.....	66
5.1.2 Malmö.....	69
5.1.3 Kolding .....	71
5.1.4 Miskolc.....	79
5.1.5 Hamburg.....	80
5.1.6 Stuttgart.....	83
5.2. GPPnet.....	84
5.3. Il Progetto “città equosolidali”.....	88
5.4. Il Progetto del Canton Vaud.....	91
5.5. L’esempio del cotone biologico.....	96
5.5.1. Il progetto di Helvetas.....	96
5.5.2. L’esperienza della città di Zurigo.....	99
5.6. I progetti dell’UE.....	100
<b>6. Acquisti pubblici sostenibili e normativa vigente</b> .....	102
6.1. Introduzione.....	102
6.2. Appalti pubblici: le basi giuridiche con particolare considerazione del criterio della sostenibilità.....	103
6.2.1. Il sistema giuridico degli appalti pubblici.....	103
6.2.2. Obiettivi e compiti.....	104
6.2.3. Sostenibilità ed ecologia.....	105
6.2.4. Questioni specifiche.....	109
6.2.5. Protezione giuridica.....	112
6.3. Il diritto dei mercati pubblici nel Canton Ticino.....	113
6.3.1. Premesse.....	113
6.3.2. Lo sviluppo sostenibile nella legislazione cantonale.....	114
6.3.2.1. Il Rapporto sugli indirizzi.....	114
6.3.3. La commessa pubblica: nozione.....	116
6.3.4. Determinazione della normativa e della procedura applicabili... ..	117
6.3.5. Accordi GATT/OMC e commesse pubbliche in Ticino.....	119
6.3.6. Leggi federali e cantonali: panoramica.....	120
6.3.7. Ipotesi di lavoro: criteri ecologici e sociali.....	121
6.3.7.1. E' legittimo richiedere marchi o certificazioni specifiche?.....	122
6.3.7.2. Aggiudicazione: il criterio della convenienza economica.....	122
6.3.8. Centri di consulenza.....	123

<b><u>7. Altri strumenti di sostenibilità</u></b> .....	124
7.1. Strumenti economici, normativi, culturali.....	124
7.2. Mercato e esternalità.....	124
7.2.1. Affrontare le esternalità.....	126
7.2.2. La soluzione di mercato .....	127
7.2.3. Lo strumento fiscale.....	128
7.2.4. Lo strumento penale.....	130
7.3. Nuovi strumenti.....	132
7.3.1. Bilancio ambientale.....	132
7.3.2. Bilancio sociale.....	135
7.3.3. Bilancio di sostenibilità.....	136
7.3.4. Agenda 21 locale.....	138
7.3.5. Impronta ecologica .....	140
7.3.6. EROEI.....	141
7.3.7. Indicatori.....	143
<b><u>8. Conclusioni</u></b> .....	148
<b><u>9. Bibliografia e referenze</u></b> .....	150

# 1. Introduzione

---

*Il Progetto Acquisti Pubblici Sostenibili: storia e ragioni dell' iniziativa*

## **1.1. L'associazione Abitat**

L'associazione Abitat<sup>1</sup> è nata all'inizio del 2004, su iniziativa di alcuni giovani interessati ad affrontare insieme la sfida della sostenibilità, indipendentemente dall'appartenenza politica.

Lo scopo primario dell'associazione è favorire lo sviluppo sostenibile attraverso la promozione di spazi di dialogo e di approfondimento sulla protezione dell'ambiente e sulla pianificazione territoriale, e l'allestimento di progetti specifici coerenti con l'obiettivo.

L'azione di Abitat nei suoi primi due anni di attività si è concretizzata soprattutto nell'organizzazione di conferenze e momenti informativi.

Nella convinzione che l'ente pubblico è chiamato a svolgere un ruolo trainante nello sviluppo sostenibile, ed ispirandosi a numerosi progetti avviati nel resto d'Europa, Abitat ha elaborato un progetto, denominato PAS, con l'obiettivo di sviluppare e promuovere quegli strumenti che consentano alle amministrazioni di integrare i principi della sostenibilità nelle proprie politiche d'acquisto di beni e servizi.

Questo manuale si propone come strumento di consultazione per tutti coloro che, nelle amministrazioni pubbliche, ma anche nelle aziende, desiderino adattare le proprie strategie d'acquisto ai principi dello sviluppo sostenibile.

---

<sup>1</sup>Maggiori informazioni sul Sito Web dell'Associazione [[www.abitat-lugano.ch](http://www.abitat-lugano.ch)]

## 1.2. Il progetto PAS

In Svizzera, l'impegno della Confederazione in favore dello sviluppo sostenibile è sancito già a livello costituzionale.

L'art.2 parla infatti di *promozione in modo sostenibile della comune prosperità*, mentre l'art. 73, intitolato espressamente "Sviluppo sostenibile", richiede esplicitamente agli organi della Confederazione e dei Cantoni di operare a favore di un *rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo*.

In conformità alla Costituzione, molte iniziative sono state promosse o sostenute dalla Confederazione stessa e dai Cantoni: da Città dell'energia<sup>2</sup> a Minergie<sup>3</sup>, dal Vel2<sup>4</sup> all'Agenda 21 locale<sup>5</sup>.

Ciononostante la riconversione sostenibile della produzione e dei consumi di beni e servizi resta ancorata a quote di mercato molto basse.

I mercati pubblici costituiscono una quota decisamente consistente dei mercati di beni e servizi (17%).

Gli acquisti pubblici possono quindi ricoprire un ruolo trainante nella promozione di modelli di sviluppo sostenibile, attraverso l'integrazione di criteri ecologici e sociali nella scelta delle caratteristiche dei beni e dei servizi da acquistare. I criteri di scelta che la Pubblica Amministrazione stabilisce per l'acquisto di beni e servizi, sono uno degli strumenti principali, di tipo economico, che le autorità pubbliche hanno a disposizione per realizzare politiche di sviluppo sostenibile. Attraverso tali strumenti, è possibile contribuire a ridurre gli impatti ambientali e sociali dei processi di produzione e di consumo, contribuendo così a realizzare un'economia solida e durevole. Sviluppare un sistema di acquisto sostenibile, significa orientare gli acquisti pubblici verso beni e servizi prodotti nel rispetto dei diritti dei lavoratori e in modo compatibile con l'ambiente.

---

<sup>2</sup>Il label Città dell'energia certifica l'adozione da parte dei Comuni riconosciuti, di politiche energetiche sostenibili (energie rinnovabili, gestione durevole delle risorse, mobilità sostenibile).  
[www.citedelenergie.ch]

<sup>3</sup>La certificazione Minergie designa gli edifici progettati e realizzati in modo da generare un consumo energetico minimale, senza incidere negativamente sulle loro prestazioni.  
[www.minergie.ch]

<sup>4</sup>Il Vel (veicoli efficienti leggeri) è un progetto finalizzato alla promozione in Ticino di veicoli a basso consumo energetico.  
[www.vel2.ch]

<sup>5</sup>Vd. capitolo 7.3.4.

Si tratta di uno strumento che consente, tra l'altro, di integrare tutte quelle esternalità che oggi non vengono prese in considerazione dal sistema economico, ma che lo renderebbero più efficiente se si introducesse, in modo sistematico, la “verità” dei costi.

### *Il progetto di acquisti pubblici sostenibili in Ticino*

Attraverso il Progetto sugli Acquisti pubblici Sostenibili (PAS), Abitat cerca di promuovere presso le autorità locali gli acquisti pubblici sostenibili e le loro potenzialità, nella speranza di suscitare anche l'interesse delle PMI locali e della popolazione.

Dopo una fase di preparazione che ha coperto la seconda parte del 2005, il PAS è stato presentato ufficialmente, attraverso la conferenza stampa tenutasi il 23 febbraio 2006.

Nel mese di marzo, si è svolto un ciclo di quattro seminari, destinati ad offrire ai partecipanti le cognizioni generali di base ed una serie di esempi di esperienze già realizzate in città svizzere ed europee.

La conferenza d'apertura si è svolta giovedì 9 marzo 2006. Intitolata “Alla scoperta degli acquisti pubblici sostenibili”, in essa si è illustrato cosa sono i sistemi d'acquisto pubblico sostenibile, perché sono nati e quale ruolo possono svolgere nel favorire lo sviluppo sostenibile.

Vi hanno partecipato Anne DuPasquier, Capo supplente della Sezione Sviluppo sostenibile dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), il dottor Moreno Celio, Capo della Sezione dello sviluppo territoriale (Dipartimento del Territorio della Repubblica del Canton Ticino) e coordinatore del GrussTI (Gruppo cantonale sullo sviluppo sostenibile), e l'Ingegnere Andrea Rigato, esperto in sistemi di gestione ambientale che ha presentato il progetto GPP (Green Public Procurement), elaborato in ambito europeo.

Il 16 marzo si è svolta la seconda conferenza, nel corso della quale sono state illustrate le prime esperienze di acquisti pubblici sostenibili svolte in Svizzera, con la partecipazione di Beat Von Felten (Sezione per la protezione della salute e dell'ambiente della Città di Zurigo), Manahen Barilier (Facility Manager per il Servizio Immobili, Patrimonio e Logistica del Canton Vaud) e Claire Fisher (Responsabile di Helvetas del progetto sul cotone biologico per la Svizzera italiana).

Il giovedì successivo, il 23 marzo, abbiamo proposto alcuni esempi di buone pratiche europee, con l' architetto Barbara Armanini (Capo-progetto GPPnet e responsabile Ufficio Agenda 21 della Provincia di Cremona) ed il Dr. Adriano Poletti (Presidente Transfair Italia e sindaco di Agrate).

Infine, il 30 marzo, abbiamo approfondito gli aspetti tecnico-pratici legati ad una concreta implementazione di criteri di sostenibilità negli acquisti delle amministrazioni pubbliche, grazie alla partecipazione del Dr. George Ganz (Esperto in diritto dei mercati pubblici e responsabile DCPA - Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente) e di Monica Della Monica (Giurista del Dipartimento delle Finanze e dell'Economia del Canton Ticino – DFE).

Al contempo Abitat ha implementato, sulle proprie pagine web, un servizio di EcoSportello virtuale, per rispondere alle domande degli interessati, relativamente ai sistemi di acquisto sostenibile ed alla loro possibile integrazione a livello aziendale, comunale e cantonale, sulla base della normativa vigente.

La presente pubblicazione mira ad offrire una panoramica sugli acquisti pubblici sostenibili, dalla teoria alla pratica. Essa racchiude anche gli atti del ciclo di seminari del 2006, nonché una vasta bibliografia e riferimenti utili per chi voglia avviare un'esperienza di acquisto pubblico sostenibile.

### 1.3. Sostenitori

Il progetto è sostenuto, anche finanziariamente, dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (USTE/ARE)<sup>6</sup>, dal Gruppo cantonale sullo sviluppo sostenibile del Canton Ticino (GrussTI<sup>7</sup>) e dall'Associazione Agenda 21 ticinese<sup>8</sup> presso Alliance Sud - Lugano<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup>Ufficio Federale dello sviluppo territoriale

[[www.ure.admin.ch](http://www.ure.admin.ch)]

<sup>7</sup>Gruppo di lavoro interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile del Canton Ticino

[[www.ti.ch/dt/dstm/sst/Temi/sviluppo\\_sostenibile](http://www.ti.ch/dt/dstm/sst/Temi/sviluppo_sostenibile)]

<sup>8</sup>Le attività dell'associazione Agenda 21 locale ticinese sono coordinate da Alliance Sud

[[www.agenda-21.ch](http://www.agenda-21.ch)]

<sup>9</sup>Alliance Sud è la comunità di lavoro delle sei principali organizzazioni non governative svizzere di cooperazione internazionale: Swissaid, Sacrificio Quaresimale, Pane per tutti, Helvetas, Caritas, Aces

[[www.alliancesud.ch](http://www.alliancesud.ch)]

## 2. Lo sviluppo sostenibile

Rosario Mastro Simone / Abitat

---

### 2.1. La storia di un'idea

Fino alla seconda metà del XX secolo l'uomo inventa tecniche, produce beni, organizza modelli economico-sociali senza immaginare l'impatto delle proprie azioni sulla natura.

Parallelamente al progresso delle scienze e della tecnica, cresce la capacità dell'uomo di produrre cambiamenti sull'ambiente che lo ospita, e cresce anche la capacità di osservare e misurare gli effetti delle attività umane sugli ecosistemi.

Marginalizzata spesso dalla pressione delle esigenze dell'immediato, la questione ambientale resta sovente ai margini delle preoccupazioni individuali, dell'analisi economica e del dibattito politico.

Al contempo, l'industrializzazione apporta un'enorme crescita del benessere materiale, accompagnata però anche da forti squilibri economici, sociali ed ecologici.

A partire dalla fine degli anni '60, le prime manifestazioni del degrado ambientale si intrecciano con l'acuirsi delle disuguaglianze sociali, aprendo lentamente un dibattito internazionale che culmina, nel 1992, nel Vertice della Terra di Rio de Janeiro.

E' in questa sede che la nozione di sviluppo sostenibile acquisisce un rilievo politico internazionale, ed è integrata in alcuni importanti documenti<sup>10</sup> elaborati in sede ONU ed approvati dalla comunità delle nazioni.

---

<sup>10</sup>Vd. in particolare la Dichiarazione di Rio e il documento Agenda 21

## 2.2. Definizioni e teorie

“Sviluppo sostenibile” è un'espressione ormai ricorrente sugli organi di stampa, nella letteratura scientifica e nei proclami politici.

La prima definizione di “sviluppo sostenibile” è usualmente attribuita alla presidente della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo delle Nazioni Unite, la norvegese Gro Harlem Brundtland.

*“è uno sviluppo che garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri”*

*Rapporto Brundtland - 1987*

Questa definizione pone l'accento sulla durabilità dei modelli di sviluppo, ed apre le porte alla regola dell'equilibrio delle tre E (economia, equità, ecologia), in virtù della quale oggi sovente si afferma che lo sviluppo sostenibile deve considerare in egual misura le esigenze della crescita economica, l'equità sociale e la salvaguardia degli ecosistemi naturali.

Non mancano le critiche alla definizione Brundtland. C'è chi non ne apprezza l'impianto antropocentrico, ritenendo che dovrebbe essere l'ecosistema naturale il fulcro di qualsiasi definizione di sviluppo sostenibile.

Altri invece considerano un ossimoro (una contraddizione in termini) l'espressione stessa “sviluppo sostenibile”. Per essi, lo sviluppo non potrà mai essere sostenibile, pertanto propugnano una “decrescita felice” per salvare il pianeta e l'umanità da un collasso che temono imminente.

Non è questa la sede adatta ad approfondire il dibattito sulla questione definitoria. Ci limitiamo quindi a ricordare le altre definizioni che hanno conquistato un certo grado di consenso.

Nel 1991, la IUCN (World Conservation Union), l'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente) e il WWF elaborano una definizione che esplicita le relazioni tra attività umane ed ecosistema.

*“è lo sviluppo che consente un miglioramento della qualità della vita, senza eccedere la capacità di carico degli ecosistemi di supporto, dai quali essa dipende”*

*IUCN, UNEP, WWF- 1991*

In questa definizione, il fattore “equità” è poco valorizzato, ed è forse per questo motivo che ha avuto meno risonanza della definizione Brundtland. Tuttavia, in armonia con questa definizione, gli economisti Daly<sup>11</sup> e Costanza<sup>12</sup> elaborano le tre condizioni per l'uso sostenibile delle risorse che oggi costituiscono uno strumento concettuale affidabile per valutare la “sostenibilità ecologica” di un modello economico.

*Principio del rendimento sostenibile*

*Le risorse naturali devono essere consumate ad una velocità non superiore a quella con cui la natura riesce a ripristinarle.*

*Principio della capacità di assorbimento*

*La produzione di beni e servizi non deve produrre residui, rifiuti, inquinanti che non possono essere assorbiti in tempi ragionevolmente brevi e non deve generare effetti di accumulo.*

*Principio della “quasi sostenibilità”*

*L'uso quasi sostenibile di risorse non rinnovabili richiede che ogni sfruttamento di risorse non rinnovabili sia compensato da un investimento compensativo in un sostituto rinnovabile.*

*Herman Daly e Robert Costanza*

Una definizione di sviluppo sostenibile è presente anche nella Dichiarazione di Rio, uno dei documenti conclusivi approvati dalle nazioni in esito al Vertice della Terra del 1992.

L'articolo 3 della Dichiarazione statuisce che “*il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future*”.

---

<sup>11</sup>Herman Daly, oggi professore dell'Università del Maryland, è stato Senior Economist del Dipartimento Ambiente della Banca Mondiale fino al 1994.

<sup>12</sup>Roberto Costanza, oggi professore dell'Università del Vermont, è stato tra i fondatori dell'ISEE (Società Internazionale per l'Economia Ecologica)  
[www.ecoeco.org]

La definizione si focalizza sull'esigenza di assicurare l'equilibrio tra le scelte di sviluppo dell'oggi, l'ambiente e le possibilità di scelta delle generazioni future, ed è essenzialmente identica a quella contenuta nel Rapporto Brundtland.

Chiudiamo questa breve carrellata sulle definizioni di “sviluppo sostenibile”, con quella offerta dall'ICLEI<sup>13</sup>, la meno immediata, ma probabilmente anche la più esaustiva tra quelle qui riportate.

*“sviluppo che offre servizi ambientali, sociali ed economici di base a tutti i membri di una comunità, senza minacciare l'operabilità del sistema naturale, urbano e sociale che da queste opportunità dipendono”*

*(ICLEI, 1994)*

---

<sup>13</sup>International Council for Local Environmental Initiatives  
[[www.iclei.org](http://www.iclei.org)]

## **2.3. Lo sviluppo sostenibile e la Costituzione Federale**

La nuova Costituzione federale, entrata in vigore il primo gennaio 2000, dedica maggior spazio allo sviluppo sostenibile, in particolare attraverso l'introduzione dell'articolo 73, interamente ad esso dedicato.

In diverse norme la Costituzione si riferisce, più o meno esplicitamente, al concetto di sviluppo sostenibile, senza tuttavia fornirne una definizione precisa ed univoca. Oltre agli espliciti riferimenti allo sviluppo sostenibile, vale la pena brevemente ricordare altri punti nei quali la Costituzione sembra riferirsi implicitamente. Nel *Preambolo*, sono indicati i principi ispiratori della Costituzione. In particolare, vi si richiamano lo “spirito di solidarietà” tra i Cantoni e uno spirito “di apertura al mondo”, la “responsabilità verso le generazioni future” ed il principio per il quale “la forza di un popolo si commisura sul benessere dei più deboli dei suoi membri”.

Già all'articolo 2 ritroviamo espliciti riferimenti allo sviluppo sostenibile.

### *Art. 2 Scopo*

2

Promuove in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese.

3

Provvede ad assicurare quanto possibile pari opportunità ai cittadini.

4

Si impegna per la conservazione duratura delle basi naturali della vita e per un ordine internazionale giusto e pacifico.

L'intera quarta sezione della Costituzione è dedicata all'ambiente ed alla pianificazione territoriale. L'articolo 73, dedicato interamente allo sviluppo sostenibile, è collocato proprio in questa sezione.

### *Art. 73 Sviluppo sostenibile*

La Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo.

Gli articoli 74-80 completano la sezione attraverso l'indicazione di principi di cautela per protezione dell'ambiente, pianificazione del territorio, acque, foreste, protezione della natura e del paesaggio, pesca e caccia, e protezione degli animali.

Misure di tutela ambientale si ritrovano anche al di fuori della quarta sezione della Carta.

L'articolo 84 sul transito stradale mira a proteggere la regione alpina dal carico inquinante del traffico di transito.

L'articolo 89 sulla politica energetica prescrive a Confederazione e Cantoni di favorire un approvvigionamento energetico che sia anche “ecologico” ed un consumo che sia “parsimonioso e razionale”.

Il concetto di sviluppo sostenibile è oggetto di un acceso dibattito che non ha ancora portato all'elaborazione di una definizione organica ed unanimemente riconosciuta. Una simile lacuna, per certi versi inevitabile, si traduce in una corrispondente difficoltà a valutare la portata legale del principio.

## 2.4. Implicazioni giuridiche del principio di sostenibilità

Avvocato Giovanni Molo / Abitat

---

Nella nuova Costituzione federale entrata in vigore il primo gennaio 2000, concepita, senza ambizione di riforma materiale, essenzialmente come aggiornamento formale, è stata inserita, quasi in sordina, una nuova disposizione sullo sviluppo sostenibile, l'articolo 73, secondo cui:

*“la Confederazione e i Cantoni operano a favore di un rapporto durevolmente equilibrato tra la natura, la sua capacità di rinnovamento e la sua utilizzazione da parte dell'uomo”<sup>14</sup>*

La nozione di sviluppo sostenibile ha attirato notevole attenzione nel dibattito culturale e politico, tanto a livello globale che, seppur in misura inferiore, a livello locale. Poca attenzione è invece stata dedicata al significato giuridico di tale principio.

Una simile lacuna non può certo essere colmata in questa sede, ci si limiterà a proporre alcuni spunti sui contenuti e sulla portata del principio dello sviluppo sostenibile nel diritto svizzero. Si tratta, quindi, di affrontare due domande.

**Lo sviluppo sostenibile è solo una parola alla moda annacquata, che vuol dire tutto e niente, o ha invece un suo contenuto identificabile?**

La Costituzione non contiene una definizione dello sviluppo sostenibile; sono determinanti, da un profilo materiale, i contenuti che risultano dal diritto internazionale.

Il punto di partenza è quindi la Dichiarazione di Rio del 1992.

L'articolo 3 della Carta prevede che *“il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente e allo sviluppo delle generazioni presenti e future”*.

Secondo l'articolo 4, *“la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questa”*.

---

<sup>14</sup>In generale sulla nuova costituzione vedi Messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale; sull'articolo 73 CF vedi Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 29. Juni 2000, tale parere dell'Ufficio federale di giustizia è reperibile solo in lingua tedesca.

Emergono, dagli articoli citati, le due dimensioni costitutive dello sviluppo sostenibile: la dimensione integratrice, rispettivamente, intergenerazionale.

Secondo la prima dimensione, la prosperità economica non può essere perseguita a prescindere dalla necessità di preservare gli ecosistemi naturali.

Il Consiglio Federale sostiene in proposito che lo sviluppo sostenibile non costituisce una nuova politica settoriale ma rappresenta, invece, “*un principio regolativo*” finalizzato alla ricerca di un punto di equilibrio tra le esigenze dell’economia, della società e dell’ambiente. Secondo la dimensione intergenerazionale, che aveva impregnato il Rapporto Brundtland del 1987, tale equilibrio deve essere perseguito sul lungo periodo.

Lo sviluppo sostenibile presuppone quindi un cambiamento di prospettiva: ad un approccio politico ed economico fondato sui tempi corti di una legislatura o di obiettivi annuali di bilancio deve sostituirsi una visione a lungo respiro.

Da un profilo materiale, lo sviluppo sostenibile non costituisce quindi un nuovo campo di politica economica o ambientale, ma piuttosto un nuovo metodo per affrontare le sfide contemporanee, caratterizzato appunto da una dimensione integrativa e da una dimensione intergenerazionale<sup>15</sup>.

Attorno al nucleo primario dello sviluppo sostenibile, ritroviamo, come sua parte integrante, alcuni capisaldi del diritto, svizzero ed internazionale, sulla tutela dell’ambiente, quali ad esempio il principio precauzionale ed il principio di causalità. Secondo il principio precauzionale, sancito dall’art. 15 della Carta, in caso di rischio irreversibile, l’assenza di una certezza scientifica non può servire da pretesto per ritardare l’adozione delle misure adeguate a tutela di tale rischio.

Secondo il principio della causalità, previsto dall’art. 16 della Carta, da un lato l’impatto ambientale deve essere considerato nel calcolo dei costi / benefici di un determinato progetto, deve, quindi, essere “*internalizzato*”, d’altra parte, il relativo costo ambientale è a carico dell’inquinatore secondo la formula *chi inquina, paga*.

---

<sup>15</sup> Consiglio Federale, Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002, marzo 2002, p. 11.

Proprio la sua natura indeterminata, quale “*principio regolativo*” piuttosto che quale norma dai contenuti esatti e dai profili applicativi facilmente prevedibili (quali ad esempio quelli di una disposizione del seguente tenore: “*è vietato l’uso di tale sostanza inquinante; ogni contravvenzione sarà punita con una multa fino a CHF 50’000*”), potrebbe indurre a ritenere lo sviluppo sostenibile non vincolante.

Si tratterebbe, secondo la percezione più comune, tutt’al più dell’espressione di una sensibilità politica. Del resto, la stessa Carta di Rio non costituisce, nella sua qualità di risoluzione della Conferenza sull’ambiente e lo sviluppo dell’ONU, una fonte giuridicamente vincolante ma piuttosto un impegno di natura politica<sup>16</sup>.

### **È solo un ideale, o anche un principio vincolante?**

L’inserimento dello sviluppo sostenibile nella Costituzione federale, tuttavia, gli conferisce necessariamente un effetto vincolante<sup>17</sup>.

La Costituzione, infatti, non è solo una carta politica, ma costituisce la fonte giuridica più importante in un sistema basato sulla gerarchia delle norme.

Come si esplica concretamente tale carattere vincolante?

In altri termini, in che modo gli enti pubblici, Confederazione, Cantoni e Comuni, sono tenuti a conformarsi all’articolo 74 della Costituzione?

Possono essere distinti due effetti, uno positivo, l’altro negativo. Secondo il primo effetto, l’azione degli enti pubblici deve essere guidata, a 360 gradi, dal principio dello sviluppo sostenibile.

Si tratta di un criterio per la definizione ed il monitoraggio delle diverse politiche pubbliche, ad esempio in ambito pianificatorio, dei trasporti, energetico, degli acquisiti pubblici, delle relazioni internazionali.

A livello nazionale, il Consiglio Federale ha elaborato la “*Strategia per uno sviluppo sostenibile 2002*” ed un gruppo interdipartimentale è stato incaricato di seguirne l’attuazione.

---

<sup>16</sup> Secondo alcuni autori, i principi sanciti nella Carta di Rio apparterebbero in ogni caso oggi al diritto internazionale pubblico consuetudinario (vedi, con ulteriori riferimenti, Vallender/Morell, St. Galler Kommentar BV, 2002, n. 5 ad art. 73 CF).

<sup>17</sup> Sulla natura vincolante del principio di sviluppo sostenibile vedi, con ulteriori riferimenti, Vallender/Morell, op. cit., n. 26-29 ad art. 73 CF.

Sul piano cantonale, in Ticino, è stato istituito il Gruppo cantonale sullo sviluppo sostenibile (GrussTI), incaricato di elaborare un programma di lavoro finalizzato al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità e di monitorarne l'implementazione.

Da un profilo istituzionale, la concretizzazione dello sviluppo sostenibile è in generale contrassegnata da un'accentuata trasversalità tra le diverse unità amministrative (dipartimenti, dicasteri, divisioni, sezioni, ecc.), da una diffusa partecipazione della società civile, e dal dinamismo, più che delle istanze politiche, legislative o esecutive, di "un'amministrazione militante", forte di un solido bagaglio, non solo tecnico ma anche ideale.

Lo sviluppo sostenibile non interviene solo quale finalità dell'azione pubblica, ma anche quale criterio costituzionale per determinarne la legittimità. Si tratta del suo effetto negativo.

Destinatario sono in primo luogo le istanze giudiziarie, chiamate ad annullare gli atti generali (ad esempio: progetti legislativi, piani regolatori, bandi di appalto pubblico) o individuali (ad esempio: decisioni amministrative, licenze edilizie) contrari allo sviluppo sostenibile. Il fatto che tale principio abbia un contenuto indeterminato non significa che non sia azionabile in un procedimento giudiziario. Un principio indeterminato quale quello della proporzionalità già riveste infatti un ruolo cruciale nella giurisprudenza costituzionale ed amministrativa.

Vedremo se e come lo sviluppo sostenibile verrà recepito dai nostri giudici.

## 2.5. La strategia della Confederazione<sup>18</sup>

Rosario Mastrosimone / Abitat

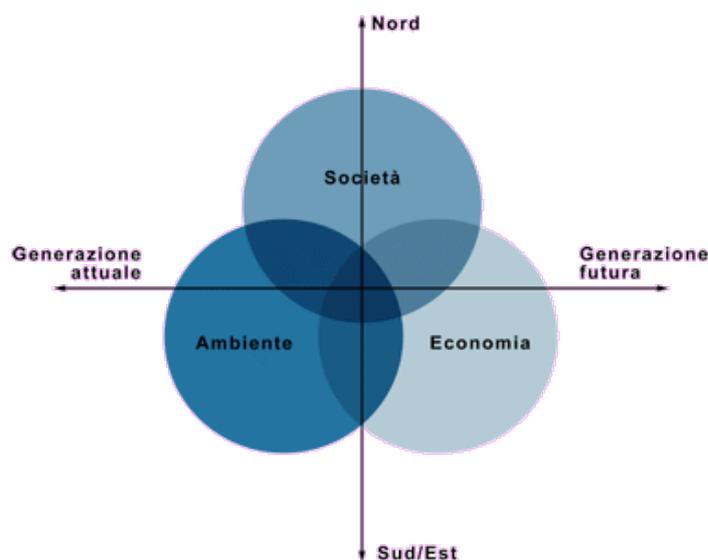
---

Dopo la Conferenza di Rio del 1992 (Vertice della Terra) la Confederazione, attraverso i suoi Uffici, ed in particolare attraverso l'Ufficio federale dell'ambiente, inizia a sviluppare un dossier sullo sviluppo sostenibile. Nel 1993 è istituito il Comitato interdipartimentale di Rio (Ci-Rio) e nel 1997 la Confederazione adotta la sua Strategia 1997 per lo sviluppo sostenibile.

Come si è visto in precedenza, lo sviluppo sostenibile trova un'importante collocazione nella nuova Costituzione, adottata nel 1999 ed entrata in vigore nel 2000, con gli articoli 2 e 73, ma anche nel preambolo, laddove vi è un esplicito riferimento alle nostre *responsabilità verso le generazioni future*.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale successivamente subentra nella gestione del dossier all'Ufficio federale dell'ambiente ed elabora un concetto integrato di sviluppo sostenibile.

**Fig. 1. Rappresentazione schematica dello sviluppo sostenibile secondo l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE).**



---

<sup>18</sup> Sintesi del contributo offerto in occasione del ciclo di conferenze da Anne DuPasquier, Capo supplente della Sezione Sviluppo sostenibile dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE)

Questa visione si fonda su tre principi che richiedono di tenere in considerazione:

- l'equilibrio tra ambiente, economia e società;
- gli interessi delle generazioni future (solidarietà intergenerazionale);
- gli interessi di tutti gli abitanti della Terra (solidarietà intragenerazionale).

### **2.5.1. La Strategia 2002 per uno Sviluppo Sostenibile**

Nel 2002, vede la luce la nuova Strategia della Confederazione sullo sviluppo sostenibile, elaborata dal Comitato interdipartimentale per lo sviluppo sostenibile (CISvS) ed adottata dal Consiglio federale, come aggiornamento della Strategia originariamente adottata nel 1997.

La Strategia 2002 si fonda sulle nuove disposizioni costituzionali e mira ad integrare i principi dello sviluppo sostenibile nel maggior numero possibile di politiche settoriali. La Strategia contiene una serie di direttive generali e 22 misure concrete che interessano dieci campi di intervento:

- politica economica e servizio pubblico;
- politica finanziaria;
- formazione, ricerca e tecnologia;
- coesione sociale;
- salute;
- risorse naturali;
- sviluppo del territorio e degli insediamenti;
- mobilità;
- cooperazione allo sviluppo e promozione della pace;
- metodi e strumenti.

Per quanto più specificatamente concerne gli acquisti pubblici, la Strategia 2002 se ne occupa con la misura numero 4 che richiede l'introduzione di una **politica integrata dei prodotti**.

*« ... il Consiglio federale persegue il trasferimento della domanda da parte dell'ente pubblico e di privati verso prodotti rispondenti ad elevati standard economici, ecologici e sociali»*

*«I prodotti e i servizi devono soddisfare elevati requisiti economici, ecologici e sociali per tutto il ciclo di vita»*

Per misurare gli effetti delle politiche di acquisto pubblico si suggerisce l'utilizzo di strumenti di valutazione e monitoraggio della sostenibilità, come il sistema Monet<sup>19</sup> (misura 21 della Strategia 2002).

Alla fine del 2007, a conclusione di un complesso processo di consultazione e valutazione, il Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), in collaborazione con il CISvS ha sottoposto al Consiglio Federale un aggiornamento del testo sulla strategia (Strategia 2008-2011).

## **2.5.2. La Strategia 2008-2011 per uno Sviluppo Sostenibile**

Il 16 aprile 2008 il Consiglio Federale ha approvato il rapporto *“Strategia per uno sviluppo sostenibile: linee guida e piano d'azione 2008-2011”*.

La Strategia 2008-2011 individua otto grandi sfide che dovrebbero rivestire un ruolo chiave nella politica svizzera dei prossimi anni: cambiamenti climatici e pericoli naturali; energia; sviluppo territoriale e trasporti; economia, produzione e consumi; uso delle risorse naturali; coesione sociale, demografia e migrazione; sanità, sport e promozione dell'attività fisica; sfide globali per l'ambiente e lo sviluppo. Per affrontare queste sfide, il piano d'azione prevede l'adozione di 30 misure.

Per quanto specificamente concerne gli acquisti pubblici sostenibili, se ne occupano i capitoli 3.1. e 3.2.

---

<sup>19</sup> Sugli indicatori ed il sistema Monet, si veda il capitolo 8.3.7.

Si legge infatti nel capitolo 3.1. del Rapporto sulla Strategia 2008-2011, dedicato agli obiettivi 2008-2011, che il Consiglio Federale intende:

*“incrementare la produttività economica disaccoppiandola dal consumo di risorse ed energia e rendere gli schemi di consumo e produzione più compatibili con i principi dello sviluppo sostenibile”.*

Nel capitolo 3.2., sono indicate le ragioni per le quali si ritiene necessario ri-orientare le produzioni verso un maggior rispetto delle esigenze dello sviluppo sostenibile:

*“i consumi crescono in tutto il mondo e vi è il rischio che tale aumento si ripercuota negativamente sull’ambiente e sulle condizioni di lavoro. La sfida fondamentale in questo settore consiste nel ri-orientare la produzione e il consumo di prodotti (beni, servizi, edifici) in modo tale che questi ultimi soddisfino elevati criteri economici, ecologici e sociali lungo tutto il loro ciclo di vita. Se queste esigenze saranno soddisfatte, si potranno conseguire risparmi e minori costi esterni, ad esempio nel campo della salute”*

La Strategia considera dunque importante che tutti gli attori, consumatori, aziende, enti pubblici, facciano la loro parte:

*“attraverso la domanda di prodotti più ecologici i consumatori possono fornire un importante contributo a questa politica. La Confederazione stessa dà il buon esempio nel settore degli acquisti pubblici, esigendo prodotti e realizzando edifici convenienti, ecologici, senza ripercussioni negative sulla salute e rispettosi dei principi della responsabilità sociale. Nel definire e attuare le misure è molto importante che Stato, economia, società e ricerca cooperino su una base congiunta e partenarariale. Occorre inoltre sottolineare la responsabilità delle imprese, chiamate ad integrare maggior-mente nella loro attività i principi di sviluppo sostenibile («corporate social responsibility») sviluppando strategie commerciali improntate allo sviluppo sostenibile, ri-orientando la progettazione dei prodotti e dei processi produttivi o adottando standard e norme in materia di responsabilità ambientale e sociale”.*

Particolarmente significativo è il richiamo all'internalizzazione dei costi esterni:

*“(...) occorre, per mezzo di incentivi e con condizioni quadro adeguate, imprimere maggiori impulsi all’innovazione in vista di un cambiamento strutturale dell’economia orientato allo sviluppo sostenibile. Uno dei principali requisiti è che i prezzi di energia, mobilità, smaltimento dei rifiuti, consumo di suolo e di risorse corrispondano ai costi, sopprimendo le sovvenzioni non sostenibili e internalizzando i costi esterni. La verità dei costi genera incentivi per aumentare l’efficienza ambientale, permette di risparmiare e orienta il progresso tecnico verso prodotti sostenibili e verso l’ottimizzazione dei processi”*

Conseguentemente, il Piano d'azione prevede, tra le misure indicate per il raggiungimento dei citati obiettivi, un rafforzamento della Politica integrata dei prodotti (IPP), interventi importanti nel settore dell'edilizia pubblica ed una speciale attenzione al settore agricolo.

Le prime due misure qui citate si configurano tra le misure principali della nuova Strategia federale e sembrano segnare un importante passo avanti verso una più diffusa attuazione di pratiche d'acquisto pubblico sostenibili.

Quanto alla prima misura, la Politica integrata dei prodotti della Confederazione mira a ridurre gli effetti negativi delle produzioni su ambiente e società nell'arco dell'intero ciclo di vita dei prodotti. La valorizzazione della Politica integrata dei prodotti corrisponde al crescente rilievo che un po' in tutto il mondo stanno assumendo i diversi sistemi di valutazione delle conseguenze sociali ed ecologiche della produzione di un determinato bene o servizio.<sup>20</sup>

In questo senso, il Laboratorio federale per la prova dei materiali e la ricerca (EMPA) potrebbe svolgere un ruolo sempre più importante nella produzione di informazioni utili, oltre che per gli organi legislativi, anche per gli enti pubblici che intendano avviarsi sulla strada degli acquisti pubblici sostenibili.

---

<sup>20</sup> Sulla Politica integrata dei prodotti si rimanda ai capitoli 2.5. e 2.6. del terzo fascicolo di questa serie, dedicati rispettivamente a LCA ed EPD.

Quanto alla seconda misura, il Piano d'azione prevede l'implementazione di politiche di sostenibilità per gli immobili della Confederazione, in particolare in un'ottica di risparmio energetico e di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

*“in Svizzera si spendono ogni anno oltre 50 miliardi nel settore della costruzione. Un terzo della spesa è rappresentato da commesse pubbliche. Le spese edili devono evolvere tenendo conto delle direttive della strategia per uno sviluppo sostenibile. A tal fine occorre formulare una strategia immobiliare della Confederazione basata sullo sviluppo sostenibile (inclusa la convenzione per limitare le emissioni di CO<sub>2</sub> degli edifici federali). La Confederazione intende acquistare prestazioni e opere edili in grado di soddisfare elevati standard economici, sociali ed ecologici durante tutto il loro ciclo di vita”.*

In definitiva, gli acquisti pubblici sostenibili paiono assumere un'importanza crescente nella Strategia della Confederazione 2008-2011.

### *Il ruolo dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale*

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale opera essenzialmente su tre filoni: l'organizzazione di forum e conferenze nazionali, l'allestimento di sistemi di valutazione ed indicatori di sostenibilità, il sostegno, anche finanziario, a progetti cantonali e locali orientati allo sviluppo sostenibile.

In particolare, il sostegno alle iniziative locali si colloca nell'ambito dell'attuazione dell'articolo 179 del Piano di attuazione adottato dalla Svizzera a Johannesburg nel 2002 e che raccomanda di *“promuovere il ruolo e le capacità delle autorità locali nell'attuazione dello sviluppo sostenibile, incentivando anche le collaborazioni”*.

L'Ufficio federale dello sviluppo territoriale si occupa del monitoraggio delle procedure cantonali e comunali relative allo sviluppo sostenibile e della valutazione dei progressi raggiunti a livello nazionale, attraverso il coordinamento dei sistemi di indicatori, l'allestimento di linee guida sugli strumenti di valutazione e la fissazione di standard di qualità sui processi legati all'Agenda 21 locale<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Sull'Agenda 21 locale, si veda il capitolo 8.3.4.

### *Il Forum sullo sviluppo sostenibile*

Il Forum sullo sviluppo sostenibile è promosso dal Comitato interdipartimentale svizzero per lo sviluppo sostenibile (CIDDD) e dall'amministrazione federale, le sue attività sono coordinate dal segretariato dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.

Ogni anno, il Forum raccoglie a Berna rappresentanti di comuni, cantoni, regioni, associazioni, esperti, attorno ad uno o più' temi specifici in quello che è il principale incontro nazionale sullo sviluppo sostenibile.

L'incontro è l'occasione per fare il punto sui progressi fatti e costituisce ormai un appuntamento tradizionale per tutti gli attori impegnati, a livello locale, in processi di sviluppo sostenibile ed in particolare nei processi di Agenda 21 locale.

### *Lo sviluppo sostenibile in Svizzera: temi ricorrenti*

Mobilità e trasporti, gestione del territorio, tutela della natura e del paesaggio sono i temi più ricorrenti nelle iniziative adottate a livello locale in favore dello sviluppo sostenibile.

Particolari sono le azioni pianificate e svolte nelle zone rurali, dove emergono l'originalità dei progetti portati avanti a Crans Montana e Donpierre, nel Malcantone e nello Jungfrau, e dove un ruolo trainante viene svolto dall'Alleanza delle Alpi<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> L'Alleanza delle Alpi è un'associazione di oltre 200 Comuni alpini della Svizzera e de Paesi limitrofi, unitisi per concretizzare gli obiettivi della Convenzione delle Alpi, per uno sviluppo sostenibile nel territorio alpino. [www.alpenallianz.org]

## 2.6. La strategia del Canton Ticino<sup>23</sup>

A livello cantonale l'idea di sviluppo sostenibile è ripresa nel preambolo della Costituzione cantonale

*“(...) la responsabilità nei confronti delle generazioni future comporta un'attività umana sostenibile nei confronti della natura ed un uso della conoscenza umana rispettoso dell'uomo e dell'universo (...)”.*

Il Rapporto sugli indirizzi<sup>24</sup> (pag. 6) precisa questo intento, articolando il concetto come segue:

*“(...) si parlerà di sviluppo sostenibile per sottolineare l'equilibrio interno tra le componenti sociali, ambientali e economiche, di sviluppo competitivo se si vuol sottolineare la necessità di posizionarsi rispetto a progetti analoghi o di altre regioni (...)”.*

Con l'ultima revisione anche il Piano Direttore<sup>25</sup> si è arricchito di riferimenti al concetto di uno sviluppo sostenibile, associati a quelli relativi al rilancio competitivo.

Per affrontare la sfida della sostenibilità, il Consiglio di Stato ha istituito l'8 maggio 2001 il GrussTI (Gruppo di lavoro cantonale sullo sviluppo sostenibile), oggi composto di rappresentanti di tutti i dipartimenti cantonali, ed incaricato di elaborare una definizione condivisa di sviluppo sostenibile ed una strategia di implementazione cantonale.

---

<sup>23</sup> Sintesi del contributo offerto in occasione del ciclo di conferenze dal Dottor Moreno Celio, Capo della Sezione dello sviluppo territoriale (Dipartimento del Territorio della Repubblica del Canton Ticino) e coordinatore del GrussTI (Gruppo cantonale sullo sviluppo sostenibile)

<sup>24</sup> Approvato dall'Esecutivo e sottoposto per discussione al Gran Consiglio, il Rapporto sugli Indirizzi esprime le scelte di fondo per indirizzare la riflessione e l'operatività del Cantone nell'arco di un ventennio, verso uno sviluppo sostenibile e un rilancio competitivo della società ticinese.

[[www.ti.ch/can/temi/rapindirizzi](http://www.ti.ch/can/temi/rapindirizzi)]

<sup>25</sup> Il Piano direttore cantonale è lo strumento principale del Governo per orientare le trasformazioni territoriali e quindi lo sviluppo socio-economico, in linea con i principi tracciati nel Rapporto sugli indirizzi.

[[www.ti.ch/dt/dstm/sst/Temi/Piano\\_direttore/](http://www.ti.ch/dt/dstm/sst/Temi/Piano_direttore/)]

In seguito al suo lavoro, il GrussTI ha così elaborato la propria visione dello sviluppo sostenibile, definendolo come un metodo di lavoro che riguarda tutti, chi vive oggi e chi vivrà domani, e che implica una visione d'insieme che evidenzia la reciproca interdipendenza tra efficienza economica, equità sociale e responsabilità ecologica.

In questa visione, è necessaria la partecipazione delle popolazioni ai processi decisionali, nella consapevolezza che non si tratta di un terreno di lotta politico-elettorale, ma di una responsabilità che coinvolge tutti e guarda al futuro, e nella convinzione che questa responsabilità non ha maggiori costi, ma investe diversamente.

Successivamente all'elaborazione della propria definizione di sviluppo sostenibile, nel settembre 2002, il GrussTI ha elaborato un proprio piano d'azione e ne ha avviato la realizzazione.

Il gruppo ha operato al suo interno per ricercare la rappresentatività e la convergenza tra i diversi dipartimenti, e si è impegnato all'esterno attraverso la promozione di momenti di riflessione e divulgazione. Anche attraverso l'ausilio di mandati esterni, il GrussTI ha promosso o partecipato a serate pubbliche, orientate alla sensibilizzazione della popolazione e dei rappresentanti locali, in particolare nell'ambito di processi di Agenda 21 locale.

Il Gruss-TI rappresenta il Canton Ticino presso la Confederazione in tutti i forum concernenti lo sviluppo sostenibile, partecipa alle discussioni interne all'amministrazione e risponde alle eventuali richieste in materia formulate da Consiglio di Stato e Parlamento.

In particolare, nell'arco del 2006, il GrussTI ha promosso un pomeriggio di studio con i rappresentanti degli enti locali, focalizzato su energia, gestione dei servizi e partecipazione della cittadinanza, e la diffusione di un opuscolo informativo sui consumi responsabili, sul modello di un'analoga iniziativa realizzata a Ginevra, nonché un progetto orientato all'educazione allo sviluppo sostenibile nelle scuole.

# 3. Gli acquisti pubblici sostenibili

Fabio Guarneri / Abitat

---

## 3.1. La storia degli acquisti pubblici sostenibili

Il concetto di acquisti pubblici sostenibili costituisce il risultato dell'evoluzione dell'esperienza degli "acquisti verdi" e della contestuale piena integrazione di aspetti sociali ed economici accanto a quelli ambientali all'interno di un sistema unitario.

Gli "acquisti verdi" sono stati sviluppati inizialmente in alcuni paesi del Nord dell'Europa. In seguito, nella seconda metà degli anni novanta, essi sono stati inseriti nell'Agenda della Commissione Europea che nel novembre del 1996 ha pubblicato "il libro verde sugli appalti pubblici nell'Unione Europea". Si sono così affermati i primi sistemi di "Green Public Procurement (GPP)". Successivamente, nel luglio del 2001, il GPP è stato inserito a pieno titolo nel quadro della Nuova Politica Comunitaria degli appalti pubblici, anche grazie alla Comunicazione della Commissione riguardante "Il Diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici". Iniziative per la diffusione del GPP a livello nazionale sono state avviate in diversi paesi, quali Danimarca, Giappone, Olanda, Svezia e Stati Uniti.

In Austria dal 1980, nella legge federale sugli appalti è stabilito che si debba tener conto dei criteri ambientali nella redazione dei bandi pubblici di appalto.

Secondo la legislazione finlandese e svedese, i fornitori sono selezionati sulla base di una globalità di considerazioni, come il costo, i tempi di trasporto, la qualità, le caratteristiche tecniche e l'impatto ambientale. Ad esempio, il consiglio comunale di Göteborg, dal 1990, dispone che le autorità locali privilegino per i loro acquisti prodotti rispettosi dell'ambiente.

In Danimarca, il Testo per la tutela dell'Ambiente del 1994, richiede alle Pubbliche Amministrazioni di scegliere beni o prodotti che contengono materiali riciclati o riciclabili.

I dipartimenti che provvedono agli acquisti mettono sullo stesso piano le considerazioni ambientali e quelle sul prezzo, sulla qualità e sulla sicurezza dei lavoratori.

### **3.2. Cosa sono gli acquisti verdi**

Per acquisto verde si intende la scelta di un prodotto o un servizio tenendo conto anche degli impatti ambientali che esso può generare durante tutte le fasi del processo produttivo, dall'estrazione delle materie prime fino allo smaltimento dei rifiuti, cioè nel corso del suo ciclo di vita. Se si vogliono acquistare dei beni e servizi “verdi”, si devono introdurre dei criteri ambientali che consentano di:

- ottimizzare il servizio offerto dal prodotto;
- ridurre l'uso di risorse naturali;
- ridurre la produzione di rifiuti;
- ridurre le emissioni inquinanti;
- ridurre pericoli e rischi per l'ambiente.

Per rendere “verdi” gli acquisti di un'amministrazione è necessario agire sulle modalità con cui questi vengono realizzati, in particolare, è necessario inserire dei criteri ecologici nei bandi di gara per l'acquisto di prodotti e la fornitura di servizi. A grandi linee, le tappe che una Amministrazione Pubblica deve percorrere per intraprendere la strada degli acquisti verdi sono:

- individuare le funzioni del prodotto o servizio;
- individuare gli impatti ambientali del prodotto o servizio;
- appurare l'esistenza di un prodotto o servizio che sia in grado di svolgere le stesse funzioni, ma che abbia un impatto ambientale ridotto;
- verificare la possibilità di acquistare il prodotto o servizio da fornitori che abbiano operato per la riduzione degli impatti ambientali;
- introdurre nelle procedure d'acquisto dei criteri di selezione in grado di favorire l'acquisto di prodotti o servizi ad impatto ambientale ridotto.

Inserire criteri ecologici nella scelta di prodotti e servizi comporta alcuni vantaggi, come ad esempio:

- la riduzione del consumo delle risorse;
- l'aumento dell'efficienza energetica;
- la diminuzione delle immissioni inquinanti;
- la riduzione dei costi ambientali di prevenzione e mitigazione;
- la diminuzione dei rischi associati a incidenti ambientali;
- il miglioramento dell'immagine e della reputazione.

D'altra parte, possono presentarsi anche alcuni svantaggi, quali:

- la difficoltà di giudicare la compatibilità ambientale dei prodotti;
- il costo di mercato, a volte, superiore dei prodotti ecologicamente compatibili;
- la difficoltà nel reperire i prodotti;
- la compatibilità con la normativa vigente in materia di acquisti;
- la resistenza degli utilizzatori dell'Amministrazione Pubblica;
- l'esigenza di modificare le proprie abitudini di consumo.

### **3.3. Cosa sono gli acquisti equo-solidali**

Alla base del concetto di acquisto equo-solidale, c'è la storia del commercio equo e le iniziative nate sull'onda dei progetti della Fondazione Max Havelaar.

Il commercio equo nasce e si sviluppa come reazione costruttiva ed organizzata ai più evidenti squilibri sociali indotti da alcuni malfunzionamenti di mercato.

In particolare, l'attenzione è posta sulla disparità di condizioni di vita tra Paesi ricchi e Paesi poveri, sulla ricerca delle cause e sulla promozione di soluzioni improntate all'idea di un patto di solidarietà tra consumatori del Nord del mondo e produttori del Sud.

Il commercio equo si avvale di alcuni loghi, il primo ed il principale è Max Havelaar, che certificano il rispetto di tutta una serie di prescrizioni e regole, e che accompagnano il singolo prodotto dalle fasi iniziali di produzione fino ai consumatori finali.

Il produttore, spesso un'impresa di piccole-medie dimensioni, riceve tutta una serie di garanzie relativamente a fattori come il prezzo di vendita e la continuità del rapporto commerciale, e si impegna al rispetto di elevati standard sociali. Il consumatore ha la garanzia che il prodotto certificato è il risultato di una catena di produzione e di distribuzione rispettosa dei lavoratori.

Il commercio equo, in definitiva, promuove giustizia sociale ed economica, sviluppo sostenibile, rispetto per le persone e più recentemente anche attenzione all'ambiente.

Il suo scopo è contribuire ad un riequilibrio dei rapporti con i Paesi economicamente meno sviluppati, migliorando l'accesso al mercato e le condizioni di vita dei lavoratori svantaggiati, attraverso una più equa distribuzione dei guadagni e consentendo una relazione paritaria fra tutti i soggetti coinvolti nella catena di commercializzazione: produttori, lavoratori, importatori e consumatori.

La constatazione che certi disequilibri economici e certi problemi sociali sono presenti anche tra i produttori del Nord del mondo, implica la definizione di un concetto di acquisto equo-solidale ancor più ampio, non ristretto alle pur essenziali relazioni Nord-Sud, ma esteso anche alle relazioni commerciali ed alle catene di produzione e distribuzione tutte interne ad un singolo contesto socio-economico.

Per “acquisto equo” si intende dunque la scelta di un prodotto o un servizio tenendo conto anche degli impatti sociali, generati durante tutte le fasi del processo produttivo, analogamente a quanto accade con l’”acquisto verde” dove oggetto della tutela sono gli equilibri ambientali.

Inserire criteri sociali fra i criteri di scelta per l’acquisto di prodotti e servizi comporta alcuni vantaggi come ad esempio:

- la sensibilizzazione del cittadino;
- la promozione di prodotti realizzati rispettando i lavoratori;
- la diminuzione dello sfruttamento nei paesi in via di sviluppo, e non solo;
- la valorizzazione della funzione educativa e d’esempio dell’ente pubblico;
- il miglioramento dell’immagine e della reputazione.

D'altra parte, possono presentarsi anche alcuni svantaggi quali:

- la difficoltà di giudicare la compatibilità dei prodotti;
- il costo di mercato, a volte superiore;
- la difficoltà nel reperire i prodotti;
- la compatibilità con la normativa vigente in materia di acquisti;
- la resistenza degli utilizzatori della Amministrazione Pubblica nel modificare le proprie abitudini nel consumo.

Diversi enti pubblici, in differenti parti d'Europa, stanno attivando progetti che hanno come scopo quello di promuovere la diffusione di prodotti realizzati secondo alcuni alti standard di qualità sociale, in particolare attraverso il ricorso ai prodotti del commercio equo e solidale. Un esempio è quello della Provincia di Bologna che ha introdotto, in alcuni stabili dell'amministrazione provinciale, distributori di bevande che, accanto al caffè tradizionale, erogano il caffè del commercio equo, spiegandone le ragioni: un progetto che ha avuto successo.

# 4. Gli strumenti

Fabio Guarneri – Associazione Abitat

---

## 4.1. I label: definizione

Tra i principali strumenti utilizzati nell'applicazione dei criteri ambientali e sociali nell'ambito degli acquisti sostenibili vi sono i marchi o label ambientali e sociali.

I label sono strumenti a carattere volontario che certificano e garantiscono la qualità ambientale o sociale di un prodotto, di un servizio, di un metodo, di un processo, di un sistema o di un'infrastruttura.

Qui di seguito elenchiamo alcuni dei principali label presenti a livello Svizzero ed Europeo<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Le informazioni sono state tratte dai siti ufficiali dei label, indicati nel presente capitolo

## 4.2. Label ecologici

Gli ecolabel, o label ecologici, sono marchi che garantiscono che i prodotti certificati rispettino determinati parametri ambientali. Distinguiamo marchi generalisti, applicabili su una vasta gamma di prodotti e marchi specifici utilizzati per un solo determinato tipo di prodotto.

### 4.2.1. Marchi generalisti

Label di qualità ecologica applicabili su una vasta gamma di prodotti.

#### 4.2.1.1. L'Ecolabel europeo



L'Ecolabel europeo è identificato dal simbolo della margherita.

L'Ecolabel europeo è nato nel 1992 con il Regolamento europeo 880/1992.

In seguito, nel 2000, tale regolamento è stato sostituito da un nuovo Regolamento, il 1980/2000.

L'Ecolabel europeo può essere assegnato sia a beni sia a servizi.

Il marchio si basa sul ciclo di vita dei prodotti, prende cioè in considerazione l'intera vita del prodotto o servizio analizzato, dall'estrazione delle materie prime fino alla produzione del rifiuto. L'obiettivo della "margherita europea" è quello di promuovere prodotti e servizi che presentino, lungo l'intero ciclo di vita, il minor impatto ambientale.

Sito del catalogo europeo in lingua italiana:  
<http://www.eco-label.com>

#### 4.2.1.2. Oecoplan



Marchio della COOP Svizzera che contraddistingue i prodotti non alimentari ed i servizi che rispettano precise caratteristiche ambientali.

Sito della COOP Svizzera contenente informazioni circa il logo Oecoplan:

<http://www.coop.ch/oecoplan>

#### 4.2.1.3. Migros engagement



Marchio della Migros con il quale vengono contraddistinti i prodotti che rispettano determinati criteri sociali, ambientali e di protezione degli animali.

Sotto questo marchio “ombrello” troviamo, ad esempio i prodotti contraddistinti con i loghi Bio, IP Suisse, MSC, Max Havelaar e FSC.

Sito della Migros contenente informazioni sul suo impegno verso la sostenibilità:

[http://www.migros.ch/IT/Offerte\\_attuali/Engagement/Seiten/Panoramica.aspx](http://www.migros.ch/IT/Offerte_attuali/Engagement/Seiten/Panoramica.aspx)

## 4.2.2. Marchi per tipologia di prodotto

Label di qualità ecologica applicabili ad un unico tipo di prodotto.

### 4.2.2.1. Legno e carta

#### 4.2.2.1.1. FSC – Forest Stewardship Council



La *Forest Stewardship Council* è un'organizzazione internazionale senza scopo di lucro nata nel 1993 con l'obiettivo di promuovere, a livello mondiale, una gestione forestale sostenibile .

*FSC* ha elaborato uno schema internazionale di certificazione che ha lo scopo di garantire che il prodotto tragga origine da foreste gestite con modalità sostenibili. Il logo FSC si applica ai prodotti forestali e a quei prodotti da essi derivati. Sono previste, da parte di enti di certificazione accreditati, periodici controlli sulle zone forestali certificate.

Sito del Forest Stewardship Council:

<http://www.fsc.org/>

#### 2.2.1.2. Nordic Swan



Il Nordic Swan (cigno bianco) è un label nato in Scandinavia nel 1988. Il marchio stabilisce, sulla base dell'analisi del ciclo di vita del prodotto, i criteri ambientali che devono essere rispettati.

Vengono valutati in particolare il contenuto di sostanze pericolose e l'impatto ambientale complessivo (es.: consumo di risorse, consumo energetico, emissioni, riciclabilità del prodotto).

Sito del Nordic Swan:

<http://www.svanen.nu>

#### 4.2.2.1.3. Blauer Engel



Blauer Engel è un marchio nato in Germania nel 1978. Si basa principalmente su criteri di tutela dell'ambiente (es. contenuto sostanze pericolose, emissione di sostanze inquinanti, riciclabilità, minor utilizzo di risorse naturali, ecc.).

I criteri sono elaborati basandosi sullo studio del ciclo di vita dei prodotti (LCA).

Sito della Blauer Engel  
<http://www.blauer-engel.de>

## 4.2.2. Energia

### 4.2.2.1. Energy star



Energy Star è un label statunitense corrispondente ad un programma governativo volontario nato nel 1992 con l'obiettivo di premiare quegli apparecchi elettrici che presentano, durante l'uso, determinati requisiti di risparmio energetico.

Il progetto è gestito dall'EPA (*Environmental protection Agency*).

Sito dell' Energy Star  
<http://www.energystar.gov>

### 4.2.2.2. Naturemade Star



Naturemade Star è un label che contraddistingue energia prodotta esclusivamente da fonti rinnovabili.

Il label Naturemade Star, creato in collaborazione con il WWF, garantisce all'acquirente che l'energia acquistata sia stata ottenuta dal sole, dal vento, dall'acqua o dalle biomasse.

Sito del marchio Naturemade:  
<http://www.naturemade.org/>

### 4.2.2.3 Edilizia

#### 4.2.2.3.1. Nature plus



Nature Plus è un label internazionale per i prodotti del settore edile.

Il label è stato promosso da enti di sette paesi europei (Austria, Belgio, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svizzera).

Il settore edile viene ritenuto molto importante poiché si stima che vi vengano impiegate circa il 40% delle risorse planetarie, oltre a grandi quantitativi di energia e sostanze chimiche.

Con questo marchio è possibile trovare prodotti non pericolosi per la salute e rispettosi dell'ambiente.

Sito del label Natureplus:

<http://www.natureplus.org/>

#### 4.2.2.4. Computer

##### 4.2.2.4.1. TCO



Il marchio TCO è nato agli inizi degli anni 90 in Svezia.

Il marchio si trova su: computer, monitor, stampanti, tastiere e cellulari.

Il label TCO ha come obiettivo migliorare gli ambienti di lavoro e garantire la tutela dei lavoratori controllando che le principali macchine impiegate non provochino disturbi o danni ai lavoratori stessi.



I primi criteri furono stabiliti nel 1992 (TCO-92), altri criteri seguirono nel 1995 (TCO-95), nel 1999 (TCO-99) e da ultimo nel 2003 (TCO-03).

Il marchio è concesso a quei prodotti che rispettano determinati limiti di emissioni di radiazioni elettromagnetiche e rumore, sicurezza elettrica e consumo energetico.

Sito del TCO

<http://www.tcodevelopment.com>

#### 4.2.2.5. Indumenti

##### 4.2.2.5.2. Oeko-tex



Oeko-tex è un marchio creato nel 1992 dai centri di ricerca sui tessuti, tedesco e austriaco, con l'obiettivo di elaborare criteri per l'impiego di sostanze potenzialmente pericolose per l'uomo e l'ambiente.

Vengono analizzate quattro categorie di prodotti: prodotti per bambini, prodotti di decorazione, prodotti che si trovano a contatto con la pelle, e prodotti non direttamente a contatto con la pelle.

Sito di Oeko-tex  
<http://www.oeko-tex.com>

#### 4.2.2.6. Alimentari

##### 4.2.2.6.1. Bio Suisse



Bio Suisse è il principale label svizzero che contraddistingue i prodotti provenienti dall'agricoltura biologica.

Il marchio è rappresentato da una gemma verde. In Svizzera, attualmente, circa l'11% della superficie agricola è gestita seguendo i criteri dell'agricoltura biologica.

Sito di Bio Suisse:  
<http://www.bio-suisse.ch>

##### 4.2.2.6.2. Demeter



Demeter è un label internazionale che identifica generi alimentari prodotti seguendo le severe direttive dell'agricoltura / allevamento biodinamici.

Sito svizzero dell'associazione Demeter:  
<http://www.demeter.ch>

#### 4.2.2.6.3. Migros Bio



Migros Bio è il label delle cooperative Migros che identifica i prodotti alimentari provenienti da coltivazioni biologiche.

I criteri da rispettare sono, per la Svizzera, gli stessi di Bio Suisse, mentre per i prodotti importati si basano sulle norme UE.

Sito della Migros con informazioni sul label bio:

[http://www.migros.ch/IT/Sulla\\_Migros/Sostenibilita](http://www.migros.ch/IT/Sulla_Migros/Sostenibilita)

#### 4.2.2.6.4. Kagfreiland



Kagfreiland è un label svizzero che designa i prodotti alimentari che rispettano alcune severe norme ambientali e di salute degli animali.

Sito dell'associazione Kagfreiland:

<http://www.kagfreiland.ch/>

#### 4.2.2.6.5. MSC



Label del Marine Stewardship Council (MSC), organizzazione indipendente nata nel 1997 dalla collaborazione tra la società Unilever ed il WWF.

Il label certifica l'adozione di criteri ecologici nella pesca con lo scopo di mantenere costanti le popolazioni ittiche.

MSC contrassegna solo pesce non d'allevamento.

Sito del label MSC

<http://www.msc.org/>

## 4.3. Marchi sociali

### 4.3.1 Max Havelaar



Label dell'omonima Fondazione nata in Olanda nel 1988, con l'obiettivo di favorire sistemi di produzione e distribuzione in grado di garantire una retribuzione equa per i produttori dislocati nei Paesi del Sud del mondo.

Scopo del marchio è promuovere un commercio rispettoso in particolare dei diritti dei lavoratori del sud del mondo, garantendo loro un giusto compenso per il lavoro svolto e facilitandone l'accesso ai mercati.

Attualmente, si possono trovare prodotti come caffè, miele, cioccolato, tè, banane, succo d'arancia, riso, mango e rose.

Sito della fondazione Max Havelaar  
<http://www.maxhavelaar.ch>

#### 4.3.2. Claro



Claro Fair Trade fa parte dell'European Fair Trade Association (EFTA) e dell'International Fair Trade Association (IFAT).

Claro commercializza da più di trent'anni prodotti provenienti dal Sud del mondo. I suoi partner commerciali sono i piccoli produttori nei paesi in via di sviluppo. Essi si impegnano a realizzare prodotti di qualità in modo socialmente ed ecologicamente sostenibile.

Da parte sua, Claro incoraggia la tutela della biodiversità grazie ad un'agricoltura su piccola scala.

Inoltre, Claro crea, nei paesi del Nord, canali di distribuzione dei prodotti realizzati dai suoi partner del Sud del mondo.

Quando è possibile, la commercializzazione è effettuata direttamente, con relazioni a lungo termine.

#### 4.3.3. Altromercato



Ctm Altromercato è un consorzio no profit di Botteghe del mondo.

Altromercato è la maggiore organizzazione di commercio equo presente in Italia. Ne fanno parte 130 associazioni e cooperative che per la maggior parte gestiscono Botteghe del mondo.

Nelle Botteghe del mondo, oltre alla vendita dei prodotti del commercio equo e solidale, viene svolta anche informazione relativa ai temi legati alla problematica Nord-Sud e alla cultura del consumo responsabile.

I prodotti Ctm altromercato si trovano, al di fuori delle Botteghe del mondo, in numerosi supermercati, in negozi di prodotti biologici ed in erboristerie.

Alcuni prodotti sono venduti anche nelle Botteghe del mondo ticinesi.

Sito di Altromercato  
<http://www.altromercato.it>

## **4. 4. Certificazioni di processo**

Le certificazioni di processo, come i label, sono strumenti volontari. Se l'obiettivo dei label è quello di certificare le caratteristiche tecniche, sociali ed ecologiche di un prodotto in vendita, lo scopo delle certificazioni di processo è informare sulle caratteristiche aziendali, organizzative e procedurali di un'organizzazione, stimolandola al tempo stesso ad un continuo miglioramento.

Normalmente, la durata della validità di una certificazione è limitata nel tempo, subordinata a periodiche verifiche e revocabile dall'ente competente nel caso di sopravvenuta difformità rispetto agli standard richiesti.

### **4.4.1. Certificazioni ambientali**

Oggi, sempre di più, l'opinione pubblica chiede alle imprese di estendere il loro senso di responsabilità oltre gli aspetti finanziari includendo anche gli impatti ambientali e sociali derivanti dalle attività svolte.

Le prestazioni ambientali di un'impresa, che in passato venivano spesso considerate un lusso, stanno progressivamente integrandosi nelle politiche produttive.

Le certificazioni ambientali di processo si concentrano sulla verifica della conformità dell'organizzazione aziendale ad una serie di requisiti di tipo ecologico.

#### **4.4.1.1. La norma ISO 14001**

La norma Iso 14001 è una delle norme della famiglia ISO (International Organisation of Standardisation)<sup>27</sup> organizzazione fondata nel 1947 a Londra, con segretariato generale a Ginevra, alla quale aderiscono gli enti normatori nazionali di 154 paesi.

Lo scopo dell'ISO è la promozione della normazione a livello mondiale in modo da facilitare gli scambi di beni e servizi. Tutte le norme emanate dall'ISO sono di carattere volontario.

---

<sup>27</sup> Si veda anche il sito internet: <http://www.iso.ch>

La norma ISO 14001 è una norma che definisce come dovrebbe essere sviluppato un sistema di gestione ambientale affinché sia ritenuto efficace. Questa norma può essere applicata a tutte le tipologie di impresa.

L'applicazione della norma da parte di un'organizzazione permette di ottenere una certificazione che viene rilasciata da un organismo accreditato indipendente.

L'ottenimento di una tale certificazione permette all'organizzazione di dimostrare una particolare attenzione alle problematiche ambientali adottando un sistema di gestione che consente di controllare gli impatti sull'ambiente.

L'attuazione di un sistema di gestione ambientale consente la definizione di obiettivi in ambito di tutela dell'ambiente e lo sviluppo di strumenti idonei per poterli conseguire.

Inoltre, grazie al sistema di gestione ambientale, è possibile individuare anche i rischi ambientali legati all'attività dell'organizzazione, assicurare il pieno rispetto delle leggi e identificare i margini di miglioramento. Incrementare la propria efficienza in campo ambientale significa anche ridurre costi indesiderati quali quelli legati al consumo eccessivo di energia ed alla produzione di rifiuti, col vantaggio di contribuire a migliorare l'immagine dell'organizzazione.

#### **4.4.1.2. Il regolamento EMAS**

EMAS (Eco-Management and Audit Scheme), meglio noto come Regolamento EMAS, è stato adottato dal Consiglio europeo nel 1993 e poi sottoposto a revisione nel 2001.

EMAS è uno strumento volontario che si rivolge alle organizzazioni (enti e imprese) consentendo loro un approccio alla protezione dell'ambiente con strumenti di mercato.

Gli obiettivi principali di EMAS sono la garanzia del rispetto delle leggi, il miglioramento continuo delle prestazioni ambientali oltre alla comunicazione al pubblico della politica ambientale e degli obiettivi raggiunti.

I requisiti per poter ottenere la certificazione EMAS sono l'adozione di un sistema di gestione ambientale, la sua revisione periodica e la comunicazione delle prestazioni ambientali verso l'esterno.

Nel 2001, il Regolamento EMAS ha integrato gli elementi della certificazione ISO 14001 che può quindi diventare il primo passo per ottenere la certificazione EMAS.

L'adesione ad EMAS fornisce un vantaggio alle organizzazioni certificate, perché consente loro di attuare una gestione ambientale di qualità, con un miglior controllo dei rischi ambientali e con la garanzia della piena conformità alle normative vigenti.

In questo modo, la gestione delle risorse viene ottimizzata, grazie all'eliminazione degli sprechi e la riduzione dei costi, e si hanno maggiori opportunità in quei mercati dove la sensibilità ecologica è elevata. Inoltre, si ottiene un miglioramento nel rapporto con i clienti, con le comunità locali ed i propri impiegati. Infine, il logo EMAS può risultare vantaggioso anche quale strumento di marketing.

#### *Ottenimento della registrazione EMAS*

Per poter ottenere la certificazione EMAS, l'organizzazione deve anzitutto effettuare un'analisi ambientale che esamini tutti gli impatti causati dall'azienda nello svolgimento delle sue attività.

Il passo successivo consiste nel dotarsi di un efficace sistema di gestione ambientale da svilupparsi sulla base dei risultati ottenuti dall'analisi ambientale, sistema che verrà poi sottoposto ad una verifica per valutarne l'efficienza e l'efficacia.

In seguito si dovrà fornire una dichiarazione ambientale nella quale vengono specificati i risultati raggiunti in relazione agli obiettivi che l'organizzazione si era prefissata oltre ad indicare in modo chiaro in che modo l'organizzazione prevede di migliorare continuamente le proprie prestazioni ambientali.

Infine, l'intero processo sarà oggetto di una verifica da parte di un verificatore EMAS accreditato e, superato il controllo, si potrà procedere alla registrazione della dichiarazione ambientale, come convalidata dal verificatore EMAS, presso l'organismo statale competente.

#### **4.4.2. Certificazioni sociali**

L'esigenza dell'azienda di comunicare verso l'esterno la propria politica in relazione agli impatti sociali dovuti alle proprie attività si è progressivamente sviluppata in seguito ad una maggiore sensibilità dell'opinione pubblica, e quindi dei consumatori.

Negli ultimi anni, numerose aziende sono finite sotto accusa per comportamenti ritenuti irresponsabili che hanno provocato, in alcuni casi, anche la morte di lavoratori.

Notizie sullo sfruttamento della manodopera, sul lavoro minorile, soprattutto nei paesi in via di sviluppo, da parte di alcune multinazionali, tornano ciclicamente all'attenzione dell'opinione pubblica.

Il problema non si pone solo sul fronte del lavoro, ma coinvolge anche altri temi quali la qualità dei prodotti (si pensi a prodotti scadenti che possono provocare danni a chi li utilizza), o le diverse tipologie di danni ambientali.

Le conseguenze per le società coinvolte negli scandali possono risultare anche molto pesanti, dalla perdita di quote di mercato fino a vere e proprie forme di boicottaggio da parte di una porzione consistente dell'opinione pubblica.

Quindi, se da un lato il consumatore è sempre più attento nell'acquistare i prodotti secondo logiche sociali e ambientali, dall'altro lato le aziende hanno bisogno di dimostrare il proprio senso di responsabilità attraverso comportamenti coerenti ed una comunicazione efficace.

Attuare una buona politica di responsabilità sociale diventa sempre più un'esigenza che da vincolo si trasforma in opportunità fino ad offrire un vantaggio competitivo.

#### 4.4.2.1. La norma SA8000

La norma SA8000 è stata elaborata da SAI (Social Accountability International). SAI è un'organizzazione senza scopo di lucro nata nel 2000 da un insieme di enti di varia natura quali organizzazioni non governative, sindacati, organismi di certificazione, università, governi e multinazionali.

La norma, volontaria, ha lo scopo di verificare che tutte le attività di un'azienda siano realizzate e gestite rispettando e promuovendo alcuni principi, in primis il rispetto dei diritti dei lavoratori e la responsabilità nei confronti delle famiglie e della società.

In pratica la norma prevede una serie di requisiti in materia di lavoro minorile, lavoro obbligatorio, salute e sicurezza sul posto di lavoro, libertà d'associazione e diritto alla contrattazione collettiva (ammissione dei sindacati), discriminazione e attuazione di procedure disciplinari, orario di lavoro e criteri di retribuzione.

La norma SA8000 può essere applicata a tutte le imprese, sia di piccole che di grandi dimensioni, tranne che alle industrie del settore estrattivo.

Per l'adozione della norma SA8000, l'organizzazione deve realizzare un sistema di gestione di responsabilità sociale, elaborando un insieme di regole e procedure che garantiscano il rispetto dei requisiti prescritti.

Il vantaggio che può trarre un'organizzazione nell'applicare questa norma consiste nella possibilità di disporre di uno standard internazionale che ne dimostri la responsabilità sociale mediante una certificazione rilasciata da una parte terza e indipendente.

## 4. 5. LCA

LCA (Life Cycle Assessment) o analisi del ciclo di vita di un prodotto, è un procedimento che consente di valutare i carichi energetici ed ambientali di un processo o di un attività mediante l'identificazione dei flussi di energia e di materiali a partire dalle materie prime fino ai rifiuti rilasciati nell'ambiente.<sup>28</sup>

Questa metodologia è stata inizialmente portata avanti dalle industrie chimiche americane proprio per studiare e ridurre gli impatti connessi alle loro produzioni.

Oltre ad essere una metodologia, LCA è innanzi tutto un approccio utile ad ottenere una visione d'insieme delle prestazioni ambientali ed energetiche di un prodotto o un servizio.

Essa è utile per confrontare due prodotti o servizi alternativi su basi scientifiche in modo da poter valutare qual è il migliore dal punto di vista ambientale (ad esempio: per una bevanda è meglio utilizzare un contenitore in alluminio oppure uno in PET?).

L'applicazione di questo strumento trova sempre più supporto anche grazie alle nuove politiche ambientali degli Stati. Infatti, sempre di più, essi tendono, accanto alle leggi, ad utilizzare numerosi altri mezzi per spingere le industrie a migliorare i propri processi produttivi.

Inoltre, cresce la tendenza ad estendere la responsabilità di chi produce non solo alla fase strettamente legata alla produzione del bene, ma anche alle altre fasi successive del ciclo di vita del prodotto.

Uno dei vantaggi principali dell'impiego del LCA risiede nella possibilità di ridurre al minimo gli impatti ambientali di un prodotto prima che questo sia messo in produzione, permettendo quindi all'azienda di evitare di cercare di porvi rimedio successivamente.

Infatti, una volta che il prodotto è stato immesso sul mercato, le possibilità d'intervento sono molto limitate ed è possibile fare poco per migliorarne le prestazioni ambientali, con la conseguenza, spesso, di enormi danni economici e d'immagine.

---

<sup>28</sup> Fonte: SETAC – Society of Environmental Toxicology and Chemistry (1993)

Da qui l'importanza di intervenire preventivamente grazie all'analisi del ciclo di vita del prodotto e all'impiego di tecniche di Eco-Design che consentano di determinarne anticipatamente gli effetti indesiderati.

Lo studio del ciclo di vita dei prodotti si articola in tre fasi: un'analisi d'inventario che comprende la raccolta dei dati e le procedure di calcolo necessarie a quantificare i flussi di energia e materia in entrata ed in uscita nella produzione di un determinato prodotto; una valutazione degli impatti volta a valutare la portata degli impatti potenziali utilizzando i dati scaturiti dalla prima fase e una terza fase caratterizzata dall'interpretazione dei risultati in cui si incrociano i dati ottenuti nelle prime due fasi per poter quindi elaborare delle soluzioni.

#### **4. 6. EPD (Environmental product declaration)**

L'EPD, o Dichiarazione ambientale di prodotto, è un documento contenente informazioni riguardanti le prestazioni ambientali dei prodotti o dei servizi. Il sistema EPD è nato in Svezia dove l'industria ha iniziato e sviluppato un programma ambientale di dichiarazione denominato Sistema EPD.

Nel 2005, i paesi che avevano incominciato a realizzare un sistema di dichiarazione ambientale di prodotto erano nove: Svezia, Norvegia, Danimarca, Germania, Svizzera, Italia, Canada, Giappone e Corea del Sud. L'EPD, Dichiarazione ambientale di prodotto, viene realizzata utilizzando lo strumento dell'analisi del ciclo di vita (LCA) quale metodologia per identificare e quantificare i diversi impatti ambientali.

Essa può essere utilizzata da tutte le organizzazioni interessate e si applica a prodotti o servizi che vengono classificati sulla base di gruppi ben definiti. Il confronto fra i diversi prodotti e servizi è possibile grazie allo sviluppo di "requisiti specifici" relativi ad ogni singolo gruppo di prodotti.

Questi "requisiti specifici" contengono le informazioni necessarie per realizzare l'analisi del ciclo di vita dei prodotti (LCA).

In pratica, essi contengono i dati per identificare le caratteristiche legate alle funzioni e alle prestazioni che contraddistinguono le varie categorie di prodotti, i criteri necessari per realizzare l'analisi del ciclo di vita (LCA) per ogni categoria di prodotti e le informazioni che devono essere riportate nella dichiarazione ambientale di prodotto. La dichiarazione di prodotto (EPD) viene verificata e convalidata da un organismo accreditato indipendente che garantisce che le informazioni contenute nello studio del ciclo di vita del prodotto (LCA) e nella dichiarazione siano vere.

Tra gli obiettivi istituzionali della Dichiarazione ambientale di prodotto (EPD), ricordiamo in particolare:

- mettere a disposizione informazioni veritiere ed esatte sulle prestazioni ambientali dei prodotti e dei servizi;
- permettere un confronto di beni e servizi sulla base delle loro prestazioni ambientali;
- invogliare il mercato ad un miglioramento ambientale continuo;
- aumentare la comunicazione delle informazioni ambientali che riguardano l'intero ciclo di vita dei prodotti.

Il vantaggio principale dell' EPD risiede nell'essere uno strumento che permette alle aziende di rispondere alle sempre maggiori esigenze del mercato in ambito ambientale.

Per le pubbliche amministrazioni, l'EPD risulta essere un importante strumento applicabile in una corretta politica di acquisti ecologici in quanto consente di confrontare fra loro i prodotti, e di scegliere quelli che presentano un minor impatto ambientale.

# 5. Buone pratiche

Fabio Guarneri– Associazione Abitat

---

## 5.1. Il progetto RELIEF

Uno dei primi importanti progetti realizzati nell'ambito degli acquisti verdi è stato il progetto triennale RELIEF, finanziato dal V Programma d'azione ambientale dell'Unione Europea, che ha visto la partecipazione anche della città di Zurigo.

I diversi obiettivi del progetto erano:

- l'analisi delle pratiche di acquisti verdi applicate dalle città partecipanti al progetto e la definizione dei gruppi di prodotto di maggiore importanza per la riduzione degli impatti ambientali;
- lo sviluppo, per alcuni gruppi di prodotto, di metodologie utili ad analizzare e quantificare le potenzialità di miglioramento ambientale, le condizioni di mercato, i costi ed i benefici economici;
- lo sviluppo, per alcuni gruppi di prodotto, di metodologie utili ad analizzare e quantificare le potenzialità di miglioramento ambientale, le condizioni di mercato, i costi ed i benefici economici;
- il calcolo, basato su diversi scenari, delle riduzioni potenziali d'impatto ambientale al fine di elaborare una strategia integrata di acquisti verdi;
- lo sviluppo di una strategia per implementare una campagna internazionale delle città sugli acquisti verdi.

Il progetto RELIEF ha coinvolto, nella sua prima fase, le città europee di Kolding (Danimarca), Malmö (Svezia), Zurigo (Svizzera), Miskolc (Ungheria), Amburgo e Stoccarda (Germania).

Esso ha permesso di elaborare un catalogo di requisiti per una serie di prodotti.

Le categorie di prodotti considerate nel progetto erano:

- generi alimentari; tè e caffè;
- materiali per ufficio (buste, carta per stampanti e fotocopiatrici, altri materiali per ufficio, mobili, cartucce, toner, fotocopiatrici, fax e stampanti);
- prodotti sanitari (cerotti, garze, fasce, prodotti per diabetici, calzature ortopediche, prodotti per l'incontinenza e guanti);
- prodotti per la pulizia (detersivi, prodotti per la pulizia delle scuole, carta igienica);
- contratti di servizio (trasporto con autobus, taxi; servizio di derattizzazione);
- articoli tecnici (giochi per asili e dopo-scuola);
- scuole e tempo libero (scatole, libri);
- altri differenti gruppi di prodotti / servizi (spurgamento delle fosse aettiche, funzionamento di un centro anziani, lavaggio di prodotti tessili, manutenzione invernale delle strade).

Di seguito, un breve riassunto delle esperienze fatte dalle sei città partecipanti a questo primo importante progetto europeo.

## 5.2. Zurigo

La città di Zurigo ha una lunga tradizione in materia di acquisti verdi<sup>29</sup>. Uno dei primi passi per l'introduzione di criteri ecologici negli acquisti è stato intrapreso grazie ad una risoluzione del Consiglio comunale del primo luglio 1987 elaborata con l'aiuto di un ufficio di consulenza che era stato incaricato di realizzare un progetto per una "condotta ambientalmente corretta nel trattamento delle sostanze e dei prodotti dell'amministrazione".

La risoluzione si basava sia sull'obbligo generale di usare con prudenza sostanze considerate pericolose per l'ambiente, sia sull'attuazione dei principi di politica ambientale adottate dal Comune e che mirano alla riduzione delle cause dell'inquinamento attraverso strategie di lungo periodo e azioni dimostrative per la cittadinanza.

Zurigo iniziò col definire i criteri per realizzare condizioni "ambientalmente tollerabili" nelle operazioni d'acquisto, utilizzo e sviluppo di prodotti. Fin dall'inizio, furono contratti obblighi per garantire una politica ecologicamente compatibile, così come furono prese misure con lo scopo di garantire un uso economico e prudente della quantità dei materiali. Sostanze non necessarie e dannose furono eliminate e fu incoraggiato l'impiego di sostanze ambientalmente tollerabili e di prodotti alternativi.

Per risparmiare risorse e per ridurre gli sprechi, fu favorito il riciclaggio dei materiali utilizzati e si diede la preferenza ai materiali di lunga durata.

Furono elaborate 62 misure da adottare nelle operazioni di acquisto di beni in differenti settori e 15 relative al **materiale per gli uffici e le scuole**.

In quest'ambito il Comune pose particolare attenzione alle diverse categorie d'impatto ambientale dei prodotti, alla prudenza nell'uso delle risorse e alla diminuzione degli sprechi.

Furono adottate 5 misure nel settore della **manutenzione dei veicoli** con lo scopo di diminuire l'emissione di solventi e l'inquinamento dell'acqua, 9 nel settore della **manutenzione delle strade** e 8 nel settore della **manutenzione del suolo pubblico e dei parchi** con lo scopo di ridurre l'inquinamento e i consumi di acqua.

---

<sup>29</sup> Si veda anche l'esperienza pilota del cotone biologico

Il Comune intraprese altre 14 misure nell'ambito della **pulizia degli immobili**, in particolare contro l'inquinamento dell'acqua (eliminazione delle sostanze non biodegradabili e incoraggiamento ad un uso parsimonioso della risorsa).

Infine, nel settore delle **costruzioni** videro la luce 8 misure volte alla riduzione delle emissioni di solventi, all'utilizzo di legno FSC, all'uso moderato delle risorse (energia, acqua) e alla diminuzione della presenza dei metalli pesanti. In particolare, fu elaborato per gli stabili un programma chiamato PRESANZ ( Programma di restauro dei palazzi della città di Zurigo, anni 1980-2000) che diede impulso in Svizzera all'uso razionale dell'energia e implementò l'impiego delle energie rinnovabili e la costruzione di case ecologiche.

Un altro settore che vide l'introduzione di criteri ecologici fu quello della **carta**, con l'introduzione dell'impiego di quella riciclata. Già negli anni 1993/1994, circa il 42% della carta per fotocopie, il 30% della carta per stampanti, il 72% dei blocchi di fogli, il 95% delle buste e il 39% dei quaderni d'esercizio usati nelle scuole cittadine erano di carta riciclata.

Per quanto attiene ai prodotti inseriti nell'elenco previsto dal progetto RELIEF, la città aveva già attuato diversi interventi. In particolare, per i materiali da pulizia, Zurigo aveva commissionato, già nel 1989, uno studio per la valutazione ecologica delle sostanze pulenti. Lo studio ha permesso la classificazione dei prodotti in tre categorie (altamente, mediamente e poco inquinanti). Parallelamente all'impiego di sostanze pulenti meno inquinanti, sono stati ottimizzati in modo ecologico anche i metodi di pulizia, ad esempio attraverso l'uso esteso dei panni a microfibre si è potuto diminuire in modo significativo il consumo dei detersivi.

Nel settore dell'**edilizia**, parallelamente alla diffusione del teleriscaldamento, la città ha cercato di valorizzare l'impiego delle energie rinnovabili e il risparmio energetico fino al raggiungimento dello standard Minergie<sup>30</sup>.

Notevole attenzione è stata data anche agli aspetti sanitari dei materiali impiegati affinché fossero scelti i meno dannosi. Per raggiungere questo scopo, importante è stato il ricorso all'impiego del LCA<sup>31</sup> sui singoli materiali.

---

<sup>30</sup>Vd. nota N.3.

<sup>31</sup> Studio sul ciclo di vita dei prodotti

Nel campo degli **alimenti**, a partire dal 2001 sono stati inseriti, nei bandi di gara, accanto alle tradizionali prescrizioni tecniche ed a quelle attinenti al prezzo, anche garanzie affinché i prodotti forniti fossero realizzati in modo rispettoso dell'ambiente.

Fra i criteri selezionati figuravano:

- riduzione degli imballaggi;
- impiego d'imballaggi meno inquinanti;
- prodotti sani (biologici);
- alimenti provenienti da allevamenti rispettosi della specie;
- assenza di OGM;
- prodotti possibilmente locali;
- prodotti derivanti da un commercio che garantisca salari dignitosi ai lavoratori.

L'introduzione di criteri ambientali e sociali non sembra abbia generato un incremento significativo dei costi.

Nel **settore informatico**, si è dato spazio al risparmio energetico ed agli ecolabel, oltre che alla ricerca del prolungamento della vita degli apparecchi.

Infine, nel 1997, il Consiglio comunale ha deciso che i diversi dipartimenti dovessero dotarsi di un sistema di gestione ambientale compatibile con l'ISO 14001. Nel 2000, avevano già ottenuto la certificazione ISO 14001: l'azienda elettrica, l'Ufficio protezione dell'ambiente e l'Ufficio addetto al settore dell'edilizia.

Inoltre, l'Ufficio per la protezione dell'ambiente è membro della Comunità Svizzera d'Interesse per gli Acquisti Verdi (CIEM), la quale, a sua volta, aderisce all'ICLEI.

### 5.3. Malmö (Svezia)

Malmö, con una popolazione di circa 276'000 (stima 2007) è la terza città della Svezia.

La sua politica ambientale si è concretizzata, negli anni 1997/1998, con l'approvazione, da parte del Consiglio comunale di tre documenti che rappresentano l'attuale approccio della città in campo ambientale.

I documenti approvati sono stati l'Agenda 21, il Programma ambientale ed il documento di Politica ambientale della città di Malmö.

I settori in cui la città ha investito molte risorse e che risultavano tra i più problematici sono la **viabilità** e il sistema dei **trasporti pubblici**.

Il Programma ambientale riguardante il traffico, approvato nel 1997, supporta e promuove la mobilità ciclabile e i carburanti alternativi.

Inoltre, la maggior parte dei bus della città sono alimentati a metano.

Nel 1995, il Kommunförbundet Skåne (l'Associazione delle Autorità locali della regione di Skåne) decise che gli acquisti pubblici dovevano essere adattati alle esigenze ambientali, raccomandando una politica comune per l'intera regione, nella convinzione che essa consentisse alle autorità di adattarsi più facilmente ai criteri ambientali stabiliti.

La commissione ambiente della città di Malmö ha così elaborato, nello stesso anno, una politica ambientale con i seguenti obiettivi:

- influenzare in modo positivo la salute dei cittadini e l'ambiente tramite politiche orientate agli acquisti verdi;
- dare un chiaro segnale al mercato mostrando che gli acquisti verdi sono un'esigenza dei consumatori;
- stimolare altri soggetti all'acquisto di prodotti verdi, mediante il buon esempio.

La politica ambientale è stata approvata a fine 1997 e gli acquisti verdi sono così diventati uno dei suoi pilastri. In questo ambito sono stati fissati criteri qualitativi, inclusi criteri ecologici, per una vasta gamma di prodotti. Come guida per l'elaborazione di una politica di acquisti verdi, molte città hanno successivamente adottato il manuale prodotto nel 1995 dal Kommunförbundet Vasternorrland (Associazione delle autorità locali della regione del Vasternorrland) a cui è seguita, a fine 2001, una nuova versione pubblicata dall'associazione dei comuni.

L'associazione delle autorità locali della regione di Skåne ha adottato una versione leggermente modificata di tale manuale. Quest'ultima suddivide i criteri ambientali in due categorie, quelli specifici per prodotti e quelli di carattere generale sull'ambiente.

All'interno dei criteri per prodotti si potevano distinguere tre differenti livelli:

- prodotti non acquistabili perché contengono sostanze proibite o dannose per la salute o l'ambiente (livello 1);
- prodotti che non devono essere acquistati perché hanno un effetto molto negativo sulla salute e sull'ambiente (livello 2);
- prodotti che soddisfano i criteri di tutela dell'ambiente e della salute ed a cui viene data priorità nell'acquisto (livello 3).

Alcuni esempi di prodotti inseriti nel livello 3 sono: per il settore tessile, i prodotti dotati di ecolabel; per i veicoli, i mezzi che utilizzano biocarburanti di elevata efficienza energetica e che rispettano gli standard ambientali più restrittivi; per l'energia, l'impiego di fonti rinnovabili e la presenza di label ambientali.

Nella categoria sui criteri generali si trovano invece criteri che riguardano, ad esempio, la gestione ambientale dell'azienda, la sua politica ambientale e l'eventuale presenza di una certificazione ISO 14001 o di una registrazione EMAS. Tutti questi dati ambientali vengono valutati in fase di analisi dell'offerta insieme agli altri criteri classici fra i quali il prezzo.

Riassumendo, la città di Malmö ha impiegato due sistemi di analisi nella valutazione degli acquisti verdi. Il primo riguarda la distinzione tra i tre livelli di categorie prima esposti, analizzandone il ciclo di vita e valutandone gli impatti ambientali, mentre il secondo riguarda l'analisi dei prodotti in base al loro impatto locale, ovvero in considerazione di quanto questi impatti contribuiscono ad acuire i problemi ambientali della città e, rispettivamente, qual è il loro apporto su scala regionale o globale.

## 5. 4. Kolding (Danimarca)

Kolding, cittadina di circa 60'000 abitanti, è considerata il miglior esempio nel campo degli acquisti verdi. Già nel 1998 aveva inserito i criteri ecologici nel 70% degli accordi quadro relativi all'acquisto di beni. La città ha ora raggiunto la quota del 100% dei contratti quadro per le forniture di prodotti e servizi e inizia a introdurre i criteri ecologici nel settore dei lavori pubblici. Una prima sperimentazione si è avuta con la realizzazione di un bando elaborato per consentire lo sviluppo di un'area residenziale.

I requisiti ambientali inseriti nel bando di gara per la realizzazione dell'area residenziale hanno riguardato:

- la fase di progettazione (es. ottimizzazione dell'uso delle risorse);
- la fase costruttiva (es. basso consumo di carburanti, impiego di veicoli a basso impatto ambientale, sistema di gestione dei rifiuti);
- la verifica nella fase di costruzione (es. la ditta che segue i lavori deve presentare un bilancio ambientale).

Il bando di gara conteneva inoltre un elenco di sostanze vietate. Il progetto non è costato più di progetti simili realizzati in passato in assenza dei criteri ambientali. La chiave del successo della città nel campo degli acquisti ecologici è data dalla capacità di sensibilizzare i dipendenti.

A tutti gli impiegati comunali viene distribuito un opuscolo in cui sono spiegate le condizioni che ogni acquirente deve rispettare e una volta all'anno vi è un incontro per discutere le procedure d'acquisto e le questioni ambientali.

Il primo passo che ha avviato la città ad intraprendere quel percorso che l'avrebbe poi portata a diventare un modello nel settore, è stato il "Piano municipale 1998/2009" col quale la città ha introdotto l'obbligo di integrare le considerazioni ambientali in tutte le sue attività, inclusi gli acquisti del Comune. Il capitolo 5 del piano obbliga la municipalità a rafforzare gli sforzi nella gestione ambientale, nella pianificazione, negli acquisti e nel monitoraggio.

In seguito, il Comune di Kolding ha deciso di elaborare una vera e propria politica di acquisti verdi. Nel 1998, il Consiglio Comunale ha approvato la nuova politica, creando gruppi di lavoro per coordinare le attività di acquisto dei prodotti.

Tra i criteri indicati per l'acquisto dei prodotti, ricordiamo, tra l'altro, il "giusto prezzo", il rispetto dell'ambiente, l'affidabilità del fornitore e la riduzione della quantità di prodotti acquistati.

L'introduzione di una politica di acquisti verdi, ha determinato cambiamenti importanti nella politica degli acquisti, tanto che, a partire dal 1998, i criteri ambientali sono stati integrati, tramite un questionario, in ogni richiesta d'offerta.

Il questionario comprende una serie di domande riguardanti l'attività del fornitore (gestione ambientale), il prodotto (l'impiego di sostanze pericolose per l'ambiente, l'uso di risorse rinnovabili), gli imballaggi ed altre specifiche questioni.

Il formulario è realizzato in modo che una risposta positiva indichi una prestazione positiva per l'ambiente.

Una risposta negativa è spesso associata ad una richiesta di ulteriori informazioni. Per ogni gruppo di prodotto vi è un numero minimo di domande che richiedono una risposta positiva, pena l'esclusione del possibile fornitore dal processo di offerta.

Le domande servono per ottenere le informazioni necessarie a stabilire se l'offerente è in regola con le caratteristiche richieste dal concorso e per avere le informazioni di base necessarie al confronto degli standard ambientali dei prodotti offerti.

Il punteggio è sviluppato in modo tale che il prodotto migliore ottenga più punti: risulta quindi facile fare una valutazione integrata delle offerte. Sono considerati il prezzo, la qualità, l'ambiente e gli altri parametri, tramite appropriate ponderazioni.

Già nel primo anno di attuazione, Kolding aveva introdotto il questionario per il 25% di tutti i tipi di prodotti acquistati.

Il primo passo nella realizzazione del questionario ha comportato una ricerca estesa sugli impatti ambientali dei prodotti e delle produzioni, fondata su pubblicazioni, informazioni reperite su Internet, indagini, linee guida di organizzazioni non governative, nazionali ed internazionali, dati dell'Agenzia danese di protezione dell'ambiente (DEPA) e criteri standard corrispondenti agli ecolabel nordici e europei.

Il processo di integrazione del questionario ambientale nelle gare di offerta ha avuto inizio nel 1997 ed ha interessato, in particolare, i **materiali di pulizia** e quelli **per ufficio**.

Parallelamente all'introduzione del questionario ambientale, è iniziata una campagna di informazione e, in seguito, di monitoraggio sugli acquisti verdi.

Tutti gli impiegati addetti agli acquisti sono stati adeguatamente informati:

- è stato distribuito a tutti gli impiegati un libretto dal titolo “That’s the way we purchase in Kolding Municipality” che descrive le condizioni a cui ogni acquisto deve sottostare;
- è stato pubblicato un libretto dal titolo “Selection of suppliers” che contiene informazioni sulle procedure di acquisto;
- tutti gli impiegati con responsabilità negli acquisti sono invitati a partecipare annualmente ad un incontro informativo della durata di mezza giornata con i funzionari del Dipartimento della logistica. I temi trattati riguardano le loro responsabilità come acquirenti e le procedure di acquisto. In questo incontro si discute anche di problemi ambientali;
- ogni impiegato addetto agli acquisti ha accesso a una rete intranet municipale dove vi sono informazioni sulla struttura dei contratti, sulla lista dei fornitori e sui prodotti disponibili;
- ogni anno è elaborata una lista da ciascuna unità municipale che deve contenere informazioni circa il proprio contributo alla politica degli acquisti verdi del comune.

Il progetto di “acquisti verdi” fa parte del processo di Agenda 21 locale. Nel maggio 2000 il Consiglio Comunale ha approvato ben 28 progetti di sviluppo sostenibile.

## *Edilizia*

Nel settore edilizio, grazie a queste politiche, per ogni nuovo stabile in cui il comune attua un investimento finanziario, è svolta una valutazione d'impatto ambientale. Il Comune incoraggia le imprese private a seguire le stesse linee guida e si mette a disposizione per fornire tutte le indicazioni necessarie.

Purtroppo, per il momento, l'impegno del settore privato è scarso.

La valutazione ambientale e le successive priorità di lavoro includono i seguenti criteri:

- impegno volto ad evitare la congestione urbana;
- buona architettura (buon rapporto fra estetica e funzionalità);
- basso consumo di risorse durante la costruzione e l'uso dell'edificio;
- basso consumo energetico nella fase d'utilizzo;
- impiego di materiale da costruzione non allergenico;
- possibilità di riciclaggio dei vecchi materiali edili;
- impegno nella riduzione degli sprechi e sforzi nel riciclaggio;
- creazione di un drenaggio locale per evacuare l'acqua piovana.

Inoltre, il Comune partecipa attivamente al processo di sviluppo dei terreni edificabili per scopi residenziali o industriali.

Nella fase iniziale di pianificazione, l'attenzione si concentra nella verifica che il lavoro di costruzione non abbia impatti negativi non necessari.

L'appaltatore, inoltre, ha l'obbligo di tenere in considerazione l'ambiente in cui si trova, ad esempio, mantenendo la vegetazione intatta e proteggendola dai futuri impatti.

Infine, per le gare di appalto vi è un questionario suddiviso in tre parti, una di pre-qualificazione dell'appaltatore, comprendente domande circa la sua politica ambientale, la sua gestione ambientale, l'uso dell'energia e gli sprechi; una seconda parte relativa alla gestione del cantiere e la terza parte sui materiali impiegati (riciclabili, riciclati).

Nella “fase d'uso”, la Città richiede che nei nuovi edifici la perdita di calore sia almeno del 10% inferiore rispetto alle norme legali danesi. Nella ristrutturazione, il consumo di energia deve essere ridotto del 20% rispetto al consumo antecedente.

Isolazione o altre misure di risparmio energetico devono essere intraprese quando la copertura dei costi dell'investimento è inferiore agli otto anni.

La produzione e il consumo di energia (elettricità e calore) negli edifici sono visti in una prospettiva integrata. Una delle attività più interessanti riguarda la ristrutturazione degli edifici.

Dove possibile i pannelli solari sono integrati nella struttura del palazzo e riescono a fornire in diversi casi fino al 60% del consumo annuale di elettricità dell'immobile.

In linea di massima, la Città si adopera affinché non si impieghi l'elettricità come fonte energetica per il riscaldamento, mentre promuove l'offerta di teleriscaldamento dal locale inceneritore. In alcuni casi, l'amministrazione comunale può influenzare la scelta di alcuni prodotti, orientandola verso quelli più ecologici: ad esempio l'acquisto di toilette a ridotto consumo d'acqua o di elettrodomestici ad alta efficienza energetica. Inoltre, le cucine devono essere fornite di frigoriferi e congelatori di classe energetica A<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Le etichette energetiche indicano la classe di consumo energetico di un prodotto con lettere dalla A alla G; le classi A (in particolare A++ e A+) presentano i consumi minori, la classe G quelli maggiori.

### *Prodotti per la pulizia*

Nel settore dei prodotti per la pulizia, quando sono istituiti nuovi contratti con possibili fornitori, le ditte devono rispondere al questionario ambientale. Il formulario è suddiviso in due gruppi di domande, quelle concernenti il fornitore stesso (gestione ambientale, contabilità ambientale, sprechi e politica distributiva e specialmente il trattamento dell'acqua inquinata dei processi produttivi) e quelle riguardanti il prodotto (prodotti muniti di ecolabel, oppure disponibilità ad ottenerlo, istruzioni sul corretto dosaggio dei vari agenti).

L'ecolabel garantisce che il prodotto sia tra i migliori presenti sul mercato e che abbia un basso impatto ambientale. Le istruzioni concernenti il dosaggio servono a ridurre il consumo di materie prime e le emissioni nell'ambiente.

La municipalità ha adottato un sistema chiamato SKAL per classificare i diversi tipi di sostanze attive. Il sistema è utilizzato per individuare il gruppo di sostanze migliori dal punto di vista ambientale ed è basato su un formulario contenente anche domande relative a quali sostanze non necessarie siano contenute nel prodotto.

Il questionario individua le sostanze a maggior impatto ambientale, che vanno eliminate, in particolare esamina il potenziale di bio-accumulo e la presenza o meno di componenti presenti nella lista di sostanze indesiderate dell'EPA danese.

### *Generi alimentari*

Gli acquisti di generi alimentari devono rispettare determinati requisiti ambientali (Progetto Agenda 21) e le mense devono essere "amiche dell'ambiente". Sono acquistati sia cibi biologici che convenzionali.

Per i generi alimentari vi sono due tipi di questionari, uno per i cibi biologici e uno per quelli convenzionali.

Anche nel caso di cibo convenzionale si chiede se questo è prodotto rispettando l'ambiente.

Nel caso degli alimenti biologici le domande sono poste in modo da verificare che il cibo lo sia veramente. Le domande sul fornitore e sugli imballaggi dei prodotti sono simili a quelle delle altre categorie di prodotti. In più, in questi questionari, per prodotti di origine animale, vi sono una serie di domande sulle condizioni di allevamento degli animali (in base alle esigenze della specie, su come sono stati allevati, ecc.).

### *Informatica*

Nel settore informatico, il questionario indaga per verificare la presenza di criteri Nordic ecolabel o Energy label, se il consumo delle apparecchiature è ridotto e se sono impiegate sostanze pericolose per la salute dell'uomo e per l'ambiente. Se i prodotti non posseggono un ecolabel, il numero di domande a cui devono rispondere i fornitori è molto maggiore.

### *Forniture per uffici*

Analogamente è stata adottata anche per le forniture per uffici.

Tramite appositi formulari, sono poste una serie di domande sulla presenza di possibili sostanze dannose per l'ambiente, sui materiali impiegati (es. classificatori realizzati in fibre al 100% riciclate), sul riciclaggio e sui possibili riutilizzi dei prodotti.

Anche in questo settore il questionario ha lo scopo di ridurre il numero di potenziali impatti ambientali (la riduzione del consumo di risorse attraverso riutilizzo e riciclaggio dei prodotti e degli imballaggi, la riduzione della formazione fotochimica dell'ozono attraverso la diminuzione dell'impiego dei solventi organici e la riduzione degli impatti sulla salute degli utilizzatori diminuendo i solventi e i metalli pesanti).

In particolare, la Città ha elaborato una serie di questionari per prodotti quali carta per fotocopiatrici e stampanti, per le buste, ecc.

Anche in questi casi i questionari comprendono domande generali (politica ambientale del fornitore, sistema di gestione ambientale, politica di distribuzione e riduzione degli sprechi), domande riguardanti gli aspetti ambientali reattivi al prodotto e domande riferite agli aspetti ambientali relativi agli imballaggi.

Per gli imballaggi viene richiesto se questi contengano cloro e PVC, se siano realizzati con sostanze riciclate o se siano riciclabili, e se possano essere restituiti al fornitore.

Anche questi formulari sono fatti in modo che chi non è munito di ecolabel sia tenuto a rispondere ad un numero maggiore di domande ed a fornire un'adeguata documentazione.

## 5. 5. Miskolc (Ungheria)

Miskolc è una cittadina di circa 180'000 abitanti. Sotto il regime comunista divenne il maggiore centro ungherese per l'industria pesante e una delle zone maggiormente inquinate.

L'impegno ambientale è iniziato a concretizzarsi nel 1999 con l'approvazione di una politica ambientale. Tra i progetti realizzati, o in corso, vi sono il TWINERY sostenuto da EUPHARE per l'**efficienza energetica**, l'avvio di un processo di Agenda 21 locale, i passi per ottenere la registrazione EMAS e l'introduzione di una politica d'acquisto verde.

Nel 1999 la città è stata premiata dalla Commissione Europea per la sua **gestione dell'acqua** con lo "Special EU Compliance Environmental Award" e, nel 2001, con l'"UE Compliance Environmental Award".

Gli acquisti verdi a Miskolc sono relativamente recenti, in passato sono stati realizzati sporadicamente quando erano più convenienti e su prodotti d'uso comune. All'epoca, non veniva fatta alcuna analisi costi/benefici che permettesse il confronto dei costi a breve e lungo termine.

Dal 2000, la città ha introdotto l'impiego di buste e fogli in **carta riciclata**. Attenzione viene data, in via sperimentale, per gli acquisti in due asili. Sono stati introdotti cibi biologici e una vasta gamma di prodotti ecologici e locali che includono carta riciclata, pitture all'acqua, materiale di pulizia poco impattante e arredi realizzati con materiali più rispettosi dell'ambiente. L'attenzione agli acquisti verdi è presente anche nella locale azienda di trasporto pubblico, che sta eseguendo una progressiva sostituzione dei veicoli.

## 5. 6. Hamburg (Germania)

Amburgo, con i suoi 1,7 milioni d'abitanti, è , dopo Berlino, la seconda città della Germania. Amburgo è stata tra le prime città che, nel 1978, ha creato un apposito Dipartimento responsabile per l'ambiente.

Da allora, la città ha continuato ad impegnarsi nella tutela dell'ambiente, in particolare attraverso un processo di Agenda 21 locale<sup>33</sup>, aderendo all'Alleanza per il Clima<sup>34</sup> e alla Carta di Aalborg<sup>35</sup>.

Sul tema degli acquisti verdi, nel 1995, l'Autorità finanziaria della città ha pubblicato una guida che ha, tra i suoi scopi, l'obiettivo d'influenzare le procedure d'acquisto di beni e servizi e d'informare i cittadini sui prodotti ecologici.

In seguito, nel dicembre del 2000, all'interno dell'Autorità ambientale, è stato istituito un nuovo dipartimento responsabile sia delle misure di risparmio idrico, sia delle politiche d'acquisti "verdi".

I suoi compiti nell'ambito degli acquisti consistono nel seguire le procedure per la realizzazione di offerte per l'acquisto di prodotti con l'obiettivo di introdurre appositi criteri ambientali, raccogliere e coordinare le esperienze concernenti i prodotti "verdi", consigliare e informare gli acquirenti e rivalutare e aggiornare la guida comunale sugli acquisti verdi.

Il Dipartimento non ha il potere di imporre direttive ai vari centri d'acquisti, ma può formulare pareri e raccomandazioni.

Uno dei primi prodotti "verdi" ad essere introdotti è stata, già a partire dal 1985, la **carta riciclata**. Attenzione è stata posta alla riduzione degli imballaggi e al materiale di cui sono composti.

Nel **settore degli arredi**, nel 1992 è stato realizzato un catalogo che contiene i requisiti che devono soddisfare i prodotti acquistati. Questi riguardano sia le caratteristiche del prodotto (es. nessun impiego di PVC), sia la possibilità di riciclaggio (es. possibilità di smontaggio dei prodotti e completa separazione dei materiali di cui sono fatti).

---

<sup>33</sup> <http://www.agenda-21.ch>

<sup>34</sup> L'Alleanza per il Clima è un'associazione di Comuni ed Enti territoriali europei con l'obiettivo comune della salvaguardia del clima globale.

L'Alleanza per il Clima rappresenta gli interessi dei 1200 Comuni ed enti territoriali. Link: <http://www.climatealliance.it>

<sup>35</sup> La Carta di Aalborg è la Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile. La Carta è stata approvata da 80 amministrazioni locali europee. Con la firma della Carta le città e le regioni si impegnano ad attuare i processi di Agenda 21 locale e ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile.

Criteri ambientali sono inoltre presenti in altri settori fra i quali l'**illuminazione** degli uffici e quella pubblica, i **rivestimenti interni** (es. assenza di sostanze tossiche e caratteristiche delle sostanze adesive impiegate), la **dotazione informatica** (criterio economico ed ecologico fondamentale è la quantità d'energia consumata dagli apparecchi, oltre ad altri parametri relativi al recupero dei materiali, agli imballaggi ed alla presenza di label<sup>36</sup> quali "TCO", "Energy Star" e "Blue Angel").

Numerose sono le regolamentazioni contenenti opzioni per l'attuazione di una politica di acquisti verdi. Esse sono presenti all'interno di leggi, ordinanze e direttive tecniche.

Alcuni esempi si possono riscontrare nella legge sui rifiuti, nella quale si ribadisce l'importanza dell'impiego di prodotti ecologici, più facilmente eliminabili; nell'ordinanza sugli acquisti che ribadisce che la produzione, l'impiego e l'eliminazione dei prodotti deve avere un impatto ridotto sull'ambiente e che si devono impiegare, il più possibile, sostanze riciclate o riciclabili.

Inoltre, la Città ha emanato una Direttiva relativa ai prodotti in legno tropicale che, nel settore dell'**edilizia pubblica**, può essere impiegato solo se proveniente da una gestione sostenibile delle foreste (es. legno certificato FSC). Infine, è stata anche elaborata una lista di linee guida per la costruzione e la **gestione delle scuole** con una check-list di criteri ecologici che devono essere considerati nella costruzione delle scuole (progettazione degli immobili, materiali da costruzione, misure speciali per ridurre i consumi d'energia e acqua).

La guida per gli acquisti verdi mostra differenti possibilità per l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure d'acquisto, in particolare:

- l'applicazione del principio di "efficacia economica" che consente di valutare i costi dei prodotti più ecologici, sul lungo periodo;
- la possibilità di considerare non solo i costi diretti, ma anche quelli indiretti (es. tramite studi sul ciclo di vita dei prodotti LCA).

---

<sup>36</sup>Si consulti il capitolo 4, per la parte specificatamente dedicata ai label ecologici.

La città, negli ultimi anni, ha attuato diversi progetti, spesso innovativi ed originali, nel campo della sostenibilità come il ***Progetto 50:50*** e lo ***Scambio di lampadine 2:1 per il clima***.

### *Progetto 50:50*

È un sistema di incentivi che consente di versare a chi vi prende parte, in forma di bonus, la metà di quanto ha effettivamente economizzato grazie a misure di risparmio energetico ed idrico. Il progetto pilota ha preso avvio nel 1994 con l'adesione di 24 scuole, nell'agosto del 1995 si sono aggiunte altre 16 scuole.

Nel 1996 è stato inserito tra gli obiettivi anche la riduzione dei rifiuti.

Nel 1997 il progetto è diventato permanente. I risultati ottenuti sono stati soddisfacenti, i dati dell'anno scolastico 1998/99, ad esempio, hanno mostrato il coinvolgimento dell'84% delle scuole e palesato una diminuzione del consumo di elettricità del 10,6%, del 8,2% per l'energia da riscaldamento e dell'11,6% del consumo di acqua.

In questo modo, sono state evitate emissioni di CO<sub>2</sub> pari a 11'600t e sono stati risparmiati 1,74 milioni di euro, la metà dei quali ritornati alle scuole sotto forma di bonus.

### *Scambio lampadine 2:1 per il clima*

Il progetto vuole stimolare la sostituzione delle vecchie lampade munite di due lampadine tradizionali con nuovi lampadari dotati di una lampadina a risparmio energetico che emetta la stessa intensità luminosa della vecchia lampada.

Dall'avvio, nel 1991, del progetto sono state sostituite all'incirca 110'000 lampade evitando l'emissione di 2700t Co<sub>2</sub> all'anno.

## 5. 7. Stuttgart (Germania)

Stoccarda considera gli aspetti ambientali nelle procedure d'acquisto da piu' di dieci anni.

Nonostante l'impegno e la sensibilità, la Città non dispone di una politica ufficiale concernente gli acquisti verdi.

Per alcuni acquisti, sono adottati questionari o schede tecniche come nel caso dei **prodotti per la pulizia**.

Importanza viene data alla formazione del personale, tanto che gli addetti agli acquisti sono istruiti regolarmente sui vari temi ambientali.

Alcuni esempi d'attuazione della politica di acquisti verdi si hanno ad esempio per l'acquisto di prodotti a base di **carta** dove si richiede l'ecolabel Nordic Swan<sup>37</sup>. Circa i 2/3 del volume totale di carta acquistata è riciclata, mentre per quella bianca deve essere garantita la sbiancatura in assenza di cloro.

Nel settore dell'**arredo** e dei mobili vi sono dei criteri che spaziano dai rivestimenti che devono emettere poca formaldeide, al divieto dell'impiego di legname tropicale, al trattamento delle superfici in legno con lacche a base di acqua, fino all'eliminazione del PVC dai componenti plastici.

---

<sup>37</sup>Si consulti il capitolo 4, per la parte specificatamente dedicata ai label ecologici.

## 5.2. GPPnet (Provincia di Cremona)

Il progetto è nato su iniziativa dell'Amministrazione provinciale di Cremona, Settore ambiente, ed è stato co-finanziato dalla Commissione Europea grazie al Programma Life ambiente 2001, rientrando nel settore delle azioni volte a ridurre al minimo gli impatti ambientali delle attività economiche.

Il progetto GPPNet (Green Public Procurement Network) si è posto come obiettivo quello di realizzare un distretto locale di acquisti ecologici all'interno del territorio della Provincia di Cremona e creare una rete di enti locali che possa diventare un punto di riferimento per lo scambio di esperienze ed informazioni a livello nazionale.

Le motivazioni alla base del progetto derivano dalla consapevolezza della limitazione delle risorse disponibili (energia e materie prime) e delle conseguenze di un loro impiego sconsiderato. Da qui, l'esigenza di agire in modo concreto al di là dell'applicazione delle leggi ambientali.

Concretamente, il progetto, si è posto come scopo quello di sostituire, nei principali settori dell'amministrazione pubblica, prodotti e servizi ad elevato impatto ambientale con altri che presentino un impatto molto minore, e di diffondere l'adozione di criteri comuni nelle attività di gestione grazie al "Distretto GPP", orientando la produzione nella direzione dei principi dello sviluppo sostenibile e proponendo modelli di buone pratiche validi per la pubblica amministrazione, le imprese ed i cittadini.

Per favorire la diffusione delle pratiche di GPP, i responsabili del progetto hanno coinvolto e formato i dipendenti degli enti pubblici, i funzionari responsabili degli acquisti e gli amministratori al fine di sensibilizzarli al GPP. In questi momenti formativi sono state affrontate tematiche salienti relative allo sviluppo sostenibile e al GPP.

Oltre alla sensibilizzazione all'interno dell'ente pubblico, i responsabili del progetto GPP hanno coinvolto i rappresentanti del mercato organizzando tavole rotonde. Lo scopo di questi incontri era quello di informare e coinvolgere i produttori ed i fornitori.

A questi incontri sono stati invitati i produttori / fornitori del settore della ristorazione e della gestione e manutenzione degli uffici degli enti pubblici.

Complessivamente, nel progetto sono stati coinvolti 13 comuni ed 8 settori della provincia di Cremona e sono state analizzate, grazie all'impiego di due check-list, le attività di 14 enti locali.

Inoltre, sono stati individuati gli impatti ambientali di 59 prodotti e 49 servizi. Oltre agli ottimi risultati di partecipazione e di formazione, il progetto ha prodotto materiale documentale poi ripreso e studiato in tutta Europa, in particolare un manuale sul GPP, ben 14 "bandi verdi", un CD-Rom, un prospetto informativo ed un sito web<sup>38</sup>.

Lo strumento del manuale è stato pensato e realizzato per consentire alle amministrazioni di individuare immediatamente le operazioni necessarie per includere i "criteri ecologici" nelle procedure d'acquisto di prodotti e servizi, per consentire di mettere in relazione gli acquisti verdi con gli obiettivi di politica ambientale e per permettere di procedere ad un'autovalutazione della propria situazione in materia di acquisti ecologici.

Il manuale si presenta suddiviso in tre parti, una generale, una metodologica ed una operativa.

La sezione metodologica ricostruisce il percorso che un ente locale deve seguire per adottare una politica di acquisti verdi. Vengono fornite informazioni su alcune questioni fondamentali che l'ente deve porsi come le caratteristiche di un prodotto o di un servizio a basso impatto ambientale, come fare a riconoscerlo e come inserire i criteri ecologici nei bandi di gara. Inoltre, vengono date informazioni sugli strumenti di supporto, le principali etichette ecologiche e l'iter normativo italiano ed europeo in materia di acquisti verdi.

La sezione operativa ha lo scopo di "guidare" il responsabile degli acquisti di un ente locale nell'elaborazione di un bando o di un contratto per un servizio. Vengono quindi forniti un elenco di prodotti e servizi divisi in categorie per i quali sono stati individuati dei criteri ecologici e le strutture operative per modificare le procedure d'acquisto in senso ambientale, oltre a schede di autovalutazione.

### *Esempi di bando*

Grazie a questo progetto, sono stati realizzati diversi bandi "verdi" che hanno riguardato differenti tipologie di prodotto fra i quali il **vestiario**, i **detersivi ecologici**, i **distributori di bevande** e le **autovetture**.

---

<sup>38</sup> Il sito del GPPnet della Provincia di Cremona: [www.compraverde.it/](http://www.compraverde.it/)

Un bando ha riguardato l'acquisto di divise realizzate con materiali ecologici e di recupero per il vestiario dei tecnici e dei capizona.

I requisiti ambientali comprendevano il marchio di qualità ecologica, la presenza di fibre riciclate o provenienti da rifiuti post consumo, l'impiego di cotone biologico e la certificazione ecologica della tintoria.

Nel bando del marzo 2005 riguardante la fornitura di detersivi e deodoranti ecologici sono stati richiesti determinati requisiti ambientali supportati da schede tecniche e tossicologiche che garantissero la sostenibilità dei prodotti. Nel bando venivano richiesti una serie di criteri ambientali per i detersivi e anche per le confezioni. I parametri ambientali per i detersivi riguardavano la presenza di un marchio ambientale, di sostanze tensioattive biodegradabili, l'assenza di sostanze tossiche, l'indicazione della presenza di profumi e il contenuto di fosforo e fosfati inferiore a determinati valori prestabiliti. Per le confezioni, invece i criteri selezionati riguardavano l'assenza di spray con gas propellenti, imballaggi facilmente separabili in parti composte da singoli materiali in modo da facilitarne il riciclaggio, il riutilizzo degli imballaggi in cartone, plastica e metallo e le informazioni sui dosaggi, gli ingredienti, la sicurezza e il marchio ecologico.

Un bando interessante ha riguardato la fornitura di nuovi distributori automatici per bevande e spuntini. Realizzato nel febbraio 2005, contiene specifiche caratteristiche ecologiche per i prodotti alimentari e per i contenitori. Nel bando, realizzato sotto forma di interpello informale, si richiedeva l'impiego di caffè e cioccolato del commercio equo e solidale, la presenza di alimenti biologici nella misura di almeno il 50% e l'utilizzo di bicchierini usa e getta biodegradabili e compostabili.

Inoltre, grazie al GPP, sono state acquistate delle auto ibride e funzionanti a GPL. In conclusione, si può affermare che il valore di questo progetto consiste proprio nell'integrare considerazioni ambientali nelle politiche di altri settori dell'amministrazione, di dare un'immediata visibilità di questa politica ai cittadini, ai dipendenti, agli altri enti e alle imprese e di essere uno strumento operativo per raggiungere gli obiettivi di politica ambientale definiti dall'amministrazione.

Infine, la creazione di una rete è uno strumento ideale per sensibilizzare le autorità pubbliche locali all'inserimento dei criteri ecologici e sociali, nei criteri d'acquisto di beni e servizi.

Per costruire ed implementare la rete di enti pubblici sono stati sviluppati tutta una serie di strumenti fra i quali un sito internet e una rete (Network) composta da numerosi enti (comuni, province, regioni, enti parco) situati in varie regioni d'Italia. Le informazioni sono diffuse grazie ad una *newsletter* bimestrale e all'organizzazione di quattro incontri all'anno per discutere e per progettare nuove idee.

### 5.3. Il progetto “Città equosolidali”

Il progetto si pone come obiettivo quello di sensibilizzare l'Amministrazione pubblica affinché svolga un ruolo attivo nella promozione del consumo di prodotti equo-solidali. Il progetto è promosso da Fairtrade TransFair Italia, dal Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace ed i diritti umani, dal Coordinamento delle Agende 21 locali italiane e da Agices (Assemblea generale italiana commercio equo e solidale).

Gli strumenti operativi sono i prodotti del commercio equo e solidale che sono sostenibili sia dal punto di vista sociale, grazie al pagamento di un giusto prezzo al produttore come ricompensa del suo lavoro, sia da quello ambientale, perché realizzati il più possibile nel rispetto dell'ambiente.

Il commercio equo riconosce ai lavoratori messi ai margini dal mercato, un'equa retribuzione per il loro lavoro, superiore al prezzo stabilito dal mercato stesso, che consenta loro dignità ed il raggiungimento dell'autosufficienza economica.

Il contesto in cui si inserisce ed è nato il progetto “Città equosolidali” è sia internazionale sia nazionale. I suoi principali riferimenti internazionali sono:

- il Summit della terra di Rio del 1992, in cui gli Stati si sono impegnati a favore dell'Agenda 21 sottolineando il ruolo essenziale che devono svolgere le comunità locali;
- la prima Conferenza Europea delle Città Sostenibili svoltasi ad Aalborg (Danimarca) nel 1994, in cui è stata presentata e firmata la Carta di Aalborg contenente informazioni per l'attuazione del processo di Agenda 21 in Europa. La sua adesione implica, infatti, un impegno politico concreto per la realizzazione di un processo locale per perseguire la sostenibilità;
- la conferenza europea “Aalborg + 10 - Ispirare il futuro” tenutasi nel 2004 a dieci anni dalla prima conferenza europea sulle Città Sostenibili.

Le amministrazioni locali che sottoscrivono i documenti che ne sono scaturiti, i cosiddetti “Aalborg Commitments”, si impegnano a migliorare la qualità della vita dei propri cittadini senza compromettere quella in altri luoghi e quella delle generazioni future. In particolare, le autorità locali si impegnano a *“promuovere attivamente una produzione e un consumo sostenibili, con particolare riferimento a prodotti eco-certificati e del commercio equo e solidale”*.

A livello italiano i riferimenti sono sia l’approvazione all’unanimità, nel 2003, da parte del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati di due Mozioni che impegnano il Governo e le istituzioni a promuovere il commercio equo e solidale, sia la nascita, nel 2004 dell’Aies (Associazione Interparlamentare per il commercio equo e solidale) cui aderiscono più di cento deputati e senatori di varie forze politiche.

#### *Gli impegni delle “Città equosolidali”*

Un'amministrazione cittadina, per poter acquisire il titolo di “Città equosolidale”, deve realizzare con successo almeno un’azione d’inserimento di prodotti del commercio equo all’interno delle sue attività legate alla ristorazione e deve aver attuato campagne d’informazione e sensibilizzazione dei cittadini. Il progetto è concordato con i promotori della campagna e dura almeno due anni. Il titolo di “Città equosolidale” rimane solo per la durata del progetto.

L’inserimento dei prodotti del commercio equo e solidale nelle attività legate al settore della ristorazione della città implica la loro integrazione nei distributori automatici di bevande o nelle mense oppure ancora in occasione dell’organizzazione di rinfreschi.

I prodotti che possono essere inseriti sono diversi e comprendono il caffè, il tè, i succhi di frutta, la cioccolata, lo zucchero, le bibite fredde, il riso, la frutta secca, le banane e gli ananas. Da notare che il caffè è ormai disponibile in diverse versioni, dalla forma in polvere, a quella in grani fino alle cialde con possibilità di utilizzo sia nei distributori automatici che nelle macchine per espresso.

La campagna d'informazione prevede la sensibilizzazione dei cittadini sull'importanza di consumare in modo responsabile.

Per raggiungere questo scopo è considerata necessaria la collaborazione con le organizzazioni del commercio equo e solidale attive sul territorio ed il coinvolgimento della società civile nelle sue diverse forme.

Un esempio di attività può essere la realizzazione dei fogli informativi da applicare nei punti di distribuzione dei prodotti equo-solidali (macchinette del caffè, mense, ecc.) che spieghino la scelta della Città ed informino sui principi di questo tipo di commercio. Molto importanti risultano anche l'organizzazione di momenti formativi per i dipendenti pubblici e la popolazione, il sostegno ad un progetto concreto di commercio equo, la pubblicazione di articoli e la realizzazione di laboratori all'interno delle scuole.

## 5.4. Il progetto del Canton Vaud

Manahem Barilier - Facility Manager del Canton Vaud

---

Il Canton Vaud ha realizzato un progetto riguardante l'integrazione dei criteri di sviluppo sostenibile all'interno di un bando di concorso riguardante **i servizi di pulizia**. Il progetto ha coinvolto il Servizio infrastrutture.

Con questo progetto l'amministrazione cantonale ha voluto integrare degli obiettivi ambientali all'interno del servizio di pulizie cercando di renderlo maggiormente rispettoso dell'ambiente. I quattro pilastri individuati per questo progetto sono:

- metodi in grado di far risparmiare sui prodotti di pulizia, procedendo ad esempio per via meccanica piuttosto che per via chimica (es. utilizzando materiali in microfibra);
- l'allungamento degli intervalli di tempo tra i servizi di pulizia, in funzione delle esigenze igieniche e delle necessità ordinarie (durata della vita dei materiali);
- prodotti ecologici appropriati (attenzione ai materiali), al posto giusto, in maniera mirata e dosati correttamente (controllando sistematicamente i livelli di consumo);
- un assortimento di prodotti ridotto e orientato alla pulitura ecologica.

Nell'allestimento del progetto si è tenuto conto del prospetto pubblicato dalla Comunità d'interesse Ecologia e Mercato (CIEM)<sup>39</sup> dal titolo « Un nettoyage des bâtiments économique et respectueux de l'environnement ». Inoltre esistono anche dei corsi pratici dispensati dalla Fondazione svizzera per la pratica ambientale (Pusch)<sup>40</sup>.

Il progetto ha portato ad avviare l'ottenimento di una certificazione di qualità ufficiale in ambito ambientale.

---

<sup>39</sup>La CIEM è un centro di competenza, sostenuto dalle amministrazioni federali, cantonali e comunali. Il suo obiettivo è migliorare il bilancio ambientale dei poteri pubblici e di sostenere le aziende che offrono prodotti e servizi ecologici. Informazioni sul sito internet <http://www.igoeb.ch>.

<sup>40</sup>Informazioni sul sito internet <http://www.environnement-pratique.ch/>

Dai promotori è infatti ritenuto importante dimostrare l'applicazione dei precetti ambientali e di gestione dei rischi nelle aziende di pulizie, dimostrando quindi di possedere delle certificazioni quali l'ISO 14001 o EcoEntreprise®<sup>41</sup>.

Il progetto si dimostra inoltre anche attento alle esigenze di carattere sociale considerando l'organizzazione e la gestione delle imprese di pulizia con riferimento alla loro responsabilità sociale (risorse umane, formazione continua, formazione degli apprendisti, formazione specifica sullo sviluppo sostenibile, pari opportunità, ricerca e sviluppo, sicurezza sul lavoro). Anche in ambito sociale è in corso di realizzazione una certificazione di qualità ufficiale.

### **Il progetto in breve: Esempio d'integrazione della componente ecologica in un bando di concorso in materia di servizi di pulizia**

Per ognuno dei tre aspetti dello sviluppo sostenibile, vengono poste una serie di domande alle imprese in gara necessarie per poter ottenere l'appalto legato alle pulizie degli stabili. Di seguito illustriamo brevemente, per ognuno dei tre settori, le richieste effettuate.

#### *Aspetti ambientali*

In concreto, l'azienda che partecipa al concorso deve presentare un concetto di pulitura ecologica adattato all'edificio soggetto al bando. Inoltre, essa deve impegnarsi ad impiegare, nella misura in cui il mercato lo consente, unicamente prodotti di pulizia che soddisfano i parametri ecologici<sup>42</sup>. L'azienda deve quindi indicare e dichiarare, nella sua offerta, i prodotti e le quantità degli stessi che essa intende utilizzare. In caso di aggiudicazione dell'appalto, l'azienda dovrà trasmettere annualmente una tabella riepilogativa contenente almeno l'indicazione dei prodotti e delle quantità utilizzate.

Un altro impegno a cui l'azienda deve sottostare è quello della gestione dei rifiuti. Essa deve effettuare l'eliminazione completa e differenziata degli stessi, conformemente alle direttive del mandante.

---

<sup>41</sup>La Certificazione EcoEntreprise® permette di attestare e valorizzare il livello di gestione della sostenibilità raggiunto dall'azienda. Informazioni sul sito Internet <http://ecoentreprise.ch/>

<sup>42</sup>L'esatto significato del termine "ecologico" ai fini del progetto vodese è quello elaborato dalla Comunità d'interesse ecologia e mercato (CIEM)

Inoltre, l'impresa deve impegnarsi a mettere a disposizione del suo personale il materiale adatto per effettuare la separazione dei rifiuti. Anche in questo caso, una volta ottenuta l'aggiudicazione, l'azienda dovrà trasmettere annualmente una tavola riepilogativa contenente almeno l'indicazione della quantità e del tipo dei differenti rifiuti trattati.

Concretamente, per valutare l'effettivo impegno della ditta in ambito ambientale, nel bando di concorso vengono espresse domande del tipo:

- L'azienda è certificata ISO 14001 o equivalente ?
- L'azienda possiede un certificato Ecoentreprise o equivalente ?

### *Aspetti sociali*

Analogamente a quanto previsto per gli aspetti ambientali, per verificare l'impegno dell'impresa in ambito sociale, alle aziende in gara vengono poste una serie di domande che toccano i parametri ritenuti importanti dal progetto quali:

- la formazione degli apprendisti;
- la possibilità di formazione continua per i collaboratori;
- la presenza di personale con più di 50 anni;
- la presenza di impiegati assunti in seguito a programmi di reinserimento professionale;
- l'impiego di collaboratori diversamente abili.

Inoltre esse devono dimostrare di rispettare le condizioni di lavoro, le disposizioni sulla protezione dei lavoratori e l'uguaglianza salariale tra donne e uomini.

Sono anche richiesti sia un attestato dell'associazione professionale interessata che certifica che l'azienda ha adempiuto ai suoi obblighi riguardanti il pagamento dei contributi VS/AI/APG/AC ed agli istituti sociali, LPP, ecc. derivanti dagli accordi collettivi di lavoro, sia un attestato della SUVA che dichiara che l'azienda è assicurata secondo le disposizioni della LAA e che si è fatta carico dei premi maturati.

In più, in questo progetto vengono effettuate alcune domande volte ad informarsi circa l'eventuale impegno dell'impresa nelle attività di promozione e sviluppo del suo settore professionale ed in eventuali attività senza scopo di lucro.

### *Aspetti economici*

In ambito economico, l'azienda deve sottostare ad alcune esigenze richieste dal mandante. Innanzi tutto, esse deve impegnarsi a trasmettere un piano di pulitura dettagliato (date e/o periodicità, orari, locali puliti, ecc.) in modo da informare gli utilizzatori del passaggio del personale delle pulizie.

Il documento verrà poi affisso seguendo determinate direttive decise dal mandante.

Inoltre, l'impresa vincitrice s'impegna ad effettuare controlli di qualità interni sulla base di un piano di controllo annuale; il rapporto conclusivo verrà fornito in seguito al mandante. Oltre ai controlli interni verranno effettuati, almeno una volta all'anno, controlli da parte del mandante.

In seguito ai controlli, le eventuali difformità constatate in rapporto alla qualità delle prestazioni pattuite, dovranno essere corrette nel più breve tempo possibile e le misure adottate dovranno essere comunicate per iscritto.

L'impresa dovrà tenere un taccuino contenente almeno le seguenti informazioni: interlocutori dell'azienda e del mandante, osservazioni dell'azienda e del mandante.

Naturalmente, per poter vincere il bando di concorso, l'azienda interessata deve trasmettere un'attestazione dell'amministrazione federale delle contribuzioni che certifichi che l'imprenditore ha adempiuto ai suoi obblighi fiscali e pagato la TAV per i periodi fino a quel momento scaduti oltre ad un'attestazione che certifichi l'adempimento degli obblighi quanto al pagamento dell'imposta alla fonte trattenuta sui salari del personale.

**Fig. 2. La valutazione di ciascun criterio appartenente agli aspetti ambientali, sociali, economici dell'offerta, è stata effettuata mediante una scala di valori compresa dallo 0 al 5 espressa secondo la schematizzazione sopra indicata <sup>43</sup>.**

<i>Nota</i>	<i>Notazione</i>
0	Nulla
1	Insufficiente
2	Parzialmente insufficiente
3	Sufficiente
4	Buono e vantaggioso
5	Molto interessante

Da notare che questo modo di procedere si presta ad essere ben applicato anche al settore privato, col vantaggio di poter determinare il peso dei diversi fattori in maniera indipendente dal diritto delle aggiudicazioni, poiché quest'ultimo si applica solamente al settore pubblico.

---

<sup>43</sup> La valutazione assegnata ad un criterio è attribuita sulla base di un'analisi globale dell'insieme dei documenti richiesti dal criterio.

## 5.5. L'esempio del cotone biologico

Il cotone, fibra tessile maggiormente impiegata nella realizzazioni di indumenti, è al centro del progetto portato avanti con successo dall'associazione Helvetas e dell'esperienza pilota realizzata dal comune di Zurigo che coniuga il dovere di responsabilità dell'ente pubblico di promuovere una politica di acquisti attenta agli aspetti sociali ed ambientali con l'esigenza di acquistare dei prodotti di qualità a prezzi contenuti.

Il cotone è il materiale più utilizzato nella produzione di indumenti, si stima infatti che quasi la metà di essi sia realizzata con questo materiale.

La pianta del cotone si coltiva in varie zone dell'America, dell'Africa, dell'Asia e in Australia. La sua coltivazione pone però diversi problemi non trascurabili quali l'eccessivo consumo d'acqua, e l'enorme impiego di pesticidi e fertilizzanti .

Per ottenere un chilo di cotone, infatti, si utilizzano ben 8'000 litri d'acqua, mentre la quantità di pesticidi impiegati in questa cultura si valuta attorno all'11% del consumo globale di questi prodotti a fronte di un 3% circa di superficie coltivata a livello mondiale.

Se ne deduce quindi l'ingente quantità di pesticidi impiegata per unità di superficie produttiva. Entità così elevate di pesticidi provocano danni rilevanti, infatti annualmente vengono registrati da 300'000 a 500'000 casi di avvelenamento e i morti sono decine di migliaia, molti dei quali sono bambini<sup>44</sup>.

### 5.5.1. Il progetto di Helvetas

Helvetas è un'associazione nata per migliorare le condizioni di vita delle popolazioni svantaggiate nei paesi del Sud del mondo grazie al suo impegno in quattro ambiti di lavoro quali la realizzazione di infrastrutture nelle aree rurali, la gestione sostenibile delle risorse naturali, l'impegno nella formazione e nella cultura e il sostegno alla società civile. Inoltre, Helvetas si impegna a sensibilizzare e informare la popolazione svizzera sulla realtà del Sud del mondo e a promuovere in Svizzera il commercio equo.

---

<sup>44</sup>Fonte Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)

In quest'ambito, l'associazione ha lanciato un progetto volto alla promozione del cotone biologico. Il cotone risulta essere infatti la principale fonte di valuta estera per molti paesi del Sud oltre che l'unico reddito per molte famiglie contadine. La coltivazione convenzionale del cotone presenta però molti effetti negativi quali il consumo eccessivo d'acqua ed un massiccio impiego di pesticidi.

Collegati alla coltivazione tradizionale si aggiungono poi ulteriori problemi quali ad esempio la dipendenza economica, dovuta all'acquisto e all'impiego dei pesticidi, dei produttori del Sud dalle multinazionali dell'agro-business che porta sovente all'indebitamento dei contadini.

Inoltre, le sovvenzioni alla produzione nei paesi produttori del Nord (soprattutto USA) determinano la caduta dei prezzi del cotone grezzo sul mercato mondiale con il risultato paradossale di rendere troppo caro il cotone africano. A questi problemi si aggiunge infine la fragilità della filiera tessile dovuta all'elevata dispersione geografica e alle delocalizzazioni.

È all'interno di questo contesto che Helvetas ha deciso di promuovere un metodo di produzione più sostenibile e d'offrire un prezzo più giusto ai produttori stimolando la creazione di una domanda di cotone biologico in Svizzera.

Sono molte le attività e gli obiettivi che Helvetas si è posta nei paesi produttori. Tra questi risultano il rafforzamento delle capacità dei partner locali, la formazione e la divulgazione sul tema dell'agricoltura biologica, il sostegno alla ricerca applicata, la creazione di un sistema di controllo atto a raggiungere le norme di certificazione e quindi lo sviluppo di una produzione certificata, e la facilitazione dei contatti tra produttori e venditori.

In Svizzera invece, le attività avviate riguardano la diffusione delle informazioni al pubblico, la creazione di sinergie con altre iniziative a livello nazionale e internazionale nonché la promozione del mercato per questo tipo di prodotti.

Il progetto riguarda la valorizzazione di tutta la filiera del prodotto.

I vantaggi portati da iniziative come questa sono molteplici e riguardano sia i produttori, sia l'industria tessile che i consumatori.

I contadini del Sud del mondo, infatti, ottengono molteplici vantaggi quali, innanzitutto, un premio per la coltivazione biologica e la garanzia d'acquisto del prodotto, grazie al commercio equo che consente loro di aumentare le loro entrate del 30-40%<sup>45</sup>, nonché una maggiore protezione delle risorse idriche e della fertilità del suolo, grazie alla rinuncia all'impiego di fertilizzanti chimici e sintetici, una maggiore diversificazione delle colture e migliori condizioni di salute grazie all'eliminazione dell'uso dei pesticidi.

L'industria tessile trae vantaggio dal miglioramento dell'immagine dell'azienda, dall'adozione di misure volte alla trasparenza e dando risposte concrete a nuove esigenze poste da consumatori sempre più attenti alla qualità sociale del prodotto.

Il consumatore ha la possibilità di concretizzare le proprie scelte etiche acquistando prodotti di qualità.

### **5.5.2. L'esperienza della città di Zurigo**

L'amministrazione comunale della città di Zurigo è suddivisa in 9 dipartimenti, impiega 23'000 dipendenti ed ha un fatturato di 7 miliardi di franchi (circa un miliardo per gli acquisti pubblici di beni e servizi).

La città ha avviato, per il periodo 2003-2007, un progetto denominato "Zurigo acquista bene e a prezzi convenienti" ("Zürich kauft gut und günstig ein") che comprende un sottoprogetto che riguarda le divise di servizio. L'obiettivo è porre l'accento su quegli acquisti definiti "buoni" e cioè su quei beni e servizi che hanno caratteristiche ecologiche e sociali.

A Zurigo sono 10 i servizi comunali di differenti aziende (Azienda trasporti pubblici VBZ, personale di cura, ecc.) che acquistano divise ed il loro ammontare si aggira sui 200 capi all'anno, la percentuale di divise standard acquistate è quindi molto piccola.

---

<sup>45</sup> Fonte: Studio dell'Istituto di ricerca agricoltura biologica FiBL

Il sottoprogetto ha riguardato le camicie utilizzate dalla polizia comunale di Zurigo. I responsabili degli acquisti sono stati motivati dai vantaggi offerti dal cotone biologico, da informazioni ottenute grazie ad Helvetas, e dalla fattibilità del suo impiego dovuto alla garanzia qualità/prezzo.

Il progetto ha preso avvio, a fine 2005, con un seminario realizzato da Helvetas che ha illustrato la filiera del cotone e presentato problemi e vantaggi del progetto legato al cotone biologico. Le esigenze dell'ente pubblico riguardavano la qualità del tessuto che doveva essere uguale o superiore rispetto al materiale utilizzato precedentemente e la garanzia di una lavorazione rispettosa dell'ambiente.

Per la realizzazione del progetto sono stati prodotti 1'000 metri di tessuto durante il mese di gennaio 2006 che sono serviti per confezionare 700 camicie a maniche corte e lunghe (aprile 2006).

Successivamente queste sono state fornite a 50 funzionari della polizia comunale e a 20 del corpo di protezione e salvataggio. Ad ogni funzionario sono state fornite 10 camicie, 7 a manica corta e 3 a manica lunga. Il test ha riguardato non solo la qualità del tessuto nell'indossarlo, ma anche la resistenza al lavaggio. I 50 funzionari di polizia hanno testato gli indumenti lavandoli nella propria lavatrice di casa, mentre i dipendenti del corpo di protezione e salvataggio hanno lavato i capi in lavanderia.

Il periodo di prova è durato 8 mesi da maggio a dicembre 2006. Le persone hanno dovuto compilare anche un questionario sulla qualità delle camicie.

## 5.6. Progetti europei

L'ICLEI- Local Governments for Sustainability<sup>46</sup> è nata nel 1990 ed è un'associazione internazionale di autorità nazionali e locali che hanno deciso di impegnarsi attivamente per uno sviluppo sostenibile. Fanno parte dell'ICLEI più di 550 città, paesi e regioni.

L'ICLEI ha lanciato diversi progetti, fra i quali ne ricordiamo due che riguardano anche il tema degli acquisti sostenibili: il progetto SIPTRAM ed il progetto Procura+.

### *Il Progetto SIPTRAM*

Dal 2003 al 2005, l'ICLEI, in collaborazione con Verkehrsclub Deutschland (un'organizzazione non governativa tedesca) e la Federazione Europea per i Trasporti e l'Ambiente, ha lanciato un progetto per incoraggiare a migliorare gli standard ambientali e sociali del trasporto pubblico urbano all'interno delle città europea utilizzando lo strumento delle gare d'appalto.

Il progetto dal nome SIPTRAM (Sustainability in the Urban Public Transport Market) ha permesso la realizzazione di diverse attività, con il coinvolgimento dei vari gruppi d'interesse, che si ponevano come obiettivo quello di favorire lo scambio e la diffusione di buone pratiche nel settore degli appalti legato al trasporto pubblico.

Per raggiungere gli obiettivi posti nel progetto, è stata realizzata una pubblicazione contenente delle linee guida dal titolo "*Better Public transport for Europe through Competitive Tendering – A Good Practice Guide*" Nella guida è possibile rinvenire differenti esempi di buone pratiche e casi studio di vari paesi europei quali Svezia, Finlandia, Francia e Germania.

### *Il Progetto Procura+*

Nel 2003, ha preso avvio anche il Progetto denominato Procura+. La campagna è stata lanciata nel corso della Conferenza Ecoprocura 2003, svoltasi a Goteborg.

La campagna ha lo scopo di sensibilizzare e coinvolgere gli enti locali ad impegnarsi a considerare i criteri ecologici nell'acquisto di beni.

---

<sup>46</sup>Cfr. [www.iclei.org](http://www.iclei.org)

Il progetto si è concentrato sulla sensibilizzazione di sei gruppi di prodotti elaborando dei criteri di preferibilità per: elettricità da fonti rinnovabili, apparecchi IT e computer per ufficio e risparmio energetico, alimenti biologici per mense, ospedali e catering, edifici conformi ai più alti standard d'efficienza per il riscaldamento ed il raffreddamento, servizi di pulizia ecocompatibili e mezzi di trasporto pubblici a basse emissioni inquinanti. Anche per questa campagna è stato elaborato un manuale ed è disponibile un sito internet<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Sito della Campagna Procura+: <http://www.iclei-europe.org/index.php?id=4594>

# 6. La normativa sugli Acquisti pubblici sostenibili

Rosario Mastrosimone – Associazione Abitat

---

## 6.1. Introduzione

Tante opportunità ed un'infinita varietà di buone pratiche cui ispirarsi, criteri ambientali e sociali orientati verso uno sviluppo economico durevole, teorie e tesi astratte che richiedono una traduzione pratica il più possibile semplice ed immediata.

È la sfida dell'integrazione dei criteri di sostenibilità nelle politiche di appalto pubblico, integrazione che implica la comprensione di cosa si può fare nel quadro normativo di riferimento, e di come farlo.

L'aspetto normativo è sempre il più insidioso, e, a seconda del tipo di commessa, l'integrazione dei criteri può risultare molto facile, di media difficoltà o irta di ostacoli.

## **6.2. Appalti pubblici: le basi giuridiche con particolare considerazione del criterio della sostenibilità**

*Dalle regole internazionali alla normativa svizzera ed intercantionale*

Avvocato Dr. George Ganz, Studio legale Dr. Ganz, Zurigo

---

### **6.2.1. Il sistema giuridico degli appalti pubblici**

Il sistema giuridico degli appalti pubblici è un sistema a più strati. Esistono in merito trattati internazionali di notevole portata. In prima linea vanno citati l'Accordo GATT / OMC, nonché gli Accordi bilaterali con l'Unione Europea. Questi trattati internazionali sono strettamente correlati: gli Accordi bilaterali con l'Unione Europea recepiscono le disposizioni dell'Accordo GATT / OMC ma, allo stesso tempo, prevedono un campo di applicazione più esteso. Vi sottostanno infatti anche i Comuni e le ferrovie, e questi non sono che due esempi importanti.

La Confederazione e i Cantoni provvedono alla trasposizione dei trattati internazionali sugli appalti pubblici nelle loro legislazioni in modo autonomo. Vige il cosiddetto sistema duale. Ciò significa che, per i propri acquisti, sia la Confederazione sia i Cantoni regolano in modo individuale le proprie relazioni internazionali. In linea di massima si può pertanto affermare che vigono due sistemi giuridici paralleli. Questi sistemi giuridici sono per la maggior parte armonizzati.

Come gli altri Cantoni, il Canton Ticino ha aderito al Concordato intercantionale sugli appalti pubblici. Le disposizioni di esecuzione sono di competenza dei Cantoni. Tuttavia, per la stesura di tali disposizioni è stato elaborato un modello, le cosiddette Direttive di aggiudicazione. La maggior parte delle disposizioni di esecuzione dei Cantoni si rifanno a queste Direttive. Va inoltre rilevato che già il Concordato intercantionale ha proceduto ad un'armonizzazione dei principi più significativi.

Spesso si dimentica che dalla promulgazione del Concordato intercantionale, i Comuni non hanno più nessuna competenza legislativa in materia. I Comuni sottostanno infatti al diritto cantonale. Regolamenti comunali sono formalmente ammissibili, ma a condizione che non siano in contrasto con il diritto cantonale e intercantionale. In particolare, non devono tradursi in una limitazione dell'apertura del mercato. I Comuni svolgono quindi i loro acquisti in conformità alle disposizioni del diritto cantonale.

## 6.2.2. Obiettivi e compiti

Agli appalti pubblici si chiede oggi di soddisfare tutta una serie di esigenze. Per citare solo qualche esempio, allo Stato si chiede di servirsi degli appalti pubblici per promuovere la formazione e l'apprendistato, appoggiare la tutela dell'ambiente e attuare una politica regionale.

Tradizionalmente gli obiettivi principali del diritto degli appalti pubblici sono:

- promuovere un'efficace concorrenza tra gli offerenti, vale a dire “più concorrenza” e consentire un impiego parsimonioso delle risorse finanziarie pubbliche;
- garantire la parità di trattamento tra tutti gli offerenti, un altro rimando al concetto della concorrenza;
- assicurare la trasparenza della procedura di aggiudicazione;
- garantire la protezione giuridica;

In altri termini, si deve impedire il protezionismo locale.

Il nuovo diritto degli appalti pubblici è pertanto uno strumento di politica economica per la promozione dei concetti della liberalizzazione internazionale e intercantonale.

In caso di commesse di grande entità si deve quindi consentire di presentare un'offerta anche a imprese straniere e queste ultime non devono essere discriminate.

Per le commesse di piccola e media entità, il Canton Ticino deve ad esempio trattare offerte provenienti da Ginevra, Basilea o dai Grigioni nello stesso modo in cui tratta quelle provenienti da imprese ticinesi. Questo è il concetto di base del cosiddetto principio di Cassis de Dijon. Questo principio è espressamente sancito dall'articolo 1 della legge sul mercato interno, che afferma:

*“ogni persona con domicilio o sede in Svizzera ha accesso libero e non discriminato al mercato al fine di esercitare su tutto il territorio della Confederazione un'attività lucrativa”*

### 6.2.3. Sostenibilità ed ecologia

Appaltare in modo sostenibile significa appaltare in modo:

- economico;
- ecologico;
- socialmente responsabile.

sempre osservando le prescrizioni superiori del diritto degli appalti pubblici.

#### **Nel settore degli appalti, possono convivere concorrenza e sostenibilità o si escludono a vicenda?**

Prima di tutto va ricordato che per economicità, o efficienza economica, non si intende semplicemente il „minor prezzo“. In realtà si dovrebbe parlare di prezzo più vantaggioso.

L'offerta economicamente più vantaggiosa è l'offerta che offre il miglior rapporto fra prezzo e prestazione. Spesso si giudica invece esclusivamente il prezzo effettivo pagato al completamento del contratto. Per motivi di preventivo, limitato sempre a un solo anno, questo prezzo dev'essere possibilmente basso, indipendentemente dall'entità di eventuali spese successive. Se invece si valuta il rapporto fra prezzo e prestazioni nella sua globalità e se si tiene conto dei costi nell'arco dell'intero ciclo di vita, il risultato è ben diverso.

Le caratteristiche che determinano i costi durante l'intero ciclo di vita sono qualità, durabilità, costi di gestione e di manutenzione, consumo energetico, costi di smaltimento / smantellamento di prodotti per rapporto al prezzo da pagare. Inoltre si devono considerare i costi aggiuntivi diretti e indiretti, come le possibili spese successive e complementari, la compatibilità con altre apparecchiature già esistenti o ancora da acquistare. La valutazione non deve pertanto essere solo incentrata sul momento dell'acquisto, ma deve tener conto delle conseguenze sull'arco di diversi anni, ad esempio il periodo di ammortamento, o meglio ancora l'intera durata di vita utile prevista. Questi criteri bisogna comunicarli.

Per gli acquisti sostenibili, nei documenti di gara non basta menzionare il criterio di aggiudicazione “prezzo“, ma si dovrebbe scrivere ad esempio “rapporto fra prezzo e prestazione“ e indicare le relative specifiche.

La legge ammette espressamente questo modo di procedere. Il paragrafo 32 delle Direttive di aggiudicazione afferma infatti che la commessa va aggiudicata all'offerta economicamente più vantaggiosa. E il capoverso 1, oltre ai criteri già menzionati in precedenza, cita espressamente la sostenibilità.

Solo per i beni ampiamente standardizzati l'aggiudicazione della commessa può avvenire esclusivamente secondo il criterio del minor prezzo. In questi casi la sostenibilità svolge un ruolo secondario.

Per quanto concerne la presa in considerazione dell'impatto ambientale, l'oggetto dell'acquisto deve soddisfare criteri più o meno analoghi a quelli menzionati in precedenza. Si possono descrivere con i concetti di “impatto ambientale possibilmente esiguo“ e “consumo possibilmente basso di risorse“. In questo contesto si può far riferimento alla prassi consolidata dei tribunali nazionali e internazionali, che attesta l'applicabilità di criteri ecologici nell'ambito degli appalti pubblici. L'inclusione di fattori che non sono di natura prettamente economica è ammessa.

L'ammissibilità di criteri di tutela ambientale è oggi incontestata. L'Unione Europea va anche oltre e recentemente ha incitato gli Stati membri a ricorrere più spesso ad appalti pubblici ecologici.

Naturalmente, come è il caso anche negli altri settori, i fattori ecologici e l'impatto sull'ambiente vanno valutati in modo oggettivo e in rapporto adeguato agli altri criteri. I percorsi di trasporto e di accesso possono svolgere un certo ruolo quando l'oggetto in questione richiede il trasporto di molta merce e di molte persone su grandi distanze. L'emissione di sostanze inquinanti è ad esempio un fattore rilevante nel caso di camion destinati alla raccolta dei rifiuti con soste e partenze continue, ma non è rilevante per una commessa che non comporta praticamente nessun utilizzo di autocarri.

Ma attenzione: questo non significa che si possa usare il criterio del trasporto come fattore di riduzione sommario e generalizzato, perché questo comporterebbe una discriminazione degli offerenti extracantionali o extracomunali a favore degli offerenti indigeni.

La tematica degli appalti socialmente responsabili è oggetto di ampi dibattiti anche a livello internazionale. È generalmente riconosciuto che si può pretendere l'osservanza delle disposizioni pertinenti in materia di condizioni di lavoro e di protezione dei lavoratori. Ciò significa che nei settori in cui vigono contratti collettivi di lavoro, si può inserire la loro osservanza fra le condizioni per l'aggiudicazione della commessa.

Pretendere invece che un'impresa aderisca a un partner sociale (ad esempio l'unione patronale) o a un contratto collettivo, è chiaramente eccessivo, poiché non si tratterebbe più di una valutazione oggettiva.

Se un'impresa non assoggettata a un contratto collettivo può dimostrare che si attiene alle disposizioni del contratto collettivo pertinente, non si può escluderla dall'aggiudicazione della commessa.

La sua osservanza delle disposizioni è infatti garanzia sufficiente per conseguire l'obiettivo di evitare ogni forma di dumping salariale. Un altro criterio perfettamente ammissibile è la parità salariale fra uomo e donna.

Ci si chiede spesso come si può verificare il rispetto di questo tipo di disposizioni, soprattutto quando si tratta di consegne di merci prodotte all'estero. Una possibilità è la richiesta di un'autodichiarazione.

D'altro canto, non si può essere tacciati di diffamazione se si avanzano dubbi sull'affidabilità di questo tipo di dichiarazioni, soprattutto quando si tratta di beni o servizi provenienti da paesi lontani.

Tuttavia, oggi esistono strumenti di controllo che vengono applicati in collaborazione con grandi aziende attive a livello internazionale. Già solo la consapevolezza che vengono effettuati controlli dovrebbe sortire effetti positivi. Se c'è la volontà di adottare una politica di acquisti sostenibile, vale la pena accollarsi questo onere di lavoro supplementare.

La legge federale sui lavoratori distaccati in Svizzera (legge federale concernente condizioni lavorative e salariali minime per lavoratori distaccati in Svizzera e misure collaterali, in vigore dal 1° giugno 2003) stabilisce infatti che i datori di lavoro esteri che distaccano in Svizzera dei lavoratori, devono garantire loro determinate condizioni lavorative e salariali vigenti in Svizzera.

La legislazione ammette quindi il criterio della sostenibilità negli appalti pubblici, ma questa possibilità è purtroppo poco sfruttata perché comporta un onere di lavoro supplementare.

La preparazione dei documenti di gara è più complessa. Il bando deve sempre essere inequivocabile e perfettamente comprensibile, e deve precisare le specifiche tecniche richieste.

Il criterio della sostenibilità è una specifica tecnica, ma una sua menzione generica non basta. Ci vuole una descrizione chiara e precisa delle esigenze che deve soddisfare l'acquisto.

Menzionare come requisito che il prodotto da fornire sia contrassegnato con un marchio particolare è possibile, ma solo se non esiste un'altra soluzione per definire in modo preciso il criterio richiesto.

In tal caso sui documenti di gara deve figurare l'espressione "o equivalente". Il desiderio o l'esigenza di un acquisto sostenibile può richiedere una descrizione più dettagliata. Quanto più dettagliata, va valutato caso per caso. Per fare un esempio, un'indicazione generica come "misure progettuali a tutela dell'ambiente e del territorio circostante in generale" non è sufficiente. Confrontato con una descrizione di questo tipo, un tribunale l'ha giudicata "non vincolante e relativamente ovvia". Il tribunale in questione ha constatato: "Se si vogliono includere nella valutazione aspetti di questo tipo si devono fornire indicazioni concrete sugli elementi rilevanti, di modo che sia possibile procedere a un confronto oggettivo."

L'importante è che si eviti di dar luogo a qualsiasi accusa di protezionismo e di violazione del principio della trasparenza.

D'altro canto, questo lavoro preparatorio per il committente è comunque utile, perché in fase di aggiudicazione, o meglio di non-aggiudicazione (quando si comunica che "l'offerta presentata non può essere considerata") vige sempre l'obbligo di motivazione. Di conseguenza, se saranno già stati valutati i motivi a favore e quelli contrari, in seguito risulterà più facile fornire una motivazione valida. In altri termini, il lavoro investito nella preparazione è "un onere riciclabile".

L'inclusione del criterio della sostenibilità negli appalti pubblici richiede un lavoro di preparazione e controlli accurati.

Il committente gode di un ampio margine di apprezzamento, che deve sfruttare, ma di cui non deve abusare.

I requisiti devono essere stabiliti in modo tale da offrire alla maggior parte degli interessati la possibilità di inoltrare un'offerta. Si può richiedere un maggior onere di lavoro, ma non si può chiedere l'impossibile.

Non si possono menzionare criteri ecologici in modo tale che un solo prodotto, e quindi una sola impresa, venga in considerazione. Si devono valutare tutti gli interessi coinvolti.

Ma sarebbe altrettanto sbagliato rinunciare al criterio della sostenibilità per questi motivi. Al contrario, bisogna sfruttare le possibilità esistenti. Naturalmente è anche indispensabile, e auspicabile, una volontà politica a tutti i livelli statali. Solo così si potrà giungere a un'applicazione del criterio della sostenibilità su vasta scala.

#### **6.2.4. Questioni specifiche**

##### *Formazione e apprendistato*

Spesso si afferma che la formazione, in particolare quella degli apprendisti, è una misura di sostenibilità. Nelle loro direttive di applicazione, alcuni Cantoni hanno anche incluso la formazione di apprendisti fra i criteri di aggiudicazione. Il paragrafo 31 dell'ordinanza sugli appalti pubblici del Canton Zurigo stabilisce ad esempio che: “la commessa è aggiudicata all'offerente che presenta l'offerta economicamente più vantaggiosa. La valutazione tiene conto del rapporto fra prezzo e prestazione. Oltre al prezzo si possono segnatamente considerare i criteri come la formazione di apprendisti.”

Dalla giurisprudenza vigente, in particolare del Tribunale federale e del Tribunale amministrativo di Zurigo, si può dedurre che, nell'ambito del campo di applicazione del Concordato intercantonale, sia possibile considerare in forma sussidiaria anche il criterio della formazione di apprendisti.

Il disposto dell'articolo 13 lettera f del Concordato intercantonale, secondo il quale la commessa è aggiudicata all'offerente che ha presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa, rimane tuttavia prevalente e il criterio della formazione di apprendisti può contribuire alla valutazione complessiva unicamente con una ponderazione di rango inferiore.

La ponderazione del criterio della formazione di apprendisti non può superare il 10% del valore di ponderazione complessivo di tutti i criteri. La ponderazione del criterio della formazione di apprendisti non può inoltre poggiare sul numero assoluto di apprendisti di un'azienda, ma deve poggiare sul rapporto tra il numero di apprendisti e il numero totale di dipendenti. In caso contrario, le grandi aziende risulterebbero avvantaggiate.

In questo contesto va ricordato che il criterio della formazione di apprendisti non deve discriminare offerenti esteri e, in particolare, che non può essere applicato a offerenti provenienti da Stati firmatari dell'Accordo GATT / OMC sugli appalti pubblici che non hanno un sistema di formazione di apprendisti paragonabile a quello svizzero.

### *Concorrenza tramite concorsi*

Succede spesso che un committente voglia realizzare una determinata opera, ma non abbia ancora le idee chiare sulle possibilità esistenti in termini di progettazione o realizzazione del progetto in questione.

Inoltre i committenti devono spesso tener conto di condizioni quadro di natura diversa (per esempio giuridica, politica o oggettiva) che rendono più complessa la ricerca della soluzione ottimale.

In questo caso, la procedura illustrata in precedenza è inadeguata.

Le procedure definite sono unicamente applicabili quando il tipo di commessa è chiaramente definito. I concorsi di progettazione e i concorsi per prestazioni globali (concorsi di studio e realizzazione) offrono ai committenti la possibilità di procurarsi, in un regime di concorrenza, una visione d'insieme delle soluzioni possibili e, allo stesso tempo, di selezionare un offerente. Nell'ambito di un concorso è anche più facile attribuire il giusto peso a criteri come la qualità, l'estetica, la funzionalità e via di seguito.

L'Accordo GATT / OMC stabilisce che i concorsi di progettazione sono possibili. Il trattato internazionale menziona quindi solo gli appalti di progettazione, e non i concorsi per prestazioni globali. Tuttavia va rilevato che vigono anche qui le stesse disposizioni. Ma l'elemento più significativo è il fatto che al vincitore di un tale concorso di appalto si può aggiudicare la commessa per incarico diretto. Fin dall'inizio si è pertanto più liberi nel descrivere i requisiti.

Se si può procedere a una valutazione globale, si ha un margine di apprezzamento molto più ampio che se si devono definire fin dall'inizio i criteri di aggiudicazione in ordine della loro importanza e del loro grado di ponderazione.

La legislazione federale, in particolare l'ordinanza sugli acquisti pubblici, contempla numerose disposizioni sui concorsi di progettazione e per prestazioni globali, ma non li disciplina in modo conclusivo. In particolare, prevede diversi tipi di concorso, come il concorso di idee, il concorso di progetto in senso stretto e il concorso per prestazioni globali. Anche questi concorsi vanno indetti tramite procedura libera o selettiva. Se non si raggiungono i valori soglia si può ricorrere a una procedura a invito.

Il Concordato intercantonale sugli appalti pubblici si limita a fissare un principio.

Nell'articolo 12 capoverso 3 stabilisce infatti quanto segue:

*“chi organizza un concorso di progettazione o per prestazioni globali, stabilisce la procedura caso per caso conformemente ai principi del presente concordato. Al riguardo, il committente può rinviare in tutto o in parte alle disposizioni pertinenti di associazioni specializzate, sempre che simili disposizioni non siano contrarie ai principi del presente concordato.”*

Vengono ad esempio in considerazione il Regolamento dei concorsi d'architettura e d'ingegneria SIA 142, nonché le direttive e raccomandazioni in materia dell'Associazione svizzera delle imprese generali. Alcuni Cantoni prevedono anche la possibilità di recepire le norme federali.

Ma anche nei concorsi si deve tener conto delle circostanze formali. Non ci deve essere protezionismo e la giuria non deve essere parziale o prevenuta. Una procedura “mediana“ è il cosiddetto bando di concorso funzionale. In poche parole, nel bando si definisce “solo“ lo scopo dell'oggetto dell'acquisto. Questo tipo di procedura facilita l'inserimento di criteri di sostenibilità.

### **6.2.5. Protezione giuridica**

Una modifica fondamentale è stata l'introduzione di una protezione giuridica, vale a dire la possibilità di ricorrere a un tribunale.

Il diritto di ricorso è molto importante. L'offerente in questione ha facoltà di ricorso a un'istanza indipendente. Questo diritto viene spesso considerato un ostacolo. In realtà, i tribunali tutelano la libertà di apprezzamento finché non si eccede il margine riconosciuto.

Questa libertà di apprezzamento va sfruttata.

## 2.3. Il diritto dei mercati pubblici nel Canton Ticino

*Sostenibilità e commesse pubbliche nel contesto normativo cantonale*<sup>48</sup>

Rosario Mastro Simone – Associazione Abitat

---

### 6.3.1. Premesse

Il sistema giuridico degli appalti pubblici è strutturato in conformità al carattere federale dell'organizzazione confederale e si uniforma alle norme internazionali. Accanto alle regole internazionali e federali, occorre tener conto delle disposizioni generali esistenti a livello cantonale, eventualmente comunale, nonché delle disposizioni specifiche di settore.

Il quadro normativo che caratterizza ogni singolo acquisto pubblico muta, anche significativamente, a seconda della tipologia dell'oggetto e del suo valore. Formalmente, il contesto giuridico è quindi relativamente complesso, ma a livello sostanziale i principi che reggono l'intero sistema sono essenzialmente tre: trasparenza, non discriminazione ed aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per determinare la normativa applicabile ed il tipo di procedura eventualmente richiesta dalle leggi per una certa commessa, sono determinanti il valore della commessa e l'identità del committente.

In questo capitolo offriremo una carrellata sulla normativa applicabile nel Cantone e sulla loro applicazione, partendo dai riferimenti allo sviluppo sostenibile contenuti nella Costituzione cantonale fino ad arrivare alle più specifiche disposizioni concernenti le commesse pubbliche.

---

<sup>48</sup> Col contributo dell'Avv. Monica Della Monica, autrice della relazione sul tema, in occasione del seminario del 30.03.2006.

### **6.3.2. Lo sviluppo sostenibile nella legislazione cantonale**

Un primo riferimento allo sviluppo sostenibile si ritrova nel preambolo della Costituzione cantonale, laddove si premette che questa è adottata dal popolo ticinese, *cosciente che la responsabilità nei confronti delle generazioni future comporta un'attività umana sostenibile nei confronti della natura ed un uso della conoscenza umana rispettoso dell'uomo e dell'universo.*

L'inserimento di riferimenti allo sviluppo sostenibile nelle costituzioni e nei documenti d'indirizzo, in Ticino come altrove, è ormai divenuto prassi consolidata, tanto che anche a livello locale un numero crescente di regolamenti comunali contengono riferimenti di questo tipo.

Per contro, ben più tortuosa sembra la strada allorquando si tratta di tradurre i principi di sostenibilità in disposizioni normative settoriali ed immediatamente vincolanti.

Il rilievo strategico dello sviluppo sostenibile era poi ribadito nella *strategia sviluppo sostenibile 2002* del Consiglio di Stato che qualificava *la definizione di una strategia di sviluppo sostenibile come un presupposto irrinunciabile a garanzia di uno sviluppo economico e competitivo nel medio e lungo termine.*

#### **6.3.2.1. Il Rapporto sugli Indirizzi**

Il Rapporto sugli indirizzi si configura come un documento di carattere essenzialmente politico. Esso esprime le scelte fondamentali del Cantone sugli indirizzi di sviluppo socio-economico, di politica finanziaria e di organizzazione del territorio e serve al Consiglio di Stato per elaborare le politiche settoriali dei dipartimenti ed il piano direttore cantonale.

Allo sviluppo sostenibile il Rapporto sugli indirizzi ha dedicato ampio spazio: il Consiglio di Stato vi ha delineato una propria visione dello sviluppo sostenibile ed una serie di linee d'azione da seguire nel medio-lungo periodo.

Il Rapporto si concentra su responsabilità ecologica, capacità economica e solidarietà sociale, ne riconosce la reciproca interdipendenza, affronta la questione intergenerazionale e si propone un percorso che sappia conciliare le esigenze della sostenibilità e della competitività abbracciando quel concetto di sviluppo competitivo e sostenibile già coniato dall'Unione Europea.

Quanto alla responsabilità ecologica, il Consiglio di Stato si impegna a operare in modo da conservare gli spazi naturali e la varietà della specie, mantenere e privilegiare il consumo di risorse rinnovabili, ridurre l'inquinamento dell'ambiente naturale e gli effetti delle catastrofi ambientali.

Quanto alla capacità economica, esso mira a mantenere e incrementare i redditi e l'occupazione compatibilmente con le esigenze sociali e territoriali, conservare e incrementare qualitativamente il capitale produttivo basato sulle risorse sociali e umane, migliorare la competitività e la capacità innovativa dell'economia, lasciar agire i meccanismi di mercato e favorire una gestione da parte dell'ente pubblico che non avvenga a scapito delle future generazioni (debiti, degrado del patrimonio, ecc).

Quanto alla solidarietà sociale, il Consiglio di Stato si pone l'obiettivo di tutelare e promuovere in senso globale la salute e la sicurezza dell'uomo, garantire la formazione, lo sviluppo, la piena espressione e l'identità del singolo, promuovere la cultura nonché la conservazione e lo sviluppo dei valori e delle risorse sociali, garantire eguali diritti e la certezza del diritto e promuovere la solidarietà all'interno e tra le generazioni nonché globalmente.

### **6.3.3. La commessa pubblica: nozione**

La commessa pubblica può riguardare l'esecuzione di lavori edili (la preparazione dei terreni, l'allestimento di cantieri, la costruzione, ampliamenti o trasformazioni), forniture (acquisto di beni, locazione, leasing) e prestazioni di servizio.

L'allestimento di un bando di concorso implica la definizione delle necessità e la pianificazione degli obiettivi della commessa, la determinazione delle prestazioni richieste, la definizione dei criteri di idoneità e di aggiudicazione.

I criteri di idoneità determinano la cerchia dei concorrenti che possono partecipare al bando, mentre i criteri di aggiudicazione servono per stabilire, tra le offerte dei concorrenti ammessi, quale sia quella più vantaggiosa.

La Legge Cantonale sulle Commesse pubbliche ed il Concordato intercantonale, con le relative direttive applicative, contengono un catalogo di tipi di criteri, non esaustivo.

Tra i criteri di idoneità sono citati fattori economici, finanziari, organizzativi, tecnici, mentre tra i criteri di aggiudicazione troviamo prezzo, costi di servizio, tempistica, valore tecnico, qualità, estetica, economicità e compatibilità ambientale.

#### **6.3.4. Determinazione della normativa e della procedura applicabili**

Cantoni, Comuni, enti pubblici possono effettuare i loro acquisti attraverso diversi tipi di procedura, nell'ordine, dalla più semplice alla più complessa: incarico diretto, procedura ad invito, procedura libera / selettiva.

Le commesse di entità esigua possono essere aggiudicate con incarico diretto, mentre per quelle di maggiore entità di regola è obbligatoria la procedura di gara pubblica, nazionale o internazionale.

Maggiore è l'entità della commessa, più stringente è la normativa applicabile. Alla base dell'obbligatorietà del ricorso alla gara pubblica per le commesse di grande entità c'è l'idea, generalmente condivisa, che la gara pubblica, favorendo la concorrenza tra più aziende, consenta di conseguire un miglior rapporto qualità / prezzo e concorra al miglioramento della trasparenza delle politiche d'acquisto pubbliche.

Nella procedura ad incarico diretto, il committente può aggiudicare una commessa direttamente ad un offerente senza bando di gara (articolo 12 della Legge cantonale sulle commesse pubbliche –LCPubb).

Nella procedura ad invito il committente decide quali offerenti vuole invitare direttamente, senza pubblicazione del bando di gara, a presentare un'offerta entro un termine adeguato (articolo 10 LCPubb).

Nella procedura libera il committente mette pubblicamente a concorso la commessa prevista. Tutti i candidati possono presentare un'offerta (articolo 8 LCPubb).

Nella procedura selettiva il committente mette pubblicamente a concorso la commessa prevista. Tutti i candidati possono presentare una domanda di partecipazione.

Il committente determina, in base ai criteri di idoneità fissati dalla legge o dai documenti di gara, i candidati che possono presentare un'offerta. Egli può limitare il numero degli offerenti da invitare se lo richiede l'esecuzione razionale della procedura di aggiudicazione (articolo 9 LCPubb).

**Fig. 3. Tabella illustrativa dei valori soglia e procedure per le gare d'appalto internazionali<sup>49</sup>.**

<b>Committenti: Cantoni, Comuni</b>			
Tipo di procedura	<b>Forniture</b>	<b>Prestazioni di servizio</b>	<b>Commesse edili</b>
	Valore commessa	Valore commessa	Valore commessa
Procedura libera / selettiva	Da 383'000 CHF	Da 383'000 CHF	Da 9'575'000 CHF
<b>Committenti: Aziende pubbliche e private nei settori acqua, energia, trasporti</b>			
Tipo di procedura	<b>Forniture</b>	<b>Prestazioni di servizio</b>	<b>Commesse edili</b>
	Valore commessa	Valore commessa	Valore commessa
Procedura libera / selettiva	Da 766'000 CHF	Da 766'000 CHF	Da 9'575'000 CHF

**Fig. 4. Tabella illustrativa dei valori soglia e procedure per le gare d'appalto con avviso di gara solo in Svizzera.**

Tipo di procedura	Forniture	Prestazioni di servizio	Lavori di costruzione	
			Edilizia secondaria	Edilizia primaria
	Valore commessa	Valore commessa	Valore commessa	
Incarico diretto	Inferiore a 100'000 CHF	Inferiore a 150'000 CHF	Inferiore a 150'000 CHF	Inferiore a 300'000 CHF
Procedura a invito	Inferiore a 250'000 CHF	Inferiore a 250'000 CHF	Inferiore a 250'000 CHF	Inferiore a 500'000 CHF
Procedura libera / selettiva	Da 250'000 CHF	Da 250'000 CHF	Da 250'000 CHF	Da 500'000 CHF

<sup>49</sup>Fonte: Ganz, relazione Appalti pubblici: le basi giuridiche con particolare considerazione del criterio della sostenibilità, 30.03.2007.

### 6.3.5. Gli effetti dell'accordo GATT / OMC sulle commesse pubbliche in Ticino

L'Accordo GATT (Accordo generale sulle tariffe ed il commercio) è un accordo internazionale firmato a Ginevra nel 1947, allo scopo di favorire la liberalizzazione dei commerci mondiali. Nell'ambito del GATT sono state adottate numerose norme per regolare le relazioni commerciali tra gli Stati, in un gran numero di settori produttivi.

Attraverso continui e periodici negoziati (comunemente denominati round), gli Stati hanno progressivamente aperto i loro mercati alle imprese degli altri Paesi. A conclusione dell'Uruguay Round (1986-1994), hanno visto la luce l'OMC (Organizzazione Mondiale del Commercio), il GATS (Accordo generale sul commercio dei servizi) ed il TRIPS (Sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale). Nell'occasione, il GATT è stato interamente rivisto.

*Il principio fondamentale del GATT è che tutti i vantaggi, favori, privilegi o immunità, concessi da una Parte contraente a un prodotto originario da ogni altro Paese, o a esso destinato, saranno estesi, immediatamente e senza condizioni, a tutti i prodotti congeneri, originari del territorio di ogni altra Parte contraente, o a esso destinati.*

In parole semplici, se nell'ambito del GATT due Paesi si accordano per la concessione o lo scambio di condizioni di vantaggio, nelle relazioni commerciali, tali condizioni dovranno necessariamente essere garantite anche a tutti altri Stati che partecipano al GATT.

L'obiettivo finale è quello di garantire alle aziende di tutti gli Stati condizioni di parità di trattamento nell'accesso ai mercati, indipendentemente dalla nazionalità e dall'ubicazione dell'azienda.

Nell'ambito del GATT sono fissate regole riguardanti l'obbligatorietà della messa a concorso per gli acquisti pubblici di notevole entità ed alcuni principi sull'aggiudicazione delle commesse. Sono anche previsti una serie di eccezioni, ovvero situazioni nelle quali l'esigenza della libera concorrenza cede il passo alla tutela di altri valori come l'ordine pubblico o la salute: in tali casi, le regole del GATT possono non essere seguite.

Allorquando si debba procedere ad una commessa pubblica occorre anzitutto verificare se essa rientri tra le commesse soggette agli accordi del GATT.

Se la risposta è affermativa, il bando di concorso non dovrà in alcun modo discriminare le aziende o i prodotti originati nel territorio di un altro Stato, che sia Parte del GATT.

Al fine di garantire una piena concorrenza internazionale su questo tipo di commesse, a tutti i fornitori dovranno essere accordate condizioni paritarie (articolo II: Trattamento nazionale e non discriminazione).

Può non darsi applicazione alle regole del GATT ove la loro applicazione recherebbe pregiudizio alla protezione della moralità pubblica, dell'ordine pubblico, della sicurezza pubblica, alla protezione della vita o della salute di persone, animali o vegetali, alla tutela della proprietà intellettuale o misure concernenti articoli fabbricati da minorati fisici, da istituti filantropici o nelle prigioni (articolo VIII).

### **6.3.6. Leggi federali e cantonali**

La Legge federale sul mercato interno mira a garantire un mercato libero ed accessibile all'interno della Confederazione, allo scopo di evitare qualsiasi discriminazione nell'assegnazione delle commesse, tra aziende operanti in diversi Cantoni del suolo elvetico. La Legge federale sul mercato interno contiene anche alcune prescrizioni sulla trasparenza delle gare d'appalto.

Il Concordato intercantonale sugli appalti pubblici e le relative direttive d'applicazione sono lo strumento legislativo attraverso il quale si concretizzano i principi e gli obiettivi tracciati dalla Legge federale sul mercato interno.

La Legge cantonale prescrive norme sulle modalità della messa a concorso e sull'uso parsimonioso delle risorse pubbliche. La gestione delle risorse non deve avvenire a discapito delle future generazioni, essa deve pertanto avvenire in modo da favorire, nell'aggiudicazione delle commesse, l'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero quella che implica il miglior rapporto tra qualità e prezzo. Essa detta regole allo scopo di assicurare un efficace sistema concorrenziale, parità di trattamento tra gli operatori e trasparenza delle procedure.

### 6.3.7. Ipotesi di lavoro: criteri ecologici e sociali

L'integrazione di criteri sociali nelle commesse pubbliche costituisce un terreno meno sviluppato rispetto a quello dell'integrazione di criteri ecologici.

In un bando possono trovare posto moltissime tipologie di prescrizioni. Ad esempio, possono assumere rilievo gli impegni assunti dall'azienda sul piano della protezione dei lavoratori, della parità di trattamento tra uomini e donne e della protezione della maternità, la formazione di apprendisti o l'impiego di persone portatrici di handicap.

Sotto il profilo ambientale, possono inserirsi prescrizioni in materia di protezione del clima, dell'aria, delle acque e dei suoli, o richieste sui livelli di inquinamento acustico, o ancora in materia di gestione dei rifiuti ed uso parsimonioso delle risorse naturali.

Il committente potrà decidere quale importanza attribuire ai diversi fattori in sede di aggiudicazione, in conformità alle norme in materia. Il criterio sociale / ecologico potrà talora essere inserito addirittura tra i criteri di idoneità.

**Quel che occorrerà preliminarmente verificare è che l'uso di tali criteri non avvenga in modo discriminatorio e non riduca eccessivamente il novero dei potenziali concorrenti.**

Laddove le condizioni di mercato sconsiglino l'inserimento di criteri ecologici e sociali tra i criteri di idoneità / aggiudicazione, è sempre possibile utilizzare il bando di concorso per sensibilizzare i concorrenti in vista di future commesse, chiedendo loro se rispettino questo o quel criterio, senza poi contabilizzarlo ai fini dell'aggiudicazione.

### **6.3.7.1. E' legittimo richiedere marchi o certificazioni specifiche?**

In base all'accordo GATT, non dovranno essere fatte richieste o riferimenti a speciali marchi di fabbrica o di commercio, brevetti, modelli o tipi speciali, origini o produttori, tranne quando non esistano altri mezzi sufficientemente precisi od intelligibili per descrivere le condizioni del contratto e purché nelle gare d'appalto figurino espressioni quali "o equivalente" (articolo IV).

Ai fini dell'integrazione di criteri di sostenibilità nei bandi di concorso, l'applicazione dell'articolo IV esclude che in un bando si possa richiedere la fornitura di prodotti o servizi contraddistinti da un marchio di qualità o da un qualche tipo di certificazione. Diversamente, si verrebbe a creare, dal punto di vista del GATT, una discriminazione ai danni di tutte quelle imprese che non abbiano quel marchio o quella certificazione, o che non possano ottenerlo. Tuttavia, è invece legittimo richiedere ai fornitori che essi rispettino le caratteristiche tipiche richieste da un marchio o da una certificazione.

Di regola sarà dunque possibile elencare come requisiti per l'aggiudicazione della commessa anche tutte le caratteristiche specifiche riconosciute da uno specifico marchio, ma non sarà possibile esigere l'ottenimento del marchio. Ad esempio, in un bando soggetto al GATT non si potrà chiedere ai fornitori che i loro prodotti siano qualificati dal marchio EnergyStar, ma si potranno elencare anche tutte le specifiche tecniche soddisfatte dai prodotti con quel marchio. Ciò che conta è che tutte le aziende abbiano la possibilità (almeno teorica), di riuscire a soddisfare i requisiti richiesti nel bando di concorso. Solo nel caso in cui l'indicazione di uno specifico marchio si l'unico mezzo per descrivere in modo sufficientemente preciso le qualità del prodotto richiesto dal committente, tale marchio potrà essere citato, a condizione che comunque nel bando figurino espressioni che lascino aperta la strada all'offerta di prodotti che, pur sprovvisti di detto marchio, abbiano caratteristiche equivalenti.

### **6.3.7.2. Aggiudicazione: il criterio della convenienza economica**

L'aggiudicazione della commessa deve avvenire sulla base, essenzialmente, della maggior convenienza economica. Questa prescrizione non deve indurre nell'errore di ritenere che per convenienza economica si intenda il minor prezzo. Per contro, ciò che occorre valutare è il rapporto tra qualità e prezzo, laddove la sostenibilità ben può costituire un fattore di maggior qualità, soprattutto ove si evidenzia come i minori costi ecologici e sociali alla lunga si traducono anche in minori costi economici per l'ente pubblico, e quindi per la collettività.

### **6.3.8. Centri di consulenza**

Esempi di capitolati d'appalto e collegamenti a norme e leggi applicabili sono disponibili sulle pagine web dell'amministrazione cantonale:

<http://www.ti.ch/dt/dc/ASCo/Ucp/Temi/Capitolati/capitolati.asp>

e presso il sistema informativo delle commesse pubbliche in Svizzera – SIMAP:

<https://www.simap.ch/>

In Ticino è operativo il centro di consulenza sulle commesse pubbliche istituito dal Consiglio di Stato, mentre a livello svizzero è possibile rivolgersi all'associazione Comunità d'interesse ecologia e mercato-CIEM:

<http://www.ciem.ch/igoeb-verein/index-f.htm>

# 7. Strumenti di sostenibilità.

Rosario Mastro Simone – Associazione Abitat

---

## 7.1. Strumenti economici, normativi, culturali

Presentiamo qui una breve carrellata sui principali strumenti finora elaborati per favorire il percorso verso lo sviluppo sostenibile.

Passeremo in rassegna essenzialmente strumenti di tipo economico. Occorre prima ricordare l'esistenza anche di strumenti di altro tipo che potremmo definire "culturali" e che mirano essenzialmente a sensibilizzare la cittadinanza. Non è possibile elencarli tutti vista la loro enorme varietà, ma è forse opportuno ricordare l'importanza che essi possono avere nel promuovere comportamenti individuali più compatibili con l'esigenza dello sviluppo sostenibile. Si va dai libri ai giochi e alle conferenze pubbliche, passando per un gran numero di iniziative simboliche. L'elemento onnipresente è una speciale attenzione alla comunicazione, tesa a diffondere la consapevolezza dell'emergenza cui siamo confrontati e dell'impatto che ogni nostra azione esplica sul piano globale.

## 7.2. Mercato e esternalità

Le esternalità sono i costi e i benefici correlati alla produzione di un bene o di un servizio che non sono contabilizzati né a vantaggio né a svantaggio dei produttori e dei consumatori di detto bene o servizio. Esistono esternalità positive ed esternalità negative.

Ad esempio, un'azienda che inquina un fiume produce un'esternalità negativa. Un'impresa che non offre ai lavoratori condizioni di lavoro salubri produce anch'essa un'esternalità negativa.

Prendiamo il classico esempio del traffico stradale individuale confrontando, in ordine dal maggiore al minore impatto ambientale, un'auto a benzina, un'auto ibrida, un'auto elettrica.

Per quanto ci si lamenti dell'aumento del costo della benzina, delle tre tipologie l'auto a benzina è ancora quella mediamente più conveniente a livello di prezzo.

Più care sono le auto ibride (che però consentono di ammortizzare il maggior costo iniziale grazie al risparmio sui carburanti) e ancora più costose quelle elettriche.

Se le esternalità ambientali negative fossero internalizzate nel prezzo, possedere un'auto a benzina sarebbe invece la scelta economicamente più onerosa.

I grandi teorici del libero mercato conoscevano, evidentemente, la questione delle esternalità.

In linguaggio economico si dice che l'esternalità consiste nell'inesistenza di un corrispettivo per il vantaggio o il danno procurati da un operatore ad altri. In altre parole, le esternalità sono tali perché manca un mercato che le gestisca.

Il libero mercato si basa sull'esistenza di diritti di proprietà individuali sui singoli beni, strumenti, fattori produttivi, ma a chi appartengono le risorse naturali, l'aria che respiriamo, l'acqua dei fiumi, la biodiversità?

Esistono inoltre alcuni "beni" creati dagli operatori in occasione di attività di produzione o consumo che presentano caratteristiche fortemente negative, che rappresentano un disvalore, e non un valore (ad esempio, le diverse forme di inquinamento). Ma neppure per questo tipo di "beni" esiste un assetto proprietario definito.

Secondo buona parte degli studiosi del fenomeno, sarebbe proprio l'assenza di un chiaro assetto proprietario per alcuni tipi di beni la ragione economica principale dell'esistenza stessa delle esternalità negative.

### 7.2.1. Affrontare le esternalità

In presenza di esternalità, il mercato sembra dunque non garantire più l'efficienza dei sistemi economici.

In materia esistono due principali approcci teorici: uno di tipo liberista classico che ritiene che il mercato ha la capacità di risolvere il problema da solo, senza alcun intervento esterno e che occorre quindi creare un mercato di esternalità (in questa direzione sembra andare, seppur con qualche approssimazione, il mercato dei certificati di emissione creato dal Protocollo di Kyoto<sup>50</sup>), un altro di tenore diverso, che ritiene invece che l'unica soluzione possa arrivare solo dallo Stato attraverso interventi sanzionatori o fiscali.

Chi è interessato ad approfondire questi aspetti teorici, può dare un'occhiata al Teorema di Coase che descrive gli effetti che l'assegnazione della proprietà di un bene comune a operatori privati può esplicare nei confronti delle esternalità. Il teorema fondamentale afferma che la gestione delle esternalità è efficiente se rimessa al mercato, mentre fallimentari sono gli interventi dello Stato. Attraverso la creazione di un mercato delle esternalità, le regole della domanda e dell'offerta consentirebbero di trovare una soluzione efficiente (anche sotto il profilo sociale ed ambientale) alla questione delle esternalità.

Si noti che questo teorema sembra avere una limitata applicabilità perché, secondo i suoi stessi teorici, funzionerebbe in modo ottimale solo in presenza di due soggetti, e non più di due. Inoltre esso non produce effetti "incentivanti" o "disincentivanti" sugli operatori, ma si limita a modificare gli assetti proprietari.

L'applicazione del Teorema nelle attuali società richiederebbe la privatizzazione di gran parte di quelli che oggi sono considerati "beni comuni".

Per ogni bene occorrerebbe insomma un proprietario individuale.

Se il Teorema di Coase si inquadra nel filone della massima fiducia nel mercato che garantirebbe, in presenza di alcune condizioni, il miglior rapporto tra efficienza economica ed equità sociale / ambiente, altre teorie ritengono invece inevitabile un intervento pubblico più incisivo.

---

<sup>50</sup>Il Protocollo di Kyoto è l'accordo internazionale sottoscritto da 160 governi nel 1997 a Kyoto (Giappone), per contrastare il riscaldamento globale ed i cambiamenti climatici

Per chi è poco incline a lasciarsi sedurre dalla “mano invisibile” del mercato, può risultare interessante l'imposta Pigouviana, un'imposta di tipo indiretto che prevede invece un attivo ruolo dell'Ente pubblico attraverso la determinazione di una vera e propria tassa che compensi le esternalità negative prodotte dall'operatore (costi sociali e ambientali).

L'aliquota è determinata sulla base del danno marginale per unità di prodotto e i proventi possono essere attribuiti ai soggetti destinatari dell'esternalità negativa.

In certo modo ispirato all'imposta Pigouviana è il principio “chi inquina paga”, ristretto alla sola sfera ambientale, ed espresso a titolo di mera raccomandazione in alcune Convenzioni internazionali in materia ambientale. Entrambi gli approcci sembrano poter avere qualche speranza di successo solo se sono applicati alla lettera tutti i relativi principi.

Come intervenire dunque sulle esternalità? Affidarsi alla “mano invisibile” del mercato e a teoremi come quello di Coase o riconoscere l'incapacità del mercato a correggere le esternalità e provvedere attraverso interventi di natura fiscale, come le tasse di tipo Pigouviano?

### **7.2.2. La soluzione di mercato**

I fautori della soluzione di mercato, in parte ispirati da Coase, ritengono che la chiave di volta per affrontare il dilemma delle esternalità si possa trovare proprio nelle regole di funzionamento dei mercati. Fondamentale diviene allora ricerca il modo più efficiente per rendere palesi i costi non visibili delle attività economiche. Un tentativo in tal senso è costituito da uno dei meccanismi previsti nell'ambito del Protocollo di Kyoto. Il Protocollo di Kyoto mira a favorire una riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, responsabili del surriscaldamento del pianeta e dei cambiamenti climatici. Esso opera anche attraverso l'istituzione di un mercato di “permessi di emissione” (Emission Trading), in virtù del quale gli Stati possono acquistare “riduzioni virtuali” di emissioni da altri Stati che riescano a ridurre le proprie emissioni ad un livello maggiore di quello richiesto loro dal Protocollo. Il meccanismo può essere adottato solo dai Paesi per i quali il Protocollo ha stabilito obiettivi di riduzione o limitazione. Il Protocollo prevede anche la possibilità di istituire mercati di emissione nazionali o macroregionali.

Questo meccanismo assegna al mercato il compito di determinare il prezzo dell'inquinamento. Il singolo operatore dovrebbe quindi ridurre le proprie emissioni fino ad un livello al quale il prezzo del permesso di emissione di un certo quantitativo di gas risulti inferiore al costo delle operazioni su impianti e metodi di produzione che consentirebbe una riduzione di emissioni dello stesso quantitativo.

### **7.2.3. Lo strumento fiscale**

Lo Stato raccoglie imposte per finanziare tutta una serie di servizi, anche in un'ottica redistributiva.

Il dibattito politico sul sistema fiscale in Italia (ma anche negli altri Paesi) vede fronteggiarsi tendenzialmente due schieramenti che fondano le loro radici su contrapposte teorie economiche risalenti al XIX secolo. Pur con qualche semplificazione (ed escludendo dalla classificazione i modelli di tipo comunista) possiamo definire così i poli estremi dei due schieramenti:

*Schieramento A:* lo Stato deve interferire il meno possibile con le libertà individuali ed il libero mercato. Le imposte devono essere le più basse possibili, con aliquota proporzionale fissa e uguale per tutti.

*Schieramento B:* lo Stato deve agire in modo da garantire il massimo grado di giustizia sociale. Pertanto esso deve svolgere un ruolo di redistribuzione della ricchezza attraverso il sistema fiscale. L'aliquota fiscale è di tipo esasperatamente progressivo.

La diseguaglianza sociale, ovvero il divario tra la fascia più ricca della popolazione (diciamo per convenzione il 10% più ricco) e la fascia più povera della popolazione (il 10% più povero) può costituire, allorquando superi un certo grado, un'esternalità sociale negativa.

Secondo lo schieramento A, l'esternalità può essere risolta nel lungo termine all'interno del mercato stesso, senza alcuna esigenza di un intervento pubblico. Secondo lo schieramento B, l'intervento pubblico è invece indispensabile.

In genere i sistemi fiscali non considerano quindi gli aspetti ambientali, salvo che marginalmente, attraverso imposte di tipo particolare.

Normalmente sono tassati il lavoro (imposta sul reddito) e i consumi (imposte sulla compravendita di beni o servizi).

Un sistema di imposte di tipo Pigouviano tasserebbe invece le esternalità negative. Nella situazione attuale risulterebbero quindi soggetti ad imposte molto più alte i consumi di energia ad alto impatto ambientale (di origine fossile, in primis il petrolio), mentre le imposte sul lavoro e sui consumi sarebbero più basse.

Il sistema ben si presterebbe anche per affrontare alcune esternalità di tipo sociale: ad esempio si potrebbero tassare i beni prodotti da lavoratori soggetti a condizioni di lavoro in linea con la legge, ma comunque non ottimali sul piano sociale.

Gli introiti derivanti da questo tipo di imposte dovrebbero essere soggetti a vincoli di spesa e servire essenzialmente a compensare i soggetti vittime delle esternalità (opere di ripristino ambientale, fondi a favore di certe categorie di lavoratori).

La tassazione delle esternalità piace molto poco sia allo schieramento A che allo schieramento B.

Il primo schieramento teme che essa farebbe fuggire altrove molte aziende che operano in settori ad alto impatto ambientale.

Il secondo schieramento ritiene che un simile sistema sia iniquo, perché limiterebbe le possibilità di scelta di consumo delle categorie reddituali più basse, mentre le categorie più alte potrebbero non modificare i loro modelli di consumo ritenendo comunque sopportabili i maggiori costi.

Esemplificando, il costo di uno spostamento con un'auto a benzina potrebbe crescere anche del 1000%, mentre quello di uno spostamento in treno rimarrebbe immutato: il "ricco" potrebbe scegliere quale mezzo usare, il "povero" avrebbe solo l'opzione del treno e subirebbe di fatto una limitazione della sua libertà.

Imposte di questo tipo incontrano, oltre alle difficoltà di cui si è detto prima, anche l'ostacolo giuridico della normativa europea in materia di concorrenza e delle regole dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) sul commercio internazionale.

Si noti ad esempio che è già difficile per uno Stato UE tassare in modo differenziato i combustibili a seconda del loro diverso impatto ambientale (occorre infatti la concessione di una deroga, limitata nel tempo, da parte dell'Unione Europea anche per poter allestire un trattamento fiscale di favore per alcuni tipi di energia rinnovabile).

#### **7.2.4. Lo strumento penale**

La legge penale punisce tutta una serie di comportamenti ritenuti estremamente gravi sul piano sociale e per i quali il legislatore ritiene insufficienti sanzioni di tipo meramente civile o amministrativo. Alcune fattispecie di reato riguardano condotte che nel linguaggio economico possono essere definite "esternalità". Si tratta di tutta una serie di comportamenti posti in essere in occasione dell'esercizio di un'attività d'impresa che esplicano effetti negativi sulla sfera sociale (individui o categorie di individui determinati) o sull'ambiente.

Caratteristica comune a tutte le sanzioni penali è che la condotta punibile deve essere determinata con precisione dal legislatore in tutti gli elementi della fattispecie di reato (principio di tassatività).

Inevitabilmente lo strumento penale non può quindi proteggere l'ambiente nella sua complessità attraverso un'unica semplice formulazione. Se si scorre il novero delle fattispecie penali in materia ambientale nelle legislazioni europee si nota infatti che esse sono dedicate ciascuna ad una precisa tipologia di condotta lesiva di questo o quell'elemento ambientale.

Analogamente, in materia di esternalità negative di tipo sociale, lo strumento penale opera solamente in alcuni casi determinati (manifesta violazione di alcuni diritti dei lavoratori, gravi violazioni delle regole sulle condizioni di lavoro, ecc).

Se ne ricava che la protezione che lo strumento penale può offrire rispetto alle esternalità negative di tipo ambientale e sociale è strutturata a macchia di leopardo.

In genere infatti sono rilevanti penalmente solo alcune condotte particolarmente gravi.

Interessante è lo studio del cosiddetto diritto penale dell'ambiente italiano, considerato all'avanguardia al momento della sua approvazione. Esso è estremamente corposo e complesso, composto di un gran numero di testi legislativi, alcuni in attuazione di direttive comunitarie. Possiamo sintetizzarne il funzionamento limitandoci a dire che alcune condotte inquinanti (su aria, acqua, suolo) sono punite (come contravvenzioni o come delitti) allorquando il loro effetto misurato superi le soglie limite di tolleranza prefissate. In altre parole spesso, è penalmente lecito inquinare, purché non si superino certi livelli di inquinamento.

Il diritto penale italiano dell'ambiente è rimasto sostanzialmente inattuato, con poche sentenze emesse a fronte dell'evidente degrado ambientale della vicina penisola. Troppo complesso e troppo costoso, a fronte di sanzioni di gravità spesso molto lieve, il diritto penale ambientale italiano ha in definitiva aumentato i costi dell'amministrazione pubblica senza concorrere in misura significativa al miglioramento delle condizioni ambientali in Italia.

In definitiva, per quanto un'unica esperienza possa essere poco rappresentativa, lo strumento penale pare poco interessante sotto il profilo delle esternalità.

Esso può senz'altro svolgere una qualche funzione preventiva attraverso la "minaccia di una pena" per le condotte più gravi, ma non ha alcuna utilità nell'affrontare la gran parte delle esternalità, poiché è del tutto inidoneo a promuoverne l'internalizzazione.

### **7.3. Nuovi strumenti**

Lo sviluppo tecnologico, la diffusione dei concetti fondamentali dello sviluppo sostenibile, unitamente ad una sempre più diffusa attenzione dei singoli, delle aziende e delle comunità verso i temi sociali ed ambientali, hanno favorito l'emersione di tutta una serie di nuovi strumenti utili ai fini dell'attuazione pratica dello sviluppo sostenibile. Non è qui possibile fornirne un'elencazione esaustiva, ci limiteremo quindi ad indicare i principali.

#### **7.3.1. Il bilancio ambientale**

Il bilancio ambientale è un elemento della contabilità ambientale, strumento indispensabile per applicare i principi di sviluppo sostenibile scaturiti dal Vertice di Rio del 1992.

L'esigenza di implementare tali strumenti si accresce negli ultimi dieci anni a causa dell'aumento dell'effetto dell'inquinamento sia a livello locale che globale e della sempre maggiore sensibilizzazione della popolazione alle problematiche ambientali, da cui scaturisce una maggiore richiesta di informazioni e attenzione.

Infatti, gli ordinari strumenti contabili nulla ci dicono sugli effetti che le scelte economiche e politiche hanno sull'ambiente e neppure sull'impatto positivo o negativo delle politiche ambientali attuate.

Il tutto, inoltre, accade sempre più in un contesto in cui i danni ambientali sono sempre più evidenti, soprattutto in ambito urbano, e dove risulta essere sempre più difficile non tenerne conto nelle scelte politiche.

La realizzazione di una contabilità ambientale contribuisce quindi a dare una risposta a questa nuova necessità consentendo di avere degli strumenti che consentono al decisore di capire se le scelte operate sono, o no, in sintonia con uno sviluppo sostenibile del territorio in cui agisce.

Il bilancio ambientale è un documento che viene allegato ai tradizionali documenti di programmazione economico e finanziaria, tra i quali compare il bilancio contabile.

Inserito in questo contesto, il bilancio ambientale contribuisce a sanare la mancanza di informazioni di carattere ambientale permettendo quindi ai decisori di considerare anche questi aspetti e perciò influenzandone il processo decisionale.

Grazie a questa sua caratteristica, questo strumento può aiutare l'amministrazione pubblica a gestire in modo più efficace e trasparente le risorse finanziarie disponibili, migliorando quindi la propria azione. Inoltre, l'applicazione di tali strumenti di sostenibilità contribuisce a migliorare l'immagine e la trasparenza della pubblica amministrazione e contribuisce alla diffusione della responsabilità presso i cittadini e le imprese.

Le funzioni attribuite alla contabilità ambientale, e quindi anche al bilancio ambientale, sono fondamentalmente due e corrispondono: alla misurazione della situazione preesistente, delle variazioni dell'ambiente naturale e dell'impatto che le attività umane inducono su di esso; alla contabilizzazione e valutazione dei flussi finanziari e monetari che si riferiscono alle risorse naturali ed agli effetti dell'uomo sull'ambiente.

Complessivamente, ad oggi, si possono indicare tre tipologie di strumenti di contabilità ambientale. La prima tipologia, forse la più complessa, consiste nell'avere dei sistemi contabili che integrano al loro interno sia conti economici sia conti ambientali. Un'altra tipologia di strumenti consiste invece nel predisporre degli appositi conti ambientali da affiancare ai tradizionali conti economici senza però modificarne la struttura del sistema contabile. Infine, una terza tipologia di strumenti contabili consiste nell'adozione di determinati indicatori ambientali che descrivono in termini fisici la situazione dello stato dell'ambiente.

### 7.3.2. Il bilancio sociale

Il bilancio sociale nasce negli anni '70, sviluppandosi dapprima nei Paesi anglosassoni (social accounting o social audit), in Francia (bilan social) ed in Germania (Sozialbilanz) come strumento per valutare le relazioni tra i dirigenti dell'azienda, i lavoratori subordinati e i soggetti esterni (essenzialmente associazioni di un qualche tipo), e le reciproche aspettative. In altre parole, nasce come mezzo per favorire il confronto tra soggetti portatori di interessi diversi (stakeholder) ma serve anche come misura della responsabilità sociale d'impresa.

Il bilancio sociale è un documento informativo che, come un qualsiasi bilancio, deve idealmente essere neutrale, imparziale, oggettivo e trasparente.

A partire dalla metà degli anni '80, la pratica di redigere bilanci sociali si è rapidamente diffusa presso molte aziende.

Particolari sono anche le modalità che dovrebbero accompagnare la redazione di un bilancio sociale trasparente ed obiettivo.

La sua realizzazione dovrebbe essere il risultato di una valutazione partecipata. Non sono i soli vertici aziendali infatti gli autori esclusivi del bilancio sociale ideale, giacché dovrebbero poter contribuire alla sua stesura, ed in piena libertà, gli stessi stakeholder.

Dagli anni '90 hanno iniziato a svilupparsi istituzioni non governative impegnate a fissare le linee guida per la redazione di un bilancio sociale.

Negli Stati Uniti nasce la **SRI** (Social Responsibility Iniziative), in Gran Bretagna la **ISEA** (Institute of Social and Ethical Accountability), in Danimarca il gruppo dell'Università di Copenaghen, e più recentemente, in Italia, il Gruppo di **Studio per il Bilancio Sociale (GBS)**.

Normalmente, un bilancio sociale si apre con la presentazione del profilo aziendale (storia, assetto proprietario, mission, valori) e degli obiettivi e delle posizioni in rapporto agli stakeholder, segue poi il bilancio vero e proprio con l'indicazione del valore aggiunto prodotto, la distribuzione dei profitti tra coloro che hanno contribuito al processo produttivo, l'impegno nella formazione, le condizioni di lavoro, igiene e sicurezza, eventualmente le misure a favore delle madri lavoratrici.

Sono sempre più numerose le aziende, soprattutto di grandi dimensioni, che si sono dotate di bilanci sociali annuali. Purtroppo, la tendenza spesso è quella autoreferenziale, mentre scarsa è la volontà di una serena autocritica. Questa tendenza è in parte ben comprensibile, perché occorrono dosi non trascurabili di coraggio all'imprenditore che accetti di esplicitare in un bilancio sociale i lati meno edificanti della propria struttura aziendale. Del resto, il bilancio sociale è e resta uno strumento volontario, ed un imprenditore può legittimamente chiedersi perché dovrebbe evidenziare i lati negativi della sua azienda quando magari l'azienda concorrente neppure dispone di un proprio bilancio sociale.

Da un altro punto di vista, l'impresa che accetta di esplicitare le proprie lacune può rafforzare il legame fiduciario che la lega con la sua clientela e con i contesti sociali in cui opera, rispetto all'azienda rivale che produce un bilancio sociale manifestamente inverosimile. Miglioramenti sono attesi soprattutto grazie allo sviluppo dei sistemi di certificazione (SA 8000, AA 1000), nei quali un ente terzo ed indipendente verifica il rispetto di alcuni criteri di base.

### **7.3.3. Il bilancio di sostenibilità**

Il bilancio di un ente è uno strumento di misurazione e comunicazione, idealmente improntato alla trasparenza delle informazioni, che mira ad offrire agli operatori, interni ed esterni, una panoramica esaustiva sulle attività dell'ente e sull'andamento dei suoi conti. Imprese private e pubbliche, fondazioni e associazioni, enti pubblici e parapubblici elaborano costantemente i propri bilanci, e dalla loro lettura può, almeno approssimativamente, comprendersi se quell'ente si stia arricchendo o impoverendo, e quali prospettive abbia per il futuro.

Il bilancio di sostenibilità (Sustainability Report) amplia i parametri di valutazione dello stato di salute di un ente, e mira ad unire in un unico documento una sintesi delle performance dell'ente in relazione alla capacità di mantenere la qualità e riproducibilità delle risorse naturali cui attinge, alla capacità di garantire condizioni di benessere sociale e alla capacità di generare reddito e profitti. Talora, questi tre aspetti sono indicati per semplicità con un richiamo alla logica delle tre E (economia, equità, ecologia). Nel mondo anglosassone si parla anche di sistema delle 3 P (People, Planet, Profit).

Ovviamente, il bilancio di sostenibilità, così come il bilancio sociale d'impresa, è privo di qualsiasi credibilità ed utilità se si riduce a mero strumento di marketing, nel quale l'amministrazione mostra solo i lati positivi dell'ente, tacendo o minimizzandone, quelli negativi. Purtroppo, la tendenza a ridurre questo tipo di bilanci a semplici operazioni di lifting, ne snatura l'originaria funzione e ne svaluta la credibilità.

Per questo, l'adozione di standard uniformi sulle regole di redazione del bilancio di sostenibilità, così come una sua certificazione, possono risultare utili per distinguere un vero bilancio di sostenibilità, da un mero esercizio di stile.

#### **7.3.4. Agenda 21 locale**

*Piani d'azione locali per uno sviluppo sostenibile globale*

##### **Un'agenda per il XXI secolo**

Agenda 21 è il nome di un corposo documento approvato al Vertice della Terra di Rio nel 1992. L'espressione esplicita l'intento di un'agenda di azioni da intraprendere per il XXI secolo. Il documento costituisce una sorta di codificazione delle azioni e dei metodi suggeriti a livello dell'ONU per realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile sanciti nella Dichiarazione di Rio.

Il documento dell'ONU stabilisce linee d'azione ed obiettivi settoriali, ed indica alcuni principi di metodo per perseguirli.

L'idea di fondo è che la realizzazione dello sviluppo sostenibile richiede una molteplicità di azioni a diversi livelli territoriali per il conseguimento di un obiettivo di interesse mondiale.

In particolare, l'articolo 28 attribuisce un importante ruolo alle comunità locali, chiamate ad avviare processi di Agenda 21 locali.

Si suole spesso descrivere i rapporti tra l'Agenda 21 e le Agenda 21 locali con la formula "Pensare globale, agire locale".

Dal 1992, migliaia di Comuni in tutto il mondo hanno avviato processi di Agenda 21 locali, talora per iniziativa delle autorità municipali, talora su impulso di gruppi di cittadini, aziende o associazioni.

In Svizzera, secondo il censimento dell'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale, 14 Cantoni e 143 Comuni hanno avviato processi inquadrabili nella filosofia dell'Agenda 21 locale.

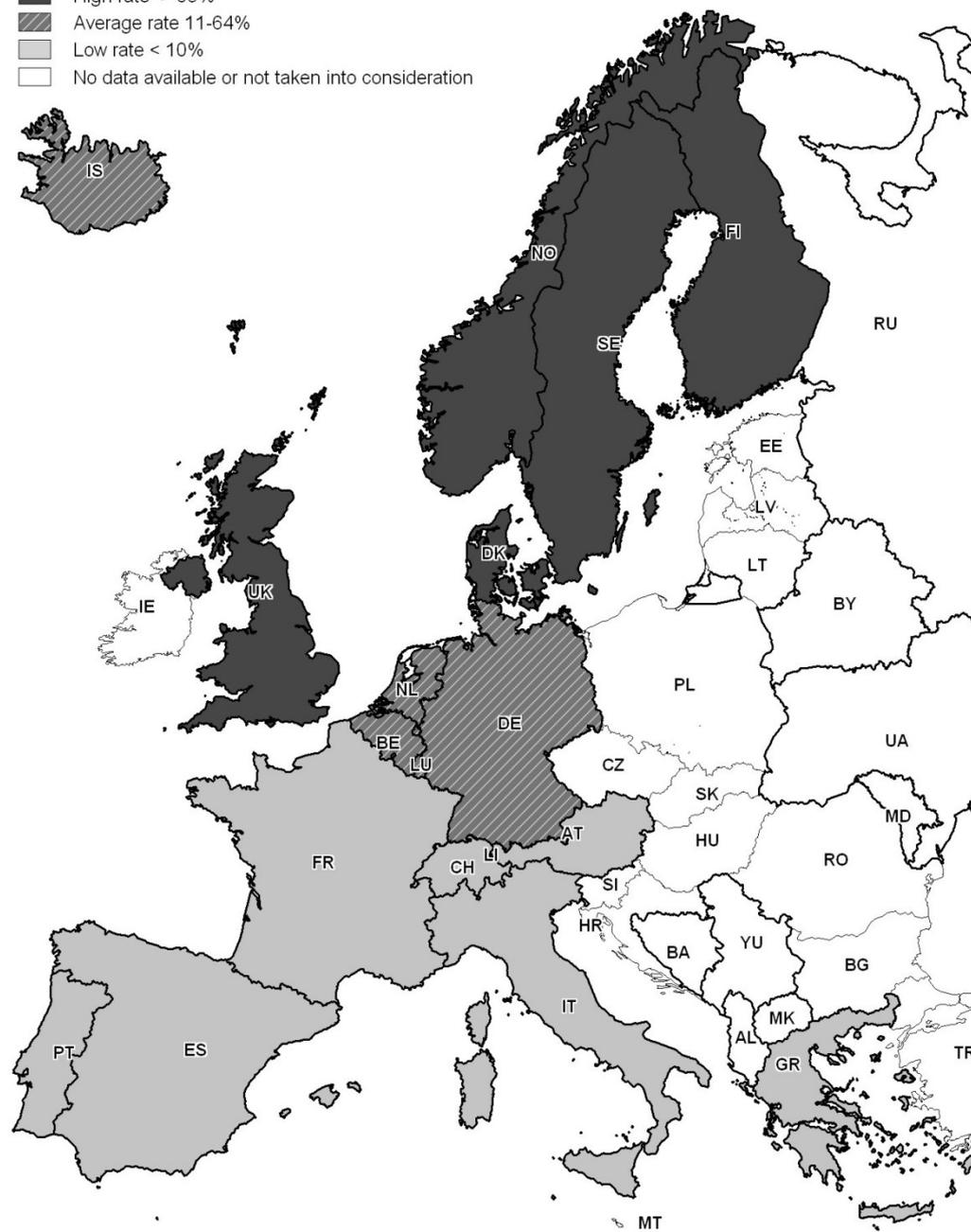
Nell'Unione Europea, l'implementazione dei processi di Agenda 21 locale avviene normalmente attraverso la firma della "Carta di Aalborg" che ha dato avvio alla "Campagna delle Città e Comuni europei sostenibili". L'attuazione dei principi della Carta di Aalborg è favorita dalla successiva elaborazione del "Piano d'azione di Lisbona".

Fig. 5. Cartina dei processi di Agenda 21 locale avviati in Svizzera<sup>51</sup>

### Proportion of municipalities with local Agenda 21

Position: September 2005

- High rate > 65%
- ▨ Average rate 11-64%
- Low rate < 10%
- No data available or not taken into consideration



Sources: INFOPLAN-ARE, Eurogeographics

© ARE

<sup>51</sup>Carta delle Agenda 21 locali in Europa, elaborata da Infoplan-ARE (relazione di Anne DuPasquier, 09.03.2007)

### 7.3.5. L'impronta ecologica

Il concetto di Impronta ecologica” è stato sviluppato a partire dal 1990 da Mathis Wackernagel ed altri collaboratori dell’Università della Columbia Britannica. Esso è uno strumento che consente di calcolare il consumo di risorse e l’assorbimento di rifiuti di una determinata popolazione esprimendo il risultato sotto forma di superficie di territorio produttivo necessario ad espletare tali funzioni.

Per spiegare l’idea di “impronta ecologica” si ricorre spesso all’esempio di un’ipotetica città immaginaria racchiusa da una cupola di vetro che consente il passaggio della luce ma non dei materiali.

Risulta chiaro che, in una tale situazione, gli abitanti della città “sotto la cupola” potrebbero sopravvivere solo se, all’interno della cupola, vi fosse una superficie di territorio sufficientemente grande da contenere, oltre alla città stessa, anche un quantitativo di territorio tale da consentire la produzione di cibo, energia, materie prime e prodotti necessari al loro sostentamento oltre che dello spazio adeguato per smaltire i rifiuti prodotti.

La domanda che ci si pone è quindi quanto grande debba essere la superficie per sostenere continuamente tutte le attività sociali ed economiche della gente di quella città? A seconda del territorio da analizzare, è possibile calcolare una stima ragionevole delle superfici di terreno e d’acqua necessarie perché la città in esame si mantenga.

L’Impronta ecologica della città corrisponde quindi alla superficie totale dell’ecosistema indispensabile per la sopravvivenza della città stessa. Essa varia, indipendentemente dal luogo dove ci si trova, in base al numero degli abitanti ed ai consumi degli individui e della società. Per le nostre città moderne, l’impronta ecologica, mostra come la superficie necessaria alla vita della città stessa sia molto più ampia dei confini fisici dell’agglomerato. Esse, infatti, sopravvivono solo grazie ai beni e ai servizi ecologici ottenuti dall’esterno. Un discorso analogo può essere fatto a livello nazionale, si può quindi stimare, con una certa precisione, l’impronta ecologica di un paese. Ad esempio, se tutti gli abitanti del mondo avessero uno stile di vita simile a quello di uno svizzero medio, ci vorrebbero circa 2,6 pianeti per coprire il fabbisogno di risorse necessarie. La media cinese ammonta invece a 0,9 pianeti, mentre quello degli Stati Uniti è di 6 pianeti. La media mondiale si attesta intorno ad 1,3 pianeti.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Fonte: WWF Svizzera. [www.wwf.ch](http://www.wwf.ch)

### 7.3.6. L'indice EROEI

*Come misurare la redditività energetica delle differenti fonti, come confrontarne le potenzialità?*

#### **Un nuovo strumento al servizio della sostenibilità**

Ci possono essere differenze di vedute su quando il petrolio si esaurirà o diverrà troppo costoso da estrarre, ma non ci sono dubbi che prima o poi quel momento arriverà. **Come potremo soddisfare allora la domanda mondiale di energia non più coperta dai derivati del petrolio?**

I cittadini e i loro rappresentanti politici, mai come oggi, hanno bisogno di qualche certezza, se non altro per capire come orientare i finanziamenti alla ricerca scientifica e gli investimenti infrastrutturali.

**Un nuovo approccio prova a fornirlo l'EROEI.** Letteralmente, EROEI significa "**Energy returned on energy invested**".

Si tratta di **un sistema che ambisce a misurare la redditività delle diverse fonti energetiche**, analizzando quanta energia occorre investire per produrre energia da una fonte determinata.

Il fattore EROEI è ottenuto dividendo l'energia ottenuta per l'energia investita (in realtà l'equazione è leggermente più elaborata): se è maggiore di 1 si ha un guadagno, se è inferiore ad 1 si registra una perdita.

Il sistema prende in considerazione tutte le fasi del processo produttivo (realizzazione delle installazioni, estrazione o accumulo, trasformazione, trasporto, manutenzione, eventuale smantellamento, ecc).

Il calcolo è estremamente complesso e **la bontà del risultato rischia di essere pregiudicata dalla scarsità o dall'erroneità delle informazioni di base**, spesso messe a disposizione da soggetti terzi, magari interessati a risultati favorevoli al loro campo di attività. Tutti rischi ben noti alla maggior parte dei ricercatori che si avventurano in questo tipo di calcoli, analisi e confronti.

Indispensabile allora collezionare la massima quantità possibile di dati e magari esporre i diversi risultati indicando per ogni voce valori minimi e massimi, e non un unico e preciso valore.

## Quali dunque le fonti energetiche più redditizie secondo il metro EROEI?

Al primo posto troviamo l'idroelettrico.

Indicativamente, il fotovoltaico a film sottile sembra molto promettente (forbice 25-80). Per il nucleare a fissione (5-100) e l'eolico (5-80) le forbici sono troppo ampie. Quanto all'eolico, la forbice è in parte spiegabile con l'evidente diversità del valore a seconda che l'impianto sia installato in una zona molto ventosa o null'affatto ventosa.

Tra i biocarburanti, l'etanolo ha un EROEI molto basso (0,6-1,2), il che susciterebbe qualche perplessità sul suo uso per alimentare i veicoli a motore. Per buona parte delle altre fonti i valori sono medi: fotovoltaico tradizionale (3-9), biomassa (3-27), gas naturale (5-6), carbone (2-17).

Un dato interessante riguarda l'evoluzione dell'EROEI del petrolio: dai 50-100 degli anni '70 ai 5-15 attuali. Per estrarre il petrolio occorre andare sempre più in profondità, e questo non fa altro che aumentare l'energia richiesta per estrarlo, abbassandone conseguentemente l'EROEI.

In conclusione, attualmente l'EROEI pur fornendo qualche indicazione, offre ancora risultati troppo discordanti per poterci fornire indicazioni chiare su quale potrà essere la migliore strategia energetica per il futuro.

Non resta che sperare in risultati più omogenei negli anni a venire ed in una maggiore apertura della politica verso le "energie rinnovabili" che troppo a lungo sono state sottovalutate, nonostante, almeno sulla base dei dati esposti, la loro redditività non sia affatto modesta.

### **7.3.7. Indicatori**

Gli indicatori sono uno strumento di misura del grado di sostenibilità raggiunto in un determinato contesto territoriale. In parole semplici, sono un tentativo per misurare il reale benessere di una collettività, in un'ottica di sviluppo sostenibile.

Essi sono essenzialmente costituiti da un insieme di dati economici, sociali, ambientali, considerati di particolare importanza e pertinenza in relazione al concetto di sviluppo sostenibile sotteso al sistema di indicatori.

Esistono numerosi sistemi di indicatori, ciascuno con le proprie peculiarità.

### **Il sistema MONET**

MONET è un progetto congiunto dell'Ufficio federale per lo sviluppo territoriale (ARE), dell'Ufficio federale di statistica (UST) e dell'ufficio federale dell'ambiente (UFAM).

Esso si fonda su 45 postulati, 17 indicatori chiave ed oltre 100 indicatori minori.

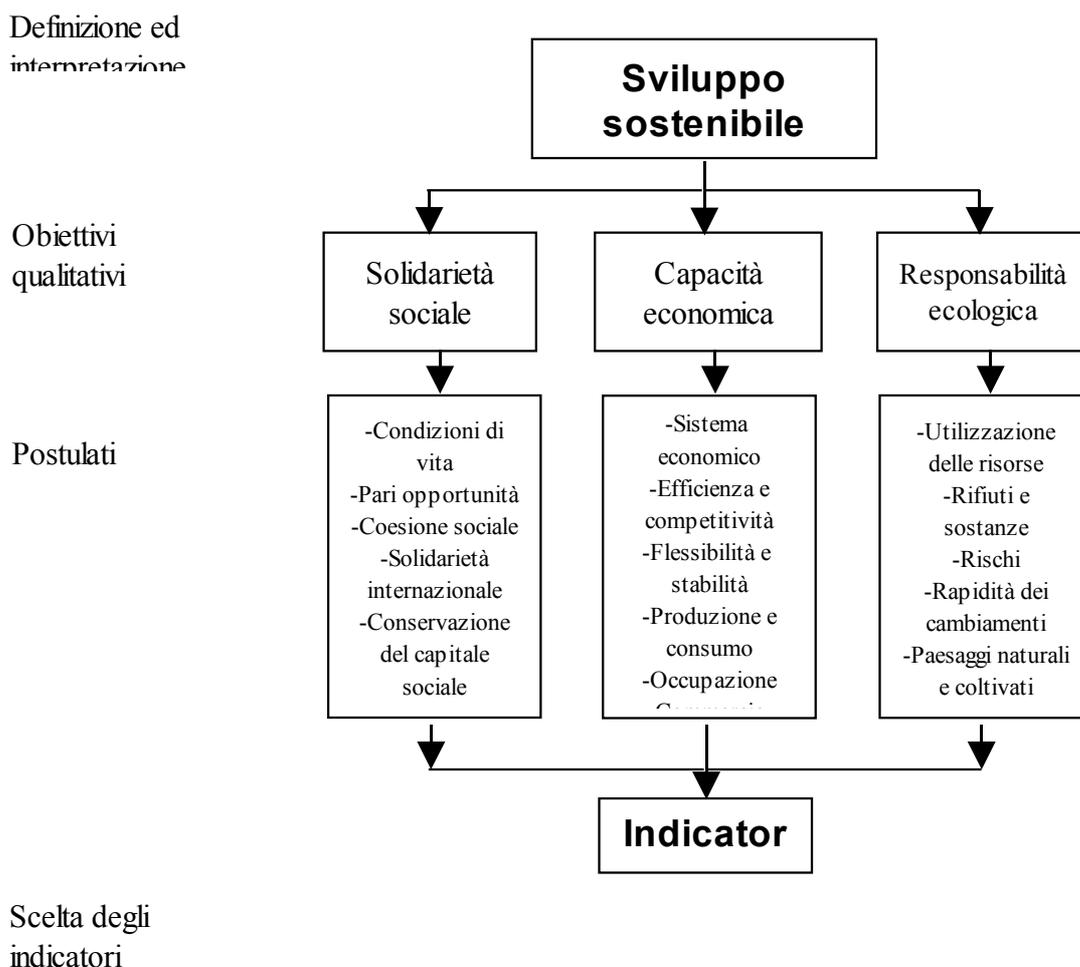
I postulati consistono nella definizione degli obiettivi di sostenibilità e delle condizioni per il loro soddisfacimento. Gli indicatori misurano quanto la realtà è vicina, o lontana, rispetto alle aspettative esplicitate nei postulati.

I 17 indicatori chiave ruotano attorno a quattro fondamentali linee di indagine:

- Soddisfacimento delle esigenze – quanto viviamo bene oggi?
- Equità – come sono distribuite le risorse?
- Preservazione del capitale – cosa consegniamo ai nostri figli?
- Sganciamento – quanto siamo efficienti nello sfruttamento delle risorse?

Ciascun indicatore si basa su un dato o un gruppo di dati, al cui andamento temporale è attribuito un valore, un disvalore o un carattere neutro, coerenti con le linee d'azione tracciate nella Strategia federale per uno sviluppo sostenibile.

**Fig. 6. Tabella illustrativa del sistema Monet<sup>53</sup>**



<sup>53</sup>Relazione di Anne DuPasquier, ARE, del 09.03.2007.

Ad esempio, nell'ottica della preservazione del capitale, l'aumento dell'indebitamento pubblico costituisce un disvalore, in quanto corrisponde ad una restrizione delle scelte possibili per le generazioni future.

Così come è negativo il fatto che l'intensità del traffico nel trasporto delle merci cresca più rapidamente dell'economia.

**Fig. 7. Schema esemplificativo di un sistema di valutazione Monet**

<b>1. Soddisfazione dei bisogni: qual'è il nostro livello di vita oggi?</b>	<b>Valutazione</b>
La percezione del benessere psichico migliora	+
I salari aumentano	+
La violenza aumenta	-
La disoccupazione cresce	-
<b>2. Solidarietà: come sono ripartite le risorse?</b>	<b>Valutazione</b>
La povertà aumenta	-
Le spese per l'aiuto allo sviluppo ristagnano	=
<b>3. Conservazione del capitale: cosa lasciamo ai nostri figli?</b>	<b>Valutazione</b>
Le capacità di lettura dei giovani migliorano solo lentamente	=
Il debito aumenta	-
La quota di investimenti rispetto al PIL lordo ristagna	=
Aumenta il numero delle persone impegnate nel settore scientifico e tecnologico	+
I suoli destinati ad abitazione e infrastrutture si estendono	-
<b>4. L'uso delle risorse è razionale?</b>	<b>Valutazione</b>
I trasporti di merci crescono più rapidamente dell'economia	-
Il rapporto tra automobile e trasporti pubblici evolve solo lentamente	=
I consumi di energie fossili ristagnano	=
Il consumo di materie prime decresce in rapporto al PIL lordo	+

## **La bussola bernese**

Uno strumento agile e semplice per una prima valutazione dei risultati di iniziative locali volte allo sviluppo sostenibile è la cosiddetta bussola bernese.

La bussola bernese, elaborata dai Cantoni di Berna, Soletta e Basilea-Campagna è costituita essenzialmente da un foglio di calcolo (excel) attraverso il quale è possibile operare una valutazione qualitativa dei progetti, in termini di punti forti e punti deboli.

## **Il Fattore 21**

Fattore 21 è uno strumento di valutazione della sostenibilità di un Comune promosso dall'ARE e da SvizzeraEnergia e sviluppatosi sullo slancio del successo del label Città dell'energia.

Il Comune è chiamato ad elaborare un inventario dei propri punti di forza e di debolezza, e si pone obiettivi di miglioramento.

## **Il sistema EUROSTAT**

Eurostat è il servizio di elaborazione ed analisi statistiche della Commissione Europea.

Esso presenta una serie di indicatori determinati in relazione agli obiettivi della strategia per lo sviluppo sostenibile dell'Unione Europea adottata a Goteborg nel 2001 e aggiornata nel giugno 2006.

## **Indicatori CSD**

Il set di indicatori della Commissione ONU per lo sviluppo sostenibile è stato preparato per offrire una base comune agli Stati nazionali per l'elaborazione degli indicatori nazionali, e mira a garantire un minimo di omogeneità tra i diversi sistemi nazionali di monitoraggio.

**Fig. 8. La valutazione dello sviluppo sostenibile, secondo l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale.**

Tipo di valutazione	Esempi	Livello federale	Livello locale (ARE)
Monitoraggio dello sviluppo sostenibile	Sistemi d'indicatori	MONET	Cercle Indicateurs per i Cantoni e i Comuni
Valutazione dei progetti nell'ottica dello sviluppo sostenibile	Strumenti: checklist, griglie analitiche, bussola, ecc.	Valutazione della sostenibilità (EDD/NHB)	Guida agli strumenti di valutazione dei progetti Gruppo di lavoro
Valutazione del processo (LA21 o altre iniziative in questo campo)	Strumenti (Local Evaluation 21, imprese 21 ecc.)		Criteri di qualità

## 8. Conclusioni

---

Sulla base delle esperienze maturate in diverse nazioni, pare realistico considerare gli acquisti pubblici uno strumento di grande rilievo ed efficacia nella promozione ed implementazione dei principi dello sviluppo sostenibile.

Oggi esistono le condizioni normative affinché l'ente pubblico possa applicare una politica di acquisti sostenibili. Parimenti, sono disponibili le conoscenze tecniche necessarie a rendere questo tipo di politica efficace ed efficiente.

Infatti, sempre più, sul mercato, ecolabel, certificazioni di prodotto e di processo, sono frequenti e impiegate dalle aziende quale strumento per distinguersi dalla concorrenza.

Il ruolo dello Stato risulta importante, non solo per la grande mole di acquisti che i vari enti effettuano, ma anche per il suo ruolo d'esempio e di indirizzo sia verso l'economia che verso la cittadinanza.

È chiaro che l'attuazione di una tale politica, che alle nostre latitudini risulta essere ancora, almeno in parte, innovativa, implica un cambiamento di mentalità da parte della pubblica amministrazione. Il cambiamento di prospettiva comporta che non si consideri più solo il rapporto prezzo – qualità, ma che si inglobino anche gli aspetti ambientali e sociali in un concetto più ampio di qualità.

Le numerose esperienze finora condotte in differenti parti della Svizzera, d'Europa e del mondo, dimostrano che ciò non solo è possibile, ma è anche premiante.

Infatti, sempre più i cittadini sono sensibili alle esigenze dello sviluppo sostenibile, e richiedono alle autorità e alle imprese dei comportamenti conseguenti alle loro aspettative.

Nelle città dove tali esperienze sono state condotte, l'amministrazione pubblica ne ha tratto un vantaggio d'immagine, senza che questo si sia tradotto in aumenti vertiginosi dei costi.

Da ultimo, vantaggi sono stati riconosciuti anche a quei politici che hanno avuto il coraggio di imboccare concretamente la strada dello sviluppo sostenibile.

Ci auguriamo che questo modesto contributo possa essere da stimolo a quegli amministratori che, anche alle nostre latitudini, intendono impegnarsi attivamente in questa direzione.

## 9. Bibliografia e referenze

---

### Manuali

- ✓ **Buying into the Environment**, pubblicato da Greenleaf Publishing / 2003
- ✓ **Pour une consommation responsable: faire ses achats en accord avec les principes du développement durable**, pubblicato dal Service cantonal du développement durable di Ginevra
- ✓ **Guida verde per gli acquisti delle Pubbliche Amministrazioni: Problemi e soluzioni pratiche**. Organizzazione per Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCDE), 2002
- ✓ **Manuale GPP - La rete degli acquisti pubblici verdi**. Provincia di Cremona, Settore Ambiente, LIFE 02 ENV/IT/ 000023
- ✓ **Libro verde sulla politica integrata relativa ai prodotti**, Commissione europea, 2001
- ✓ **Volume Buying Green! A handbook on environmental public procurement**, pubblicato dalla Commissione europea, 2004
- ✓ **Greener Public Purchasing**, pubblicato dall'OCSE, Parigi, 2000

## Siti WEB di interesse

- ✓ **ARE** (Ufficio Federale dello sviluppo territoriale)  
Pagine dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale dedicate allo sviluppo sostenibile.  
<http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/index.html?lang=it>
  
- ✓ **UFAM** (Ufficio federale dell'ambiente)
  
- ✓ Pagine dell'UFAM dedicate alla politica integrata dei prodotti ed agli acquisti pubblici ecologici  
[www.bafu.admin.ch/produkte/02076/index.html?lang=it](http://www.bafu.admin.ch/produkte/02076/index.html?lang=it)
  
- ✓ **GrussTI** (Gruppo di lavoro interdipartimentale sullo sviluppo sostenibile del Canton Ticino)  
[www.ti.ch/dt/dstm/sst/Temi/sviluppo\\_sostenibile](http://www.ti.ch/dt/dstm/sst/Temi/sviluppo_sostenibile)
  
- ✓ **CIEM** (Comunità di interesse ecologia e mercato Svizzera)  
[www.ciem.ch](http://www.ciem.ch)
  
- ✓ **Alliance Sud** (organizzazione mantello delle sei principali organizzazioni non governative svizzere: Helvetas, Caritas, Swissaid, Pane per tutti, Sacrificio quaresimale, Aces  
[www.alliancesud.ch](http://www.alliancesud.ch)
  
- ✓ **Eco-Procurement Programme dell'ICLEI** (International Council for Local Environmental Initiatives):  
[www.iclei.org/ecoprocura](http://www.iclei.org/ecoprocura)

- ✓ **Sito web GPPnet** (Progetto Provincia di Cremona):  
[www.provincia.cremona.it/srvizi/ambiente/gppnet/](http://www.provincia.cremona.it/srvizi/ambiente/gppnet/)
- ✓ Bando gara appalto della Provincia di Cremona per il servizio di pulizia degli edifici provinciali con criteri ecologici sia per la natura dei prodotti sia per le modalità di espletamento del servizio:  
[www.provincia.cremona.it/servizi/appalti/](http://www.provincia.cremona.it/servizi/appalti/)
- ✓ **Banca Dati della Commissione europea sul GPP**  
[http://europa.eu.int/comm/environment/green\\_purchasing/](http://europa.eu.int/comm/environment/green_purchasing/)  
Nella sezione “background” si trovano spiegazioni dettagliate di cosa sono e come sono regolamentati gli acquisti pubblici in genere e quelli verdi in particolare, con link ai documenti di politica ambientale europea, e non solo, rilevanti per lo sviluppo del GPP:  
<http://europa.eu.int/comm/environment/gpp/index.htm>
- ✓ **International Council for Local Environmental Initiatives' European Eco-procurement Iniziative:**  
<http://www.iclei.org/ecoprocura>
- ✓ **CSR Europe** (Corporate Social Responsibility):  
[www.csreurope.org](http://www.csreurope.org)
- ✓ **Responsabilità sociale e etica con lo standard SA8000:**  
[www.sa8000.info](http://www.sa8000.info)
- ✓ **Top Ten:** sito Svizzero con i prodotti più efficienti presenti sul mercato nazionale:  
[www.topten.ch](http://www.topten.ch)

**Pubblicazione a cura dell'Associazione ABITAT**

**Anno 2008**

