



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.12.2009
COM(2009)693 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO
E AL COMITATO DELLE REGIONI**

sullo stato di attuazione della politica integrata di prodotto

SEC(2009)1707

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

sullo stato di attuazione della politica integrata di prodotto

1. INTRODUZIONE

Il 18 giugno 2003 la Commissione ha adottato la comunicazione "Politica integrata dei prodotti – Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale"¹. La presente relazione riassume la situazione dell'applicazione di tale politica. La relazione è accompagnata da un'analisi dettagliata contenuta nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Il concetto di politica integrata di prodotto (IPP) mira ad un'azione coerente, tramite gli strumenti politici più appropriati e, con la partecipazione delle parti interessate, è volta a promuovere prodotti "più ecologici" che uniscono un basso impatto ambientale a un miglior servizio ai consumatori. Essa sostiene continui miglioramenti nella produzione e nella progettazione dei prodotti e la promozione del loro utilizzo da parte dei consumatori.

Il concetto dell'IPP si basa sulle seguenti osservazioni:

- la produzione e l'utilizzo di beni e servizi (cioè i prodotti) costituiscono la causa principale degli impatti complessivi negativi sull'ambiente; la situazione sta peggiorando a causa del costante aumento del numero di prodotti consumati nell'UE e nel mondo;
- le pressioni e gli impatti ambientali dei prodotti si verificano in varie fasi del loro ciclo di vita (lungo il ciclo di produzione, nella fase di utilizzo e all'atto dello smaltimento finale dei prodotti). Le azioni correttive vanno concepite in modo tale da evitare che il carico ambientale venga semplicemente trasferito ad altre fasi del ciclo dei prodotti, o ad altre zone geografiche;
- a causa dell'enorme varietà di prodotti e impatti, non è possibile sviluppare un singolo strumento politico che possa contemplarli tutti; si dovrà scegliere e utilizzare, caso per caso, in modo coordinato lo strumento politico o la combinazione di strumenti politici più appropriati, spesso trasversali rispetto ai vari settori delle politiche (per esempio, la legislazione sulla progettazione dei prodotti, sui limiti di emissione, sull'etichettatura, le misure fiscali, gli impegni volontari dell'industria, ecc.). Per utilizzare al meglio tali strumenti, è necessario coinvolgere un'ampia varietà di parti interessate, inclusi i responsabili delle politiche, le imprese e i consumatori.

La comunicazione sull'IPP del 2003 era stata preceduta da studi preliminari nel 1998 e da un Libro verde sull'IPP² nel 2001. La comunicazione definiva nei dettagli l'obiettivo dell'IPP e fissava cinque "principi" fondamentali: (1) considerazione del ciclo di vita (*life-cycle thinking*); (2) collaborazione con il mercato; (3) ampio coinvolgimento delle parti interessate;

¹ COM (2003) 302.

² COM (2001) 68.

(4) miglioramento continuo dei prodotti; (5) utilizzo coordinato degli strumenti d'azione. L'IPP doveva essere applicata tramite tre azioni strategiche:

- **contribuendo** ad affrontare i problemi ambientali individuati in particolare nella strategia per lo sviluppo sostenibile³, nel Sesto programma UE di azione in materia di ambiente⁴ e nel quadro decennale di programmi a sostegno di modelli sostenibili di produzione e consumo⁵;
- **integrando** le politiche di prodotto esistenti, fornendo un quadro più ampio nell'ambito del quale i problemi ambientali possano essere valutati tenendo conto del ciclo di vita dei prodotti;
- **rafforzando** il coordinamento e la coerenza tra i vari strumenti ambientali della politica di prodotto.

Di conseguenza, l'IPP stessa dovrebbe astenersi dall'azione concreta concernente prodotti specifici⁶ fornendo invece il quadro concettuale, orientamenti e strumenti per un'ampia varietà di politiche e di attori. La comunicazione indicava inoltre possibili ambiti d'azione e suggeriva i compiti delle principali categorie di parti interessate.

Il Consiglio dei ministri per l'Ambiente⁷ ha accolto con favore l'iniziativa, condividendo *"... l'intenzione della Commissione di incoraggiare gli attori interessati ad includere nelle loro politiche l'obiettivo di ridurre gli impatti ambientali di tutti i prodotti mirando ad un continuo miglioramento dei prodotti e dei servizi ..."*

Da allora, il concetto e gli strumenti IPP sono stati messi in pratica a tutti i livelli delle politiche, con la partecipazione dell'industria e di altre parti interessate in varia misura.

2. STATO DI ATTUAZIONE

Oggi, i principi dell'IPP sono integrati in molte iniziative, e gli studi effettuati e gli strumenti sviluppati secondo le indicazioni della comunicazione vengono ampiamente utilizzati. Tuttavia, tali iniziative solo di rado fanno esplicito riferimento all'IPP; pertanto, l'effettiva applicazione dell'approccio IPP va valutata sotto il profilo dei contenuti delle politiche, piuttosto che sulla base di riferimenti espliciti. Inoltre, dall'introduzione dell'IPP, l'obiettivo di rafforzare la coerenza delle politiche relative ai prodotti ha assunto particolare prominenza, ed è stato incluso nella strategia comunitaria volta a legiferare meglio⁸. Infatti, i principi IPP sono stati efficacemente incorporati nel quadro complessivo **Produzione e consumo sostenibili e Politica industriale sostenibile (SCP/SIP)** attraverso il **Piano d'azione 2008**

³ Riesame della strategia dell'UE in materia di sviluppo sostenibile, del 9 giugno 2006, n. 10117/06.

⁴ COM (2001) 31.

⁵ Cfr. http://www.un.org/esa/dsd/dsd_aofw_scpp/scpp_tenyearframprog.shtml

⁶ Tuttavia, sono stati condotti due progetti pilota per verificare la validità dell'approccio e acquisire esperienza nella sua applicazione. Sono stati prescelti i telefoni cellulari e le sedie da giardino prodotte con legni tropicali, a prescindere dal grado di impatto ambientale dei prodotti selezionati o dai livelli di miglioramento previsti. Cfr. <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

⁷ Conclusioni del Consiglio del 12 novembre 2003 sulla politica integrata dei prodotti.

⁸ COM (2005) 97.

SCP/SIP⁹, che ingloba e prosegue con efficacia il processo avviato con la comunicazione sull'IPP.

Come prossimo passo, si ritiene opportuno integrare ulteriormente i due processi e considerare l'IPP come componente significativa dell'agenda SCP/SIP.

2.1. ESEMPI DELL'ATTUAZIONE DELL'IPP A LIVELLO COMUNITARIO

Varie iniziative politiche sviluppate a seguito della comunicazione sull'IPP riflettono l'approccio IPP mirante a prodotti che siano "più ecologici" nell'arco del loro intero ciclo di vita.

Il **Piano d'azione sulla Produzione e consumo sostenibili e Politica industriale sostenibile (SCP/SIP)** inquadra gli strumenti IPP in un pacchetto coerente di politiche a sostegno di prodotti "più ecologici" e modelli di consumo più intelligenti. Esso dà pertanto un importante contributo all'attuazione degli strumenti IPP a livello comunitario, che includono, ad esempio: la normativa volta al **continuo miglioramento della progettazione dei prodotti**, accompagnata da nuovi sistemi di **etichettatura** rispondenti alla domanda dei consumatori di prodotti ad alte prestazioni ambientali, un quadro per gli acquisti verdi di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione e la possibilità di incentivi finanziari per stimolare l'adozione di tali prodotti. Inoltre, il **"Forum sul commercio al dettaglio (Retailers Forum)"** creato nel quadro del Piano d'azione SCP/SIP attua lo strumento IPP **dell'integrazione delle esigenze ambientali nella politica degli acquisti delle imprese** e assicura la cooperazione fra le varie parti interessate per fornire ai consumatori maggiori informazioni sulla sostenibilità¹⁰.

La **direttiva sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia** ha recepito direttamente i principi dell'IPP nella normativa sulla progettazione dei prodotti. Il suo campo di applicazione è stato ampliato nel 2009 con l'aggiunta di ulteriori categorie di prodotti (prodotti connessi al consumo energetico) nel contesto del Piano d'azione SCP/SIP¹¹.

La nuova **direttiva quadro sui rifiuti**¹² rende vari elementi dell'IPP giuridicamente vincolanti, in particolare l'obbligo di tener conto dell'intero ciclo di vita dei materiali nello sviluppo delle politiche sui rifiuti. L'approccio basato sul ciclo di vita è anche alla base di una disposizione della **direttiva relativa a pile e accumulatori**¹³ che consente lo smaltimento, invece del riciclo, solo se conveniente dal punto di vista ambientale alla luce dell'intero ciclo di vita del prodotto.

Le **strategie tematiche** per l'uso sostenibile delle risorse naturali¹⁴ e per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti¹⁵ hanno fatto proprio il concetto di ciclo di vita e di miglioramento

⁹ COM (2008) 397.

¹⁰ Nella loro veste di intermediari essenziali fra i produttori e i consumatori, i distributori, in cooperazione con i produttori, dovranno garantire un'etichettatura e informazioni adeguate sui prodotti, in modo da contribuire al passaggio a prodotti più sostenibili. Le informazioni ambientali presentate devono essere comprensibili, prive di ambiguità e tali da non confondere o indurre in errore i consumatori.

¹¹ Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia.

¹² Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti.

¹³ Direttiva 2008/12/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori.

¹⁴ COM (2005) 670.

¹⁵ COM (2005) 666.

continuo, nonché il principio della collaborazione con il mercato. L'obiettivo di potenziare i mercati europei del riciclaggio contenuto nella strategia dei rifiuti ne è un esempio.

Subito dopo l'adozione della comunicazione sull'IPP, la Commissione ha avviato lo sviluppo della **piattaforma europea sulla valutazione del ciclo di vita (LCA)**, una base di dati europea di riferimento sul ciclo di vita, di qualità controllata, e un manuale LCA. Prosegue intanto il lavoro di predisposizione di orientamenti specifici per l'applicazione del concetto di ciclo di vita in aree specifiche, nonché per la piena integrazione della dimensione internazionale. Inoltre, sono stati realizzati due **progetti pilota** volontari sull'applicazione concreta dell'approccio IPP e in particolare del concetto di ciclo di vita¹⁶, che hanno condotto all'assunzione di impegni volontari da parte dell'industria in questo campo.

Per contribuire alla **definizione di politiche mirate**, la Commissione ha identificato i prodotti a maggior impatto ambientale e le possibilità di migliorarli¹⁷. Come risultato, l'attenzione si è incentrata sull'edilizia, sui trasporti e sui prodotti alimentari; il lavoro su questi temi prosegue, tra l'altro, nell'ambito della **tavola rotonda europea sul consumo e la produzione sostenibili degli alimenti** aperta a molteplici parti interessate, tenutasi di recente (2009)¹⁸, nonché sul sito web BUILD-UP¹⁹.

L'iniziativa **Mercato guida del riciclaggio** è volta a stimolare la domanda di prodotti realizzati con materiali riciclati che garantiscono un beneficio ambientale in tutto il ciclo di vita del prodotto. Il **Mercato guida dei bioprodotto** è volto alla promozione dello sviluppo di prodotti sostenibili partendo da materie prime rinnovabili, cioè prodotti chimici e plastiche di origine biologica²⁰.

Il Sesto e Settimo programma quadro di ricerca finanziano una serie di progetti di ricerca volti al sostegno dell'applicazione delle politiche IPP, in particolare nei settori del miglioramento delle metodologie di valutazione del ciclo di vita, della progettazione ecocompatibile, dell'ecologia industriale, della prevenzione dei rifiuti, del riciclaggio, delle bioraffinerie e del consumo sostenibile.

2.2. ESEMPI DELL'ATTUAZIONE DELL'IPP A LIVELLO DEGLI STATI MEMBRI

Il concetto IPP è ben radicato nelle attività degli Stati membri, spesso in stretta correlazione con le attività condotte a livello comunitario.

¹⁶ Cfr. <http://ec.europa.eu/environment/ipp/pilot.htm>.

¹⁷ Cfr. http://ipts.jrc.ec.europa.eu/activities/sustainable_development/susproc.cfm

¹⁸ La tavola rotonda europea sul consumo e la produzione sostenibili degli alimenti europei è un processo con la partecipazione delle parti interessate volto a: i) identificare metodologie scientificamente affidabili e uniformi di valutazione ambientale per i prodotti alimentari e le bevande che copra l'intero ciclo di vita dei prodotti; ii) identificare gli strumenti di comunicazione appropriati per i consumatori e altre parti interessate; iii) promuovere il miglioramento ambientale continuo di prodotti alimentari e bevande su tutta la catena di distribuzione.

¹⁹ Nel sito web Build-up i professionisti dell'edilizia, le autorità locali e gli occupanti degli edifici possono condividere le loro esperienze sul risparmio energetico negli edifici, cfr <http://www.buildup.eu/>. La Commissione europea ha anche definito un'azione concertata con i rappresentanti degli Stati membri sullo scambio delle migliori pratiche sull'applicazione della direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia (direttiva 2002/91/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2002, sul rendimento energetico nell'edilizia GU L 65 del 4.1.2003, pag. 1).

²⁰ COM (2007) 860.

L'inclusione e l'**attuazione di elementi dell'IPP nella normativa comunitaria** è un contributo essenziale che danno gli Stati membri all'IPP. Alcuni esempi comprendono la normativa sulla progettazione e l'etichettatura dei prodotti e l'**internalizzazione dei costi ambientali** tramite programmi di responsabilità dei produttori. Fra le iniziative nazionali volte all'internalizzazione dei costi ambientali, si citano taluni regimi di ecoimposte adottati da vari Stati membri.

Gli Stati membri hanno inoltre operato al fine di **rafforzare la domanda di prodotti migliori**, in particolare nel settore degli acquisti verdi della pubblica amministrazione. Le iniziative intraprese dai sette Stati membri più attivi in questo campo hanno portato a una media UE del 45% di acquisti verdi della pubblica amministrazione in termini di valore, il che ha consentito, per esempio, di ottenere una riduzione del 25% delle emissioni di CO₂ realizzando al contempo una diminuzione dei costi nell'arco della vita utile dei beni oggetto d'appalto dell'1%. I Paesi Bassi intendono raggiungere il 100% di acquisti verdi da parte dell'amministrazione centrale entro il 2010.

Numerosi Stati membri perseguono inoltre l'**obiettivo di una migliore informazione ai consumatori**. Oltre all'Ecolabel europeo, circa la metà dei paesi dell'Unione ha introdotto programmi nazionali di marchio ecologico – giungendo nei casi più riusciti a contrassegnare con il marchio fino a 10 000 prodotti in un solo paese. **Il coordinamento e l'integrazione delle politiche** a livello nazionale sono progrediti in molti ambiti: lo scambio regolare di opinioni ed esperienze nel corso delle **riunioni regolari dell'IPP** presiedute dalla Commissione è accompagnato da gruppi di lavoro interministeriali, per esempio nei paesi nordici, da organismi nazionali di coordinamento dell'IPP e da uffici appositi per i prodotti e il consumo sostenibili, per esempio in Francia e nel Regno Unito, o da un ufficio specifico nel Land della Baviera (Germania).

Inoltre, vari Stati membri hanno condotto **azioni relative a prodotti specifici**. Danimarca, Finlandia, Svezia e Regno Unito hanno costituito **gruppi di studio sui prodotti** che comprendono le parti interessate dall'intero ciclo di vita. La Baviera ha sostenuto numerosi progetti di progettazione ecocompatibile di prodotti specifici. Inoltre, l'Italia, la Danimarca, i Paesi Bassi, la Germania, la Svezia e la Francia hanno perseguito attivamente la stipula di **accordi volontari** con l'industria concernenti obiettivi ed azioni specifici.

Tali iniziative spesso sono sostenute da azioni concrete sui **dati e le metodologie relativi al ciclo di vita dei prodotti**. Almeno un terzo degli Stati membri è attivamente impegnato nello sviluppo di strumenti e nella promozione del concetto di ciclo di vita, e alcuni Stati hanno creato centri di ricerca LCA.

Riguardo all'integrazione del concetto del ciclo di vita nell'attività delle organizzazioni, tutti gli Stati membri hanno attuato misure di promozione del **sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS)**.

2.3. ESEMPI DELL'ATTUAZIONE DELL'IPP A LIVELLO DELLE IMPRESE E DI ALTRE PARTI INTERESSATE

Le associazioni degli industriali, le singole imprese e le ONG cooperano con le autorità e i ricercatori a livello comunitario, nazionale e locale. La maggior parte delle **attività relative a specifici prodotti**, compresi i progetti pilota della stessa Commissione, sono state possibili solo grazie all'impegno proattivo del settore produttivo e delle ONG. L'industria è stata ed è

ancora oggi strumentale nel **mettere a disposizione le informazioni sul ciclo di vita**, in particolare contribuendo alla base di dati europea sul ciclo di vita.

Inoltre, vi è stato un incremento significativo della **consapevolezza in merito al concetto di ciclo di vita**. I settori industriali includono in misura crescente il concetto di ciclo di vita nel loro approccio alla politica di prodotto e alla comunicazione con i clienti e le autorità. Un tipico esempio è l'iniziativa "ecoprofili" dell'industria della plastica europea, mentre un altro esempio è dato dalla partecipazione attiva delle associazioni di settore, in seno al Forum consultivo, allo sviluppo delle misure di attuazione della **direttiva sulla progettazione ecocompatibile**. Infine, si registra una crescente partecipazione delle imprese alle iniziative volte allo **sviluppo di politiche** basate sul ciclo di vita, per esempio nel Forum del commercio al dettaglio, nella Tavola rotonda europea sul consumo e la produzione sostenibili degli alimenti e nell'iniziativa BUILD-UP.

3. POSSIBILITÀ DI AZIONI ULTERIORI

Nell'insieme, a livello comunitario sono stati compiuti importanti progressi verso la realizzazione di politiche dei prodotti ecocompatibili. Tuttavia, poiché l'IPP è un processo piuttosto che uno stato finale, vi sono ancora ampi margini di manovra per ulteriori attività. Segue un elenco di alcune chiare opzioni.

Ulteriore **miglioramento del ruolo dell'IPP nelle politiche nazionali**. Alcuni Stati membri hanno adottato misure esemplari, ma molti sono ancora indietro. Poiché l'IPP è un processo continuo, si possono osservare diversi livelli di progresso, in ragione di sviluppi di più ampia portata registrati nel periodo esaminato, come per esempio l'allargamento dell'UE. Tuttavia, mentre diversi nuovi Stati membri hanno compiuto buoni progressi, vari Stati membri dell'UE-15 dovrebbero intensificare gli sforzi.

Per quanto concerne le **ONG ambientali, le organizzazioni dei consumatori e le PMI**, è opportuno stimolare e agevolare ulteriormente la partecipazione di questi soggetti ai processi dell'IPP e all'applicazione dei suoi strumenti. Come considerazione generale, si ritiene necessario intensificare il sostegno e il dialogo per rafforzare la consapevolezza dei benefici ambientali che il concetto di ciclo di vita può apportare, riducendo gli impatti negativi complessivi dei prodotti. Molti gruppi di lavoro sui prodotti e i progetti pilota hanno dimostrato che questo risultato si può ottenere in modo particolarmente soddisfacente cooperando su casi concreti.

Come già osservato nella comunicazione sull'IPP, il concetto può essere applicato anche al miglioramento ambientale dei **prodotti non industriali e dei servizi**. Sono state avviate iniziative in questo senso nel contesto del Piano d'azione SCP/SIP, come il forum del commercio al dettaglio già menzionato e la Tavola rotonda europea sul consumo e la produzione sostenibili dei prodotti alimentari.

Non sono ancora applicati a livello comunitario gli **"strumenti" dell'IPP costituiti da misure fiscali e da sovvenzioni**.

4. INIZIATIVE POLITICHE DALL'IPP AL PIANO D'AZIONE SCP/SIP

Il concetto di IPP è stato elaborato dalla Commissione all'epoca di nuove importanti iniziative in materia di politica ambientale, ed ha segnato il passaggio dall'approccio "a valle" a quello

preventivo. A livello comunitario, il sesto programma d'azione comunitario a favore dell'ambiente sollecitava l'applicazione di tale approccio alla politica delle risorse naturali e a quella dei rifiuti. A livello internazionale, il vertice di Johannesburg ha portato all'attenzione dei responsabili delle politiche l'esigenza di promuovere modelli di produzione e consumo sostenibili.

Grazie al riconoscimento del fatto che molti problemi ambientali sono causati dal numero e dalla varietà sempre maggiori di prodotti e materiali commercializzati a livello mondiale, si è assegnato all'IPP il compito di integrare le politiche ambientali settoriali in materia di rifiuti, acqua, aria e prodotti chimici.

Due anni dopo l'approvazione della comunicazione IPP da parte del Consiglio, la Commissione ha presentato le strategie tematiche sulle risorse naturali e sui rifiuti che si basano sui principi IPP nei rispettivi ambiti. Dopo altri due anni, la Commissione ha pubblicato il documento di consultazione su un futuro Piano d'azione SCP/SIP e ha adottato il piano l'anno successivo.

Il Piano d'azione SCP/SIP prevede che taluni suoi elementi e il piano nel suo complesso siano sottoposti a riesame entro il 2012, per far sì che la necessità di adottare misure concrete per l'attuazione degli strumenti IPP resti prioritaria nell'agenda politica.

5. CONCLUSIONI

L'obiettivo dell'IPP è di utilizzare le politiche più efficaci per il costante miglioramento dei prodotti, visto nell'ottica di un processo continuo, piuttosto che di una condizione statica. Come tale, richiede un alto grado di consapevolezza da parte dei decisori politici e delle parti interessate, nonché l'impegno a tradurre quotidianamente tale consapevolezza in azioni concrete.

L'approccio IPP ha contribuito significativamente allo sviluppo di svariate politiche ambientali in settori quali la progettazione dei prodotti, l'utilizzo delle risorse naturali e la gestione dei rifiuti. Gli Stati membri, l'industria e altre parti interessate hanno fatto progredire attivamente la sua applicazione con l'implicazione diretta a livello comunitario, il recepimento della legislazione comunitaria, iniziative basate su considerazioni economiche e altre iniziative proprie.

L'attuazione dell'IPP in termini di integrazione delle politiche è difficile da documentare, in quanto è raro che le nuove politiche facciano esplicito riferimento all'IPP; tuttavia, complessivamente si sono registrati importanti progressi nell'adozione del concetto di ciclo di vita da parte dei principali settori industriali e dei responsabili politici, e sia la disponibilità di dati sul ciclo di vita che il consenso sulla metodologia sono aumentati notevolmente. Si è registrato inoltre un buon risultato anche nell'individuazione dei prodotti con il maggior margine di miglioramento e delle possibili misure in tal senso.

L'informazione dei consumatori, la legislazione sulla progettazione ecocompatibile, la produzione pulita e gli appalti/acquisti verdi della pubblica amministrazione sono oggi al centro del Piano d'azione SCP/SIP. Esso porta avanti il processo avviato con la comunicazione IPP, nell'intento di stimolare ulteriormente la richiesta da parte del mercato di prodotti più sostenibili e di promuovere un consumo più intelligente e informato. La revisione

del Piano d'azione, prevista per il 2012, fornirà un'eccellente opportunità per valutare ulteriormente gli sviluppi dell'IPP.