

RESOCONTO STENOGRAFICO

Martedì 15 dicembre 2015

1^a seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente Nocita

Interviene il Ministro dell'Interno, onorevole Belfiore

I lavori hanno inizio alle ore 9,15.

IN SEDE DELIBERANTE

(3) Istituto di Istruzione superiore "Otranto" di Otranto (LE), classe IV A ENO - "Norme in materia di sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della ristorazione nella Pubblica Amministrazione".

(Discussione e approvazione)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 3 dal titolo "Norme in materia di sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della ristorazione nella P. A." Il relatore Costantini Alberto Lino ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Ne ha facoltà.

COSTANTINI, relatore. La ringrazio Signor Presidente. Onorevoli senatori, l'esigenza di assicurare una maggiore tutela ambientale e sociale ed una crescente razionalizzazione dei consumi, ci impongono un intervento nel settore delle procedure di affidamento, riformando in alcuni aspetti il codice degli appalti. Al fine di allineare il nostro ordinamento a quello di altri Paesi europei, nonché di uniformarlo alle strategie politiche ed ambientali dell'Unione Europea. In tale settore, l'Unione europea, pur garantendo la libertà di circolazione delle merci e vietando comportamenti discriminatori, con la Direttive 2004/17/CE e la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 ha riconosciuto la rilevanza degli aspetti di tutela ambientale e sociale, incentivando i cosiddetti appalti verdi. Il ricorso a tali strumenti si rende necessario viste le emergenze ambientali su scala globale e nazionale. In prospettiva, sarà grazie all'utilizzo di prodotti realizzati con un più efficiente impiego delle risorse e delle energie lungo tutto il loro ciclo di vita che si potranno affrontare crisi economiche derivanti dalle improvvise variazioni dei prezzi delle materie prime, diminuendo così le pressioni sull'ambiente, dovute anche alla crescita della popolazione mondiale. Peraltro, la riduzione delle emissioni di CO₂, dell'uso di prodotti pericolosi e di rifiuti generati, influirà positivamente anche sul riutilizzo di tali prodotti nei diversi cicli di produzione, valorizzando anche il cosiddetto ciclo dei rifiuti: interventi fondamentali per la tutela ambientale con l'abbattimento dell'inquinamento tramite un più razionale utilizzo di materie prime e fonti di energia. A livello nazionale, con il recente decreto ministeriale del 25 luglio 2011 pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 21 settembre 2011, n.220, in materia di ristorazione collettiva,

servizio mensa e forniture di alimenti sono stati indicati i criteri ambientali minimi per indirizzare gli enti pubblici a perseguire una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti, come previsto dal cosiddetto "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione" (di seguito PAN GPP). Tuttavia, questo non è ancora sufficiente. Oltre i parametri già presi in considerazione, quantomeno per gli appalti delle mense scolastiche e ospedaliere, è opportuno potenziare l'aspetto della freschezza degli alimenti e della riduzione del numero di intermediari, valorizzando la filiera corta come criterio di approvvigionamento. Molte amministrazioni hanno inserito nei propri bandi di gara il criterio di approvvigionamento dei prodotti cosiddetti a "km 0", così incentivando la sostenibilità ambientale, nonché stimolando il tessuto economico-produttivo locale. A tal fine, nel settore della ristorazione pubblica, i CAM (criteri minimi ambientali) di base sono integrati dal criterio di approvvigionamento della filiera corta, per garantire prodotti a "chilometro 0" e stimolare il tessuto economico produttivo locale. Per dare maggiore rilievo al costo del prodotto, con riferimento alle esternalità ambientali connesse all'oggetto dell'appalto, oltre che al prezzo sostenuto dalla pubblica amministrazione, è istituito un sistema di certificazione volontario che permette agli operatori economici di conoscere preventivamente quali sono i criteri cui adeguare la propria attività d'impresa, in vista della stipulazione di contratti pubblici e garantire omogeneità nella qualità del servizio mensa su tutto il territorio nazionale. In particolare, il possesso di determinate certificazioni, quali ECOLABEL o ISO14001 o registrazione EMAS, ovvero di altra certificazione rilasciata a livello comunitario o nazionale fondate sulle medesime esigenze di tutela; l'organizzazione della propria attività d'impresa sulla base di progetti, volti alla tutela dell'ambiente approvati e finanziati dall'UE; la produzione di prodotti alimentari tramite processi sensibili alla protezione ambientale e alla tutela sociale, grazie all'utilizzo di energia rinnovabile nel sistema produttivo con conseguente riduzione di CO₂; prodotti biologici, ottenuti senza l'utilizzo di pesticidi, conservanti, coloranti, sostanze lucidanti o altri prodotti tossici e pericolosi per la salute; di materiali riciclabili per gli imballaggi dei prodotti; di combustibile a metano per i trasporti; utilizzo di tecniche idonee alla riduzione quantitativa dei rifiuti prodotti; lavoratori, assunti con regolare contratto, saranno tutti elementi che consentiranno di attribuire alle imprese la qualifica di operatore verde, che in determinati ambiti territoriali, i cosiddetti distretti verdi, avrà un dialogo privilegiato con le stazioni appaltanti che operano nello stesso. Per garantire il rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza, è previsto che la competenza ad attribuire tale qualifica sia della Concessionaria Servizi Informativi Pubblici S.p.A., a seguito della presentazione di apposita domanda telematica, corredata dei documenti necessari a comprovare il possesso dei suddetti requisiti. Gli operatori saranno suddivisi in relazione ai distretti verdi di riferimento, indicati in elenchi a base regionale, aggiornati ogni quattro mesi.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale. È iscritto a parlare il senatore Negro, ne ha facoltà.

NEGRO. Signor Presidente, Signor Ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge che stiamo esaminando presenta notevoli profili di interesse. Indirizzando la Pubblica Amministrazione a perseguire una razionalizzazione dei consumi e degli acquisti nell'ambito dei servizi mensa nelle scuole e negli ospedali, da un lato si garantisce il rispetto dell'ambiente tramite l'uso razionale delle risorse, ovvero di mezzi tecnici e impianti a minor impatto ambientale, quali mezzi di trasporto con energia pulita, impianti dove sono installati pannelli solari o comunque funzionanti per mezzo di energie alternative, dall'altro, privilegiare le imprese che nell'osservanza di tali indicazioni offrano prodotti a "chilometro 0" sviluppa anche il tessuto economico-sociale locale, concretizzandosi in un aiuto a favore di quelle piccole e medie imprese che operano sul territorio nazionale che non possono competere con imprese di grandi dimensioni e che operano su larga scala, aperte ad un mercato globale. Tali incentivi sono fondamentali, dunque, nel valorizzare le etichette di quelle imprese virtuose che rispettano i criteri suddetti, che spesso operano presso località caratterizzate da

condizioni economiche e sociali particolarmente depresse. Tuttavia, vorrei portare l'attenzione sugli obblighi imposti a livello sovranazionale in materia di concorrenza, laddove l'inserimento di un simile criterio possa portare ad escludere o danneggiare fortemente la situazione di quegli operatori che non siano in grado di rispettare tali nuovi criteri inseriti nei CAM e alla base della nuova certificazione, perché ad esempio operanti in uno stato membro dell'Unione Europea, non potendo assicurare prodotti a chilometro zero ma comunque ugualmente freschi senza danni per la salute dei fruitori dei servizi.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Settembre, ne ha facoltà.

SETTEMBRE. Signor Presidente, Signor Ministro, onorevoli colleghi, il settore degli approvvigionamenti pubblici interessa circa il 19% del Pil dell'UE (Commissione europea, 2011) e il 17% del Pil italiano (Arpat, 2010), rappresentando uno strumento di orientamento del mercato, da un lato, per lo sviluppo di abitudini di consumo degli utenti della pubblica amministrazione, e dall'altro, di pratiche di produzione delle imprese. Ciò è particolarmente importante per quello che riguarda gli acquisti alimentari. Secondo uno studio svolto per conto della Commissione europea, il settore Food and Beverage è responsabile tra il 20 e il 30 per cento dei più significativi impatti ambientali in Europa (Commissione europea, 2006, p.15), specialmente a causa dell'utilizzo di sostanze inquinanti impiegate nella produzione, trasformazione e trasporto dei prodotti alimentari. Le dinamiche che caratterizzano i servizi di ristorazione pubblica, in primis scolastica e ospedaliera (ma anche in università, residenze sanitarie assistenziali, carceri, ecc.), rappresentano una sfida e un'opportunità per la messa in atto di pratiche ispirate alla sostenibilità. I criteri che l'Unione Europea prende in considerazione in materia di approvvigionamenti alimentari sono: la percentuale di biologico, la stagionalità dei prodotti, la modalità di raccolta, la minimizzazione dei rifiuti e degli imballaggi, la professionalizzazione degli operatori. Altri criteri non sono esplicitamente presi in considerazione, ma potrebbero esserlo, quali la freschezza degli alimenti, la riduzione del numero di intermediari (che giustificerebbe la valorizzazione della filiera corta come criterio di approvvigionamento), la riduzione delle emissioni, la qualità e il livello di sicurezza delle condizioni di lavoro, il riutilizzo di energia, acqua e materiali (Commissione europea, 2011). Con tale disegno di legge si sviluppano quindi a livello interno ben precise indicazioni che provengono dall'UE. Invero, il "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione" (Pan Gpp), elaborato dal Ministero dell'Ambiente, i "Criteri Ambientali Minimi" adottati con Decreto Ministeriale, la recente approvazione del D.M. del 25 luglio 2011 che indica i Criteri Ambientali Minimi per la ristorazione collettiva, servizio mensa e forniture alimenti. (G.U. n. 220 del 21 settembre 2011), rappresentano le basi e gli antecedenti logici del presente disegno di legge, che altro non è se non un ulteriore tassello nel quadro delle riforme che è necessario concretizzare per adeguarci agli standard previsti dall'unione europea. Intervento che credo non possa più essere rinviato.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. Ha facoltà di parlare il relatore per la replica.

COSTANTINI, relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi le osservazioni svolte dai senatori Negro e Settembre mi consentono di specificare alcuni profili. Per quanto attiene al rispetto della concorrenza tra imprese, occorre ricordare che è la stessa Unione Europea a chiederci interventi in tal senso, in virtù degli obiettivi fissati dalla Commissione europea con la Comunicazione COM (2010) 2020 "Strategia Europa 2020". In particolar modo, con la Comunicazione COM(2011)896 "Proposta di direttiva sugli appalti pubblici" del 20 dicembre 2011 la Commissione europea ha attivato il percorso per aggiornare le direttive 17 e 18 del 2004 sugli appalti pubblici, anche in vista di rafforzare il ruolo degli appalti pubblici a sostegno di obiettivi strategici di innovazione, di tutela ambientale e sociale. A tal proposito la novità principale riguarda la sostituzione del criterio di aggiudicazione "al prezzo più basso" con quello del "costo più basso" che offre la possibilità di

valutare le offerte considerando, insieme al prezzo di acquisto, i costi, anche relativi alle esternalità ambientali, connessi al ciclo di vita dell'oggetto dell'appalto (Life Cycle Costing). Sotto tale profilo, dunque, l'aver inserito la filiera corta quale criterio di approvvigionamento ci consente di valorizzare il costo del prodotto e non solo il suo prezzo. Peraltro, la certificazione "operatore verde" è un titolo preferenziale a parità di altri elementi presi in considerazione dalla stazione appaltante. Si tratta di estendere quei comportamenti già fatti propri, nella prassi, da quelle amministrazioni virtuose anche alle altre Pubbliche Amministrazioni in modo da garantire uniformità sul territorio nazionale dei servizi resi ai cittadini. Infatti, le pubbliche amministrazioni collocate nel distretto verde, nel caso in cui intendano procedere all'affidamento di un appalto avente ad oggetto il servizio di ristorazione pubblica, da effettuarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, devono inserire nel capitolato di appalto il requisito del possesso della certificazione di cui all'articolo 1 e attribuire allo stesso maggiore rilevanza nell'assegnazione del punteggio relativo all'offerta tecnica, rispetto ad altri requisiti. La certificazione è, quindi, titolo preferenziale nelle gare indette dalle pubbliche amministrazioni ricadenti nel distretto verde, non invece titolo escludente altre imprese che vogliano partecipare alla gara sprovviste della stessa. Un esempio renderà più chiari gli effetti prodotti da tale disegno di legge. Se in una gara indetta da una pubblica amministrazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa vi partecipano un'impresa italiana operante nel distretto verde e una impresa con sede in uno stato membro dell'Unione Europea, ad esempio in Francia e offrano per lo stesso servizio a livello economico prezzi differenti, l'eventuale miglior prezzo offerto dall'impresa francese non sarà di per sé sufficiente per l'aggiudicazione dell'appalto, dovendosi valutare anche il costo in termini ambientali e di salute prodotto dal trasporto della merce. Inoltre, da un'indagine effettuata nell'ambito delle mense scolastiche e più in generale nel settore della ristorazione pubblica si è appurato che vi è una diffusione sempre maggiore delle mense bio e che alle gare partecipano solitamente grandi imprese italiane che operano nel territorio servito. Ad ogni modo, tale certificazione non preclude alle imprese che operano su grande scala di ottenere più certificazioni verdi qualora abbiano sedi distaccate nei diversi distretti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo, onorevole Belfiore.

BELFIORE, rappresentante del Governo. Signor Presidente, onorevoli senatori, il disegno di legge presentato dal relatore consente al nostro Paese di allinearci alle richieste dell'Unione Europea e sotto il profilo della spesa non comporta oneri finanziari essendo coperti dal versamento di diritti da parte delle imprese richiedenti la certificazione. Per tutti gli aspetti positivi già esposti dal relatore e dal senatore, a nome del Governo, esprimo il voto favorevole sul presente disegno di legge.

PRESIDENTE. Procediamo all'esame degli articoli.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

Metto ai voti l'articolo 1.

E' approvato.

Metto ai voti l'articolo 2.

E' approvato.

Metto ai voti l'articolo 3.

E' approvato.

Passiamo all'esame dell'articolo 4 a cui è stato presentato l'emendamento n. 4.1. La parola al senatore Russo per l'illustrazione dell'emendamento.

RUSSO. Si chiede di inserire all'articolo 4, comma 2, dopo le parole “elenco a base regionale” le seguenti “pubblicato online”.

PRESIDENTE. Chiedo il parere del relatore e del rappresentante del Governo sull'emendamento.

COSTANTINI, relatore. Il contenuto dell'emendamento in sé è corretto. Tuttavia, si ritiene che dal testo del disegno di legge già si evinca che si tratta di un sistema digitalizzato, conformemente alle recenti riforme che prevedono la digitalizzazione della P.A. sia per garantire la trasparenza, che per facilitare l'accesso alle informazioni possedute dalla p.a. da parte di tutti i cittadini, onde verificare che l'attività della stessa sia effettivamente improntata ai criteri di imparzialità, economicità, efficienza e buon andamento. Le domande infatti sono inviate in via telematica, per cui anche l'elenco regionale, che verrà aggiornato ogni 4 mesi, dovrà essere reperibile su una piattaforma on line cui ogni impresa potrà accedere e tramite chiavi di sicurezza rilasciate al momento della presentazione della domanda, modificare nella propria area riservata i dati rilevanti che la riguardino. Ad ogni modo, come si evince dall'articolo 5 del presente disegno di legge, è affidato al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con proprio decreto, sia l'individuazione dei distretti verdi interni ad ogni regione, sia l'individuazione della documentazione necessaria di cui all'art. 4 c.1., nonché le modalità di presentazione e gestione di tali elenchi, di concerto con la Concessionaria Servizi informativi Pubblici S.p.A. che è poi materialmente competente a rilasciare la qualifica di operatore verde.

BELFIORE, rappresentante del Governo. Per tutto quanto già detto dal relatore, ritengo che indicare la dicitura “pubblicato on line” possa essere superfluo. Peraltro, ciò consentirà al Ministro competente di avere uno spazio decisionale più ampio al fine di vagliare quale sia il metodo migliore, anche alla luce dei continui sviluppi tecnologici, per rendere il più accessibile ad ogni operatore l'intero sistema e ai cittadini le informazioni in esso contenute.

PRESIDENTE. Metto ai voti l'emendamento 4.1.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

È respinto.

Metto ai voti l'articolo 4.

E' approvato.

Metto ai voti l'articolo 5.

E' approvato.

Metto ai voti l'articolo 6.

E' approvato.

Passiamo alla votazione finale.

STEFANO. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STEFANO. Grazie signor Presidente, onorevoli colleghi per tutti gli aspetti positivi già esposti dal relatore, quali la tutela ambientale e sociale, lo sviluppo economico del territorio, la razionalizzazione della spesa, l'uniformità alle richieste dell'Unione Europea nel settore degli appalti relativamente alla valorizzazione del costo del prodotto e non solo del suo prezzo, il gruppo parlamentare che rappresento voterà a favore del provvedimento.

DE MATTEIS. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE MATTEIS. Grazie signor Presidente, onorevoli colleghi il gruppo parlamentare che rappresento voterà contro il provvedimento, poiché riteniamo che l'introduzione di una nuova certificazione renderà più gravoso per le imprese la partecipazione alle gare di appalto, andando in direzione contraria rispetto a tutti quegli interventi che sono volti a ridurre la burocrazia nell'ambito delle procedure di affidamento. Peraltro, si rimarcano le perplessità circa la coerenza di tale disciplina con l'obbligo di non discriminazione sancito dall'UE, al fine di evitare che l'Italia sia esposta a procedure di infrazione per violazione del diritto dell'UE.

PRESIDENTE. Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

È approvato.

Collegli, ringrazio tutti i senatori, in particolare il relatore e il rappresentante del Governo, per la collaborazione.

La seduta è tolta.

(La seduta termina alle ore 9.45)