



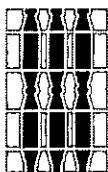
ATTO N. 1220

PROPOSTA DI LEGGE
di iniziativa del Consigliere DOTTORINI

***“Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di aspetti
ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle
Amministrazioni pubbliche”***

Depositato al Servizio Affari Generali il 14.3.2008

Trasmesso alla I – II Commissione Consiliare Permanente il 18.3.2008



Regione Umbria
Consiglio Regionale



Verdi per i valori

Palazzo Cesaroni
Piazza Italia, 2 – 06121 PERUGIA
Tel. 075.5763236 / 3002 – Fax 075.5763395
<http://www.dottorini.org>
e-mail: gruppoverdi@crumbria.it
cell: 338.6980911

Proposta di legge regionale d'iniziativa del consigliere dei VERDI per i valori Olivier Bruno Dottorini

“Promozione degli acquisti pubblici ecologici e introduzione di aspetti ambientali nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche”

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. E' 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:

- o riducono l'uso delle risorse naturali;
- o sostituiscono le fonti energetiche da non rinnovabili a rinnovabili;
- o riducono la produzione di rifiuti;

- o riducono le emissioni inquinanti;
- o 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.

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 di almeno il 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.

Il progetto di legge

Il testo del progetto di legge si compone di *dieci* articoli.

Il *primo* indica l'oggetto della proposta, concernente 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 in ossequio al D.M. 8 maggio 2003, n. 203 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Il *secondo* articolo indica le finalità generali perseguite dalla presente proposta, concernenti l'adozione della politica comunitaria del "green public procurement" quale sistema di orientamento dei consumi pubblici, la riduzione degli impatti ambientali, del consumo di risorse non rinnovabili, della produzione di rifiuti e dei rischi ambientali legati ai prodotti e servizi utilizzati dalle amministrazioni pubbliche.

Il *terzo* e il *quarto* articolo vincolano la Regione, le Province, i Comuni con popolazione residente non inferiore a 5 mila abitanti, le società a capitale prevalentemente pubblico da essi partecipati, i concessionari di pubblici servizi, nonché agli altri enti, istituti e aziende dipendenti o soggette alla vigilanza degli stessi, che operano nel territorio regionale all'approvazione di un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione dei criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di beni e servizi e volto a conseguire l'obiettivo di riconversione al termine del triennio di almeno il 30 per cento delle proprie forniture.

Gli articoli che vanno dal *quinto* al *sesto* (CAPO II) riguardano la possibilità di introduzione di criteri ambientali nei pubblici appalti.

In particolare, il *quinto* articolo prevede l'inserimento di clausole ambientali nei bandi e nei capitolati pubblici.

Il *sesto* articolo prevede la possibilità, da parte delle Amministrazioni aggiudicatrici, di richiedere, tra i requisiti necessari a comprovare la capacità tecnica dei concorrenti, le specifiche esperienze dell'impresa concorrente in campo ambientale e/o l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore applicherà durante la realizzazione dell'appalto.

Il *settimo* articolo è relativo all'inserimento di considerazioni ambientali tra i criteri di aggiudicazione degli appalti.

L'*ottavo* articolo prevede la possibilità di esigere condizioni specifiche fondate su considerazioni ambientali in ordine alle modalità di esecuzione dell'appalto.

Il *nono* articolo stabilisce le disposizioni finali della proposta di legge.

Il *decimo* articolo è la norma finanziaria.

PROGETTO DI LEGGE

Capo I - Principi, finalità e strumenti

Art. 1 - Oggetto.

Art. 2 - Finalità.

Art. 3 - Ambito soggettivo di applicazione.

Art. 4 - Piano d'azione per gli acquisti verdi.

Capo II - Introduzione dei criteri ambientali nei pubblici appalti

Art. 5 - Clausole ambientali nei bandi e nei capitolati pubblici.

Art. 6 - Capacità tecniche dei concorrenti e misure di gestione ambientale.

Art. 7 - Criteri di aggiudicazione dell'appalto.

Art. 8 - Esecuzione dell'appalto.

Art. 9 - Disposizioni finali.

Art. 10 - Norma finanziaria.

Capo I Principi, finalità e strumenti

Art. 1 Oggetto.

1. La Regione Umbria promuove l'introduzione di criteri di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, in attuazione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (articolo 3, numero 6), nel rispetto dei principi di tutela dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile e dei principi di diritto comunitario e nazionale che disciplinano gli appalti pubblici, nonché in ossequio al D.M. 8 maggio 2003, n. 203 del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio (Norme affinché gli uffici pubblici e le società a prevalente capitale pubblico coprano il fabbisogno annuale di manufatti e beni con una quota di prodotti ottenuti da materiale riciclato nella misura non inferiore al 30 per cento del fabbisogno medesimo), e relative circolari esplicative.

Art. 2 Finalità.

1. Le disposizioni della presente legge perseguono le seguenti finalità:
 - a) adozione della politica comunitaria del "green public procurement" (acquisti verdi della pubblica amministrazione) quale sistema di orientamento dei consumi pubblici verso beni e servizi ambientalmente preferibili, che comportino, altresì, un vantaggio economico per l'amministrazione pubblica, tenendo conto dei costi sostenuti lungo l'intero ciclo di utilizzo del prodotto o del servizio;
 - b) riduzione degli impatti ambientali dei prodotti e servizi utilizzati dalle amministrazioni pubbliche;
 - c) riduzione del consumo di risorse naturali non rinnovabili, riduzione della produzione di rifiuti, incentivazione e utilizzo di materiali recuperati o riciclati post-consumo;
 - d) promozione della diffusione di tecnologie e tecniche eco-compatibili, di sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale e sistemi pubblici di etichettatura ecologica dei prodotti;
 - e) riduzione dei rischi ambientali mediante la progressiva limitazione, sostituzione o eliminazione dell'acquisto di prodotti tossici, pericolosi o di difficile smaltimento o comunque a significativo impatto ambientale;
 - f) promozione a livello regionale e locale di attività d'informazione e sensibilizzazione alla problematica degli acquisti ecologici, di modelli di consumo più responsabili nei confronti dell'ambiente da parte dei soggetti pubblici, delle imprese e dei cittadini.

2. Per il conseguimento delle finalità di cui al comma 1 la Regione adotta i provvedimenti di propria competenza e, in particolare, promuove iniziative e azioni nei confronti di altri

soggetti pubblici e privati, anche mediante la stipula di apposite intese, accordi e convenzioni, organizza campagne promozionali, convegni e ogni altra iniziativa di carattere divulgativo al fine di favorire la conoscenza delle problematiche relative all'eco-compatibilità della spesa pubblica.

Art. 3

Ambito soggettivo di applicazione.

1. Le norme della presente legge si applicano alla Regione, alle Province, ai Comuni con popolazione residente non inferiore a 5 mila abitanti, alle società a capitale prevalentemente pubblico da essi partecipati, ai concessionari di pubblici servizi, nonché agli altri enti, istituti e aziende dipendenti o soggette alla vigilanza degli stessi, che operano nel territorio regionale.

Art. 4

Piano d'azione per gli acquisti verdi.

1. Ferma restando l'immediata operatività delle disposizioni di cui al D.M. n. 203/2003 del Ministro dell'ambiente e tutela del territorio e relative circolari esplicative, le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3 approvano, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, un Piano d'azione di durata triennale finalizzato alla definizione di un programma operativo per l'introduzione dei criteri ambientali nelle procedure d'acquisto di beni e servizi e volto a conseguire l'obiettivo di riconversione al termine del primo triennio di almeno il 30 per cento delle proprie forniture 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:

1. riduzione dell'uso delle risorse naturali;
2. sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili;
3. riduzione della produzione di rifiuti;
4. riduzione delle emissioni inquinanti;
5. riduzione dei rischi ambientali;
6. 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;
- j) materiali per l'igiene;
- k) trasporti.

4. Le amministrazioni provvedono con cadenza annuale al monitoraggio circa lo stato di attuazione del Piano.

Capo II

Introduzione dei criteri ambientali nei pubblici appalti

Art. 5

Clausole ambientali nei bandi e nei capitolati pubblici.

1. Nel rispetto della normativa comunitaria e statale vigente in materia di appalti pubblici, le amministrazioni aggiudicatrici inseriscono nei bandi di gara e nei capitolati d'onori per appalti pubblici di opere, forniture e servizi specifiche prescrizioni per l'integrazione degli aspetti ambientali nelle procedure di gara, tenuto conto delle priorità, degli indirizzi e degli obiettivi definiti nel Piano d'azione di cui all'articolo 4.

Art. 6

Capacità tecniche dei concorrenti e misure di gestione ambientale.

1. Qualora la natura dell'appalto lo richieda, le amministrazioni aggiudicatrici possono richiedere, tra i requisiti necessari a comprovare la capacità tecnica dei concorrenti, le specifiche esperienze dell'impresa concorrente in campo ambientale e/o l'indicazione delle misure di gestione ambientale che l'operatore applicherà durante la realizzazione dell'appalto.

2. Nei casi di cui al comma 1, le amministrazioni fanno riferimento al sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) o a norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali certificate da organismi conformi alla legislazione comunitaria o alle norme europee e internazionali relative alla certificazione (EN ISO 14001). Le amministrazioni sono tenute a riconoscere e accettare i certificati equivalenti in materia rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri o ogni altro tipo di prova prodotta dai concorrenti idonea a dimostrare che le misure applicate assicurano analoghi livelli di protezione ambientale.

Art. 7

Criteri di aggiudicazione dell'appalto.

1. Negli appalti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le amministrazioni appaltanti possono prevedere considerazioni ambientali tra i criteri di valutazione dell'offerta.

Art. 8

Esecuzione dell'appalto.

1. Le amministrazioni aggiudicatrici possono esigere condizioni specifiche fondate su considerazioni ambientali in ordine alle modalità di esecuzione dell'appalto, purché compatibili con il diritto comunitario e purché siano espressamente precisate nel bando di gara o nel capitolato d'onori.

Art. 9

Disposizioni finali.

1. L'osservanza delle disposizioni di cui alla presente legge costituisce condizione preferenziale per accedere a finanziamenti o erogazioni di contributi regionali destinati a consentire interventi in campo ambientale.

2. L'entità dei finanziamenti è commisurata al raggiungimento dell'obiettivo di riconversione di cui all'articolo 4, comma 1.
3. Sono fatti salvi gli obblighi derivanti da bandi di gara e contratti rispettivamente indetti e stipulati prima della data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 10
Norma finanziaria.

Perugia, 11 Marzo 2008

Olivier Bruno Dottorini
Capogruppo Verdi per i valori

