

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 231

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice DE PETRIS

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 MAGGIO 2006

Introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti
della pubblica amministrazione

ONOREVOLI SENATORI. - 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.

Se nel passato recente alcuni teorici della società dell'informazione avevano ipotizzato che la risoluzione dei problemi ambientali potesse avere una spinta propulsiva dalla progressiva dematerializzazione della società, oggi è ben evidente che le società del futuro continueranno ad essere basate sulla disponibilità dei beni materiali e sulla capacità di assorbimento degli scarti prodotti.

Ma la biosfera entro la quale operiamo ha una sua capacità portante limitata, un serbatoio finito di risorse naturali, inorganiche ed organiche, che, se non riduciamo il passo dei nostri comportamenti economici, rischia di essere definitivamente compromesso.

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: questo 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. Non ci sono scappatoie e la sfida sembra trovarci ancora inadeguati.

In tale direzione serve il massimo coinvolgimento dei 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, spetta 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 per cento del prodotto interno lordo (PIL) dell'Unione europea, ma raggiunge il 17 per cento in Italia e addirittura il 19 per cento 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 un quinto 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 riorientamento 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 quindi 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 bene 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, uno dei settori prioritari d'intervento della Strategia europea per lo sviluppo sostenibile approvata dal Consiglio europeo di Goteborg nel giugno 2001.

Inoltre il GPP risponde pienamente al principio di integrazione, asse portante della strategia comunitaria per lo sviluppo sostenibile. La comunicazione alla Commissione n. 264 del 15 maggio 2001, «Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile», è orientata a rafforzare la coerenza delle politiche e fare in modo che tutte si pongano come priorità lo sviluppo sostenibile. Tale orientamento figura anche nelle

conclusioni finali del Consiglio europeo di Goteborg, confermando quanto sancito dall'articolo 6 del Trattato di Amsterdam: «le necessità della protezione ambientale devono essere integrate nella definizione e implementazione delle politiche e delle attività comunitarie».

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.

La comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, n. 31 del 2001, sul sesto Programma di azione per l'ambiente della Comunità 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».

Il Programma di azione individua perfettamente il potenziale di miglioramento ambientale ottenuto mediante tecnologie, processi di produzione e materiali più ecologici.

Inoltre, assai esplicitamente, la citata comunicazione n. 31 del 2001 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 (*Integrated product policy* - IPP) che mira a stimolare la diffusione di prodotti compati-

bili 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.

L'integrazione nell'IPP ha un triplice significato:

1. integrazione delle politiche e degli strumenti con cui vengono attualmente perseguite le diverse politiche ambientali;
2. integrazione tra le varie fasi del ciclo di vita del prodotto secondo la logica LCA (Analisi del ciclo di vita);
3. integrazione tra gli interessi delle parti coinvolte.

Sia dal punto di vista delle parti interessate che dal punto di vista delle politiche, le iniziative incentrate su particolari fasi del ciclo di vita devono tener conto dell'impatto complessivo del prodotto lungo tutto il ciclo di vita e non limitarsi a trasferire l'onere ambientale da una fase all'altra.

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.

Il Libro Verde sulla politica integrata relativa ai prodotti sostiene la necessità di prendere iniziative sistematiche di sensibilizzazione presso le amministrazioni responsabili

degli appalti pubblici visto che «in generale, gli acquirenti pubblici non dispongono di sufficienti informazioni specifiche riguardo alle caratteristiche ambientali che dovrebbero cercare nei prodotti».

Attraverso il Libro Verde, la Commissione assegna grande importanza al GPP, quale strumento necessario a riorientare gli acquisti della pubblica amministrazione e i modelli di consumo dei cittadini verso beni e servizi con minore utilizzo di materiali.

Con la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo n. 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.

Entro il 2006 la Commissione ha previsto di elaborare un proprio programma d'azione per la gestione «verde» delle proprie gare d'appalto, ma nel frattempo predisporrà i seguenti strumenti d'informazione:

un manuale pratico destinato alle pubbliche autorità;

una banca dati sui gruppi di prodotti in modo da fornire ai responsabili degli acquisti delle imprese e degli enti pubblici informazioni sui criteri da prendere in considerazione per un determinato prodotto;

un sito *web* dedicato all'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 della Commissione n. 274 del 4 luglio 2001, «Il diritto comunitario degli appalti pubblici e le possibilità di 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 facoltà di sfruttare questa possibilità nella definizione dell'og-

getto d'appalto e nelle specifiche tecniche, sia la nuova direttiva sugli appalti pubblici 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, 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.

Gli *Aalborg Commitments* hanno richiamato esplicitamente il GPP quale strumento prioritario di intervento per le amministrazioni pubbliche locali, ai fini del cambiamento dei modi di produzione e di consumo.

Tale obiettivo è anche esplicitamente individuato nel documento sulla Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia, approvato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (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 per cento dei beni acquistati dovrà rispondere anche a requisiti ecologici;

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

In questa direzione va, infine, il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 8 maggio 2003, n. 203, 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 per cento. Il citato 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.

Le esperienze italiane

In Italia, l'Agenzia per la protezione ambientale e i servizi tecnici (APAT) ha dato il via alla disseminazione delle conoscenze e delle pratiche di GPP con la realizzazione del progetto «Preparazione e applicazione sperimentale di strumenti per la diffusione di politiche di acquisto corrette ed ambientalmente sostenibili da parte degli enti pubblici». È proprio a partire da qui che diversi enti locali italiani hanno successivamente sviluppato programmi di intervento nel campo del GPP, tra i quali occorre ricordare le iniziative della provincia di Cremona, del comune di Ferrara, delle province di Torino e di Roma, della regione Liguria, dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT) e dell'Agenzia regionale per la prevenzione e protezione ambientale del Veneto (APPA).

In particolare il Progetto GPPnet della provincia di Cremona, finanziato dal programma «Life Ambiente» dell'Unione europea, vede quattordici enti (la provincia di Cremona e i comuni di Casalmaggiore, Castelleone, Crema, Gerre de Caprioli, Motta Baluffi, Pescarolo, Piadena, Pizzighettone, San Bassano, Soresina, Spineda, Stagno Lombardo, Vescovato) impegnati nella definizione di una metodologia, che prevede la formazione e l'informazione del personale e dei fornitori sugli acquisti «verdi», nella realizzazione di un *network* per la diffusione del GPP e nella sperimentazione diretta, attraverso l'inserimento di criteri ecologici all'interno di numerosi bandi di gara esemplificativi.

All'interno del progetto è stato redatto un importante Manuale operativo del GPP, di oltre trecento pagine, che guida le amministrazioni pubbliche all'attuazione operativa, attraverso un percorso metodologico che parte dall'analisi degli acquisti e termina con l'introduzione dei criteri ecologici e la redazione di un Piano di azione.

Al fine di disseminare l'esperienza del GPP e di acquisire allo stesso tempo informazioni sulle buone pratiche degli altri enti locali, all'interno del suddetto progetto è stato costituito un *network*, GPPinfoNET, animato attraverso un bollettino bimestrale, che conta circa quaranta membri tra amministrazioni regionali, provinciali e comunali, sparse sul territorio nazionale, Enti Parco, Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, l'*International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI)*.

Altre esperienze che è necessario ricordare sono quelle:

del comune di Ferrara, tra i pionieri del GPP, che ha emanato molti bandi con criteri ecologici (mense, trasporto pubblico) e pubblicato un suo manuale di applicazione;

della provincia di Roma che ha realizzato delle linee guida applicative e sta implementando il GPP nell'amministrazione;

della provincia di Torino, della regione Liguria e dell'ARPAT che stanno aiutando, attraverso accordi istituzionali o programmi di diffusione, le amministrazioni del proprio territorio ad introdurre i criteri ecologici nei bandi.

Inoltre anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio si è mosso verso la diffusione del GPP ed ha inviato un CD-ROM sul *green public procurement* a tutte le amministrazioni locali sopra i 5.000 abitanti e ne sta attualmente monitorando l'interesse.

Il disegno di legge

Il testo del disegno di legge si compone di tre 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 con deliberazione 2 agosto 2002, n. 57, allo scopo di ridurre l'impatto dei consumi pubblici sulle risorse naturali.

Il secondo articolo vincola tutte le amministrazioni pubbliche, centrali e periferiche, alla formulazione di un piano triennale per raggiungere l'obiettivo di integrare le esigenze ambientali nella definizione degli approvvigionamenti, interessando a tale

scopo almeno il 30 per cento della spesa complessiva prevista. 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, infine, individua nel Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con le regioni e le province autonome, l'autorità competente per il monitoraggio dello stato di attuazione della legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. In attuazione delle indicazioni contenute nella comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo n. 302 del 18 giugno 2003, concernente «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 con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 57/2002 del 2 agosto 2002, pubblicata nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 255 del 30 ottobre 2002, le stazioni appaltanti della pubblica amministrazione introducono nelle procedure di acquisto criteri di sostenibilità ambientale *Green public procurement* (GPP), 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. Le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione residente superiore a 5.000 abitanti approvano, entro il 31 dicembre 2006, 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 triennio almeno il 30 per cento della spesa complessiva prevista.

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.

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.

4. La CONSIP Spa, costituita in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414, è tenuta all'approvazione del piano di cui al comma 1 entro il 31 ottobre 2006.

Art. 3.

(Monitoraggio)

1. Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede al monitoraggio sullo stato di attuazione della presente legge. A tal fine il Ministero elabora ed invia alle competenti Commissioni parlamentari una apposita relazione annuale.

