



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 18 luglio 2008 (25.07)
(OR. en)**

12041/08

**MAP 22
ENV 478**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 18 luglio 2008
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni
Appalti pubblici per un ambiente migliore

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2008) 400 definitivo.

All.: COM(2008) 400 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.7.2008
COM(2008) 400 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Appalti pubblici per un ambiente migliore

{SEC(2008) 2124}

{SEC(2008) 2125}

{SEC(2008) 2126}

INDICE

1.	Introduzione	3
1.1.	Potenziali vantaggi degli acquisti verdi della pubblica amministrazione (GPP)	3
1.2.	Contesto.....	3
1.3.	Iniziative a livello europeo.....	4
1.4.	Ostacoli all'utilizzo del GPP	5
2.	Obiettivi.....	5
3.	Un approccio comune al GPP	6
3.1.	Procedura di aggiudicazione dell'appalto	6
3.2.	Efficienza ambientale.....	6
4.	Criteri comuni per il GPP.....	7
4.1.	Un processo per la definizione di criteri comuni per il GPP.....	7
4.2.	Settori prioritari.....	8
5.	Obiettivi del GPP	9
5.1.	Obiettivo del GPP nel contesto della strategia rinnovata per lo sviluppo sostenibile..	9
5.2.	Obiettivi specifici per il GPP nell'attuazione dei meccanismi di finanziamento UE	10
5.2.1.	Aggiudicazione di appalti da parte delle autorità degli Stati membri che utilizzano fondi UE.....	10
5.2.2.	Appalti della Commissione europea	10
6.	Possibili misure obbligatorie.....	11
7.	Orientamenti.....	11
8.	GPP e innovazione	11
9.	Appalti verdi nel settore privato.....	12
10.	Indicatori per il GPP – controllo e analisi comparativa – calendario	12
11.	Conclusioni e proposte per il futuro.....	13

1. INTRODUZIONE

1.1 Potenziali vantaggi degli acquisti verdi della pubblica amministrazione (GPP)

Ogni anno le amministrazioni pubbliche europee spendono l'equivalente del 16% del prodotto interno lordo europeo per l'acquisto di beni, quali attrezzature da ufficio, materiali da costruzione e veicoli da trasporto, o servizi, quali manutenzione degli edifici, servizi di trasporto, servizi di pulizia e ristorazione, e opere¹. Gli appalti pubblici possono determinare le tendenze della produzione e del consumo e grazie a una domanda sostenuta di beni "più ecologici" da parte delle pubbliche amministrazioni si potranno creare o ampliare i mercati di prodotti e servizi meno nocivi per l'ambiente, oltre a incentivare le imprese a sviluppare tecnologie ambientali².

Un utilizzo più sostenibile delle risorse naturali e delle materie prime andrebbe a vantaggio tanto dell'ambiente quanto dell'economia in generale, fornendo occasioni vantaggiose alle economie "verdi" emergenti³. Esso potrebbe anche incentivare la competitività dell'industria europea stimolando l'innovazione nelle ecotecnologie, un settore a crescita elevata in cui l'Europa gode già di una posizione di leader mondiale. Una serie di studi ha messo in evidenza che esistono notevoli opportunità per acquisti verdi della pubblica amministrazione (*Green Public Procurement* o GPP) economicamente efficienti – soprattutto in settori in cui i prodotti ecologici non sono più costosi rispetto agli equivalenti non ecologici (se si prende in considerazione il costo del ciclo di vita del prodotto)⁴. Poiché i beni "più verdi" vengono definiti sulla base del ciclo di vita, il GPP toccherà tutta la catena di approvvigionamento, oltre a stimolare l'applicazione di norme verdi negli appalti privati.

1.2 Contesto

Il potenziale del GPP come strumento politico trova un riconoscimento sempre più ampio e negli ultimi anni si è registrato un crescente impegno politico in questo senso a livello nazionale, comunitario e internazionale. Nel 2002 l'OCSE ha adottato una raccomandazione in materia. Sulla scia del vertice mondiale di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (settembre 2002) è stata creata una task force Marrakesh sugli appalti sostenibili al fine di diffondere pratiche sostenibili (ecologiche) in materia di appalti pubblici. Politiche a favore di tale tipo di appalti sono state avviate in numerosi paesi OCSE (USA, Giappone, Canada, Australia e Corea del Sud) nonché in paesi in rapido sviluppo come Cina, Thailandia e Filippine.

Nell'UE il potenziale del GPP è stato messo in rilievo per la prima volta nella comunicazione sulla politica integrata dei prodotti adottata dalla Commissione nel 2003, in cui si raccomandava agli Stati membri di adottare piani di azione nazionali a favore di tale tipo di

¹ Merita osservare che per la maggior parte delle pubbliche amministrazioni i lavori di costruzione e ristrutturazione e i costi di gestione degli edifici rappresentano una quota consistente delle spese annuali, superiore talvolta al 50%.

² Con "tecnologia ambientale" si intende qualsiasi tecnologia volta a evitare o ridurre l'impatto ambientale, in tutte le fasi del ciclo di vita di prodotti e attività.

³ UNEP Year Book 2008,

⁴ <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=528&ArticleID=5748&l=en>

I costi del ciclo di vita dovrebbero coprire il prezzo di acquisto e i costi associati (consegna, installazione, attivazione, ...), i costi di funzionamento (compresi energia, pezzi di ricambio, manutenzione) e i costi a fine ciclo (disattivazione, rimozione, smaltimento).

appalti entro la fine del 2006. Il nuovo quadro giuridico europeo per gli appalti pubblici⁵ ha chiarito le modalità con cui i committenti pubblici possono inserire considerazioni di tipo ambientale nelle proprie procedure di appalto. Più di recente la strategia rinnovata dell'UE per lo sviluppo sostenibile (giugno 2006) ha definito come obiettivo politico per il 2010 che il livello medio degli acquisti verdi della pubblica amministrazione nell'UE venga portato al livello raggiunto nel 2006 dagli Stati membri che hanno ottenuto i risultati migliori.

La presente comunicazione fa parte del piano d'azione sul consumo e sulla produzione sostenibili nonché sulla politica industriale sostenibile (SCP/SIP), che stabilisce un quadro per l'attuazione integrata di vari strumenti volti a migliorare l'efficienza energetica e ambientale dei prodotti.

1.3 Iniziative a livello europeo

L'idea fondamentale del GPP è determinare criteri ambientali chiari e ambiziosi per prodotti e servizi. È stata sviluppata una serie di criteri e approcci nazionali in materia; di fronte all'aumento dell'impiego di tale tipo di appalti, è però necessario che i criteri applicati dagli Stati membri siano compatibili, al fine di evitare una distorsione del mercato unico e una riduzione della concorrenza a livello UE. Con una serie unica di criteri si ridurrebbe considerevolmente l'onere amministrativo per gli operatori economici e per le amministrazioni pubbliche che attuano il GPP. Tali criteri sarebbero particolarmente utili per le imprese che operano in più di uno Stato membro nonché per le PMI (che dispongono di una limitata capacità di gestire più procedure di appalto o acquisto).

In realtà, a livello europeo esistono già criteri ambientali, come il marchio di qualità ecologica UE⁶, il regolamento "Energy Star"⁷ e la direttiva sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia⁸. Di recente sono state inoltre formulate alcune proposte che mirano a fissare criteri utili per il GPP, come la proposta di revisione della direttiva per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia, che prevede la definizione sia di requisiti minimi che di parametri avanzati di prestazione, la proposta di direttiva relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico⁹, che introduce una metodologia armonizzata per calcolare i costi connessi all'intero arco di vita delle emissioni

⁵ Direttiva 2004/17/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali, e direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.

⁶ Regolamento (CE) n. 1980/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, relativo al sistema comunitario, riesaminato, di assegnazione di un marchio di qualità ecologica, attualmente in fase di revisione.

⁷ Regolamento (CE) n. 106/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, concernente un programma comunitario di etichettatura relativa ad un uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio; mentre "Energy Star" è un marchio facoltativo, il regolamento rende obbligatoria l'applicazione dei requisiti previsti per l'assegnazione per le amministrazioni pubbliche centrali e le istituzioni comunitarie nei contratti pubblici disciplinati dalle direttive sugli appalti pubblici.

⁸ Direttiva 2005/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2005, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia.

⁹ COM (2007) 817 definitivo del 19.12.2007; la proposta introdurrebbe una metodologia armonizzata per il calcolo del costo per l'intero ciclo di vita delle emissioni inquinanti e del consumo di carburante (costi esterni) dei veicoli e imporrebbe alle autorità aggiudicatrici e agli operatori di trasporti pubblici di utilizzare tale metodologia nel calcolare il prezzo globale di un veicolo per le decisioni di appalto http://ec.europa.eu/transport/clean/index_en.htm.

inquinanti e del consumo di carburante, e la proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili¹⁰, che fissa criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi e può comportare – in futuro – la definizione di criteri di sostenibilità per la biomassa, compresa la biomassa forestale.

L'elaborazione e la definizione di criteri ambientali (e delle relazioni fra di essi) più approfonditi e il loro potenziale utilizzo per il GPP sono elementi centrali del piano d'azione sul consumo e sulla produzione sostenibili nonché sulla politica industriale sostenibile. Obiettivo del piano d'azione è, in particolare, l'introduzione di un quadro dinamico per migliorare l'efficienza energetica e ambientale dei prodotti e stimolarne l'utilizzo da parte dei consumatori. A tale scopo sarà necessario fissare norme ambiziose per tutto il mercato al fine di garantire che i prodotti vengano aggiornati nel quadro di un approccio sistematico a incentivi e innovazione e che tale politica sia sostenuta dalla domanda. Gli elementi specifici, pertinenti per gli appalti pubblici, vengono esaminati in dettaglio qui di seguito.

1.4 Ostacoli all'utilizzo del GPP

Fino ad oggi il potenziale del GPP è stato sfruttato solo parzialmente. All'inizio del 2008 solo 14 Stati membri avevano adottato piani di azione nazionali (altri 12 stanno lavorando all'adozione di un piano o di una strategia)¹¹. Gli ostacoli principali a un maggiore utilizzo di tale tipo di appalti sono i seguenti:

- i criteri ambientali stabiliti per i prodotti/servizi sono scarsi e, quando esistono, i meccanismi (es. basi dati) per pubblicizzarli sono spesso insufficienti;
- le informazioni sul calcolo del costo dei prodotti per tutto il ciclo di vita e i costi relativi di prodotti/servizi non nocivi per l'ambiente sono insufficienti;
- la consapevolezza quanto ai vantaggi di prodotti e servizi non nocivi per l'ambiente è ridotta;
- c'è incertezza sulle possibilità giuridiche di inserire criteri ambientali nei documenti di gara;
- mancano il sostegno politico e, di conseguenza, le risorse per l'attuazione/promozione del GPP (in particolare è necessario migliorare la formazione);
- manca uno scambio coordinato delle migliori pratiche e informazioni fra regioni e amministrazioni locali.

2. OBIETTIVI

L'obiettivo generale della presente comunicazione è fornire orientamenti sulle modalità per ridurre l'impatto ambientale provocato dal consumo del settore pubblico e utilizzare gli acquisti verdi della pubblica amministrazione per stimolare l'innovazione nelle tecnologie, nei prodotti e nei servizi ambientali.

¹⁰ COM (2008) 19 definitivo del 23.1.2008; la proposta include criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi e impone alla Commissione di riferire, entro il 31 dicembre 2010, in merito ai requisiti di un piano di sostenibilità per l'impiego a fini energetici della biomassa, diversa da biocarburanti e altri bioliquidi.

¹¹ Informazioni di dettaglio sullo stato di avanzamento e il contenuto dei piani di azione nazionali in materia di GPP sono disponibili sul sito di Europa dedicato a questo tema:
http://ec.europa.eu/environment/gpp/national_gpp_strategies_en.htm.

Gli obiettivi specifici, dal canto loro, sono volti a superare le difficoltà che ostacolano l'adozione del GPP, messe in rilievo al punto 1.4.:

- un processo per la definizione di criteri comuni in materia di GPP;
- informazioni sul calcolo del costo dei prodotti per tutto il ciclo di vita;
- orientamenti giuridici e operativi;
- sostegno politico tramite la fissazione di un obiettivo politico connesso a indicatori e a un monitoraggio futuro.

3. UN APPROCCIO COMUNE AL GPP

3.1 Procedura di aggiudicazione dell'appalto

Gli appalti pubblici sono essenzialmente un processo e ai fini della presente comunicazione il concetto di GPP può essere definito come segue:

“... un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria ma oggetto di una procedura di appalto diversa.”

La comunicazione intende trattare tutte le procedure riguardanti gli acquisti della pubblica amministrazione, sia al di sopra che al di sotto delle soglie definite dalle direttive europee sugli appalti pubblici. In tutti i casi, le specifiche ambientali, i criteri di selezione e aggiudicazione e le clausole contrattuali dovrebbero essere formulati nel pieno rispetto della normativa europea in materia di appalti pubblici e delle altre disposizioni nazionali e comunitarie pertinenti.

3.2 Efficienza ambientale

La definizione del GPP basata sul processo è insufficiente per garantire obiettività nell'analisi comparativa e nella definizione di obiettivi. A tale scopo è necessario stabilire un nesso fra tale definizione e il rispetto di criteri chiari applicabili a tali appalti. È già stata definita una serie preliminare di criteri comuni di tale tipo per determinati gruppi di prodotti e servizi – esempi figurano nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla presente comunicazione. Come illustrato al punto 4.1, la Commissione propone ora di formalizzare il processo al fine di integrare i criteri comuni esistenti in materia di GPP e di definirne altri applicabili a nuovi gruppi di prodotti, in stretta collaborazione con gli Stati membri e le parti in causa. I criteri comuni presentano il vantaggio che consentono di evitare distorsioni del mercato e restrizioni della concorrenza, che potrebbero derivare dall'applicazione di criteri nazionali divergenti.

Affinché una procedura di appalto possa qualificarsi come acquisto verde della pubblica amministrazione, i criteri comuni in materia verranno, in linea di principio, formulati sotto forma di specifiche tecniche minime, obbligatorie per tutte le offerte. Alcuni di tali criteri possono essere formulati anche sotto forma di criteri ambientali di aggiudicazione, al fine di stimolare una maggiore efficienza ambientale, che non deve però essere obbligatoria per non chiudere il mercato a prodotti che non raggiungono il livello di efficienza proposto. I criteri di aggiudicazione, se ricevono una ponderazione rilevante, possono comunque costituire un segnale forte per il mercato. A seconda del tipo di prodotto e del numero e dell'importanza degli altri criteri di aggiudicazione – non ambientali – si potrebbe considerare “rilevante” una ponderazione pari almeno al 15%.

4. CRITERI COMUNI PER IL GPP

4.1 Un processo per la definizione di criteri comuni per il GPP

Una serie preliminare di criteri comuni per il GPP è stata definita nel quadro di un toolkit di formazione sugli acquisti verdi della pubblica amministrazione elaborato di recente¹². Sono stati sviluppati criteri per gruppi di prodotti e servizi in dieci settori considerati i più adeguati nella prospettiva degli appalti in esame. Tali criteri si basano su quelli in vigore per i marchi di qualità ecologica nazionali ed europei, se del caso, nonché su informazioni provenienti dalle parti interessate dell'industria e della società civile. È stato costituito un gruppo di esperti composto da rappresentanti degli Stati membri attivi nel campo del GPP che ha collaborato attivamente con i servizi della Commissione nella definizione di criteri.

La Commissione propone di formalizzare tale processo di consultazione al fine di moltiplicare e migliorare il GPP sulla base di criteri comuni e di un metodo di misurazione comune fondato sui principi del metodo aperto di coordinamento. Gli Stati membri saranno pertanto invitati a integrare formalmente i criteri già elaborati, dopo l'approvazione dei servizi della Commissione e al termine di una consultazione finale con gli Stati membri e le parti interessate dell'industria e della società civile, conformemente alle norme minime in materia di consultazione¹³. Con l'approvazione formale da parte degli Stati membri, i criteri comuni per il GPP verrebbero inseriti nei piani di azione nazionali e negli orientamenti sugli acquisti verdi della pubblica amministrazione che gli Stati membri hanno definito o stanno definendo alla luce della comunicazione sulla politica integrata dei prodotti del 2003.

Tale processo sarà ripetuto in futuro e la Commissione continuerà a dirigere il lavoro del gruppo di esperti nazionali in materia di GPP e a sviluppare e presentare progetti per nuovi criteri applicabili ad altri gruppi di prodotti e servizi. Tali progetti verranno inoltre esaminati con le parti interessate dell'industria e della società civile e la loro approvazione sarà soggetta a norme rigorose in materia di consultazione. I lavori si concentreranno sui settori che si ritiene presentino il massimo potenziale per il GPP (punto 4.2).

Il processo terrà pienamente conto delle attività precedenti e in corso in materia di definizione di criteri ambientali nel quadro dell'SCP. I criteri si baseranno su un approccio basato sul ciclo di vita. Le fonti che possono ispirare futuri criteri per il GPP sono: i criteri UE del marchio di qualità ecologica, i requisiti di efficienza energetica "Energy Star" per le attrezzature da ufficio, i parametri di prestazione ambientale che saranno sviluppati in applicazione delle misure di esecuzione nel quadro di una direttiva sulla progettazione ecocompatibile rivista, la metodologia proposta per l'internalizzazione dei costi esterni nella proposta di direttiva relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico e i criteri di sostenibilità per i biocarburanti e i bioliquidi presentati nella proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Criteri comuni per il GPP verranno definiti solo per prodotti e servizi non (ancora) coperti da criteri obbligatori in materia¹⁴.

I criteri definiti per il GPP si dividono in criteri "di base" e criteri "generali". I criteri "di base", destinati a consentire una *facile* applicazione del GPP, si concentrano su aspetti chiave dell'efficienza ambientale di un prodotto cercando di contenere al massimo i costi amministrativi per le imprese. I criteri "generali" tengono conto di un maggior numero di aspetti o di livelli più elevati di efficienza ambientale e sono destinati alle autorità che

¹² Il toolkit di formazione può essere scaricato da: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm.

¹³ http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_en.htm.

¹⁴ Il punto 6 fa riferimento a future misure obbligatorie in materia di GPP, come ad esempio soglie obbligatorie per gli appalti pubblici nel quadro delle direttive nuove e/o riviste relative all'etichettatura (si veda punto 2.3 del piano d'azione sul consumo e sulla produzione sostenibili).

vogliono impegnarsi più a fondo nel sostegno a obiettivi in materia di ambiente e di innovazione. Poiché i criteri “di base” costituiscono il fondamento dei criteri “generalisti”, la distinzione fra i due tipi di criteri riflette differenze nel livello di ambizione e disponibilità di prodotti verdi e al tempo stesso costituisce uno stimolo per i mercati a evolversi nella stessa direzione.

Nei casi in cui, per uno stesso prodotto, i criteri europei distinguono fra vari livelli di efficienza ambientale, questi ultimi vengono applicati anche per i criteri “di base” e “generalisti” per il GPP. Se, ad esempio, per un determinato prodotto sono applicabili sia i requisiti di efficienza energetica “Energy Star” che il marchio di qualità ecologica europeo facoltativo, i criteri “di base” per il GPP corrispondono ai requisiti di efficienza energetica del regolamento Energy Star e i criteri “generalisti”, invece, a tutti i criteri applicabili al marchio di qualità ecologica. Le due serie di criteri consentiranno agli Stati membri e alle autorità aggiudicatrici di innalzare gradualmente il livello del GPP e inviare chiari segnali al mercato perché continui a migliorare l’efficienza ambientale di prodotti e servizi. Per i gruppi di prodotti che non sono coperti da alcuno dei regolamenti o programmi citati ma solo dal marchio di qualità ecologica europeo, il processo di definizione di criteri comuni per il GPP consisterebbe – analogamente – nell’identificazione di criteri “di base” e “generalisti”, dove i primi dovrebbero basarsi sui criteri del marchio di qualità ecologica europeo che riguardano i principali impatti ambientali e sono i più facili da rispettare, mentre i secondi riprenderebbero criteri aggiuntivi del marchio di qualità ecologica che possono essere considerati pertinenti per la definizione di un determinato prodotto.

Nei casi in cui non esistono criteri europei, i criteri per il GPP dovrebbero basarsi su basi dati di criteri ambientali nazionali o di altro tipo ed essere discussi con le parti interessate dell’industria e della società civile.

I criteri sono e saranno formulati in modo tale da facilitarne la comprensione da parte di committenti (pubblici) e offerenti, nonché l’inclusione nei documenti di gara, nel pieno rispetto della normativa sugli appalti pubblici. Quando i singoli materiali (come il legno) rientrano in più settori prioritari (nel caso della costruzione, della carta e dei servizi di stampa, dell’energia e del mobilio), si dovrà elaborare un insieme unico e coerente di criteri. Nei casi in cui sia possibile utilizzare vari materiali per uno stesso scopo, i criteri terranno conto della possibilità di incrementare il ricorso, ove opportuno, a sostituti rinnovabili.

I criteri “di base” per il GPP verranno utilizzati come punto di partenza per la definizione di obiettivi e l’analisi comparativa, al fine di stimolarne l’impiego a livello UE: nel monitoraggio si terrà pertanto conto del rispetto dei criteri “di base”, mentre un controllo del rispetto dei criteri “generalisti” potrebbe essere effettuato negli Stati membri che hanno ottenuto i migliori risultati, al fine di fissare nuovi valori di riferimento per il futuro.

4.2 Settori prioritari

La Commissione ha individuato dieci settori “prioritari” per il GPP, che sono stati selezionati sulla base delle possibilità di miglioramento ambientale, della spesa pubblica, dell’impatto potenziale sull’offerta, del valore di esempio per consumatori privati o professionali, del carattere politicamente sensibile, dell’esistenza di criteri pertinenti e di facile uso, della disponibilità sul mercato e dell’efficienza economica.

Tali settori sono:

1. Costruzione (materie prime, come legno, alluminio, acciaio, cemento e vetro, nonché prodotti da costruzione, come infissi, rivestimenti per muri e pavimenti, impianti di riscaldamento o raffreddamento, aspetti connessi alla gestione e allo smantellamento di edifici, servizi di manutenzione, esecuzione in loco di contratti di lavori)

2. Servizi alimentari e di ristorazione
3. Trasporti e servizi di trasporto¹⁵
4. Energia (compresi elettricità, riscaldamento e raffreddamento a partire da fonti di energia rinnovabili)
5. Macchine per ufficio e computer
6. Abbigliamento, uniformi e altri prodotti tessili
7. Carta e servizi tipografici
8. Mobilio
9. Prodotti e servizi di pulizia
10. Attrezzature utilizzate nel settore sanitario.

5. OBIETTIVI DEL GPP

5.1 Obiettivo del GPP nel contesto della strategia rinnovata per lo sviluppo sostenibile

La strategia rinnovata per lo sviluppo sostenibile prevede un obiettivo formale per il GPP il cui livello medio dovrebbe raggiungere, entro il 2010, quello attuale (2006) degli Stati membri che hanno ottenuto i risultati migliori.

Alcuni Stati membri all'avanguardia nel settore si sono fissati obiettivi ambiziosi. Il governo olandese intende arrivare al 100% di appalti sostenibili entro il 2010. Il governo austriaco ha fissato una serie obiettivi da raggiungere entro il 2010 per 5 gruppi di prodotti: IT: 95%, energia elettrica: 80%, carta: 30%, prodotti di pulizia: 95%, veicoli: 20%. In Francia, entro il 2010, il 20% di tutti i veicoli acquistati ogni anno dall'amministrazione centrale per rinnovare il proprio parco macchine dovrebbe essere costituito da veicoli "puliti", il 20% delle nuove costruzioni dovrebbe rispettare le norme HQE¹⁶ o equivalenti e il 50% di tutti i prodotti in legno dovrebbe provenire da fonti legali e sostenibili. Nel Regno Unito il piano d'azione per gli appalti sostenibili è strettamente connesso a una serie di obiettivi sostenibili applicabili agli uffici dell'amministrazione centrale, fra cui si segnala l'impegno a raggiungere un bilancio CO₂ neutro entro il 2012 e a ridurre le emissioni di carbonio del 30% entro il 2020.

Un recente studio sull'efficienza del GPP negli Stati membri ha fornito alla Commissione indicazioni chiare sul livello attuale di tali appalti negli Stati membri più virtuosi, che costituisce la base di riferimento per l'obiettivo fissato nella strategia rinnovata per lo sviluppo sostenibile. Su questa base la Commissione propone che, entro il 2010, il 50% di tutte le gare di appalto siano verdi, rispettino cioè i criteri comuni "di base" di cui al punto 4.1. La percentuale dovrebbe valere tanto per il numero di contratti quanto per il loro valore, rispetto al numero e al valore totali dei contratti conclusi in settori per cui sono stati individuati criteri "di base" comuni per il GPP.

¹⁵ Per quanto la proposta di direttiva relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico stabilisca un metodo armonizzato per calcolare il costo su tutto il ciclo di vita di emissioni inquinanti e consumo di carburante e preveda l'impiego obbligatorio di questo metodo negli appalti pubblici al termine di un periodo transitorio, è comunque utile proporre criteri in materia di GPP per i trasporti e i servizi di trasporto da applicare fino all'entrata in vigore della nuova metodologia armonizzata prevista dalla proposta.

¹⁶ Norme francesi in materia di costruzione volte a raggiungere un'elevata qualità ambientale ("Haute Qualité Environnementale").

Solo per gruppi di prodotti e servizi per cui sono stati fissati tali criteri comuni è possibile comparare obiettivamente la situazione fra i vari Stati membri e proporre obiettivi più precisi. Attualmente la Commissione sta sviluppando un metodo per il calcolo della quota esatta di GPP, che si concentrerà sul rispetto di criteri “di base” comuni e si fonderà sull'analisi di un campione rappresentativo di procedure di appalto. Il metodo sarà attuato negli Stati membri che hanno ottenuto i risultati migliori. Nel 2010 l'indagine sarà ripetuta in tutti gli Stati membri UE. È quindi estremamente importante che questi adottino i criteri comuni per il GPP attualmente in fase di elaborazione e li attuino nei propri piani di azione nazionali e negli orientamenti sugli acquisti verdi della pubblica amministrazione. Verrà controllato anche il rispetto dei criteri “generali”, ma solo negli Stati membri più virtuosi al fine di quantificare i progressi da essi registrati e valutare le possibilità di fissare nuovi obiettivi per il futuro sotto forma di un innalzamento dell'obiettivo applicabile alle procedure conformi ai criteri “di base” e/o fissando un obiettivo per il rispetto dei criteri “generali”.

5.2 Obiettivi specifici per il GPP nell'attuazione dei meccanismi di finanziamento UE

5.2.1 Aggiudicazione di appalti da parte delle autorità degli Stati membri che utilizzano fondi UE

Ogni anno miliardi di euro vengono spesi nel quadro della politica UE di coesione per lo sviluppo regionale e la coesione economica e sociale in tutta l'Europa. Per il periodo di programmazione 2007-2013 (con un bilancio totale di 308 miliardi di euro) si è ribadita l'importanza dello sviluppo sostenibile come uno dei principi più significativi della politica di coesione¹⁷.

Esistono molti altri programmi di finanziamento UE, come il Settimo programma quadro (PQ7) che raggruppa le iniziative UE nel campo della ricerca e ha destinato alla partecipazione finanziaria comunitaria un importo globale massimo di 50 521 milioni di euro per il periodo 2007-2013. La maggior parte di tale importo servirà a finanziare un nucleo di attività di ricerca prive di rilevanza per il GPP, ma le spese generali dei progetti (pari al massimo del 7% delle sovvenzioni) potrebbero tenere conto di considerazioni di carattere ambientale.

La Commissione ritiene che il GPP potrebbe essere facilmente integrato quando i fondi sono spesi direttamente dalle pubbliche amministrazioni, che sono responsabili dell'aggiudicazione degli appalti per l'attuazione dei progetti che beneficiano di un finanziamento. Un'azione mirata volta a stimolare le autorità di gestione e gli altri beneficiari del finanziamento comunitario a ricorrere al GPP per l'esecuzione dei progetti che beneficiano di un finanziamento comunitario rappresenterebbe un forte incentivo ad adottare questo tipo di appalti a livello generalizzato in quanto i progetti in questione rappresentano una quota importante delle spese totali per gli appalti pubblici. Tale pratica, in particolare negli Stati membri in cui la percentuale di tali appalti è inferiore alla media, contribuirebbe al raggiungimento dell'obiettivo del 50% di GPP sul totale degli appalti pubblici.

5.2.2 Appalti della Commissione europea

La Commissione europea introdurrà progressivamente il GPP nelle proprie sessioni di formazione generale sugli appalti pubblici e, se opportuno, i criteri raccomandati, messi a punto nel quadro del toolkit di formazione sul GPP (punto 7), nelle proprie procedure di appalto.

¹⁷ Articolo 17 del regolamento (CE) n. 1083/2006 sulle disposizioni generali per la politica di coesione.

6. POSSIBILI MISURE OBBLIGATORIE

Il piano d'azione sul consumo e sulla produzione sostenibili nonché sulla politica industriale sostenibile ha concluso che sono necessari stimoli per promuovere l'utilizzo di prodotti ad elevata efficienza ambientale, evitando al tempo stesso distorsioni del mercato interno che potrebbero verificarsi in caso di incentivi puramente nazionali al GPP. Esso propone pertanto misure obbligatorie per gli appalti pubblici, descritte al punto 2.3.

7. ORIENTAMENTI

La Commissione intende richiamare l'attenzione sugli orientamenti giuridici e operativi esistenti in materia di GPP e completarli, se necessario. Per quanto ciò riguardi soprattutto le autorità aggiudicatrici che desiderano applicare al proprio interno una politica a favore di acquisti verdi della pubblica amministrazione, gli Stati membri dovrebbero includerli nelle proprie politiche nazionali in materia per agevolare l'attuazione. Gli orientamenti in questione sono i seguenti:

- orientamenti giuridici e operativi per l'attuazione del GPP, in quanto l'incertezza giuridica su alcune questioni viene avvertita ancora come una barriera a un ricorso armonizzato a tale tipo di appalti/acquisti;
- pratiche che rendano più efficiente l'aggiudicazione degli appalti, al fine di dimostrare che il GPP rappresenta una modalità di acquisto di beni e servizi più economica e promuoverne quindi l'impiego;
- il toolkit di formazione sul GPP. È stato sviluppato un toolkit di formazione in linea in materia di GPP, destinato a committenti, responsabili politici, gestori e consulenti. Il toolkit verrà approvato dai servizi della Commissione e tradotto in tutte le lingue UE. La Commissione coopererà con gli Stati membri per garantirne la diffusione in tutta l'Unione tramite le piattaforme di cooperazione nazionale e regionale esistenti.

I dettagli di tali orientamenti sono definiti in un documento di lavoro dei servizi della Commissione separato, che accompagna la presente comunicazione.

8. GPP E INNOVAZIONE

Il GPP costituisce un potente strumento per stimolare l'innovazione e incoraggiare le imprese a sviluppare nuovi prodotti ad elevata efficienza ambientale. La Commissione si impegnerà per sfruttare a pieno questo potenziale mediante varie azioni:

- diffusione a livello comunitario della recente guida “Manuale sugli appalti pubblici, la ricerca e l'innovazione”¹⁸ e degli orientamenti per le autorità aggiudicatrici di cui alla comunicazione della Commissione sugli appalti pre-commerciali¹⁹;
- creazione di un sistema UE facoltativo per la verifica da parte di terzi delle prestazioni dichiarate delle nuove tecnologie, che faciliterebbe la verifica del rispetto delle specifiche ambientali definite nei documenti di gara;

¹⁸ Per ulteriori informazioni consultare: http://ec.europa.eu/enterprise/innovation/documents_en.htm e: http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/pub_procurement_en.htm.

¹⁹ COM(2007) 799 definitivo del 14 dicembre 2007.

- identificazione di “mercati guida”²⁰ e utilizzo del GPP per stimolare lo sviluppo e l’adozione di nuovi prodotti e servizi da parte del mercato²¹. L’iniziativa del mercato guida mira a creare condizioni quadro favorevoli al fine di stimolare l’innovazione, essenziale per la competitività, tramite una serie di azioni di politica pubblica. Attualmente sono stati individuati sei mercati, tre dei quali riguardano temi ambientali – vale a dire la costruzione sostenibile, il riciclaggio e i prodotti biologici – e rivestono quindi particolare importanza per il GPP.

9. APPALTI VERDI NEL SETTORE PRIVATO

La definizione e i criteri utilizzati per individuare e promuovere merci “più verdi” si basano su un approccio basato sul ciclo di vita e comprendono elementi che riguardano tutta la catena di approvvigionamento, dall’utilizzo di materie prime e metodi di produzione ai tipi di imballaggio utilizzati e al rispetto di talune condizioni di ritiro. Tali criteri possono applicarsi anche agli appalti privati. Gli Stati membri e le istituzioni comunitarie sono incoraggiati a rafforzare il collegamento fra settore pubblico e privato in materia di acquisti verdi²².

10. INDICATORI PER IL GPP – CONTROLLO E ANALISI COMPARATIVA – CALENDARIO

Per valutare il “livello di GPP” si possono utilizzare due tipi di indicatori.

Gli **indicatori quantitativi** possono essere impiegati per valutare la diffusione e il progresso della politica, raffrontando il livello di GPP (espresso in numero e valore delle procedure di appalto verdi) con il livello globale di appalti pubblici. Per valutare l’impatto sull’offerta, la Commissione propone di calcolare inoltre il valore degli acquisti verdi rispetto al valore totale degli appalti pubblici.

Gli **indicatori orientati all’incidenza** consentono di valutare i vantaggi economici e ambientali offerti dal GPP.

Attualmente la Commissione sta elaborando un metodo per il calcolo di tali indicatori, che dovrebbe basarsi sull’analisi di un campione rappresentativo di procedure di appalto negli Stati membri. Per garantire l’uniformità del controllo e dell’analisi comparativa, si propone di concentrarsi sui settori per cui sono stati fissati criteri comuni per il GPP come illustrato al punto 4.

Nel 2010 la Commissione controllerà la situazione del GPP in tutti gli Stati membri utilizzando la metodologia di cui sopra. Una procedura di appalto verrà considerata “verde” se dà luogo a un contratto che rispetta i criteri “di base” per il GPP. I risultati di tale esercizio negli Stati membri che hanno ottenuto i migliori risultati costituiranno la base per la determinazione degli obiettivi futuri. Negli Stati membri più virtuosi verrà misurato anche il rispetto dei criteri “generali” con l’obiettivo di definire obiettivi supplementari per il futuro e stimolare l’innovazione. L’esercizio verrà ripetuto ogni cinque anni.

L’esercizio di controllo e l’analisi comparativa costituiranno un incentivo ad applicare i criteri in materia di GPP nelle procedure di appalto nazionali. Entro la fine del 2008 la Commissione solleciterà l’approvazione ufficiale, da parte degli Stati membri, dei criteri già definiti nel

²⁰ COM(2007) 860 del 21 dicembre 2007.

²¹ Ulteriori informazioni nella comunicazione della Commissione “Mettere in pratica la conoscenza” (COM(2006) 502 all’indirizzo: <http://ec.europa.eu/enterprise/leadmarket/leadmarket.htm>).

²² Un buon esempio di questo collegamento con gli appalti privati si può trovare nel "Mayor of London's Green Procurement Code" (Codice del sindaco di Londra sugli appalti verdi) all’indirizzo: <http://www.greenprocurementcode.co.uk/>.

settore. Con approvazione ufficiale si intende l'inclusione di detti criteri negli orientamenti nazionali in materia di GPP e nei piani di azione nazionali che gli Stati membri sono stati invitati ad adottare dalla Commissione (nella comunicazione sulla politica integrata dei prodotti del 2003). Fino ad oggi quattordici Stati membri hanno adottato tali piani di azione e altri dieci si apprestano a farlo. La Commissione invita anche gli Stati membri che non hanno adottato piani di azione a garantire l'integrazione dei criteri comuni in materia di GPP nelle procedure di appalto nazionali. Gli Stati membri dovranno riferire su questo aspetto nelle riunioni periodiche di coordinamento organizzate dalla Commissione. Verrà inoltre chiesto loro di approvare formalmente ogni nuova serie di criteri e garantirne un'attuazione efficace a livello nazionale.

11. CONCLUSIONI E PROPOSTE PER IL FUTURO

La Commissione si impegna a promuovere il GPP perché costituisce uno strumento efficace per promuovere l'utilizzo da parte del mercato di prodotti e servizi più puliti. In tal modo, oltre a favorire un consumo più sostenibile, si incoraggia l'ecoinnovazione, e quindi la competitività dell'economia UE.

La Commissione invita gli Stati membri, il Parlamento europeo e il Consiglio:

- ad approvare l'approccio e il metodo proposti per la definizione di criteri comuni in materia di GPP, l'obiettivo politico e gli strumenti raccomandati per incrementare e migliorare tale tipo di appalti/acquisti;
- ad attuarli mediante strategie nazionali specifiche e una maggiore cooperazione, in particolare ai fini dell'attuazione dei meccanismi di finanziamento UE;
- a sostenere i lavori in corso al fine di proporre misure complementari per garantire lo sviluppo armonizzato di criteri e obiettivi in materia di GPP e ottimizzare il sostegno politico ad essi.