

Gli strumenti volontari e le politiche ambientali di seconda generazione

APAT Ing. Rocco Ielasi Responsabile Servizio Interdip. Certificazioni Ambientali

Le motivazioni del cambiamento

L'esigenza di introdurre schemi di certificazione ambientale nasce nei primi anni '90 per attivare processi volontari di miglioramento continuo e di informazione al pubblico. L'idea ha preso spunto dal successo avuto negli anni '80 dagli schemi di certificazione della qualità che avevano contribuito, con il miglioramento della produzione e con la visibilità a livello internazionale dei certificati, ad accrescere la competitività delle imprese.

Per comprendere le motivazioni di tale esigenza si deve tener conto della percezione negativa che il pubblico, a fronte delle evidenti condizioni di degrado dell'ambiente, aveva maturato nei riguardi dello sviluppo industriale, arrivando a manifestare, da un lato, una forte domanda nei confronti del decisore politico per una maggiore protezione e salvaguardia dell'ambiente e, dall'altro, una aperta ostilità nei confronti dell'industria.

Come conseguenza, i Governi hanno adottato una legislazione ambientale sempre più rigida prevedendo sanzioni nei confronti dei contravventori e demandando alle autorità competenti l'effettuazione di verifiche che spesso, in corso d'opera, si sono rivelate difficili e complesse o eseguibili in maniera episodica e incompleta, al punto che il controllo del rispetto della legislazione ambientale è risultato complicato e spesso inefficace.

L'opinione pubblica ha colto i limiti di tale politica ed ha continuato a chiedere ai Governi ulteriori interventi di miglioramento ambientale. Questi hanno reagito incrementando la severità dei limiti di legge e l'inasprimento delle sanzioni; ciò ha comportato condizioni di miglioramento ambientale ma che non sono state percepite come tali dal pubblico che ha continuato a nutrire le stesse preoccupazioni sulla salute dell'ambiente, la stessa sfiducia nell'azione dei Governi e lo stesso clima di sospetto nei confronti del sistema produttivo.

Si è determinato un circolo vizioso che ha fatto maturare, agli inizi degli anni 90, soprattutto a livello europeo il convincimento della necessità di un mutamento radicale del tipo di politica da adottare per conseguire risultati significativi sul piano del miglioramento delle condizioni ambientali.

I principi di una nuova politica ambientale

Il cambiamento è stato attuato introducendo (Quinto Programma d'azione in campo ambientale della Unione Europea, periodo '93-2000) principi innovativi capaci di incidere non solo sul modo di impostare la nuova legislazione ambientale, ma anche sui modi di produrre delle imprese e di comunicare con il pubblico.

Tra questi, quelli che hanno dato corpo agli schemi di certificazione ambientale rispondono all'esigenza di:

- instaurare un rapporto non conflittuale con le imprese, sollecitando un loro comportamento volontario verso la difesa dell'ambiente;
- attivare la partecipazione del pubblico, individuando efficaci strumenti di formazione ed informazione ambientale.

Nel primo caso si tende a creare le condizioni affinché le imprese, per rafforzare la loro competitività sul mercato, non debbano solo fornire buoni prodotti a basso costo, ma debbano rendere le loro tecnologie, i loro processi di produzione ed i loro prodotti compatibili con la salvaguardia dell'ambiente instaurando, inoltre, un dialogo con il pubblico in merito alle loro prestazioni ambientali.

Nel secondo si tende a favorire ed a sviluppare il coinvolgimento della società nei processi decisionali riguardanti la protezione dell'ambiente e la salute dei cittadini, aumentando la consapevolezza delle parti sociali sul ruolo e sul contributo che possono fornire per incidere positivamente sulla sostenibilità dello sviluppo.

Questi principi si sono concretizzati nei due schemi di certificazione ambientale EMAS ed Ecolabel rispettivamente disciplinati dai Regolamenti CE 761/2001 (ex 1836/93) e 1980/2000 (ex 880/92).

Ambedue i Regolamenti si prefiggono l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico in armonia con l'ambiente e, a tal fine, mirano ad:

- influire sulla responsabilizzazione diretta dei produttori di beni e servizi quali protagonisti del miglioramento delle condizioni ambientali;
- instaurare un processo di informazione sistematica alle parti interessate (Pubblica Amministrazione, cittadini, consumatori, ONG, OO.SS., ecc.) dei miglioramenti conseguiti o conseguibili;
- introdurre elementi di visibilità per le organizzazioni ambientalmente "virtuose".

Sono strumenti ad elevato livello di credibilità, specialmente in Italia, in quanto la registrazione EMAS e la concessione della etichetta Ecolabel vengono rilasciate da un organismo pubblico, il Comitato per l'Ecolabel e l'Ecoaudit, istituito dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, che inoltre si avvale, per lo svolgimento delle funzioni assegnate, del supporto tecnico dell'APAT e delle ARPA.

La politica ambientale di seconda generazione

I primi cinque anni di applicazione in Europa dei Regolamenti EMAS ed Ecolabel hanno dimostrato la loro forte valenza quali strumenti di prevenzione, di miglioramento ambientale e di comunicazione, tanto che il Sesto Programma d'azione della U.E (2001-2006) invita tutti gli Stati membri ad accrescerne la diffusione.

In aggiunta, a fronte della evoluzione delle politiche ambientali, sempre più attente al sistema prodotto che non alla sola regolamentazione settoriale dei processi produttivi, e dell'affermarsi della considerazione che gli effetti del degrado ambientale sono conseguenza non solo dell'attività produttiva ma anche del comportamento del consumatore (produzione rispettosa dell'ambiente e consumo consapevole come elementi sinergici verso la creazione del "mercato verde"), il Sesto Programma invita gli Stati membri a sviluppare strategie (IPP-Integrated Product Policy) di integrazione degli strumenti volontari disponibili (EMAS, ECOLABEL, certificazione ISO 14001 ecc.) con nuovi strumenti quali:

- il Green Public Procurement, per diffondere una politica degli acquisti "verdi",
- le etichettature ambientali, per migliorare l'informazione ambientale tra le imprese e verso i consumatori,
- gli studi di LCA, come base sistematica per conoscere l'impatto ambientale di prodotti e servizi durante il loro intero ciclo di vita.

A seguito di questo nuovo approccio i due Regolamenti europei, in occasione della loro prima revisione (2000-01), sono stati profondamente innovati. Ne sono un esempio:

- l'estensione di EMAS dal solo settore industriale a tutti i settori e l'introduzione del principio di responsabilità anche nei riguardi della gestione degli impatti ambientali indiretti;
- l'estensione del campo di applicazione di Ecolabel dai prodotti ai servizi.

Con queste innovazioni è stato attribuito un ruolo strategico al pubblico, inteso nell'accezione più generale di settore pubblico e di cittadini-consumatori, in quanto soggetto che con le sue scelte può orientare il mercato.

A tal fine il logo EMAS e il marchio Ecolabel diventano strumenti di comunicazione ambientale, in quanto contraddistinguono soggetti, siti produttivi, parti di territorio, prodotti e servizi che sono gli *environmental leaders* del mercato europeo.

Il Mercato Verde

La Politica Integrata di Prodotto (IPP), definita per la prima volta nel Libro Verde della Commissione Europea nel febbraio 2001, è la strategia tesa ad orientare le politiche ambientali degli Stati Membri verso lo sviluppo di un mercato più "ecologico".

L'obiettivo è "ridurre l'impatto ambientale di prodotti e servizi nell'arco del loro intero ciclo di vita"; a tal fine, la IPP suggerisce il ricorso a una combinazione di iniziative in grado di:

- motivare l'interesse economico dei produttori tramite interventi (imposte/incentivi) che contribuiscano a definire prezzi che rispecchino la compatibilità ambientale dei beni e servizi offerti;
- intervenire sulla domanda adottando provvedimenti per sviluppare un consumo più ecologico sollecitando l'informazione e sensibilizzando le Amministrazioni che gestiscono appalti pubblici;
- intervenire sull'offerta di prodotti e servizi ecologici introducendo strumenti di confronto dell'informazione, incoraggiando la trasparenza e la diffusione dei dati, sollecitando i settori della ricerca e della normazione ad intervenire sulla progettazione ecocompatibile.

Alla base della IPP c'è il concetto dell'integrazione: tra le azioni delle diverse parti interessate, tra i diversi strumenti di politica ambientale e tra le varie fasi del ciclo di vita del prodotto o servizio.

Per il primo fattore di integrazione si deve tener presente che lo sviluppo del "mercato verde" è una sfida che riguarda tutti:

- le imprese che in sede di progettazione ed esercizio/erogazione possono migliorare le caratteristiche di prodotti e servizi;
- i consumatori che possono privilegiare una offerta ecologicamente qualificata ed un impiego/uso corretto di quanto acquisito;
- le Amministrazioni che possono erogare servizi ambientalmente adeguati, incidere su un uso corretto del territorio, svolgere un ruolo di attento consumatore, informare ed indirizzare la sensibilità ed il comportamento dei cittadini, introdurre incentivi premianti, promuovere la ricerca, armonizzare le politiche per lo sviluppo.

Per il secondo si deve tener presente che gli strumenti a disposizione sono tanti ed ormai quasi tutti consolidati, è il loro mix applicativo che deve essere frutto di strategie condivise e studiate dal

sistema produttivo in funzione della competitività sul mercato e dalle Amministrazioni in relazione alle scelte ed ai programmi di sviluppo.

Per l'ultimo si deve tener presente che nel mercato globale il consumatore tende a privilegiare beni e servizi con caratteristiche ambientali che tengono conto di tutte le fasi della vita di un prodotto (dalle materie prime allo smaltimento /riciclo) anche se queste sconfinano oltre il sistema produttivo locale. In altri termini, il consumatore tende a non accettare un miglioramento ambientale che delocalizza l'impatto ambientale ad altre fasi della vita del prodotto.

Tra gli strumenti principali individuati dall'IPP, il Green Public Procurement (GPP) occupa, sul fronte della creazione della domanda, un ruolo fondamentale nell'orientare la produzione ed il consumo verso criteri ecologici.

Il GPP ha l'obiettivo di inserire nelle procedure delle Pubbliche Amministrazioni elementi di carattere ambientale che indirizzino gli acquisti non solo sui beni o servizi dal costo più vantaggioso, ma anche su quelli che hanno i minori impatti ambientali.

Il GPP, comportando vantaggi quali:

- la riduzione degli impatti ambientali di beni e servizi acquistati dall'ente pubblico;
- lo stimolo all'innovazione ambientale e tecnologica del mercato;

consente, se adottato su ampia scala, di incidere su una domanda pubblica di beni e servizi che interessa mediamente il 17% del PIL dei paesi dell'UE.

Il GPP è uno strumento a carattere volontario in quanto le procedure ed i processi messi in atto dalle pubbliche amministrazioni sono molteplici e diversificati; un decisivo impulso alla sua diffusione necessita di una volontà politica di supporto/promozione e di una strategia di intervento.

Tale strategia deve favorire e promuovere la diffusione e la reciproca integrazione degli strumenti volontari di etichettatura e certificazione ambientale, di analisi e valutazione degli impatti ambientali e di progettazione ambientale, diversamente il meccanismo domanda – offerta di prodotti e servizi a minor impatto difficilmente può attivarsi.

Considerato che, in materia di informazione al consumatore, il marchio Ecolabel continua a svilupparsi positivamente in Italia (paese in Europa con il maggior numero di licenze concesse), che il logo EMAS viene attualmente esibito da circa 350 organizzazioni nazionali (con un tasso di crescita annuo superiore al 75%) e che sono più di 5000 le organizzazioni certificate ISO 14001, si deve completare il panorama dell'offerta intervenendo sulla etichettatura ecologica dei prodotti; una spinta al loro mercato può diventare fattore trainante per l'industria e per i fornitori di servizi, e può essere fortemente indotta dalla Pubblica Amministrazione proprio tramite il GPP.

Tale panorama deve, inoltre, essere accompagnato da una funzione di “informazione/educazione” del consumatore che, per esercitare consapevolmente il diritto alla scelta di un prodotto “verde”, deve avere accesso ad informazioni pertinenti, comprensibili e credibili.

Le etichette ecologiche si suddividono in tre tipologie:

- Tipo I, basate su un sistema multicriteria che considera l'intero ciclo di vita del prodotto; sottoposte a certificazione esterna da parte di un ente indipendente (tra queste rientra, ad esempio, il marchio ECOLABEL);
- Tipo II, autodichiarazioni (ad es. “Riciclabile”, “Compostabile”, ecc.) sulle caratteristiche ambientali del prodotto emesse da produttori, importatori o distributori; non è previsto

- l'intervento di un organismo indipendente;
- Tipo III, elenco di informazioni quantificate degli impatti ambientali del prodotto determinate a fronte di uno studio di LCA; il tutto è soggetto a controllo indipendente.

La DAP (Dichiarazione Ambientale di Prodotto) è una etichetta di tipo III ed è un valido strumento per lo scambio di informazioni ambientali che si integra con gli altri tipi di etichette nonché con i certificati ISO 14001 ed il logo EMAS, senza creare sovrapposizioni e impedimenti al loro ulteriore sviluppo.

In merito allo sviluppo di questa etichetta va tenuto presente che:

- è molto forte la richiesta dei produttori di utilizzare le caratteristiche ambientali dei loro prodotti come mezzo di promozione sul mercato soprattutto nei rapporti cliente fornitore, e che, spesso, a causa della tipologia specifica di prodotti intermedi, non sempre possono utilizzare i meccanismi di promozione esistenti;
- in Europa la Commissione Europea sta avviando, nell'ambito del programma IPP, attività pilota per impostare uno schema europeo di DAP;
- nel mondo si stanno sviluppando schemi di DAP con caratteristiche di trasparenza, affidabilità, credibilità non sempre confrontabili tra loro; in oriente (Corea e Giappone) si stanno affermando schemi molto organizzati e aggressivi per il loro mercato e per quello limitrofo;
- la ISO (International Standardization Organization) sta procedendo, tramite la norma ISO 14025, a standardizzare le iniziative che in materia si stanno sviluppando nel mondo.

La LCA è lo strumento base dello sviluppo di etichette di tipo I e III; nato per analizzare i sistemi industriali, è in forte espansione a livello nazionale ed internazionale e consiste in una metodologia per valutare tutti i processi di trasformazione di un processo produttivo, dall'acquisizione delle materie prime al "fine vita".

Potenzialmente si può applicare per lo sviluppo ed il miglioramento di prodotti/processi, per operazioni di marketing ambientale (per comunicare le prestazioni di un prodotto al consumatore), per la pianificazione strategica, per attuare politiche pubbliche.

Come anche sottolineato nel Libro Verde della UE, questa metodologia non risulta né semplice né poco costosa da attuare; per tale motivo andrebbero sviluppati strumenti che consentano una verifica meno gravosa del ciclo di vita dei prodotti anche per coloro che non possiedono tutte le competenze e le risorse necessarie adottando uno schema di "LCA semplificata".

Come specificato nel Libro Verde sulla IPP "la efficienza ecologica è un esercizio di leadership" che va affrontato con l'obiettivo di realizzare la transizione verso un nuovo modo di produrre e consumare.

Tale "leadership" dovrebbe essere esercitata non solo in ambito tecnico ma essenzialmente nella chiarezza di strategie ed obiettivi, nella capacità di far condividere le scelte, nel conseguimento del necessario sviluppo culturale.

Giugno 2005