

Verbale n. 26 del 2008

Seduta del 24 novembre 2008

Il giorno 24 novembre 2008 alle ore 10,30 si è riunita presso la sede dell'Assemblea Legislativa in Bologna Viale A. Moro n. 50, in **Udienza conoscitiva** la Commissione Bilancio Affari Generali ed Istituzionali, convocata con nota prot. n. 25692 del 10 novembre 2008.

Partecipano alla seduta i Consiglieri:

Cognome e nome	Qualifica	Gruppo	Voto	
NERVEGNA Antonio	Presidente	Forza Italia - Popolo della Libertà	5	presente
BERETTA Nino	Vice Presidente	Partito Democratico	6	presente
MANFREDINI Mauro	Vice Presidente	Lega Nord Padania Emilia e Romagna	3	assente
AIMI Enrico	Componente	Alleanza Nazionale - Popolo della Libertà	4	assente
BORTOLAZZI Donatella	Componente	Partito dei Comunisti Italiani	1	assente
CARONNA Salvatore	Componente	Partito Democratico	1	presente
DELCHIAPPO Renato	Componente	Gruppo Misto	1	assente
GUERRA Daniela	Componente	Verdi per la Pace	1	assente
LUCCHI Paolo	Componente	Partito Democratico	3	assente
MASELLA Leonardo	Componente	Partito della Rifondazione Comunista	2	assente
MAZZA Ugo	Componente	Sinistra Democratica per il Socialismo Europeo	2	assente
MONACO Carlo	Componente	Per l'Emilia-Romagna	1	assente
MONARI Marco	Componente	Partito Democratico	4	presente
MONTANARI Roberto	Componente	Partito Democratico	3	assente
NANNI Paolo	Componente	Italia dei Valori con Di Pietro	1	assente
NOE' Silvia	Componente	UDC - Unione dei Democratici Cristiani e Democratici di Centro	1	assente
RICHETTI Matteo	Componente	Partito Democratico	3	presente
RIVI Gian Luca	Componente	Partito Democratico	3	presente
SALOMONI Ubaldo	Componente	Forza Italia - Popolo della Libertà	4	presente
ZANCA Paolo	Componente	Uniti nell'Ulivo - SDI	1	assente

Presiede la seduta: Antonio Nervegna

Assiste la Segretaria: Claudia Cattoli

UDIENZA CONOSCITIVA
24 novembre 2008 ore 10,30
sul progetto di legge:

Progetto di legge di iniziativa della consigliera Guerra:
Introduzione di criteri di sostenibilità ambientale
negli acquisti della pubblica amministrazione
(ogg.1019)
Relatore consigliera Daniela Guerra

Partecipano:

Ara	Daniele	PROBER
Barbani	Moreno	CNA – Emilia Romagna
Boattini	Claudia	Responsabile CNA Costruzioni E.R.
Casarini	Giovanni Maria	Assessore ambiente del Comune di San Martino In Rio
Faso	Stefano	Comune di Modena
Gezzi	Marilena	Comune di S. Giovanni in Persiceto
Ghermandi	Leonardo	Presidente del Consorzio Italiano Compostatori
Golinelli	Sergio	Assessore Ambiente della Provincia di Ferrara -
Govoni	Pier Paolo	UGL Bologna
Grasselli	Beatrice	Assessore ambiente del Comune di Casalecchio di Reno
Guidi	Ortensina	Intercent-ER
Lombardi	Carlo	Confindustria Emilia-Romagna
Lucà	Anna Maria	A.P.M.I Modena (Ass. Piccole e Medie Imprese)
Mazzini	Luciano	Assessore ambiente del Comune di Imola
Mazzoni	Patrizia	Assessore ambiente del Comune di Cavriago

Montanari	Massimo	WWF Emilia-Romagna
Nardo	Valeria	Comune di Ferrara
Poggi	Andrea	ANCE (Ass. Nazionale Costruttori Edili) Emilia-Romagna
Ramazzotti	Donata	Comune di Faenza
Vigarani	Alfredo	Consigliere Gruppo Verdi della Provincia di Bologna -

Il presidente **NERVEGNA** dichiara aperta la seduta e introduce l'udienza conoscitiva sul progetto di leggeogg. 1019 d'iniziativa della consigliera Guerra "Introduzione di criteri di sostenibilità ambientale negli acquisti della pubblica amministrazione". Informa che il relatore della Commissione consigliera Guerra non può essere presente per concomitanti impegni istituzionali all'estero. Invita quindi gli intervenuti a prendere la parola.

LUCIANO MAZZINI – Assessore all'Ambiente del Comune di Imola

"Grazie Presidente. Il Comune di Imola da circa tre anni e mezzo ha intrapreso la strada degli acquisti verdi, devo dire anche con un po' di difficoltà rispetto all'inizio, rispetto alle risposte che potevamo trovare in Intercenter, che ultimamente ha aumentato il numero di prodotti riguardanti gli acquisti verdi, ma in misura non sufficiente rispetto alle esigenze e alle potenzialità.

Da questo punto di vista credo che le finalità della legge siano condivisibili, ovvero è innegabile che c'è una funzione degli enti locali, quella di promuovere determinate pratiche. Qui ci riferiamo a un movimento importante di merci e risorse economiche, quindi un sostegno importante a un mercato emergente sempre crescente che ancora oggi fa fatica ad affermarsi, per cui credo che indicare ai Comuni e alle Province un percorso attraverso il quale si possa incrementare e raggiungere obiettivi assolutamente realizzabili e credibili sulla possibilità di acquisti verdi, possa essere un atto condivisibile e che sia anche coerente con altri provvedimenti che sta assumendo la Regione stessaq.

Ritengo che nelle nostre azioni ci debba essere un filo conduttore. Gli acquisti verdi sono presenti nel piano triennale per l'ambiente, ma credo che vadano inseriti in un piano più organico e all'interno di un obiettivo che la Regione si pone, altrimenti rischiano di essere lasciati all'autonomia dei Comuni e comunque di essere risorse messe *una tantum* e che non danno invece un risultato di sistema che può essere molto importante. Da questo punto di vista non mi soffermo sulla valenza del tipo di materiali e delle finalità della legge, ma credo che sia un'occasione da sfruttare."

CARLO LOMBARDI – Confindustria Emilia-Romagna

"Grazie Presidente. Ringraziamo per l'opportunità di poter intervenire su un tema di particolare rilevanza, quale quello degli appalti e degli acquisti della pubblica amministrazione.

Quando parliamo di particolare rilevanza, il riferimento non è solo agli ordini di grandezza economica complessiva di questo settore (in Italia parliamo di circa 70 miliardi di euro nel 2007 spesi in appalti, all'interno dell'Unione europea siamo sui 1.800 miliardi di euro nel 2007). La rilevanza è anche nella valenza che gli appalti hanno in termini di strumento di politica economica e di politica *tout court*, in quanto tramite questi si vanno a toccare temi quali politiche ambientali e politiche sociali.

Il quadro di riferimento giuridico è molto ampio e complesso: sul piano europeo, abbiamo le direttive quadro del 2004 che intervengono in un contesto in cui l'Europa si era già data un obiettivo di sviluppo sostenibile pochi anni prima, poi c'è la comunicazione della Commissione europea sul *green public procurement* e due altre comunicazioni sullo sviluppo sostenibile, produzione e consumo sostenibile che prefigurano delle misure in tema di eco-progettazione eco-design, etichettatura energetica. Ovviamente queste misure andranno ad influenzare il tema degli acquisti verdi. L'obiettivo a livello europeo è quello di delineare un quadro il più possibile omogeneo, non dico armonizzato, ma un quadro di riferimento politico e normativo univoco, per migliorare ed accrescere le performance ambientali di prodotti e servizi.

A livello nazionale, abbiamo il codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 163 del 2006) e più recentemente, credo di qualche mese fa, il piano d'azione nazionale per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della P.A. Accanto a questi c'è una rilevante attività giurisprudenziale nazionale, che nel corso di questi anni è intervenuta in modo puntuale su alcuni aspetti inerenti le fasi in cui si articolano le procedure d'acquisto.

A fronte di questa notevole produzione normativa, c'è da dire che le politiche degli acquisti verdi in Europa come anche in Italia non è che brillino per velocità né per pervasività per alcune ragioni, menzionate anche dalla Commissione europea nelle sue comunicazioni: difficoltà di accesso a criteri ambientali sufficientemente diffusi; insufficienti informazioni circa i costi totali lungo il ciclo di vita dei prodotti cosiddetti ecologici e soprattutto incertezze di tipo giuridico per l'inserimento di requisiti ambientali nelle procedure di gara.

La situazione in Europa a 27 membri è riassunta in un prospetto in cui si vede che le politiche di acquisti verdi sono attuate con intensità diverse e comunque ricorrendo in prevalenza a strumenti volontari, quasi mai a norme cogenti. Nella maggior parte dei casi si ricorre ad accordi di programma e solo in un nucleo piuttosto ristretto di Paesi che fanno parte del nucleo a 15 dell'Unione europea (quindi Paesi originari dell'Unione europea) Vi sono delle politiche piuttosto avanzate con delle soglie di acquisti verdi piuttosto elevate. Questo non accade perché l'abbiano sancito delle norme, ma perché a monte vi è un segmento di mercato ricettivo sugli acquisti verdi, vi è una domanda di prodotti ecosostenibili capaci di generare un vantaggio competitivo in chi li produce.

L'Emilia Romagna su questo versante, con qualche punta di orgoglio, possiamo dire che è molto avanzata in tema di imprese in grado di assicurare criteri di gestione ambientale o la produzione di prodotti ecosostenibili: ad esempio, siamo primi in Italia sul numero di certificazioni EMAS, credo che siano circa 320, un terzo del totale nazionale, siamo anche ben posizionati sulle certificazioni ISO 14001.

Il quadro europeo e anche nazionale però fa vedere che l'assenza di condizioni, ampiamente diffuse in un settore dove tecnologia, innovazione e domanda di mercato necessariamente precedono il momento normativo, ha suggerito cautela al legislatore sia europeo sia a quello nazionale nel definire tetti, soglie vincolanti di acquisti verdi, al fine di evitare distorsioni nel funzionamento del mercato interno e quindi nella concorrenza.

Sul piano normativo, che è l'aspetto che la Commissione enfatizzava nella propria comunicazione, l'ostacolo all'utilizzo degli acquisti verdi è dovuto all'incertezza giuridica. Nel nostro paese questo tema è stato oggetto di diverse pronunce del giudice amministrativo che negli anni hanno teso ora ad ammettere ora ad escludere che il possesso di certificazione ambientale possa essere un criterio premiale nella valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Sappiamo che le fasi che compongono la procedura di acquisto sono: definizione dell'oggetto dell'appalto, definizione del capitolato tecnico, criteri di selezione dei candidati, criteri di aggiudicazione dell'appalto, modalità di esecuzione.

Il codice degli appalti, seguito dal suo regolamento attuativo, è intervenuto per fare una qualche chiarezza sul tema, anche se poi è stato oggetto di ricorsi da parte delle Regioni in merito all'attribuzione o meno di potestà normativa a queste in relazione alle varie fasi.

Tuttavia, un elemento ormai più o meno acquisito sta nella possibilità per le stazioni appaltanti di inserire in ogni fase della procedura di gara considerazioni di carattere ambientale tra i requisiti da richiedere ai candidati, con alcuni distinguo.

Un primo distinguo è che la previsione di sistemi di gestione ambientale è ammissibile solo ai fini della valutazione delle capacità tecniche dei fornitori, non nella definizione del capitolato, dell'oggetto dell'appalto, in quanto il possesso di certificazione EMAS piuttosto che ISO 14001 non determina un impatto diretto sulle caratteristiche ambientali del prodotto oggetto di gara, mentre il riferimento ad eco-etichette europee tipo ECOLABEL può essere inserito tra le specifiche tecniche, a condizione, secondo quanto previsto dal legislatore comunitario, che non venga considerato come requisito cogente.

C'è qualche disallineamento tra legislatore europeo e quello nazionale in relazione al tipo di appalti all'interno del quale inserire acquisti verdi, se l'appalto è di lavori, di forniture o di servizi. Per il legislatore comunitario è possibile richiedere requisiti tecnici e professionali di tipo ambientale solo per gli appalti di lavori e servizi, non per quelli di forniture, perché nel caso di lavori e servizi esiste un nesso diretto tra oggetto dell'appalto e capacità del prestatore, nesso non direttamente ravvisabile, invece, nel caso di appalti di forniture.

L'Italia su questo versante, in particolare il codice degli appalti, dà segnali non univoci. Da un lato si allinea, dall'altro lato ammette l'inclusione di criteri ambientali quali EMAS o ISO quali requisiti di capacità tecnica negli appalti di lavori.

Il quadro normativo è molto complesso, non si presta ad una lettura univoca ed è in costante divenire. Il contesto in cui si affaccia il progetto di legge della consiglieria Guerra vede l'Emilia Romagna già attiva in materia di acquisti verdi, attraverso la legge n.11 del 2004 che ha istituito l'Agenzia Intercenter e che colloca non casualmente all'articolo 1, tra gli obiettivi, quello di sviluppare in questa regione acquisti sempre più verdi.

Il progetto di legge presenta, a nostro avviso, diverse criticità nei quattro articoli di cui si compone: la prima è che pone un tetto vincolante del 60% degli acquisti verdi da parte della pubblica amministrazione come obiettivo da raggiungere nell'arco di un triennio, laddove la Commissione europea non pone

obiettivi vincolanti e comunque la soglia individuata è quella di un 50%, ma non è vincolante.

I settori prioritari indicati dal progetto di legge non coincidono almeno in parte con quelli indicati nelle comunicazioni europee e poi si ha l'impressione che i criteri ecologici cui fa riferimento possano anche essere diversi da quelli che sono in corso di definizione a livello europeo.

Un'altra considerazione: il progetto di legge individua il termine di novanta giorni dall'approvazione della legge per la definizione di questi criteri. Se consideriamo il tempo che è occorso e che tuttora occorre a livello europeo e nazionale per la definizione di criteri uniformi – un lavoro di molti mesi –, dare un limite di novanta giorni, tre mesi, dall'approvazione della legge, per definire eventuali ulteriori criteri regionali, si traduce in un termine piuttosto stretto.

Il testo poi all'articolo 2 presenta una indeterminatezza lessicale che, a nostro avviso, sfocia in un'incertezza di tipo giuridico quando al comma 2 – leggo testualmente – “le amministrazioni debbono tenere conto dei suddetti criteri nelle procedure di selezione degli approvigionamenti pubblici”.

Il riferimento alla selezione, per quanto riferivo prima, non ha fondamento giuridico: non è possibile prevedere, pena esclusione, il riferimento a criteri ambientali nella selezione; pertanto si tratta o di un errore o del risultato di una scelta deliberata del progetto di legge, in questo caso la norma si porrebbe in evidente contrasto con la disciplina sia nazionale che europea in tema di concorrenza e questo è stato anche oggetto di una pronuncia della Corte costituzionale proprio in merito al ricorso delle Regioni contro il codice degli appalti.

C'è infine da tenere in considerazione il gravame amministrativo che una disciplina regionale così impostata comporterebbe sia in termini di programmazione della gara, che di costi procedurali. Fare una gara costa, individuare un 60% di prodotti che deve essere fornito dai produttori regionali o nazionali ha dei costi e dei tempi, non è facile, c'è il rischio che vadano deserte e comunque tutto crea un aggravio amministrativo burocratico in capo alle stazioni appaltanti.

Per concludere, riteniamo che criteri definiti in modo disallineato – condivido il riferimento al quadro organico che faceva il relatore che mi ha preceduto – rischierebbero di porre molte delle gare indette dalla Regione in contrasto con la disciplina sulla concorrenza.

Crediamo che occorra valutare con molta attenzione l'opportunità in questo ambito, quello degli appalti, e in questo momento specifico, di un'iniziativa autonoma regionale. Il rischio di un “fai da te” regionale è che l'esigenza di intervenire a questo livello vada tutto a detrimento della qualità e soprattutto della certezza giuridica. Grazie.”

ALFREDO VIGARANI – Consigliere Gruppo Verdi della Provincia di Bologna

“Volevo esprimere un apprezzamento particolare per questo progetto di legge che, a mio avviso, si inserisce molto bene, come è spiegato nella parte iniziale della relazione, in un percorso che porta la nostra Regione ad allinearsi

agli orientamenti prevalenti che si muovono in campo europeo sul tema della sostenibilità e sulla corretta gestione delle risorse ambientali.

In questo campo è evidente, e i dati parlano chiaro, che gli acquisti delle pubbliche amministrazioni rivestono un ruolo assolutamente significativo e di rilievo, in particolare mi riferisco alla percentuale che nel nostro Paese questo genere di acquisti va a rivestire.

Volevo intervenire soprattutto per apprezzare un aspetto che è quello indicato all'articolo 3 del progetto di legge, che spiega il ruolo che dovrebbe avere la Regione nella gestione di questa norma. A mio avviso è importante che la Regione sia individuata come l'autorità competente per il monitoraggio dell'applicazione di questa norma, perché la Regione più di ogni altro ente ha le strutture e il peso specifico per poter intervenire sugli enti locali, a livello regionale, per vigilare sulla corretta applicazione di una normativa assolutamente importante.

Non sono spaventato dai rischi di rigidità evidenziati dal rappresentante di Confindustria che comprendo, ma non posso condividere in quanto ci troviamo di fronte a rigidità ben diverse su scala globale che ci vengono imposte da una serie di segnali gravissimi in termini di cambiamenti climatici, a fronte dei quali credo sia ora di rompere gli indugi attraverso l'assunzione non dico di provvedimenti di tipo draconiano, però almeno di qualche misura significativa, politicamente coraggiosa. Operare diversamente significherebbe non rendersi conto abbastanza del frangente in cui ci troviamo.

In qualità di capogruppo del gruppo consiliare dei Verdi in Provincia, sosterrò dal punto di vista politico istituzionale, il percorso di questo articolato sul quale mi sento però di fare una proposta di emendamento.

Mi chiedo, in particolare, perché vincolare l'applicazione di questa normativa soltanto a Regione, Provincia e Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. A mio avviso esiste tutto un ambito del sistema pubblico che deve essere ricompreso da provvedimenti di questo tipo, mi riferisco alle aziende Ausl, alle Università, agli Acer, a tutto il sistema delle partecipate, alle ex municipalizzate, credo che tutto il sistema pubblico dovrebbe sentirsi coinvolto in questo ambito normativo.

Ritengo che una normativa di questo genere debba essere allargata a tutto il sistema pubblico, poi non so se effettivamente ci siano delle incongruenze - come quelle che venivano rilevate dal relatore precedente - in tema di correttezza dei criteri indicati per le procedure di selezione - non ho una formazione giuridico amministrativa -, tuttavia mi viene da pensare che in molti casi, per esempio a parità di punteggi, vengono indicate delle caratteristiche che possono considerarsi premiali.

L'individuazione di criteri che possano premiare un comportamento virtuoso costituisce, a mio avviso, un segnale di civiltà prima ancora che di correttezza amministrativa e istituzionale. Faccio la battaglia politica e accetto di farla per cambiare norme che andrebbero in direzione opposta a quella che invece le condizioni generali ci impongono. Grazie".

PATRIZIA MAZZONI – Assessore all'Ambiente del Comune di Cavriago Reggio Emilia

“Buongiorno a tutti. Il mio intervento è teso a dare valenza a quelli che sono gli obiettivi contenuti nel progetto di legge che oggi discutiamo. Esperienze di acquisti verdi sono già avviate in alcuni Comuni della nostra regione, non a caso sono a rappresentare non soltanto il mio Comune di residenza, Cavriago, in provincia di Reggio Emilia, ma anche il Comune di Reggio Emilia, in quanto dal 2004 i nostri due Comuni hanno dato vita a un'esperienza denominata “Reggio acquista verde”, partecipando ad un bando ministeriale delle Agende 21.

Questo progetto aveva in sostanza la volontà di determinare le scelte, dei criteri assolutamente volontari, di portare all'interno dell'amministrazione dei criteri di gestione di eco-sostenibilità.

Il mio Comune è un piccolo Comune di 9.500 abitanti e dal 2002 aveva assunto nelle proprie politiche le certificazioni ISO EMAS e la contabilità ambientale, quindi di fatto il partecipare a questo progetto degli acquisti verdi rappresentava sostanzialmente un criterio di razionalità e di coerenza rispetto alle politiche ambientali dell'ente. In sostanza, portando a conoscenza di questa Commissione gli obiettivi del progetto, si intendono appoggiare i criteri positivi assolutamente innovativi e determinanti della volontà di un'amministrazione di dotarsi di criteri di gestione sostenibili.

Il progetto “acquista verde” aveva i seguenti obiettivi che vi riassumo: mirava e mira tuttora a dare continuità e coerenza alle recenti politiche per lo sviluppo sostenibile dei due enti, proponendo e ponendo l'attenzione sugli impatti ambientali diretti e indiretti derivanti dalle proprie attività e partendo dalla revisione delle politiche d'acquisto. Il progetto prevede l'attività di partecipazione dei servizi degli enti, con il coinvolgimento diretto degli uffici dell'amministrazione che effettua gli acquisti e delle comunità locali e del Forum di Agenda 21 locale. Mira alla diffusione nel personale dell'ente, nelle imprese fornitrici e presso la cittadinanza, della consapevolezza e delle implicazioni del consumo e degli acquisti sostenibili, così come tende al risparmio economico ambientale e sociale nel medio e lungo termine in una logica di continuo miglioramento.

In prospettiva, è possibile prevedere l'introduzione, attraverso la procedura degli appalti pubblici, di migliori prestazioni ambientali, sociali e gestionali e la sistematizzazione dei criteri negli acquisti di tutti i settori e in alcuni casi la previsione di criteri ambientali supplementari o una sensibilizzazione sul corretto uso e smaltimento del prodotto.

Il progetto “acquista verde” mira altresì a collegare il Comune di Cavriago e di Reggio Emilia ai network internazionali sugli acquisti verdi. I due Comuni hanno dato vita a questo progetto e intendono proseguire nella diffusione e nella divulgazione di esso.

Nei due Comuni, gli acquisti verdi già realizzati vengono attuati nei seguenti comparti: mense scolastiche con prodotti esclusivamente biologici, arredi, pannelli in legno, materassi, carta, carta igienica, salviette e simili, frigoriferi, fotocopiatrici, lampadine a risparmio energetico, regolatori dei flussi dell'acqua, pannelli fotovoltaici e solari negli edifici pubblici, impianti di coibentazione, e

requisiti volontari nelle RUE (Regolamento urbanistico edilizio), quindi in uno strumento urbanistico di edilizia sostenibile.

Spero che il nostro piccolo intervento possa contribuire a far sì che questo progetto di legge possa diffondersi a livello regionale, creando quelle norme e quelle prescrizioni che oggi sono necessarie soprattutto in realtà dove queste esperienze vengono fatte a livello volontario. Grazie.”

LEONARDO GHERMANDI – Presidente Consorzio italiano compostatori

“Ringrazio di quest’occasione nella quale possiamo ragionare sull’incremento degli acquisti verdi da parte della pubblica amministrazione. Il tema mi appassiona, mi ha fatto lavorare molto anche nel corso degli ultimi anni, sinceramente con risultati modesti. Ovviamente, rappresentando un consorzio di imprese che producono compost, e quindi operante nel circolo dei rifiuti, tendo a dare valore all’azione delle imprese in quanto tali. Racconto alcune cose, prima di fare alcune osservazioni.

Oggi, al di là delle grandi affermazioni generali, dal punto di vista pratico abbiamo lo strumento del decreto ministeriale n. 203 del 2003 che riguarda gli acquisti verdi nella pubblica amministrazione. Mi sono occorsi due anni per riuscire ad accreditare il compost con caratteristiche corrispondenti alla legge sui fertilizzanti, definito oggi compost di qualità, come un prodotto riciclato. Se non c’è, infatti, il riconoscimento che una tipologia di prodotti è un prodotto ambientalmente corretto, riciclato, corrispondente a quel tipo di caratteristiche normate dagli acquisti verdi, ovviamente non si può dare luogo ad un’attività concreta di acquisti.

Come impresa, Nuova Geovis di cui sono presidente, appena avuto il riconoscimento del compost come prodotto coerente con gli acquisti verdi, abbiamo avviato le procedure perché i nostri prodotti fossero riconosciuti come prodotti coerenti, da poter mettere sul mercato rispetto a questo tipo di attività, mi riferisco alla documentazione, alla tipologia di prodotti, ai contenuti fisici e chimici. L’iter si è bloccato, dal 2003 ad oggi sono passati cinque anni, so che alcune imprese del settore tessile hanno ottenuto il riconoscimento.

Credo che vi sia un punto fondamentale: se non acceleriamo l’identificazione dei prodotti che possono essere acquistati, diventa difficile sostenere che un soggetto pubblico ha acquistato un prodotto coerente con gli obiettivi che deve perseguire, perché alla fine non ci sono i prodotti, in altri termini non c’è la classificazione e l’individuazione dei prodotti come tali.

A normative esistenti, questo riconoscimento dovrebbe avvenire a livello nazionale, il problema pertanto che qui si pone è stabilire se la Regione Emilia Romagna sviluppa un’azione sostitutiva, ossia svolge delle azioni precise e coerenti perché l’identificazione dei prodotti che possono essere acquistati esista concretamente. Si tratta di un interrogativo che non so sciogliere dal punto di vista normativo, ma lo sottolineo come elemento capace di orientare sulla concretezza il problema come tale.

La seconda questione - proprio perché parliamo di acquisti e quindi di azioni che nascono dall’identificazione di un bisogno, attraverso l’identificazione

del bisogno si fa una gara e attraverso la gara si acquista un prodotto con determinate caratteristiche – è la seguente: la normativa nazionale afferma che le Regioni devono identificare i soggetti pubblici obbligati a sviluppare le azioni di acquisto, non i piani. In questo progetto di legge i soggetti obbligati sono i Comuni, le Regioni e le Province e, come si anticipava nell'intervento precedente, tutta una serie di altri soggetti pubblici non sono individuati, non come soggetti che devono fare dei piani, ma che devono agire concretamente per acquistare prodotti.

A me pare che ciò costituisca un problema, in altri termini se una normativa nazionale assegna alle Regioni l'identificazione di questi soggetti, nel momento in cui si va a costruire la normativa è bene che i soggetti obbligati agli acquisti pubblici siano identificati.

Rimanendo nell'ambito del settore del compostaggio, dico che forse tutto il mondo forestale potrebbe essere coinvolto nell'azione degli acquisti verdi e non solo relativamente alla gestione dei giardini e dei parchi pubblici - sottolineo tale dato come elemento di più generale riflessione rispetto all'individuazione dei soggetti obbligati.

Un'altra questione: la normativa del decreto ministeriale n. 203 del 2003 identifica il 30% delle quantità di acquisto e le regola in un certo modo; qui si parla del 30% della spesa. Orbene, spesa e quantità sono due concetti differenti; forse è auspicabile trovare una relazione che consenta di chiarire questi aspetti.

L'altro punto sul quale è necessaria una riflessione: il decreto ministeriale già citato dispone che si devono fare gli acquisti verdi in una determinata percentuale di quantità con costi non superiori a prodotti di mercato, quindi pone un problema di equilibrio nella gestione di finanza pubblica, orienta quindi il problema ambientale in una capacità competitiva rispetto ai prodotti esistenti. Questa indicazione permane come un'indicazione operativa o non sussiste?

Altra questione a mio avviso molto intrigante per chi deve gestire le attività pubbliche e la relativa qualità: se si ha l'obbligo di acquistare una certa percentuale di prodotti verdi e questi non ci sono perché il mercato non li produce in quantità sufficiente, cosa succede? Abbiamo esperito le pratiche e siamo in regola o non abbiamo raggiunto l'obiettivo indicato? Si tratta, a mio avviso, di un nodo che va risolto.

Se diamo delle prescrizioni senza costruire la filiera operativa capace di risolverle - che riguarda la costruzione dei prodotti, le modalità di acquisto e la loro identificazione –, rischiamo di fare delle operazioni che non sono quelle che vanno nella direzione della soluzione dei problemi, ma delle azioni che sono oggettivamente ed esclusivamente velleitarie perché fanno fatica ad essere realizzate. Grazie”.

CLAUDIA BOATTINI - Responsabile CNA Costruzioni Emilia-Romagna

“Buongiorno presidente, grazie a tutti per l'occasione di esprimere un parere su una questione molto rilevante. Penso che la proposta di legge della consigliera Guerra sia un'utile provocazione, perché ci aiuta a riflettere sul fatto

che dopo tanti anni che si discute di acquisti verdi, oggi parliamo di una normativa largamente inapplicata nella nostra realtà.

Comuni virtuosi, enti pubblici virtuosi, se hanno voluto fare sperimentazione nuova l'hanno fatta, come ad esempio il comune di Correggio che ha costruito una splendida scuola, bandendo un appalto in cui si prevedeva che fosse l'impresa candidata a fare proposte innovative di utilizzo di materiali e di tecnologie per il risparmio energetico e per la sostenibilità della struttura. Un nostro consorzio di Modena ha vinto l'appalto perché ritenuta la più adeguata e la più interessante economicamente per la soluzione degli obiettivi che l'appalto si era posto.

Ora credo che la Regione Emilia Romagna debba fare un passo ulteriore, dopo aver elaborato l'atto di indirizzo sulla certificazione energetica e aver spiegato come sia opportuno per le imprese intraprendere iniziative innovative che consentano di affrontare la grave situazione economica. Ad esempio, le imprese di costruzione hanno davanti una certa situazione: non c'è bisogno dello studio del CRESME, noi sappiamo già da più di un anno che la piccola impresa ha una sofferenza nelle costruzioni e nei margini che queste danno. Dopo aver definito che si partiva noi e la Regione Lombardia, nonostante non ci fosse a livello nazionale l'accordo sufficiente per linee guida condivise da tutte le Regioni - e pertanto si è partiti con la nuova normativa -, oggi siamo più avanti che in altre realtà e l'imprenditore che vuole presentare un progetto alla concessione edilizia sa quello che lo Stato vuole da lui.

Qui nel testo lo sforzo non è stato sufficiente, credo che la Regione Emilia Romagna debba fare propria questa tematica e fare uno sforzo maggiore.

Relativamente all'obbligatorietà, sottolineo che obbligare i Comuni a fare un piano è diverso dall'obbligare i Comuni a fare gli acquisti e pertanto credo che sia necessario definire come tutte le aziende partecipate dal pubblico, tutte le aziende tenute agli appalti pubblici, debbano dotarsi di questa normativa.

Inoltre, siccome siamo in Italia e siccome una normativa si applica solo se vi sono sanzioni, bisognerà prevedere anche delle misure premiali e delle sanzioni per chi non adempie all'obbligo, perché altrimenti rischiamo di non incentivare chi innova – e sappiamo che non sempre le innovazioni in campo ambientale si traducono in maggiore economicità del prodotto proposto.

Secondo punto: occorre stabilire chi definisce i materiali verdi, in particolare sui materiali da costruzione so che la Regione Emilia Romagna ha finanziato un centro di ricerca della rete di alta tecnologia ed oggi c'è pertanto una banca dati di materiali innovativi che è stata finanziata dalla Regione Emilia Romagna. Nessuno lo sa, attualmente essere dentro o fuori quella banca dati è totalmente indifferente. Che vantaggio ha avuto la Regione Emilia Romagna a finanziare tutto questo, se poi non lo utilizza e non lo ottimizza nell'ambito più generale delle proprie scelte?

Credo che sia indispensabile operare valutazioni dal punto di vista giuridico, tenendo conto della disciplina sugli appalti e di quella sulla concorrenza. Pertanto ci vuole una proposta di legge della Regione Emilia Romagna che valuti e affronti questi temi in modo da poter dare certezza su quale è il materiale che si ritiene verde e quale invece non lo è.

Nelle costruzioni, se si fa riferimento al sito del Ministero dello Sviluppo economico, c'è una definizione di bioedilizia che è abbastanza ampia, all'interno della quale possono essere ricompresi i materiali più diversi. Si intende recepire quella accezione? La Regione Emilia-Romagna ritiene possa farsi un passo avanti, così come hanno fatto altri centri, sempre finanziati dall'ente pubblico, in Emilia-Romagna com'è il centro di Modena per la bioarchitettura che indica invece materiali con uno spettro di utilizzo di tecnologie industriali e di materiali non naturali, più largo? Queste credo siano domande alle quali sarebbe bene che la Regione fornisse una risposta nel momento in cui decide di procedere con una legge di questa natura.

Non mi convince la burocrazia dei piani d'azione anche nei Comuni da cinquemila abitanti.

Il problema è la sostanza, il punto nodale negli acquisti verdi sta nel compiere progressi per far sì che la nostra economia possa competere meglio a livello internazionale, sapendo che oggi il futuro deve essere un futuro compatibile e pertanto diversamente si rischia di dotarsi – come hanno fatto molti Comuni - di moltissime costruzioni ambientalmente non sostenibili che oggi fra l'altro nessuno vuole acquistare. Oggi si vede che tale scelta non era un vantaggio né per le imprese, né per la collettività, né per l'ente pubblico. Grazie”.

GIOVANNI MARIA CASARINI – assessore ambiente COMUNE DI SAN MARTINO IN RIO

“Chi parla dopo diversi interventi interessanti dà un grosso vantaggio alla platea, cioè riesce a parlare molto più brevemente perché molte cose interessanti sono state dette, anche in relazione ad alcune integrazioni o modifiche della proposta di legge.

Condivido il progetto nella sua essenza, in quanto lo ritengo assolutamente importante, inderogabile, ma alcune osservazioni come l'esigenza di ampliare gli enti, quella di chiarire i prodotti verdi, l'esigenza di distinguere tra piani e acquisti mi convincono, e credo che debbano essere tenuti in considerazione dalla Commissione che poi lavorerà sul progetto di legge.

Due appunti brevissimi, notazioni più politiche che tecniche. Parto da un esempio. L'altro giorno c'era la conferenza dei sindaci a Reggio Emilia convocata dalla Provincia sul piano dell'aria e pensavo all'esperienza fatta di recente dal comune di San Martino in Rio, di settemila abitanti, che ha spostato, attraverso una nuova tangenziale, il 70% del traffico dal centro verso l'esterno. Dal confronto dei valori dell'aria prima e dopo tale operazione, ci si è resi conto che la situazione non è cambiata. Questo dato drammatico ci spinge a considerare che gli interventi a spot, fatti in un Comune singolo, in un gruppo di Comuni, non rivestono alcun significato.

Con il passare del tempo, ci si avvede che l'area di pianificazione e di coerenza delle iniziative debba essere sempre più vasta: interprovinciale, regionale e per quanto riguarda l'inquinamento addirittura interregionale. Non sposta nulla un intervento anche virtuoso di un singolo Comune. Dicasi lo stesso

per i rifiuti, per la pianificazione degli investimenti in tecnologia sullo smaltimento, lo stesso vale per gli acquisti verdi.

Credo - lo diceva anche il presidente della Nuova Geovis il cui intervento condivido in pieno – sia indispensabile questa legge, va fatta in modo cogente per evitare che ci sia la difficoltà di molti Comuni. Il farlo in modo cogente - e mi spiace che il presidente della Confindustria non abbia colto questo aspetto che riguarda le aziende – questo è scritto nel progetto che sta portando avanti il Comune di Reggio Emilia con il Comune di Cavriago - comporta che gli acquisti verdi - leggo testualmente - spingono a promuovere l'innovazione di processo e di prodotto nelle imprese locali, inducendo attraverso la procedura degli appalti pubblici migliori prestazioni ambientali sociali e gestionali.

La premessa è che la Regione deve maggiormente coordinare gli interventi di politica ambientale. Sta facendo molte cose egregie, però non è possibile che il piano d'azione ambientale, il piano energetico, gli acquisti verdi vadano tutti per loro conto. Ci deve essere un momento di grande coordinamento fra queste politiche per evitare di fare alcune azioni che contrastino l'una con l'altra. Una maggiore capacità di coordinamento fa sì che queste politiche assumano una forza molto maggiore.

Ho l'impressione che uno dei limiti del piano d'azione ambientale sia il fatto che da una parte si finanziano i FAP - secondo me ha un riscontro bassissimo - dall'altra non si dà peso al fatto che dovrebbero essere finanziati progetti integrati con l'università per lo studio di prodotti ecocompatibili e facilmente riciclabili, cioè l'eco – design. Questo è un percorso di grandissima importanza che ci porterà ad una diminuzione dei rifiuti e ad una capacità maggiore di avere tonnellate di smaltimento sempre inferiori, comportando al tempo stesso una riduzione dei costi di smaltimento, dei costi di produzione dei rifiuti e dei costi delle tecnologie.

Penso che uno degli aspetti fondamentali degli acquisti verdi sia quello di spingere l'industria a produrre in modo diverso.

Ritengo altresì che vada non sottovalutato, in quanto momento di grande importanza, il ruolo della Regione in termini di sviluppo, di stimolo, di confronto con l'Università, per la progettazione di eco design e di prodotti ecocompatibili e facilmente riciclabili. Grazie”.

SERGIO GOLINELLI – Assessore all'Ambiente della Provincia di Ferrara

“Buongiorno a tutti. Non interverrò tanto nelle questioni fondamentali che sono state poste nel merito e testimoniano il fatto che vi è la consapevolezza dell'utilità di questo strumento. E' chiaro che uno strumento per essere utile non deve soltanto aderire a una scelta ideale, ma deve essere concretamente realizzabile, perché questa scelta si trasformi in azioni concrete che vadano nella direzione voluta. Ho ascoltato con grande interesse tutti coloro che hanno indicato criticità da superare per rendere questo mezzo effettivamente efficace.

Ritengo che sia assolutamente opportuno che la Regione si doti di uno strumento legislativo e che lo faccia in questo momento. E' vero che la Regione attraverso diverse azioni si è impegnata nel campo della promozione degli acquisti verdi, così come tanti enti locali nel nostro territorio, tra l'altro mettendo a

disposizione un patrimonio di esperienze dalle quali si possono trarre utili indicazioni anche per mettere a punto questo strumento.

L'intervento legislativo interverrebbe a valle di una volontà espressa dal nostro sistema regionale di andare in questa direzione, attraverso strumenti non solo volontari, ma anche normativi, perché gli enti locali, gli enti territoriali, pianificando, possono introdurre regole all'interno della loro attività. Ad esempio, noi siamo arrivati agli acquisti verdi attraverso il piano rifiuti; quindi non è più una scelta volontaria, ma diventa una scelta in campo normativo, seppure a un livello diverso da quello legislativo.

Il fatto che la Regione adotti lo strumento legislativo è di rilevanza fuori di discussione, in quanto fornisce dignità a questa scelta. Non soltanto il piano d'azione, l'attività di pianificazione, ma si dà dignità legislativa ad una scelta che riteniamo fondamentale.

E' importante in questo momento non soltanto perché la crisi ambientale ci obbliga a fare scelte coerenti, ma anche perché in questa fase di crisi anche economica - come sappiamo le crisi sono momenti di selezione dell'apparato produttivo - è opportuno che questa selezione vada in un senso piuttosto che in un altro. Il momento di crisi non può essere indirizzato soltanto al salvataggio, ma anche a selezionare il salvataggio, affinché il sistema che uscirà dalla crisi sia più sostenibile di quello che vi è entrato. Mi sembra il momento giusto per recepire uno strumento come questo, tenendo conto delle osservazioni fatte, perché sarebbe un'occasione persa se esso non dispiegasse totalmente le sue possibilità.

Da questo punto di vista vorrei introdurre alcuni spunti che nell'esperienza si sono rivelati importanti. Tra le finalità, al comma 2 dell'articolo 2 del progetto di legge, secondo me è opportuno inserire la difesa degli ecosistemi e della biodiversità, tra i criteri che servono a selezionare gli acquisti.

Occorre anche favorire la filiera corta, in questo senso rendere esplicito tale elemento mi sembra rilevante. Il concetto di filiera corta non è soltanto applicabile all'agricoltura, ma anche agli altri sistemi produttivi. Ad esempio, nel campo dell'energia possiamo soddisfare il nostro bisogno attraverso l'acquisto di una fonte energetica che magari ci porta nell'Asia centrale piuttosto che nell'Africa sub sahariana, di conseguenza i relativi flussi economici arriverebbero fin lì. Se invece ci rivolgiamo all'artigiano e ci facciamo sostituire gli infissi, la filiera si accorcia notevolmente e buona parte del flusso economico si ferma più vicino a casa nostra, con gli indubbi vantaggi per un sistema economico che potrebbe orientarsi verso il sostegno della comunità e il rafforzamento dei legami all'interno della comunità piuttosto che indurre fenomeni geopolitici assolutamente incontrollabili. Mi sembra che l'indicazione della filiera corta possa essere un utile riferimento. E' implicita in diverse cose ma non mi sembra sbagliato introdurla.

Altrettanto utile è introdurre il criterio della responsabilità sociale. Spesso viene introdotto in strumenti che afferiscono all'ambiente quali altri aspetti della responsabilità sociale - tra l'altro è in via di definizione una nuova norma della famiglia ISO 23000 che parla di responsabilità sociale e va ad aggiungersi alla SA 8000 che fa parte di una categoria più ampia. Ci sono registrazioni che non solo ci consentono di selezionare i prodotti per la qualità ambientale, ma anche per la qualità sociale degli acquisti.

Ritengo sia importante finanziare la ricerca al fine di individuare quali sono i prodotti verdi e quali non lo sono, ci sono strumenti di analisi come quella del ciclo di vita che ci consentono di valutare in modo scientifico quali sono gli effetti della produzione, dell'uso e dello smaltimento di questi prodotti. Una legge regionale potrebbe finanziare un'attività di ricerca non di base, ma applicata, che ci consentirebbe di selezionare gli acquisti verdi.

Nell'affrontare il problema della parità dei costi, a mio avviso, bisogna andare oltre il paragone bene con bene fatto sul prezzo di acquisto, considerando invece il ciclo di vita. Ci sono beni che hanno un prezzo superiore, ma che comportano risparmi. Questo concetto in ogni caso andrebbe applicato non tanto al prezzo d'acquisto, ma alla dimensione più generale dell'utilizzo del bene o del servizio che si andrà ad acquisire.

Ci sono infine altre azioni che qui non vengono menzionate, sia di carattere regionale come Intercenter, sia di carattere nazionale (il piano di azione degli acquisti verdi, le linee guida che stanno uscendo) che andrebbero invece citate per capire che relazione c'è tra l'azione che la regione vuole intraprendere e il resto. Grazie.”

BEATRICE GRASSELLI – Assessore all'Ambiente del Comune di Casalecchio

“Grazie Presidente, essere l'ultimo intervento semplifica la strutturazione dell'intervento stesso, molte cose sono state già dette e mi ritrovo in molte osservazioni precedenti.

Vorrei sottolineare l'importanza del progetto di legge per le amministrazioni comunali - come nel caso di Casalecchio - che si sono volute impegnare in progetti legati alla riduzione dell'impronta ecologica, sia rivolgendosi ai cittadini, attraverso un progetto chiamato “Cambieresti” che ha impegnato un centinaio di famiglie per oltre un anno e mezzo a ridurre l'impronta ecologica, sia coinvolgendo anche l'amministrazione comunale stessa, proprio per dare il buon esempio, impegnata a intraprendere pratiche virtuose.

E' chiaro che un progetto di legge di questo tenore consente ai Comuni che hanno intrapreso tale scelta di avere le linee guida necessarie a dare sostanza ad un indirizzo politico. Spesso le amministrazioni trovano difficoltà nel riuscire a dare all'apparato tecnico dell'amministrazione comunale - dirigenti e responsabili della struttura - delle indicazioni precise per attuare quello che è un indirizzo.

Ben vengano quindi linee guida molto chiare anche su quelli che sono realmente i prodotti sostenibili, così come l'azione di coordinamento su scala più ampia che la regione deve compiere. Come qualcuno ha già sottolineato prima di me, non si possono lasciare azioni di questo genere alla singola volontà dei singoli volenterosi, ma è proprio necessaria un'azione di coordinamento più ampia che possa dare forza a questa scelta.

Ritengo che tutto il tema legato all'aspetto economico e di rilancio dell'economia in una fase di recessione sia assolutamente da non sottovalutare, nel senso che attraverso un progetto di legge come questo, se realmente applicato su scala ampia si può pensare ad un rilancio dell'economia, ma soprattutto a un rilancio del tessuto locale.

In questo senso è importante ragionare in termini di filiera corta. La filiera corta, che sta dando risultati importanti nel campo agroalimentare, può, se declinata con successo, dare risultati anche in altri settori. Significherebbe dare slancio ad un sistema produttivo attraverso la costituzione di un sistema virtuoso che possa sostenere le imprese locali e l'economia di un territorio.

Un altro elemento: si è parlato di costi di prodotto e del tentativo di far sì che i prodotti verdi non siano più costosi e che abbiano una priorità solo se hanno uno stesso costo rispetto ai prodotti convenzionali.

Penso che in questo senso dobbiamo fare uno sforzo di ragionamento legato ai costi indiretti. I costi ambientali sono anche costi indiretti, quindi scegliere di acquistare un prodotto verde significa anche ridurre i costi sull'ambiente che ricadono in maniera indiretta sui cittadini.

Non a caso per le amministrazioni comunali il tema degli imballaggi degli acquisti verdi si pone quando si parla di rifiuto, cioè scegliere un prodotto che abbia una lunga vita, che sia riciclabile significa anche avere meno costi di smaltimento di rifiuti, il che significa per un'amministrazione comunale avere meno costi. Questo è un tema che va ricondotto in una logica di visione di sistema economico come sistema di relazioni ecologiche e quindi in questo senso ritengo che se questa legge potrà avere questa funzione di coordinamento a livello regionale, potrà anche concretamente contribuire a dare un'altra chiave di lettura dei bilanci pubblici. Grazie".

Il presidente **NERVEGNA** ringrazia tutti i presenti e sottolinea l'importanza degli interventi svolti. La Commissione ne terrà conto nel corso dei propri lavori di discussione ed esame del progetto di legge.

La seduta termina alle ore 12,10.

Verbale approvato nella seduta del 9 dicembre 2008.

La Segretaria
Claudia Cattoli

Il Presidente
Antonio Nervegna