

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 66

30 gennaio 2006

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA CONSIGLIERA GUERRA

INTRODUZIONE DI CRITERI DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NEGLI ACQUISTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Oggetto consiliare n. 1019

RELAZIONE

Le società in cui viviamo dipendono sempre di più dai flussi di materia ed energia che alimentano il processo economico e, attraverso questo, il tenore di vita degli abitanti della Terra.

Dato che la biosfera entro la quale operiamo ha una sua capacità portante limitata ed è un serbatoio finito di risorse naturali, inorganiche ed organiche, è necessario ridurre il consumo delle risorse naturali, ridurre l'uso di energia, risparmiare acqua, ridurre la produzione di rifiuti e di sostanze chimiche: in altre parole ridurre la nostra impronta ecologica sulla terra. È l'obiettivo generale di ogni programma di azioni per lo sviluppo sostenibile.

Per raggiungerlo è però necessario rivedere i nostri modi di produzione e di consumo coinvolgendo i soggetti che rappresentano il motore di questo indispensabile processo di riconversione ecologica: le imprese, l'economia civile, i consumatori, il mondo della ricerca, la scuola, i cittadini e le istituzioni.

E alle istituzioni, sia locali che nazionali, il compito di "dare il buon esempio" orientando in senso ecologico tutte le proprie attività.

Il "green public procurement" (GPP) è lo strumento che serve a "rendere verdi" gli acquisti pubblici adottando criteri ambientali nelle procedure d'acquisto degli Enti locali e della pubblica Amministrazione.

Acquistare "verde" significa scegliere un determinato prodotto o servizio anche sulla base degli impatti ambientali che questo può avere nel corso del suo ciclo di vita, ovvero durante tutte le fasi del processo produttivo, dall'estrazione delle materie prime allo smaltimento dei rifiuti. Il GPP è quindi lo strumento che permette di sostituire i prodotti e i servizi esistenti con altri a minore impatto sull'ambiente.

I criteri ambientali servono quindi a privilegiare beni e servizi che:

- riducono l'uso delle risorse naturali;
- sostituiscono le fonti energetiche da non rinnovabili a rinnovabili;
- riducono la produzione di rifiuti;
- riducono le emissioni inquinanti;
- riducono i pericoli e i rischi ambientali.

L'importanza del GPP

Il settore degli approvvigionamenti pubblici rappresenta mediamente il 12% del PIL dell'UE, ma raggiunge il 17% in Italia e addirittura il 19% in alcuni Stati membri come la Francia: queste cifre mettono in evidenza la grande importanza quantitativa del settore.

L'applicazione del GPP su vasta scala potrebbe modificare i comportamenti d'acquisto di soggetti che comprano beni e servizi per circa 1/5 del totale nazionale.

Il GPP può giocare un ruolo fondamentale, dal lato della domanda, per sostenere la produzione di beni e servizi verdi e fungere da traino nel processo di gestione ecologica e nel ri-orientamento dei consumi verso prodotti più compatibili, e servire, contemporaneamente, da modello di buon comportamento per le imprese, le istituzioni private e i cittadini, dando quindi un contributo positivo alla protezione ambientale.

Gli Enti locali, trasferendo la loro capacità d'acquisto su prodotti a impatto ambientale ridotto ed includendo i criteri ambientali nelle procedure d'acquisto, hanno la possibilità concreta di orientare il mercato così da:

- ridurre gli impatti sull'ambiente delle proprie attività;
- incrementare la domanda per i prodotti "verdi";
- spingere le imprese a produrre beni con migliori prestazioni ambientali;
- fornire un modello di comportamento responsabile verso l'ambiente.

Il GPP e le politiche per la sostenibilità

Il GPP è uno degli strumenti principali che gli Enti locali e la pubblica Amministrazione hanno a disposizione per mettere in atto strategie di sviluppo sostenibile mirate a ridurre gli impatti ambientali dei processi di consumo e produzione, attraverso una gestione più responsabile delle risorse naturali e dei rifiuti, ed è uno dei settori prioritari d'intervento della Strategia Europea per lo Sviluppo sostenibile approvata dal Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001.

A livello europeo, è stato ufficialmente riconosciuto il ruolo che gli acquisti "verdi" ricoprono nel favorire l'innovazione di prodotto e nell'ampliare il mercato di prodotti eco-compatibili esistenti.

Il VI Programma d'Azione per l'Ambiente dell'Unione Europea prevede, quale approccio strategico per il conseguimento degli obiettivi ambientali, sotto il Titolo 2.3 - Indurre il mercato a lavorare per l'ambiente, "incentivi economici per i prodotti ecologici, la promozione di una domanda 'verde' mediante una migliore informazione ai consumatori, lo sviluppo di una base oggettiva per una politica 'verde' di approvvigionamenti pubblici e l'incoraggiamento di una progettazione più ecologica dei prodotti".

Inoltre, assai esplicitamente, il Programma sostiene che il GPP possa «contribuire a rinverdire il mercato adottando tra i criteri di acquisto anche quello ambientale. Sarà anche presa in esame la possibilità di promuovere l'approvvigionamento verde introducendo l'obbligo di effettuare, prima dell'acquisto, una valutazione dell'impatto ambientale delle diverse offerte conformi ai requisiti delle autorità aggiudicanti».

Il GPP costituisce pertanto uno degli assi portanti della politica integrata di prodotto (IPP Integrated Product Policy) che mira a stimolare la diffusione di prodotti compatibili con l'ambiente attraverso interventi sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda, definendo un quadro di riferimento per l'elaborazione e lo sviluppo di una strategia comunitaria in materia.

La leva principale di questo nuovo approccio è costituita dall'interazione tra i vari soggetti coinvolti nel ciclo di vita del prodotto (economici, istituzionali e sociali). L'approccio IPP indirizza infatti la sua influenza sulla progettazione ecologica dei prodotti, sull'informazione dei consumatori finali e

sull'introduzione di incentivi per l'adozione di prodotti ecologici. Adottando come unità operativa di riferimento il prodotto, le politiche integrate e le azioni conseguenti intervengono più efficacemente sulle dinamiche di mercato, di produzione e di consumo, cui si indirizzano.

In sostanza, il mercato può diventare, attraverso l'accresciuta sensibilità ambientale dei consumatori, disposti a premiare i prodotti "verdi" a scapito di quelli con più elevato impatto sull'ambiente, un importante vettore di miglioramento ambientale.

Con la Comunicazione 302 del 18 Giugno 2003 "Politica integrata dei prodotti - Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale" la Commissione invita gli Stati membri ad elaborare appositi piani d'azione per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici.

A definire meglio il quadro giuridico nel quale inserire il GPP sono poi intervenute sia la Comunicazione interpretativa 274/01 "Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità d'integrare considerazioni di carattere ambientale negli appalti pubblici", che illustra le possibilità di considerare aspetti ambientali nell'aggiudicazione dei contratti d'appalto e quindi invita a promuovere tra gli Enti locali la possibilità di sfruttare questa possibilità nella definizione dell'oggetto d'appalto e nelle specifiche tecniche, sia la nuova Direttiva Europea sugli appalti pubblici (2004/18/CE), che fa esplicito riferimento alle prestazioni ambientali dei beni e dei servizi.

Nella stessa direzione, a livello internazionale, si sono mossi il Piano di Implementazione di Johannesburg (2002) e gli Aalborg Commitments (Giugno 2004).

Per cambiare i modi di produzione e consumo attualmente insostenibili, il Piano d'Implementazione indica che le autorità pubbliche dovrebbero essere incoraggiate ad integrare gli obiettivi di sviluppo sostenibile nei processi decisionali, inclusi quelli che riguardano la pianificazione per lo sviluppo locale, gli investimenti e gli acquisti pubblici. In particolare, vanno promosse politiche d'acquisto pubbliche che favoriscano lo sviluppo e la diffusione di prodotti e servizi compatibili con l'ambiente.

Tale obiettivo è anche esplicitamente individuato nel documento di Strategia d'Azione ambientale per lo Sviluppo sostenibile in Italia approvato dal CIPE nell'agosto 2002.

La strategia sottolinea la necessità di adottare nuovi strumenti di politica ambientale che fungano da supporto ad un approccio non più basato sulle strategie di comando e controllo, ma piuttosto sulla promozione di comportamenti volontari da parte di tutti gli attori sociali al fine di incoraggiare:

- il miglioramento e l'applicazione della legislazione di protezione ambientale;
- l'integrazione del fattore ambientale nelle politiche di settore e nei mercati;
- l'attuazione della riforma fiscale ecologica;
- la mitigazione delle esternalità ambientali e l'eliminazione dei sussidi perversi;
- l'introduzione della contabilità ambientale;
- una maggiore efficacia dei processi di informazione e partecipazione del pubblico;
- la crescita del ruolo decisionale dei cittadini;
- lo sviluppo della ricerca scientifica e tecnologica.

Tra gli strumenti di maggiore rilievo vengono individuati la valutazione ambientale strategica, il green public procurement, la tassazione ambientale, la certificazione ambientale, l'Agenda 21 Locale, la contabilità e gli indicatori ambientali.

La Strategia d'Azione ambientale per lo Sviluppo sostenibile in Italia indica gli obiettivi e i target, in termini di beni ecologici acquistati, che la pubblica Amministrazione dovrebbe raggiungere entro il 2006:

- nell'ambito della pubblica Amministrazione, almeno il 30% dei beni acquistati dovrà rispondere anche a requisiti ecologici;

- tenendo conto della sostituzione e facendo ricorso al meccanismo della rottamazione, il 30-40% del parco dei beni durevoli dovrà essere a ridotto consumo energetico.

In questa direzione va, infine, il decreto ministeriale n. 203 dell'8 maggio 2003 il quale stabilisce che uffici pubblici, società a prevalente capitale pubblico, società di gestione dei servizi coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti in materiale riciclato nella misura del 30%. Il decreto prevede inoltre che i destinatari adottino in sede di formulazione di una gara per la fornitura e l'installazione di manufatti e beni, e nella formulazione di capitolati di opere pubbliche, criteri tali da ottemperare al rispetto delle quote previste dal decreto.

I GPP e la Regione Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna, contestualmente al Piano di Azione ambientale per un Futuro sostenibile 2001-2003, ha adottato con le Province un "Patto di sostenibilità", uno strumento volontario teso a rafforzare il concreto indirizzo del Piano. Il Patto prevedeva una Agenda di azioni, che ciascuno era impegnato a realizzare all'interno del proprio Ente, volte a migliorare l'eco-efficienza e la gestione sostenibile di tali Enti, le loro organizzazioni e il comportamento dei propri membri.

Tra i cinque impegni assunti nel "Patto di sostenibilità" figurava quello di introdurre procedure di "acquisti verdi" per le forniture degli enti.

Il progetto di legge

Il testo del progetto di legge si compone di quattro articoli.

Il primo indica le finalità generali della proposta, concernenti l'introduzione di criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche Amministrazioni, in attuazione delle indicazioni comunitarie e di quelle contenute nel documento "Strategia d'Azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia" approvato dal CIPE, allo scopo di ridurre l'impatto dei consumi pubblici sulle risorse naturali.

Il secondo articolo vincola la Regione, le Province, e i Comuni con popolazione residente superiore a 5.000 abitanti, alla formulazione di un piano triennale per raggiungere l'obiettivo di integrare le esigenze ambientali nella definizione degli approvigionamenti, interessando a tale scopo almeno il 30 per cento della spesa complessiva prevista, con una previsione di incremento della percentuale del 10 per cento per ogni triennio fino al raggiungimento di almeno il 60 per cento. Vengono inoltre definiti più in dettaglio i criteri ecologici generali ai quali informare la definizione delle procedure di selezione degli acquisti ed i settori merceologici prioritari nei quali articolare il Piano.

Il terzo articolo, individua nella Regione l'autorità competente per il monitoraggio dello stato di attuazione della legge e impegna gli Enti locali a informare annualmente la Giunta relativamente ai provvedimenti assunti. La Giunta trasmette quindi annualmente all'Assemblea legislativa una relazione che illustra gli obiettivi raggiunti sul territorio regionale.

Il quarto articolo, infine, indica che la Giunta regionale provvede, entro il termine di novanta giorni dall'approvazione della legge, ad emanare le linee guida relative ai criteri ecologici e alla metodologia da adottare nei bandi di gara.

PROGETTO DI LEGGE

Art. 1 *Finalità*

1. In attuazione delle indicazioni contenute nella Comunicazione della Commissione Europea 18 giugno 2003, n. 302, "Politica integrata dei prodotti – Sviluppare il concetto di ciclo di vita ambientale", e nel programma "Strategia d'Azione ambientale per lo Sviluppo sostenibile in Italia", approvato dal Comitato interministeriale per la Programmazione economica con deliberazione 2 agosto 2002, n. 57, le stazioni appaltanti della pubblica Amministrazione introducono nelle procedure di acquisto criteri di sostenibilità ambientale (GPP – Green Public Procurement) rivolti ad orientare i consumi pubblici alla riduzione dell'impatto sulle risorse naturali, a migliorare le prestazioni ambientali dei beni e servizi disponibili sul mercato e a diffondere modelli di comportamento responsabile nei confronti dell'ambiente.

Art. 2 *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici*

1. La Regione, le Province, e i Comuni con popolazione residente superiore a 5.000 abitanti, approvano, entro 12 mesi dalla approvazione della presente legge, un piano triennale denominato "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi pubblici" finalizzato ad orientare le stazioni appaltanti di propria competenza all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi, con l'obiettivo di convertire al termine del primo triennio almeno il 30 per cento della spesa complessiva prevista e di aumentare la percentuale del 10 per cento per ogni triennio fino al raggiungimento di almeno il 60 per cento.

2. Nella definizione del Piano di cui al comma 1, le Amministrazioni interessate tengono conto dei seguenti criteri generali per qualificare le procedure di selezione degli approvvigionamenti pubblici:

- a) riduzione dell'uso delle risorse naturali;
- b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili;
- c) riduzione della produzione di rifiuti;
- d) riduzione delle emissioni inquinanti;
- e) riduzione dei rischi ambientali;
- f) produzione di rifiuti, non tossici, riutilizzabili o riciclabili.

3. Il Piano di cui al comma 1 indica gli obiettivi da raggiungere per la riconversione degli acquisti nelle seguenti categorie merceologiche:

- a) arredi;
- b) materiali da costruzione;
- c) manutenzione delle strade;
- d) gestione del verde pubblico;
- e) illuminazione e riscaldamento;
- f) elettronica;
- g) tessile;
- h) cancelleria;
- i) ristorazione;
- l) materiali per l'igiene;
- m) trasporti.

Art. 3 *Monitoraggio*

1. La Regione verifica lo stato di attuazione della presente legge.

2. Gli Enti locali di cui all'art. 2 trasmettono annualmente alla Giunta regionale i dati relativi ai provvedimenti assunti.

3. La Giunta regionale elabora e trasmette all'Assemblea legislativa apposita relazione annuale di illustrazione degli obiettivi raggiunti nel territorio regionale.

Art. 4 *Linee guida*

1. Entro il termine di novanta giorni dall'approvazione della presente legge, la Giunta regionale provvede ad emanare le linee guida relative ai criteri ecologici e alla metodologia da adottare nei bandi di gara.

