



Bruxelles, XXX
[...] (2013) XXX draft

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Nota orientativa riguardante la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/CE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE

Articolo 6: Acquisto da parte di enti pubblici

COURTESY TRANSLATION OF SWD(2013) 446 FINAL

INDICE

A. INTRODUZIONE.....	2
B. CONTESTO GIURIDICO E STRATEGICO.....	2
C. PORTATA DELL'OBBLIGO	4
C1. Governo centrale	4
C2. Elementi oggetto di appalti considerati	5
C3. Soglie.....	9
D. LA PROCEDURA DI APPALTO	9
D1. Le condizionalità	10
D2. Conclusione	12

ARTICOLO 6: ACQUISTO DA PARTE DI ENTI PUBBLICI

A. INTRODUZIONE

1. L'articolo 6 della direttiva 2012/27/UE, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica¹ (di seguito "direttiva sull'efficienza energetica" o "la direttiva") prescrive agli Stati membri di provvedere affinché il governo centrale acquisti esclusivamente prodotti, servizi ed edifici ad alta efficienza energetica. La direttiva indica la natura di tali elementi e il livello di prestazioni che devono raggiungere facendo riferimento ai criteri definiti nel quadro di diversi atti normativi UE, quali la direttiva 2010/30/UE sull'etichettatura energetica² e la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia (direttiva 2010/31/UE)³. Tale obbligo è subordinato a determinate condizioni precisate all'articolo 6, paragrafo 1, e si applica unicamente agli appalti di valore pari o superiore alle soglie definite all'articolo 7 della direttiva sugli appalti pubblici (direttiva 2004/18/CE)⁴.

L'articolo 6 comprende inoltre disposizioni specifiche in materia di appalti delle forze armate, assistenza ai livelli amministrativi regionali e locali, promozione dei contratti di rendimento energetico e acquisto di pacchetti di prodotti. L'obiettivo del presente documento è assistere gli Stati membri nell'attuazione dell'articolo 6 affrontando le seguenti questioni:

- il rapporto tra l'articolo 6 e la direttiva sugli appalti pubblici e il confronto con altri atti normativi UE nel settore degli appalti sull'efficienza energetica;
- il campo di applicazione dell'articolo 6 in termini di parti obbligate, elementi oggetto degli appalti e contratti ai quali si applica;
- l'inclusione delle disposizioni dell'articolo 6 nella procedura di appalto.

La presente nota ha lo scopo di fornire agli Stati membri un orientamento sulle modalità di applicazione dell'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica. Essa rispecchia il punto di vista dei servizi della Commissione, non altera gli effetti giuridici della direttiva e lascia impregiudicata l'interpretazione vincolante dell'articolo 6, secondo quanto disposto dalla Corte di giustizia.

B. CONTESTO GIURIDICO E STRATEGICO

2. Le norme generali in materia di appalti in settori diversi da difesa, acqua, energia, trasporti e servizi postali sono stabilite nella direttiva sugli appalti pubblici.

¹ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE (GU L 315 del 14.11.2012, pag. 1).

² Direttiva 2010/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, concernente l'indicazione del consumo di energia e di altre risorse dei prodotti connessi all'energia, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relative ai prodotti (GU L 153 del 18.6.2010, pag. 1).

³ Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione), (GU L 153 del 18.6.2010, pag. 13).

⁴ GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114.

3. La direttiva sugli appalti pubblici appalti definisce il quadro delle modalità in cui svolgere gli appalti con l'obiettivo di garantire alcuni principi, quali la concorrenza leale e l'opportunità di garantire l'uso più efficiente possibile delle risorse finanziarie dei contribuenti. La direttiva lascia ad atti normativi specifici, come la direttiva sull'efficienza energetica, il compito di definire quali elementi acquistare. Le norme figuranti in tali atti normativi specifici devono tuttavia essere conformi alle norme stabilite dal quadro generale degli appalti.
4. Nel caso della direttiva sull'efficienza energetica i principi della "*condotta leale*" e dell'"*uso efficiente delle risorse finanziarie*" sono garantiti dal fatto che i requisiti minimi che gli elementi oggetto di appalti devono soddisfare sono liberamente accessibili, comuni e volti a ridurre al minimo il costo del ciclo di vita di tali elementi. Questo aspetto è illustrato più dettagliatamente nella parte D del presente documento.
5. Il *corpus* di norme UE vincolanti nel settore degli appalti sull'efficienza energetica è ben consolidato. L'efficienza energetica è inclusa nella procedura di appalto in diversi modi:
 - a norma della direttiva sui veicoli puliti (direttiva 2009/33/CE⁵) i soggetti aggiudicatori devono tener conto in diversi modi dei costi di esercizio nell'intero arco di vita dei veicoli acquistati, compresi il consumo energetico e le emissioni di carbonio. A tale fine occorre fissare appropriate specifiche tecniche oppure inserire detti aspetti nei criteri di aggiudicazione. Se gli impatti sono trasformati in valore monetario per essere integrati nella procedura di acquisto, gli Stati membri devono utilizzare una precisa metodologia e dati standard definiti nella direttiva. Per aiutare i committenti, il portale "Clean Vehicle"⁶ fornisce uno strumento per calcolare i costi di esercizio nell'intero arco di vita;
 - la direttiva sui servizi energetici (direttiva 2006/32/CE)⁷ prescrive al settore pubblico – tra le diverse opzioni – di ricorrere ai contratti di rendimento energetico o di acquistare prodotti, edifici e veicoli a basso consumo energetico, sulla base di un'analisi del costo minimo del ciclo di vita. Spetta agli Stati membri definire i livelli di efficienza energetica e le metodologie da applicare. Detta direttiva è stata abrogata il 4 dicembre 2012 con l'entrata in vigore della direttiva sull'efficienza energetica;
 - la direttiva sull'etichettatura energetica (direttiva 2010/30/UE)⁸ prescrive alle amministrazioni aggiudicatrici di cercare di acquistare soltanto i prodotti appartenenti alla migliore classe di efficienza energetica, laddove tali prodotti siano disciplinati da atti delegati a norma di detta direttiva. Tale disposizione sarà abrogata il 5 giugno 2014 dalla direttiva sull'efficienza energetica;

⁵ Direttiva 2009/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada (GU L 120 del 15.5.2009, pag. 5).

⁶ <http://www.cleanvehicle.eu/>

⁷ Direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2006, concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e recante abrogazione della direttiva 93/76/CEE del Consiglio (GU L 114 del 27.4.2006, pag. 64).

⁸ Direttiva 2010/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 2010, concernente l'indicazione del consumo di energia e di altre risorse dei prodotti connessi all'energia, mediante l'etichettatura ed informazioni uniformi relative ai prodotti (GU L 153 del 18.6.2010, pag. 1).

- il regolamento "Energy Star" (regolamento (CE) n. 106/2008)⁹ applica lo stesso tipo di approccio dell'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica, secondo il quale i governi centrali devono specificare requisiti di efficienza energetica per i contratti pubblici di fornitura di apparecchiature per ufficio che non siano meno efficaci di quelli stabiliti nel quadro del programma Energy Star.

L'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica non introduce pertanto un nuovo approccio alle norme UE nel settore degli appalti sull'efficienza energetica, ma si limita ad estendere la portata dell'obbligo ad elementi supplementari.

C. PORTATA DELL'OBBLIGO

C1. Governo centrale

6. Conformemente alla definizione di cui all'articolo 2, punto 9, della direttiva sull'efficienza energetica si intende per "governo centrale: tutti i servizi amministrativi la cui competenza si estende su tutto il territorio di uno Stato membro".
7. Nell'attuazione di tale definizione gli Stati membri possono fare riferimento:
 - all'allegato IV della direttiva sugli appalti pubblici (direttiva 2004/18/CE), che comprende un elenco di enti del governo centrale in tutti gli Stati membri,
 - ai dati sui conti pubblici che Eurostat raccoglie in base al regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea¹⁰.

Gli orientamenti relativi al regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, SEC95¹¹ (sistema europeo di conti nazionali e regionali), definiscono l'amministrazione centrale al punto S.1311 come *tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale. Il sottosectore S.1311 comprende anche le istituzioni senza scopo di lucro controllate e finanziate in prevalenza dalle amministrazioni centrali, la cui competenza si estende alla totalità del territorio economico.*

8. Tale definizione è diversa da quella utilizzata nella direttiva sull'efficienza energetica, la quale non fa riferimento esplicito agli "enti centrali" e non esclude gli "organi amministrativi" degli "enti di previdenza e assistenza sociale". Gli Stati membri potrebbero quindi, in linea di principio, ricorrere agli elenchi di enti del governo centrale indicati ai fini del regolamento (CE) n. 479/2009¹² del Consiglio come possibile riferimento per determinare quali istituzioni rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica, tenendo conto delle differenze di cui sopra.

⁹ 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, (rifusione), (GU L 39 del 13.2.2008, pagg. 1-7).

¹⁰ GU L 145 del 10.6.2009, pag. 1.

¹¹ <http://circa.europa.eu/irc/dsis/nfaccount/info/data/esa95/en/een00081.htm> .

¹² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:145:0001:0009:it:PDF> .

9. Gli orientamenti della Commissione relativi al regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio precisano che un'"amministrazione centrale" comprende le istituzioni senza scopo di lucro controllate e finanziate in prevalenza dalle amministrazioni centrali, la cui competenza si estende alla totalità del territorio economico. Il governo centrale non è pertanto limitato ai ministeri, ma include anche le entità direttamente a carico di questi ultimi in termini di autorità (vale a dire non completamente autonomi) e di finanziamento. Il regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio e i relativi orientamenti forniscono agli Stati membri possibili criteri per definire la portata del governo centrale nel quadro della direttiva sull'efficienza energetica, ma non sono in alcun modo vincolanti poiché la direttiva non comprende riferimenti a detto regolamento né all'allegato IV della direttiva sugli appalti pubblici in riferimento alla definizione di "governo centrale".
10. Al momento di stabilire la portata dell'obbligo, è opportuno che gli Stati membri tengano conto del considerando 17 della direttiva sull'efficienza energetica, il quale dispone che "[...] *L'obbligo di ristrutturare la superficie degli edifici del governo centrale dovrebbe applicarsi ai servizi amministrativi la cui competenza si estende su tutto il territorio di uno Stato membro. Se in un determinato Stato membro e per una determinata competenza non esiste un servizio amministrativo che copre tutto il territorio, l'obbligo dovrebbe applicarsi ai servizi amministrativi le cui competenze coprono congiuntamente tutto il territorio*". Tale considerazione tiene conto della struttura federale di alcuni Stati membri ed è rilevante per gli Stati membri in cui per alcune competenze (quali sanità o istruzione) non vi sono autorità governative centrali/statali che esercitino il controllo o fungano da fonte principale di finanziamento.

C2. Elementi oggetto di appalti considerati

11. Gli elementi oggetto di appalti contemplati negli atti normativi di cui all'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica sono definiti di seguito. L'elenco, ad eccezione dei pneumatici e degli edifici, non è fisso né esauriente, poiché in futuro saranno proposte misure di attuazione riguardanti ulteriori elementi.

Regolamenti di esecuzione in materia di etichettatura energetica nel quadro della direttiva 2010/30/UE

12. Le misure di attuazione della direttiva sull'etichettatura energetica sono atti delegati ai sensi dell'articolo 290 del TFUE, e sono adottate dalla Commissione se il Parlamento europeo e il Consiglio non sollevano obiezioni.
13. Per quanto riguarda i prodotti indicati di seguito, gli Stati membri saranno tenuti ad acquistare solo quelli appartenenti alla classe di efficienza energetica più elevata possibile, data la necessità di garantire un livello sufficiente di concorrenza:
- lavastoviglie per uso domestico (regolamento (UE) n. 1059/2010);
 - apparecchi di refrigerazione per uso domestico (regolamento (UE) n. 1060/2010);
 - lavatrici per uso domestico (regolamento (UE) n. 1061/2010);
 - televisori (regolamento (UE) n. 1062/2010);
 - condizionatori d'aria (regolamento (UE) n. 626/2011);

- asciugabiancheria per uso domestico (regolamento (UE) n. 392/2012);
- lampade elettriche e apparecchiature di illuminazione (regolamento (UE) n. 874/2012).

14. In conformità all'articolo 6, paragrafo 4, in caso di acquisto di un pacchetto di prodotti contemplato nell'insieme da un atto delegato adottato a norma della direttiva 2010/30/UE, agli Stati membri sarà consentito prevedere che l'efficienza energetica complessiva prevalga rispetto all'efficienza energetica dei singoli prodotti di tale pacchetto, acquistando il pacchetto di prodotti appartenente alla classe di efficienza energetica più elevata.
15. Attualmente non esistono norme sull'etichettatura dei pacchetti di prodotti. Nel prossimo futuro si prevedono misure di attuazione in materia di etichettatura energetica dei pacchetti di prodotti relativi agli apparecchi di riscaldamento e ai sistemi di illuminazione. A titolo di esempio, i committenti che acquistano un pacchetto con un sistema di illuminazione comprendente lampade, regolatori, alimentatori ed apparecchiature di illuminazione potrebbero prescrivere che le lampade siano solo di categoria "B", purché l'intero pacchetto raggiunga la categoria più elevata (A+ e oltre).

Misure di attuazione sulla progettazione ecocompatibile nel quadro della direttiva 2009/125/CE

16. Le misure di attuazione della direttiva sulla progettazione ecocompatibile¹³ sono attualmente oggetto della procedura di "comitatologia" e saranno adottate dalla Commissione dopo un voto in sede di comitato di regolamentazione, composto da rappresentanti degli Stati membri, e in seguito all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio.
17. Per quanto riguarda i prodotti che rientrano in una misura di attuazione sulla progettazione ecocompatibile i governi centrali possono acquistare soltanto i prodotti conformi ai parametri di efficienza energetica specificati in tale misura di attuazione. Tale requisito si applica esclusivamente ai prodotti che non sono oggetto di misure di attuazione della direttiva sull'etichettatura energetica. Il requisito è inoltre applicabile solo ai regolamenti di esecuzione sulla progettazione ecocompatibile adottati dopo l'entrata in vigore della direttiva sull'efficienza energetica. Finora l'elenco di tali atti comprende: il regolamento (UE) n. 1194/2012 della Commissione che stabilisce specifiche per la progettazione ecocompatibile delle lampade direzionali, delle lampade con diodi a emissione luminosa e delle pertinenti apparecchiature e il regolamento (UE) n. 617/2013 che stabilisce specifiche per la progettazione ecocompatibile di computer e server informatici.

Energy Star

18. Le specifiche Energy Star sono incluse nell'allegato C dell'accordo Energy Star UE-USA¹⁴. Va sottolineato che, poiché Energy Star è un logo facoltativo, la direttiva sull'efficienza energetica non prescrive che le apparecchiature per ufficio oggetto di appalti siano dotate di tale logo, ma semplicemente che non siano meno efficienti rispetto ai livelli prescritti nelle

¹³ Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile (rifusione) (GU L 285 del 31.10.2009, pag. 10).

¹⁴ Accordo tra il governo degli Stati Uniti d'America e l'Unione europea relativo al coordinamento dei programmi di etichettatura di efficienza energetica delle apparecchiature per ufficio (GU L 63, del 6.3.2013, pag. 7).

pertinenti specifiche Energy Star. Nel corso del 2013 si aggiungeranno nuove specifiche di prodotto.

19. Nel 2013 è prevista l'adozione di misure di attuazione sulla progettazione ecocompatibile dei prodotti che rientrano nel campo di applicazione dell'accordo Energy Star. Sorge pertanto la necessità di chiarire a quale delle due norme debbano ricorrere gli Stati membri come base per gli appalti pubblici. Poiché la direttiva sull'efficienza energetica non riguarda specificamente tale questione, il problema dovrà essere affrontato nelle misure di attuazione sulla progettazione ecocompatibile specifiche per prodotto o mediante una misura di attuazione orizzontale sulla progettazione ecocompatibile relativa a questo aspetto specifico.

Pneumatici

20. I governi centrali potranno acquistare solo pneumatici che raggiungono la classe di efficienza energetica più elevata rispetto al consumo di carburante, secondo quanto disposto dal regolamento (CE) n. 1222/2009 sull'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri fondamentali¹⁵. L'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica precisa che tale requisito non deve impedire che gli enti pubblici possano acquistare pneumatici della classe più elevata di aderenza sul bagnato o di rumorosità esterna di rotolamento, laddove ciò sia giustificato da ragioni di sicurezza o salute pubblica. L'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica non si applica ai tipi di pneumatici esclusi dal campo di applicazione del regolamento (CE) n. 1222/2009 in forza dell'articolo 2 di tale regolamento (ad es. agli pneumatici ricostruiti).

Servizi

21. Poiché la direttiva sull'efficienza energetica non definisce gli "appalti di servizi", è opportuno utilizzare come punto di riferimento le pertinenti definizioni della direttiva sugli appalti pubblici. Gli "appalti pubblici di servizi" sono definiti all'articolo 1, paragrafo 2, lettera d), della direttiva sugli appalti pubblici e nell'elenco di cui all'allegato II di tale direttiva. Tali definizioni sono necessarie al fine di differenziare gli "appalti pubblici di servizi" dagli "appalti pubblici di lavori", che non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica.
22. I governi centrali dovranno prescrivere nei bandi di gara relativi agli appalti di servizi che i fornitori, nel fornire i servizi in questione, utilizzino solo prodotti conformi ai requisiti di cui alle lettere da a) a d) dell'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica. Tale requisito si applicherà soltanto ai nuovi prodotti acquistati dai fornitori interamente o parzialmente ai fini della fornitura del servizio in questione. A titolo di esempio, un ente appaltante che acquista servizi informatici non dovrà richiedere che i fornitori di servizi aggiornino tutte le loro apparecchiature per portarle ai livelli Energy Star, ma solo che le nuove apparecchiature da acquistare rispondano a tali livelli ai fini del servizio in questione.
23. La documentazione relativa all'appalto (quale bandi di gara, capitolato d'oneri o documenti supplementari) deve specificare il modo in cui gli offerenti sono tenuti a comprovare di aver soddisfatto i relativi requisiti. Tale documentazione dovrà tener conto del fatto che le modalità

¹⁵ Regolamento (CE) n. 1222/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'etichettatura dei pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri fondamentali (GU L 342, del 22.12.2009, pag. 46).

saranno diverse con tipi di appalto diversi – ad esempio, anche se può essere possibile identificare gli acquisti effettuati in modo specifico per la fornitura di un determinato servizio, può risultare inizialmente più difficile farlo per le specifiche basate sui risultati, soprattutto se sono definite in seguito a negoziati. In quest'ultimo caso una possibilità potrebbe essere una dichiarazione di intenti vincolante da parte degli offerenti in una fase iniziale, seguita dalle maggiori precisazioni previste nell'ambito dell'offerta finale. La documentazione relativa all'appalto dovrà specificare le modalità di verifica di tale obbligo, che dovranno essere proporzionate alla natura del servizio in questione. Gli elementi di prova richiesti agli aggiudicatari potrebbero consistere in campioni, descrizioni e fotografie dei prodotti acquistati per il servizio in questione o in certificati rilasciati da istituti o servizi ufficiali incaricati del controllo della qualità di riconosciuta competenza che attestino la conformità dei prodotti acquistati e utilizzati dal fornitore del servizio.

Edifici

24. Al momento di acquistare edifici o di concludere nuovi contratti di locazione, i governi centrali dovranno scegliere di norma soltanto edifici conformi ai requisiti minimi di efficienza che lo Stato membro in questione ha definito a norma della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia.
25. A norma dell'articolo 6 e dell'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica, gli edifici acquistati o presi in locazione devono soddisfare i requisiti minimi di rendimento energetico fissati a norma dell'articolo 4 della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia. Detta disposizione prevede che gli Stati membri fissino, tra l'altro, requisiti minimi per gli edifici e gli elementi edilizi.
26. Se uno Stato membro ha scelto di recepire la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia applicando i requisiti minimi soltanto agli elementi edilizi ristrutturati come consentito in conformità all'articolo 7 di tale direttiva, esso dovrà verificare se l'intero edificio soddisfi i requisiti minimi. A norma dell'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica, la conformità all'articolo 6 e all'allegato III, lettera f), di tale direttiva deve essere verificata mediante gli attestati di prestazione energetica di cui all'articolo 11 della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia. Detto articolo dispone che gli attestati di prestazione energetica devono comprendere la prestazione energetica di un edificio e valori di riferimento quali i requisiti minimi di prestazione energetica al fine di poter valutare e raffrontare la prestazione energetica. Indipendentemente da come sono stati recepiti gli articoli 4 e 7 della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, gli attestati di prestazione energetica che soddisfino i requisiti di cui all'articolo 11 di tale direttiva dovrebbero pertanto fornire agli Stati membri gli strumenti per soddisfare i requisiti di cui all'articolo 6 e all'allegato III, lettera f), della direttiva sull'efficienza energetica.
27. Non vi è contraddizione tra i requisiti minimi di efficienza applicati agli elementi edilizi a norma dell'articolo 7 della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia e la definizione della prestazione energetica dell'edificio nel suo complesso. L'articolo 4 di tale direttiva dispone che gli Stati membri fissino requisiti minimi di prestazione energetica per gli edifici o le unità immobiliari nonché per gli elementi edilizi. A norma dell'articolo 7 della medesima direttiva, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie per garantire che la prestazione energetica degli edifici o di loro parti destinati a subire ristrutturazioni importanti sia migliorata al fine di soddisfare i requisiti minimi di prestazione energetica fissati

conformemente all'articolo 4 per quanto tecnicamente, funzionalmente ed economicamente fattibile. Detto articolo precisa che tali requisiti devono applicarsi all'edificio o all'unità immobiliare oggetto di ristrutturazione nel suo complesso e, in aggiunta o in alternativa, possono essere applicati agli elementi edilizi ristrutturati.

28. Nell'allegato III, lettera f), della direttiva sull'efficienza energetica figura un elenco con alcune eccezioni. Una di esse riguarda il caso in cui i governi centrali acquistano o prendono in locazione un edificio per intraprendere una ristrutturazione profonda o una demolizione. Sebbene le "*ristrutturazioni profonde*" non siano definite nella direttiva, il considerando 16 vi si riferisce come a ristrutturazioni "*che comportino un ammodernamento tale da ridurre il consumo energetico sia fornito che finale di un edificio di una percentuale significativa rispetto ai livelli precedenti alla ristrutturazione, conducendo ad una prestazione energetica molto elevata*". Questo significa che tali ristrutturazioni devono almeno andare oltre i requisiti minimi di efficienza di cui alla direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia.

C3. Soglie

29. Gli obblighi stabiliti all'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica si applicano agli appalti che superano le soglie di cui all'articolo 7 della direttiva sugli appalti pubblici. Le soglie attualmente in vigore sono state definite nel regolamento (UE) n. 1251/2011¹⁶. Per tutti gli appalti di forniture aggiudicati dal governo centrale diversi da quelli relativi al settore della difesa e per tutti gli appalti e i concorsi di progettazione riguardanti i servizi di cui all'allegato II, parte A, della direttiva sugli appalti pubblici la soglia è di 130 000 EUR. Per tutti gli appalti riguardanti i servizi che figurano nell'elenco di cui all'allegato II, parte B, della direttiva sugli appalti pubblici la soglia è di 200 000 EUR. I servizi sono disciplinati dall'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica e, a tale riguardo, le pertinenti categorie di cui all'allegato II, parte A, della direttiva sugli appalti pubblici comprendono, tra l'altro, i servizi di manutenzione e riparazione, i servizi informatici ed affini nonché i servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari.
30. Poiché l'acquisto di edifici esistenti non è contemplato dalla direttiva sugli appalti pubblici, in questo caso non si applicano soglie degli appalti. Gli enti del governo centrale possono solo acquistare o concludere nuovi contratti per affittare edifici conformi almeno ai requisiti minimi di efficienza energetica di cui all'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, indipendentemente dal valore dell'edificio acquistato o del contratto di locazione.

D. LA PROCEDURA DI APPALTO

31. Il principio dell'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica è semplice – quando un governo centrale acquista prodotti, edifici e servizi, questi devono garantire un'alta efficienza energetica e devono essere conformi alle norme di cui all'allegato III. Si tratta di requisiti minimi obbligatori e, in conformità all'articolo 1, paragrafo 2, di tale direttiva, gli Stati membri possono andare oltre nella misura in cui ciò sia compatibile con il diritto UE e purché le misure nazionali più rigorose vengano notificate alla Commissione. Nella procedura di

¹⁶ Regolamento (UE) n. 1251/2011 della Commissione, del 30 novembre 2011, che modifica le direttive 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio riguardo alle soglie di applicazione in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti, (GU L 319 del 2.12.2011, pag. 43).

appalto questi requisiti devono quindi, in linea di principio, far parte delle specifiche tecniche o di qualsiasi altro documento che definisce l'oggetto del contratto.

32. Gli obblighi imposti in forza dell'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica sono in certa misura condizionali. Essi devono essere coerenti con il rapporto costi-efficacia, la fattibilità economica, una più ampia sostenibilità, l'idoneità tecnica nonché un livello sufficiente di concorrenza. Tali condizioni mirano ad ancorare la normativa specifica ai principi fondamentali della direttiva sugli appalti pubblici, vale a dire un "*uso efficiente delle risorse finanziarie*" e la garanzia di una concorrenza leale. Affinché siano rispettate le "condizionalità", gli Stati membri devono pertanto acquistare i prodotti, i servizi e gli edifici disponibili più efficienti sotto il profilo energetico. Al fine di decidere se le condizionalità sono state rispettate, gli Stati membri devono definire una metodologia trasparente e basata su elementi di prova, piuttosto che decidere secondo il caso, in modo da garantire il rispetto dei principi della "*condotta leale*" e dell'"*uso efficiente delle risorse finanziarie*" stabiliti nella normativa generale sugli appalti pubblici. Queste cinque "condizionalità" sono incluse in linea di principio negli atti normativi figuranti nell'elenco di cui all'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica. Potrebbero tuttavia configurarsi casi in cui l'acquisto dei prodotti/servizi/edifici di cui all'allegato III non soddisfa tutte le "condizionalità". Le sezioni che seguono forniscono un orientamento riguardo ai casi in cui ciò possa accadere e alle modalità per poterlo verificare.

D1. Le condizionalità

Rapporto costi-efficacia e fattibilità economica

33. Nell'ambito dell'efficienza energetica il rapporto costi-efficacia riguarda in linea di principio il ciclo di vita del prodotto, del servizio o dell'edificio in questione e rapporta i costi di una misura all'impatto ottenuto in termini di efficienza energetica (vale a dire, costo in euro dell'acquisto per volume di energia risparmiata) e di prestazione del prodotto/servizio/edificio. Il rapporto costi-efficacia nel contesto degli appalti pubblici può tuttavia essere interpretato anche in modo più ampio, così da comprendere considerazioni che non sono collegate ai vantaggi diretti per l'ente appaltante, ad esempio i costi sociali connessi alle emissioni di gas a effetto serra o agli inquinanti atmosferici. Un esempio del modo di considerare tali costi sociali è la direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, che consente agli Stati membri di utilizzare l'approccio macroeconomico nel fissare il livello ottimale, in funzione dei costi, dell'efficienza energetica degli edifici e include nei calcoli il costo delle emissioni di CO₂. Un altro esempio è dato dalla direttiva sui veicoli puliti, nella quale i costi esterni relativi a CO₂, NO_x, idrocarburi diversi dal metano e particolato sono considerati nel calcolo del costo del ciclo di vita dei veicoli acquistati dalle autorità pubbliche.
34. La fattibilità economica riguarda il prezzo di vendita e le spese di gestione del prodotto/servizio/edificio così come la capacità dell'ente appaltante di farsene carico. Poiché le misure di efficienza energetica comportano sempre una riduzione delle spese di gestione relative all'energia, il principio della fattibilità economica in questo contesto si riferisce solo alla capacità dell'ente appaltante di corrispondere il prezzo di vendita e di sostenere altre spese di gestione connesse, ad esempio alla manutenzione o ai pezzi di ricambio. Occorre sottolineare che l'articolo 6, e più in generale la direttiva, mirano a ridurre al minimo il costo del ciclo di vita, indipendentemente dal prezzo di vendita.

35. Il rapporto costi-efficacia relativo al ciclo di vita è alla base degli elementi di cui all'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica, che si tratti dei requisiti minimi a norma della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia o di specifiche Energy Star sulle apparecchiature per ufficio. In conformità alla direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, i requisiti minimi per gli edifici devono essere fissati al fine di raggiungere livelli ottimali in funzione dei costi, mentre ridurre al minimo i costi del ciclo di vita rispetto alla media del mercato è uno dei criteri per la definizione delle specifiche Energy Star.
36. Potrebbe tuttavia verificarsi una situazione in cui l'acquisto del prodotto più efficiente sotto il profilo energetico non è efficace in termini di costi né economicamente fattibile, ad esempio in rapporto ai parametri per alcuni prodotti di cui alla direttiva sulla progettazione ecocompatibile e alle classi di efficienza più elevate di alcuni prodotti nel quadro della direttiva sull'etichettatura energetica. I parametri di progettazione ecocompatibile mirano a individuare i prodotti più performanti sul mercato e la direttiva sull'etichettatura energetica consente di definire classi superiori di efficienza energetica vuote, corrispondenti a tecnologie non ancora o non sufficientemente disponibili. Ciò può limitare il numero dei prodotti disponibili sul mercato in grado di rispondere ai requisiti di livello superiore, fino alla comparsa di modelli nuovi e più efficienti corrispondenti a tale livello superiore. In questi due casi i fabbricanti possono applicare sovrapprezzi superiori ai risparmi derivanti dalla diminuzione dei costi operativi o rendere l'acquisto del prodotto economicamente impossibile.
37. A norma dell'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica, il rapporto costi-efficacia non significa che il prodotto sia il meno costoso sul mercato da un punto di vista del costo del ciclo di vita. Ad esempio, nel caso dei prodotti il costo del ciclo di vita più basso corrisponde ai requisiti minimi fissati dalla direttiva sulla progettazione ecocompatibile. Nella fattispecie l'acquisto di un prodotto con il costo del ciclo di vita più basso corrisponderebbe all'acquisto del prodotto meno efficiente sul mercato. I governi centrali hanno l'obbligo, attraverso gli appalti, di "dirigere" il mercato verso una maggiore efficienza, anche se questo non comporta l'acquisto dei prodotti con il minore costo del ciclo di vita. Tale ruolo di guida è sottolineato nel considerando 15 della direttiva.
38. Se i committenti pubblici scoprono tuttavia che il costo del ciclo di vita di tutti i prodotti appartenenti a una categoria di efficienza da acquistarsi a norma dell'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica, è significativamente superiore rispetto al costo del ciclo di vita di prodotti meno efficienti, essi dovrebbero avere la possibilità di acquistare detti prodotti meno efficienti, purché tale acquisto sia effettuato ricorrendo a un approccio strutturato, basato su elementi di prova e trasparente (non ad hoc).

Una più ampia sostenibilità

39. Una più ampia sostenibilità non è in contrasto con una maggiore efficienza energetica. Al contrario, nella maggior parte dei casi vi sono sinergie tra i due elementi. Inoltre, per quanto riguarda gli elementi figuranti nell'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica, il consumo energetico nella fase di utilizzo di norma ha il maggior impatto ambientale.
40. Nei rari casi in cui sussista un conflitto tra maggiore efficienza energetica e minore impatto ambientale, i committenti pubblici dovranno valutare tali impatti sulla base di un approccio trasparente e basato su elementi di prova per poter acquistare prodotti/edifici/servizi meno efficaci di quelli la cui efficacia corrisponde ai livelli indicati nell'allegato III della direttiva

sull'efficienza energetica. Tale questione dovrebbe essere definita sulla base di dati e strumenti appropriati quali gli indicatori ecologici (*Ecoindicators*)¹⁷. È tuttavia difficile far rientrare nella stessa classe energia, materiali, emissioni atmosferiche e altri impatti ambientali. Una delle opzioni possibili consiste nel normalizzare dividendo ciascuna categoria d'impatto per l'intero importo di tale categoria (ad esempio le emissioni atmosferiche) di un dato anno nell'UE o in un singolo Stato membro, e nel confrontare poi in quale categoria ambientale l'impatto del prodotto risulta maggiore. Tali valutazioni sono imperfette, ma possono contribuire ad individuare i casi nei quali una maggiore efficienza energetica potrebbe portare a un impatto ambientale negativo nel complesso.

41. Nei casi in cui si constati sulla base di solidi strumenti e dati che l'impatto ambientale complessivo di tutti i prodotti rientranti in una categoria di efficienza energetica da acquistarsi a norma dell'articolo 6 della direttiva sull'efficienza energetica è significativamente inferiore all'impatto ambientale complessivo di prodotti meno efficienti sotto il profilo energetico, i committenti pubblici dovrebbero avere la possibilità di acquistare detti prodotti meno efficienti.

Livello sufficiente di concorrenza

42. Nel quadro della direttiva sull'efficienza energetica potrebbe sorgere un problema se per un determinato prodotto si registra una scarsa offerta sul mercato. Ciò può nuovamente applicarsi in particolare ai parametri nel quadro della direttiva sulla progettazione ecocompatibile e alle classi superiori di efficienza energetica nel quadro della direttiva sull'etichettatura energetica. Le banche dati disponibili, come "Top ten" (www.topten.eu) possono aiutare i committenti a stimare il numero dei prodotti offerti in una determinata categoria. Va tuttavia osservato che nella causa "Concordia Bus Finland" (C-513/99) la Corte di giustizia europea ha stabilito che "[...] il fatto che uno dei criteri adottati dall'amministrazione aggiudicatrice per individuare l'offerta economicamente più vantaggiosa potesse essere soddisfatto soltanto da un piccolo numero di imprese, fra le quali figurava un'impresa appartenente alla detta amministrazione, non è di per sé tale da costituire una violazione del principio della parità di trattamento" (paragrafo 85).

D2. Conclusione

43. Nel caso in cui un ente appaltante abbia fondati dubbi che i prodotti/servizi/edifici più efficienti disponibili sul mercato che rispettano i criteri di cui all'allegato III della direttiva sull'efficienza energetica non soddisfino una o più delle condizionalità contemplate all'articolo 6, l'obbligo, di acquistare tali elementi non si applica. L'ente appaltante dovrà dimostrare il mancato rispetto della condizionalità in modo trasparente e basato su elementi di prova. La modalità di tale dimostrazione deve essere definita nella norma nazionale che recepisce l'articolo 6 della direttiva o in altri documenti ufficiali disponibili al pubblico.

¹⁷ Manuale ILCD. *Analysis of existing Environmental Impact Assessment methodologies for use in Life Cycle Assessment'* (JRC-IES, 2010).