



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.7.2008

SEC(2008) 2125

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*Documento che accompagna la*

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

**Appalti pubblici per un ambiente migliore**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2008) 400 definitivo}

{SEC(2008) 2124}

{SEC(2008) 2126}

## SINTESI

Il consumo nell'Unione europea è attualmente tale che i danni provocati all'ambiente aumentano a un ritmo insostenibile. Se tutto il mondo adottasse i modelli di consumo classici, l'utilizzo delle risorse naturali potrebbe quadruplicare nel giro di venti anni. È pertanto necessario stimolare uno sviluppo e una diffusione più rapidi di prodotti rispettosi dell'ambiente.

Ogni anno le pubbliche amministrazioni spendono un importo pari al 16% del PIL della UE in settori che presentano un impatto ambientale relativamente elevato, ma anche notevoli possibilità di miglioramento (trasporti, edifici, impianti per edifici, ...). Gli edifici, ad esempio, sono responsabili di circa il 40% del consumo finale di energia in Europa. Per la maggior parte delle pubbliche amministrazioni i lavori di costruzione e ristrutturazione, nonché i costi di gestione degli edifici rappresentano una quota consistente delle spese annuali, superiore talvolta al 50%. L'utilizzo di acquisti verdi della pubblica amministrazione (GPP) per realizzare tali lavori consentirebbe di applicare norme ambientali più rigorose che potrebbero ridurre in misura consistente il consumo globale di energia degli edifici in questione.

I GPP vengono definiti come un processo mediante cui le amministrazioni pubbliche cercano di ottenere beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto per tutto il loro ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con la stessa funzione primaria, ma oggetto di una procedura di appalto diversa. Si tratta di un processo che promuove l'acquisto di prodotti "verdi", senza peraltro condurre necessariamente a tale risultato, ed è pienamente conforme alla normativa UE in materia di appalti pubblici.

L'acquisto di prodotti che presentano una maggiore efficienza in termini di risorse può presentare vantaggi diretti per gli acquirenti e una drastica riduzione dei costi per gli utilizzatori, anche se la spesa iniziale è più elevata. Si possono citare a titolo di esempio i settori delle attrezzature da ufficio, dell'illuminazione, dei veicoli e degli edifici.

I GPP ricompensano inoltre le imprese che sviluppano tali beni e rappresentano un incentivo a mettere a punto nuove tecnologie, promuovendo l'innovazione, sostegno dell'economia UE. L'aumento della domanda consentirà economie di scala e permetterà a tali prodotti di penetrare sui mercati classici. Tali appalti possono inoltre intensificare e accelerare l'attività nel campo delle innovazioni e dei progressi tecnologici e contribuire così a ridurre i costi unitari e a creare un mercato di massa.

Nella misura in cui i GPP conducono all'acquisto di prodotti più verdi, il contenimento dell'impatto ambientale che ne risulta contribuirà a conseguire gli obiettivi ambientali esistenti, a un costo potenzialmente inferiore rispetto agli altri strumenti politici disponibili.

Tenuto conto del loro enorme potenziale, negli ultimi anni i GPP sono stati oggetto di crescente attenzione politica, a partire dalla comunicazione sulla politica integrata dei prodotti del 2003 in cui si è raccomandato agli Stati membri di adottare piani di azione nazionali in materia. Anche al di fuori dell'Europa, i più importanti partner commerciali dell'UE, come gli USA, il Giappone, il Canada e l'Australia, seguiti da paesi in rapido sviluppo come Cina, Corea del Sud, Thailandia e Filippine, hanno avviato politiche in materia appalti verdi o sostenibili. Già nel 2002 il consiglio OCSE ha adottato una raccomandazione sugli acquisti verdi della pubblica amministrazione. Sulla scia del vertice di Johannesburg sullo sviluppo

sostenibile (settembre 2002), è stata creata una task force Marrakesh sugli appalti sostenibili al fine di diffondere pratiche sostenibili (verdi) in materia di appalti pubblici, in particolare nei paesi in via di sviluppo.

Ultimamente, nella strategia rinnovata dell'UE per lo sviluppo sostenibile adottata nel giugno 2006, i leader dell'Unione hanno definito un obiettivo comunitario per i GPP, secondo cui il livello medio di tale tipo di appalti nell'UE dovrebbe essere portato, entro il 2010, al livello raggiunto attualmente dagli Stati membri che hanno ottenuto i risultati migliori.

Una ricerca eseguita nel 2006 ha mostrato che solo sette Stati membri hanno raggiunto un livello considerevole di appalti di questo tipo, mentre negli altri venti essi vengono impiegati molto meno, se non sono addirittura del tutto assenti.

La Direzione generale per l'ambiente della Commissione europea ha preparato una valutazione dell'impatto da utilizzare come base per l'adozione di una nuova iniziativa in materia di GPP, al fine di stimolare, sia qualitativamente che quantitativamente, l'impiego di tali appalti nell'UE. Le varie opzioni analizzate alla luce della valutazione dell'impatto sono state esaminate insieme alle parti interessate nel corso di una riunione tenutasi il 25 giugno 2007 e in seguito nell'ambito di contatti epistolari. Anche i membri del comitato consultivo per gli appalti pubblici sono stati invitati a formulare osservazioni sulle varie opzioni politiche.

Gli ostacoli a un utilizzo generalizzato dei GPP a livello UE sono i seguenti:

- (1) mancanza di informazione sui vantaggi, errata percezione dei costi e mancanza di sostegno politico ai GPP;
- (2) mancanza di chiarezza giuridica;
- (3) mancanza di informazione e di strumenti connessi a tali appalti, strutture di formazione inadeguate, mancanza di conoscenza delle aree prioritarie e assenza di criteri facili da applicare nel settore;
- (4) differenze fra i vari paesi UE quanto alle procedure e ai criteri applicabili nel settore; tale situazione fa aumentare i costi amministrativi soprattutto per le PMI e ostacola il mercato interno.

I servizi della Commissione hanno individuato una serie di azioni e misure destinate a garantire un reale sviluppo dei GPP nell'UE 27, da un punto di vista sia qualitativo che quantitativo. Tali azioni possono essere raggruppate in varie opzioni politiche.

L'**opzione 1** consiste nel mantenere la situazione immutata: la Commissione continua a fornire orientamenti sui GPP sul proprio sito web – presentando fra l'altro studi pertinenti e un manuale sul tema – e a organizzare periodicamente riunioni con gli esperti nazionali in materia per scambiare le migliori pratiche.

L'**opzione 2** consisterebbe in una serie di misure di sostegno – alcune presentate mediante comunicazioni – per fornire orientamenti, formulare raccomandazioni e porre le basi per azioni destinate a moltiplicare e migliorare i GPP nella UE. Tale opzione consentirebbe di far fronte ai quattro problemi precedentemente citati tramite l'adozione di misure/azioni volte a:

- definire un obiettivo – volontario – a livello UE per i GPP, basato sulla quantificazione dell’obiettivo della strategia per lo sviluppo sostenibile (SSS);
- dare visibilità agli orientamenti operativi esistenti in materia e fornirne di nuovi;
- garantire chiarezza giuridica su talune questioni;
- individuare gruppi di prodotti e servizi prioritari e avviare un processo di maggiore cooperazione con gli Stati membri e le parti interessate per definire criteri comuni di base e generali in materia di GPP per tali gruppi di prodotti;
- stimolare la sensibilizzazione e la formazione in materia mediante la diffusione di un toolkit di formazione, la creazione di piattaforme di cooperazione regionale e locale, nonché raccomandando l’impiego di tali appalti nell’attuazione di progetti finanziati dalla UE;
- individuare indicatori per i GPP e garantire un controllo e un’analisi comparativa regolari sulla base di tali indicatori.

L’**opzione 3** consisterebbe nel fissare, mediante uno strumento giuridico, obiettivi obbligatori per i GPP; per quanto riguarda i sotto-obiettivi, si potrebbero ipotizzare varie possibilità:

- obiettivi obbligatori per i GPP di base;
- obiettivi obbligatori per i GPP “basati sui risultati”;
- obiettivi obbligatori per il calcolo dei costi nell’arco del ciclo di vita.

L’**opzione 4** consisterebbe nell’introdurre, mediante l’adozione di un nuovo strumento giuridico o la modifica di uno esistente, varie forme di GPP obbligatori; anche in questo caso si potrebbero ipotizzare varie possibilità:

- GPP obbligatori per taluni tipi di autorità aggiudicatrici (amministrazione centrale) per l’acquisto di taluni tipi di prodotti o servizi (ancora da definire);
- GPP obbligatori per tutti i contratti al di sopra delle soglie previste dalle direttive sugli appalti pubblici;
- attuazione obbligatoria di un programma di gestione ambientale per tutti i contratti di servizi e lavori al di sopra di determinate soglie;
- obbligo di utilizzare i GPP nell’attuazione dei progetti finanziati dalla UE, se del caso.

L’**opzione 5** consisterebbe nel proporre di modificare i moduli standard sui GPP, mediante la modifica di uno strumento giuridico. In tal modo si agevolerebbe il controllo di tali appalti, che costituisce un elemento essenziale di qualsiasi politica facoltativa o obbligatoria in materia.

La valutazione dell’impatto ha messo in rilievo quanto segue.

Lo scenario consistente nel mantenere la situazione immutata (opzione 1) può offrire solo modesti miglioramenti perché non verrebbero adeguatamente affrontati i problemi sottostanti. Inoltre, con la generalizzazione progressiva del ricorso ai GPP, le differenze fra le pratiche dei vari Stati membri rischiano di creare distorsioni del mercato e costi amministrativi supplementari per i fornitori, mentre gli stimoli all'ecoinnovazione sarebbero molto limitati.

L'opzione 2, che consiste in una serie di misure – alcune delle quali presentate tramite una comunicazione – che comprendono sostegno, orientamento, raccomandazioni e azioni destinate a promuovere gli appalti pubblici verdi, è, al momento, l'opzione privilegiata. Si tratta di quella più efficace per far fronte ai problemi connessi alla mancanza di informazioni su costi e benefici, alla mancanza di chiarezza giuridica e alla mancanza generale di informazioni e strumenti armonizzati per tali appalti.

Un obiettivo chiaro, anche volontario, avrebbe un effetto trainante a livello politico sugli Stati membri per indurli a intensificare gli sforzi nel campo dei GPP. Potrebbe incoraggiare l'introduzione e l'utilizzo di un dispositivo centrale di orientamento su tali appalti, abbinato a obiettivi interni e/o istruzioni politiche o giuridiche rivolte a tutte le amministrazioni regionali e locali o ad alcune di esse. L'esistenza di un obiettivo politico rappresenterebbe anche un'indicazione per l'industria quanto al probabile andamento della domanda di prodotti più verdi nei prossimi decenni, che consentirebbe al mondo imprenditoriale di reagire tempestivamente e di pianificare gli sforzi di innovazione necessari.

La messa a disposizione di orientamenti operativi sui GPP può aiutare gli Stati membri a elaborare le proprie strategie in materia e a sviluppare tale tipo di appalti. In questo modo si potrebbero ridurre sostanzialmente i costi normalmente associati all'avvio e all'attuazione di GPP e si potrebbero anche indurre le amministrazioni ad adottare altre modalità per ridurre i costi e aumentare l'efficacia dei loro acquisti verdi. Ad esempio, gli appalti congiunti (che combinano gli appalti di due o più amministrazioni pubbliche) possono consentire economie di scala mediante il raggruppamento della domanda, nonché una riduzione dei costi amministrativi grazie allo scambio di esperienze sui criteri in materia di GPP e su nuovi prodotti su mercati diversi da quello locale. Anche il fatto di informare i committenti sull'utilizzo del calcolo dei costi su tutto il ciclo di vita come criterio di aggiudicazione dovrebbe incoraggiarli ad applicare i GPP se essi si rendono conto che, in molti casi, si tratta solo di procedure più efficienti che consentono risparmi sul lungo termine.

Dai contatti con le parti in causa è emerso che, nonostante le nuove direttive sugli appalti pubblici del 2004 che prevedono esplicitamente l'inclusione di criteri ambientali nelle procedure di appalto, si registra ancora incertezza giuridica. In effetti, gli Stati membri e le autorità aggiudicatrici hanno manifestato l'esigenza di chiarire la possibilità di definire il prodotto da acquistare con riferimento ai criteri ambientali connessi al suo processo produttivo. Si registra inoltre incertezza riguardo alle prove che si possono chiedere agli offerenti per dimostrare il rispetto delle specifiche tecniche o dei criteri di selezione. La definizione di criteri di base permetterebbe di superare uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo dei GPP, eliminando uno dei costi maggiori e una delle principali cause di difficoltà per gli operatori. Tali criteri potrebbero assicurare maggiore coerenza nelle caratteristiche del prodotto richieste dalle amministrazioni e garantire maggiore trasparenza ai produttori e servirebbero così a mettere in evidenza occasioni di innovazione interessanti e a ridurre i costi amministrativi dovuti alla necessità di fornire informazioni ambientali sui prodotti in varie procedure di appalto.

Sarebbe particolarmente utile creare piattaforme di cooperazione e raccomandare l'uso di questi appalti nell'attuazione di progetti che ricevono finanziamenti comunitari, se se ne vuole promuovere l'uso da parte delle amministrazioni locali, tradizionalmente poco aperte alle azioni di sensibilizzazione sui GPP o alle iniziative volte a fornire sostegno politico, orientamento e formazione.

Per quanto riguarda i costi di attuazione dei GPP, si ritiene che questo tipo di appalti dovrebbe consentire di tenere conto meglio dei costi del ciclo di vita del prodotto. In particolare, nel caso di prodotti efficienti in termini di risorse, acquistare prodotti "verdi" può significare anche acquistare prodotti "più economici" per l'acquirente se se ne considera tutto il ciclo di vita. Un recente studio sui costi e benefici dei GPP ha concluso che, per un'amministrazione locale in Europa, i costi amministrativi connessi all'introduzione e attuazione di tali appalti sono relativamente più elevati rispetto a quelli degli appalti standard (principalmente a causa delle costanti attività di sensibilizzazione, formazione e sostegno ai committenti), mentre i costi di attuazione sono ridotti rispetto alle dotazioni globali per gli appalti. Costi supplementari possono essere dovuti alla ricerca di criteri ambientali negli appalti. I criteri e gli orientamenti in materia di GPP proposti dalla Commissione ridurrebbero considerevolmente tali costi supplementari.

I costi dovuti alla necessità di fornire orientamenti supplementari per colmare le lacune esistenti sarebbero trascurabili rispetto alle somme in gioco nei GPP e sarebbero comunque sostenuti dalla Commissione, che, mediante la gestione di programmi di sostegno e sovvenzioni per i progetti ammissibili, coprirebbe anche la maggior parte dei costi di diffusione tramite reti regionali e locali. La Commissione, infine, coprirebbe anche i costi di sviluppo di metodi di calcolo e controllo adeguati. In mancanza di norme giuridicamente vincolanti, gli Stati membri non sarebbero soggetti ad obblighi di controllo particolari.

In conclusione, tutte le possibilità offerte dall'opzione 2 possono essere attuate senza costi supplementari rilevanti per le autorità aggiudicatrici o per gli Stati membri.

La valutazione dell'impatto, tuttavia, ha mostrato anche che, per massimizzare i vantaggi aggregati di tutte le possibilità complementari offerte dall'opzione 2, sarebbe essenziale un maggiore sostegno politico. Il mezzo più efficace per incrementare il sostegno politico è l'adozione di misure obbligatorie. La valutazione dell'impatto ha già individuato una serie di opzioni obbligatorie efficaci a tale scopo, che andrebbero dagli obiettivi obbligatori per i GPP ad appalti di questo tipo obbligatori per tutti i contratti che rientrano nelle direttive sugli appalti pubblici, senza trascurare una modifica dei moduli standard per gli appalti pubblici al fine di agevolare il controllo. Poiché tutte le opzioni obbligatorie imporrebbero l'adozione di un nuovo strumento giuridico o di una proposta volta a modificare uno strumento giuridico esistente, è opportuno procedere a una valutazione dell'impatto aggiuntiva al fine di individuare la soluzione o le soluzioni più adeguate.

Tale valutazione supplementare dell'impatto verrà eseguita in una fase successiva al fine di adottare – eventualmente – lo strumento giuridico appropriato per completare gli orientamenti previsti nella comunicazione proposta.

A fini di controllo, la Commissione proporrà indicatori e annuncerà l'intenzione di continuare a sostenere l'introduzione di metodi per il calcolo di tali indicatori.