

# Acquistare verde!

Gli appalti pubblici verdi in  
Europa

*Sintesi*

## Introduzione

Questo documento presenta una panoramica degli appalti pubblici verdi (*green public procurement*, GPP) nell'Unione europea (UE). Introduce il concetto di GPP e riassume le principali politiche europee e nazionali in tale ambito. Si forniscono esempi dei risultati e dei vantaggi dei GPP, sulla base degli approcci applicati degli enti pubblici in tutta l'Unione europea. Sono anche illustrati gli aspetti giuridici e di ottimizzazione delle risorse.

La presente sintesi si basa sul più dettagliato manuale *Acquistare verde!*, scaricabile dal sito Internet dell'Unione europea dedicato ai GPP (<http://ec.europa.eu/environment/gpp/handbook>).

È possibile ottenere maggiori informazioni sui GPP a livello europeo e nazionale consultando le risorse elencate alla fine di questa pubblicazione.

## Il contesto strategico

L'Unione europea sostiene e promuove attivamente i GPP nel contesto della politica a favore di un consumo e una produzione sostenibili. Nel 2008 la comunicazione *Appalti pubblici per un ambiente migliore* ha fissato obiettivi specifici per i GPP, stabilendo al contempo una serie di misure di sostegno la cui attuazione è demandata alla Commissione europea. Più di recente, la strategia *Europa 2020* ha individuato negli appalti pubblici uno dei principali strumenti per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

## Perché i GPP?

Agli enti pubblici in Europa è imputabile ogni anno una spesa pari a oltre 2 000 miliardi di euro, equivalente al 19% del PIL dell'UE. Il settore pubblico ha così l'opportunità e l'obbligo morale di utilizzare tale potere di acquisto con discernimento. I GPP possono essere impiegati per ridurre l'impatto ambientale diretto delle attività pubbliche e esercitare una pressione sul mercato perché offra beni, servizi e opere maggiormente ecocompatibili.

I GPP presentano i seguenti vantaggi:

- il conseguimento di obiettivi e traguardi ambientali, come la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, l'efficienza energetica e la conservazione delle risorse naturali
- un risparmio sui costi
- un'accresciuta fiducia dei cittadini, delle imprese e della società civile nella pubblica amministrazione
- la promozione dell'innovazione, il sostegno allo sviluppo di beni e servizi verdi competitivi e l'ampliamento della loro quota di mercato
- la creazione di condizioni di lavoro più salubri per il personale
- lo sviluppo di capacità che consentano agli enti pubblici di affrontare in futuro sfide ambientali e nell'ambito delle risorse

**Impatto potenziale dei GPP:** Le emissioni di CO<sub>2</sub> si ridurrebbero di 15 milioni di tonnellate all'anno se l'intera UE adottasse i medesimi criteri ambientali per l'illuminazione e le apparecchiature per ufficio della città di Turku, in Finlandia, riducendo il consumo di elettricità del 50%.

## **Il contesto giuridico**

Le direttive sugli appalti del 2004 (2004/18/CE e 2004/17/CE) consentono esplicitamente di inserire la dimensione ambientale nella conduzione degli appalti. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE aveva già sancito questo principio, ad esempio nelle importanti cause del 2002 (*Concordia Bus*) e del 2003 (*EVN Wienstrom*), che hanno definito l'ambito di applicazione della dimensione ambientale nelle gare d'appalto. Se tali criteri sono applicati in maniera equa e trasparente, gli enti pubblici possono perseguire elevati standard ambientali nei loro acquisti.

La legislazione dell'UE in materia ambientale stabilisce anche obblighi vincolanti per gli appalti in alcuni settori, ad esempio per quanto concerne il controllo delle sostanze pericolose, i rifiuti e il riciclaggio, l'acquisto di veicoli puliti, le apparecchiature informatiche per ufficio e il rendimento energetico nell'edilizia (cfr. il riquadro).

GPP vincolanti in determinati settori:

**Apparecchiature informatiche per ufficio** – si applicano requisiti minimi di efficienza energetica per le autorità governative che acquistano apparecchiature informatiche per ufficio, ai sensi del regolamento UE sull'uso efficiente dell'energia per le apparecchiature per ufficio (Energy Star - n. 106/2008)

**Veicoli adibiti al trasporto su strada** – ai sensi della direttiva sui veicoli puliti (2009/33/CE), gli enti pubblici devono tenere conto dei consumi energetici e delle emissioni negli appalti per veicoli al di sopra della soglia fissata dall'UE. È fornita una metodologia comune per calcolare i costi di gestione nell'intero arco di vita.

**Edilizia**– al più tardi dal 2014, devono essere applicati requisiti minimi di prestazione energetica in tutti i progetti di nuovi edifici o di ristrutturazioni di grande portata ai sensi della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia (2010/31/UE). Tutti gli edifici di nuova costruzione occupati da enti pubblici e di proprietà di questi ultimi devono essere “a energia quasi zero” entro il 2019.

## **Imparzialità**

Oltre a ottimizzare l'impiego delle risorse finanziarie, gli enti pubblici hanno l'obbligo di essere imparziali nelle procedure di appalto, il che significa applicare i principi del mercato interno. Fra questi si annoverano i principi della trasparenza, della parità di trattamento, della non discriminazione e della proporzionalità. Gli enti aggiudicatori devono anche evitare di creare ostacoli alla concorrenza, ad esempio adottando capitolati troppo restrittivi.

I GPP possono essere condotti in modo da rispondere pienamente a tali principi e gli approcci sviluppati a livello unionale e dagli Stati membri riflettono gli obblighi giuridici di applicazione. Il manuale *Acquistare verde!* fornisce orientamenti dettagliati su come condurre i GPP in modo da rispettare la normativa dell'Unione europea in materia di appalti pubblici. In esso viene trattata ogni fase della procedura d'appalto.

## **Consultare il mercato**

Le consultazioni con il mercato prima di introdurre nuovi requisiti per i GPP possono essere utili agli acquirenti per informarsi circa il probabile impatto sulla concorrenza. Approcci quali il dialogo tecnico possono consentire una maggiore conoscenza delle opzioni verdi disponibili, pratiche che sono ammesse dalla normativa dell'Unione europea in materia di appalti purché siano condotte con imparzialità e trasparenza. Anche la pubblicazione di un avviso di preinformazione relativo all'intenzione di applicare i criteri dei GPP può concorrere ad assicurare che il mercato sia pronto a soddisfarne i requisiti.

## Miglior rapporto qualità/prezzo

Acquistare verde può comportare un risparmio, oltre a benefici ambientali. Tenendo conto di fattori quali il consumo energetico e idrico, la riduzione delle sostanze pericolose, l'uso di materiali riciclati e un'adeguata gestione dei rifiuti, i GPP possono concorrere a un risparmio per svariati gruppi di prodotti e servizi.

Ciò è particolarmente vero quando nella procedura di appalto si adotta un approccio basato sul **costo del ciclo di vita**, così da considerare tutti i costi che saranno sostenuti nel ciclo di vita del prodotto, dell'opera o del servizio, e non solo il prezzo di acquisto.

Tenere conto del costo del ciclo di vita può dar luogo a un risparmio in quanto consente agli acquirenti di scegliere il miglior rapporto qualità/prezzo nell'intero ciclo di vita.

**Vantaggi dei GPP:** l'impatto monetario dell'attuazione dei criteri proposti per i GPP relativi ai mobili è stato valutato dal ministero dell'Ambiente, dell'alimentazione e degli affari rurali del Regno Unito, riscontrando che l'attuazione dei criteri da tutti i dipartimenti dell'amministrazione centrale e dalle agenzie esecutive genererebbe un risparmio di 40,7 milioni di GBP (pari a 47,2 milioni di EUR) in un periodo di undici anni. Il risparmio discenderebbe dall'abbattimento delle emissioni di gas a effetto serra, dal maggior impiego di materiali riciclati, nonché da minori tassi di sostituzione e costi di gestione dei rifiuti dovuti al riutilizzo dei mobili.

Oltre al prezzo di acquisto, all'esercizio, alla manutenzione e allo smaltimento, alcuni modelli di costo del ciclo di vita attribuiscono un costo a specifiche esternalità ambientali quali le emissioni di CO<sub>2</sub>.

Ad esempio, la **direttiva sui veicoli puliti (2009/33/CE)** stabilisce una metodologia specifica per valutare i costi associati al consumo di carburante, ai gas a effetto serra e alle emissioni di particolato nell'acquisto dei veicoli adibiti al trasporto su strada.

Tra gli altri settori in cui l'approccio basato sul costo del ciclo di vita favorisce la scelta di opzioni più verdi rientrano **l'illuminazione interna/esterna, i materiali edili isolanti** e di altro tipo, **le apparecchiature informatiche** e altri **prodotti che consumano energia**.

Sono stati sviluppati diversi strumenti e metodologie per applicare il principio del costo del ciclo di vita nelle procedure di appalto. Dettagli in proposito sono forniti alla fine del presente documento.

**Vantaggi dei GPP:** la città di Vienna ha risparmiato 44,4 milioni di EUR e oltre 100 000 tonnellate di CO<sub>2</sub> tra il 2004 e il 2007 grazie al proprio programma di acquisti verdi EcoBuy che si avvale di gruppi di lavoro per ciascun gruppo di prodotti e servizi e di criteri per affrontare i principali impatti. In questo modo si sono ottenuti risparmi, ad esempio, mediante l'uso di volumi più contenuti di prodotti per la pulizia e l'installazione di impianti per l'edilizia efficienti sul piano energetico. Per calcolare il risparmio conseguito è stato adottato un approccio basato sul costo del ciclo di vita.



## Conseguire gli obiettivi ecologici

Gli enti pubblici a livello locale, regionale e nazionale sono sempre più consapevoli della necessità di utilizzare le risorse in maniera efficiente e di conseguire obiettivi e traguardi strategici specifici per quanto riguarda le emissioni di gas a effetto serra, l'energia, l'acqua e i rifiuti. Per molti enti sono questioni che rivestono importanza anche l'uso del territorio e la riduzione delle emissioni locali dovute ai trasporti.

I GPP consentono un'attuazione delle politiche ambientali nel contesto degli appalti aggiudicati dal settore pubblico.

L'approccio dei GPP adottato dalla Commissione europea mira a individuare innanzitutto gli impatti ambientali associati a ciascun prodotto, servizio o opera sulla base di un'approfondita analisi del ciclo di vita, per quindi proporre criteri della procedura di appalto atti a far fronte agli impatti così individuati. Ciò assicura un chiaro nesso tra le diverse fasi dell'appalto e i benefici ambientali.

**Impatto potenziale dei GPP:** se l'intero settore pubblico europeo dovesse adottare le linee guida per gli autoveicoli stabilite dal ministero danese dell'Ambiente, le emissioni di anidride carbonica diminuirebbero di circa 100 000 tonnellate all'anno, e il carburante e i costi di esercizio di un terzo. Se tutti gli autoveicoli in circolazione in Europa rispondessero a questi standard, le emissioni di CO<sub>2</sub> si ridurrebbero di 220 milioni di tonnellate, apportando un contributo significativo all'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2020.

## Cosa occorre per attuare i GPP?

Molti enti pubblici in Europa hanno adottato politiche a favore dei GPP o assunto l'impegno di attuare questo tipo di appalti nell'ambito di altre politiche. La maggioranza degli Stati membri ha adottato un piano d'azione nazionale per i GPP. A tal fine è necessaria un'effettiva cooperazione tra divisioni e dipendenti in seno a un organismo. Inoltre, un sostegno ad alto livello è in genere considerato un fattore importante nel determinare il successo della loro attuazione.

Per essere il più efficace possibile una strategia in tale ambito dovrebbe:

- fissare con chiarezza obiettivi, settori prioritari e tempistica
- indicare il campo di applicazione delle attività di acquisto interessate
- assegnare responsabilità generali per l'attuazione della strategia
- prevedere un'efficace comunicazione sulla strategia e garantire orientamenti e formazione adeguati
- comportare un meccanismo per il monitoraggio dei risultati conseguiti

### **Esempio: la Romania forma acquirenti pubblici nell'ambito dei GPP**

Nel 2009 è stato avviato in Romania un programma di formazione nell'ambito dei GPP da parte del ministero dell'Ambiente e delle foreste con l'obiettivo di accrescere la consapevolezza sui benefici ambientali dei GPP e di far conoscere i relativi strumenti, metodi e buone prassi. Tra i risultati del programma di formazione rientrano una relazione sull'inserimento di criteri verdi nei documenti di gara, una rete di acquirenti pubblici incentrata sui GPP in seno alla pubblica amministrazione, un manuale di formazione sugli appalti e l'abilitazione di 49 formatori.

A livello unionale sono state sviluppate varie risorse per l'attuazione dei GPP, cui si può accedere dal sito Internet dedicato, che presenta informazioni sull'assetto strategico e giuridico per i GPP, gli ultimi sviluppi a livello dell'UE e degli Stati membri, gli studi sui GPP, materiali per la formazione e molte altre risorse utili.

Il sito presenta inoltre i **criteri dell'Unione europea per i GPP e relazioni tecniche di supporto** in varie lingue dell'Unione. I criteri dell'Unione per i GPP riguardano un'ampia gamma di gruppi di prodotti e servizi generalmente acquistati dagli enti pubblici. Essi stabiliscono con chiarezza gli strumenti per verificare l'osservanza dei criteri, in modo da assicurare che i prodotti e i servizi acquistati rechino effettivamente i risultati attesi sul piano ambientale.

I criteri possono essere inseriti direttamente nei documenti di gara e sono suddivisi in due tipologie, di base e generali. I criteri di base vertono su aspetti ambientali fondamentali e sono studiati per essere applicati con un incremento minimo degli sforzi di verifica o dei costi. I criteri generali sono mirati all'acquisto dei migliori prodotti sul piano ambientale disponibili sul mercato.

**Criteri UE per i GPP (disponibili a settembre 2011):**

- carta per copia e carta grafica
- prodotti e servizi di pulizia
- apparecchiature informatiche per ufficio
- edilizia
- trasporti
- mobili
- energia elettrica
- alimenti e servizi di ristorazione
- prodotti tessili
- prodotti e servizi per giardini
- finestre, porte a vetri e lucernari
- isolamento termico
- rivestimenti duri per pavimenti
- pannelli divisorii
- produzione combinata di calore ed elettricità (cogenerazione)
- costruzione di strade e segnaletica stradale
- illuminazione e segnaletica stradale
- telefoni cellulari

*Sono allo studio ulteriori criteri, che saranno pubblicati sul sito Internet dell'UE dedicato ai GPP.*

## Monitoraggio dei progressi

Per valutare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi dei GPP occorre istituire un efficiente sistema di monitoraggio.

In alcuni Stati membri dell'UE sono stati introdotti, o sono in fase di introduzione, sistemi di monitoraggio dell'attuazione dei GPP a livello nazionale che possono comportare l'applicazione di procedure specifiche per la raccolta delle informazioni. Un monitoraggio è effettuato anche dalla Commissione europea.

Oltre a monitorare il numero e il valore delle gare aggiudicate nell'ambito dei GPP, è opportuno svolgere un esame qualitativo periodico delle attività nel quadro dei GPP incentrato sugli ostacoli incontrati, sulle azioni correttive e sugli ulteriori miglioramenti necessari, unitamente a una valutazione degli obiettivi futuri.

### **La Commissione europea attua un monitoraggio sull'adozione dei GPP**

Nel 2009 la Commissione europea ha pubblicato uno studio che esamina il grado di adozione degli appalti pubblici verdi in sette Stati membri (Austria, Danimarca, Finlandia, Germania, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito) nel periodo 2006-2007.

Lo studio esamina l'impiego a diversi livelli delle amministrazioni pubbliche della prima serie di criteri dell'Unione europea per i GPP elaborati per dieci gruppi di prodotti/servizi, tra cui anche un'analisi dell'impatto dei GPP sulle emissioni di CO<sub>2</sub> e sugli aspetti finanziari. I risultati dello studio e una descrizione dettagliata della metodologia sviluppata per misurare il livello e l'impatto dei GPP sono reperibili sul sito Internet degli appalti verdi.

Nel 2011 la Commissione europea ha svolto un ulteriore studio, questa volta finalizzato a misurare l'attuazione dei GPP in tutti i 27 Stati membri per gli stessi dieci gruppi di prodotti nel periodo 2009-2010. Anche i risultati di questo studio saranno disponibili sul sito Internet dedicato ai GPP.

*Diverse tipologie di gare richiedono un approccio specifico ai GPP. Di seguito sono presentati gli elementi essenziali dell'attuazione dei GPP nel campo dell'edilizia, delle apparecchiature informatiche per ufficio, della carta e dei prodotti a base di legno, con alcuni esempi della loro applicazione.*

## **Opere edili**

Il notevole impatto ambientale del settore edile (ad esempio, agli edifici sono riconducibili circa il 36% delle emissioni di CO<sub>2</sub> nell'UE e il 40% della domanda finale di energia) ne fa un ambito importante di applicazione degli appalti verdi.

L'attuazione dei GPP nel settore edile può comportare i seguenti elementi:

- criteri di selezione degli architetti e degli ingegneri in base all'esperienza nella progettazione di edilizia sostenibile, e dei contraenti per quanto riguarda l'applicazione di adeguate misure di gestione ambientale nei cantieri
- requisiti minimi di prestazione energetica, con l'assegnazione di punti aggiuntivi in caso di prestazioni superiori al livello minimo
- preferenza per le progettazioni che inglobano sistemi a energia rinnovabile
- restrizioni all'uso di sostanze pericolose nei materiali edili e incentivi all'uso di legname di produzione sostenibile e di materiali costituiti da contenuto riciclato
- clausole contrattuali connesse alla gestione dei rifiuti e delle risorse e trasporto dei materiali edili in cantiere in modo da ridurre l'impatto ambientale al minimo

**Esempio:** a Malta, il capitolato d'oneri relativo a un nuovo edificio scolastico stabiliva che quest'ultimo dovesse essere energeticamente autosufficiente grazie all'impiego dell'energia rinnovabile prodotta in loco. I richiedenti sono stati in grado di presentare varie soluzioni per il conseguimento di questo obiettivo. Il capitolato specificava i livelli minimi di efficienza energetica e idrica e prevedeva l'assegnazione di punti aggiuntivi in caso di prestazioni ancora migliori durante la fase di aggiudicazione. Il progetto dell'offerta selezionata ha consentito l'installazione di pannelli solari e turbine eoliche, per una produzione complessiva di 35 000kWh nei primi dieci mesi dell'appalto.

## Apparecchiature informatiche per ufficio

Gli enti pubblici sono tra i principali fruitori di apparecchiature informatiche per ufficio ed è notevole il risparmio conseguibile in questo ambito, per non dire del fatto che in questo modo si può orientare il mercato verso standard ambientali più elevati.

Gli appalti verdi nel campo delle apparecchiature informatiche contemplano in genere i seguenti elementi.

- Requisiti di efficienza energetica nella modalità operativa, di attesa e “spento”. Le amministrazioni centrali devono applicare quantomeno i criteri di efficienza energetica più recenti stabiliti dal regolamento “Energy Star” dell’Unione europea. Per prestazioni energetiche che superano il minimo prescritto possono essere assegnati punteggi più elevati in fase di aggiudicazione dell’appalto.
- Una progettazione che assicuri la durata e agevoli l’aggiornamento o la sostituzione delle componenti, come carte memoria facilmente accessibili, e un facile smontaggio per agevolare il riciclaggio delle parti.
- Restrizioni all’uso di sostanze classificate come pericolose per la salute umana o l’ambiente.
- Limitazioni ai livelli di rumore.

**Esempio:** nel 2010 il consiglio della contea di Stoccolma ha introdotto requisiti in materia di appalti verdi per computer che prevedono consumi energetici molto bassi, l’uso di plastica riciclata nei nuovi prodotti e l’eliminazione di piombo, mercurio e ritardanti di fiamma alogenati dalle nuove apparecchiature. Entro la fine del 2014 il consiglio della contea prevede una diminuzione dell’impatto sul clima dei propri computer, anche durante la fase d’uso, del 40%, una riduzione del peso delle sostanze pericolose di otto milioni di chilogrammi e delle proprie emissioni di CO<sub>2</sub> di due milioni di chilogrammi.

## Carta e prodotti a base di legno

La produzione della carta e dei prodotti a base di legno può gravare pesantemente in termini di deforestazione, perdita di biodiversità, consumo idrico ed energetico nonché inquinamento chimico.

Per l'acquisto di carta e prodotti a base di legno molti enti pubblici hanno fatto propri criteri quali:

- carta costituita da fibre riciclate e/o fibre vergini ottenute da foreste a gestione sostenibile
- carta totalmente priva di cloro o priva di cloro elementare
- informazioni sulla catena di custodia disponibili per confermare l'origine legale di tutto il legname (ai sensi del regolamento (UE) n. 995/2010 sul legname). Ciò può essere verificato mediante un sistema di certificazioni di terzi (come il FSC, il PEFC o equivalente) oppure tramite una licenza concessa nell'ambito del sistema FLEGT
- per i mobili, applicazione dei principi di progettazione ecocompatibile che consentano l'adattamento e il riutilizzo degli articoli.

**Esempio:** il ministero bulgaro dell'Ambiente e delle acque ha stabilito che la carta destinata all'uso nei propri uffici deve essere costituita al 100% da fibre riciclate. Un'analisi di mercato precedente alla gara d'appalto aveva rivelato che il passaggio a una carta maggiormente ecocompatibile era fattibile senza incrementi di prezzo. In seguito all'esito positivo dell'appalto del ministero, l'organismo centrale bulgaro per gli acquisti ha concluso altresì un accordo quadro per la fornitura di carta riciclata al 100% a una serie di enti pubblici.



## Risorse aggiuntive

Il sito Internet dell'Unione europea dedicato agli appalti verdi è stato concepito come centro informativo per tale tipologia di appalti. Di qui si può accedere alle seguenti risorse:

- i criteri GPP comuni e le relazioni tecniche di supporto
- il manuale *Acquistare verde!* sugli appalti pubblici ecocompatibili, che offre agli acquirenti informazioni sugli aspetti giuridici e pratici di tali appalti
- il servizio di assistenza GPP per rispondere direttamente alle richieste delle parti interessate
- la pubblicazione *News-Alert* in cui figurano le più recenti novità nell'ambito dei GPP e molti esempi di attuazione degli stessi negli Stati membri
- informazioni sulle metodologie per calcolare il costo del ciclo di vita, i marchi di qualità ecologica e altre fonti per lo sviluppo dei criteri GPP
- un elenco di risposte alle domande frequenti (FAQ) e un glossario dei principali termini e concetti relativi ai GPP
- le informazioni più recenti sui piani di azione e sulle politiche nazionali inerenti ai GPP
- studi, progetti, video, giurisprudenza, contesto giuridico e strategico e materiali per la formazione

Sono inoltre disponibili online varie risorse utili nei **siti Internet nazionali dedicati ai GPP** e nelle **reti europee**. I link a tali siti sono reperibili nel sito Internet dell'Unione europea sui GPP:

[http:// ec.europa.eu/environment/gpp](http://ec.europa.eu/environment/gpp)

Immagini di copertina: L'olandese volante/  
istockphoto.com, dobrinov/  
istockphoto.com, Stephan Köhler (ICLEI)  
© Unione europea, 2011  
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte

**doi: [10.2779/8673](https://doi.org/10.2779/8673)**

## **Retro di copertina**