

Relazione speciale

**Con quali modalità
gli organi e le istituzioni
dell'UE provvedono
a calcolare, ridurre
e compensare le proprie
emissioni di gas
a effetto serra?**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2014

ISBN 978-92-872-0869-9
doi:10.2865/68178

© Unione europea, 2014
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale**Con quali modalità
gli organi e le istituzioni
dell'UE provvedono
a calcolare, ridurre
e compensare le proprie
emissioni di gas
a effetto serra?**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4,
secondo comma, del TFUE)

Paragrafi

Glossario

I-VII Sintesi

1-7 Introduzione

1-2 La politica dell'Unione europea in materia ambientale mira a un alto livello di tutela

3-4 La prevenzione dei cambiamenti climatici pericolosi è una priorità dell'Unione europea

5-7 Le pubbliche amministrazioni svolgono un ruolo importante nel conseguimento degli obiettivi in tema di clima

8-11 Estensione ed approccio dell'audit

12-101 Osservazioni

12-61 Gli organi e le istituzioni dell'UE non dispongono di politiche comuni per monitorare e mitigare le proprie emissioni di gas a effetto serra

12-29 Non è noto quale sia l'impronta di carbonio complessiva degli organi e delle istituzioni dell'UE e la disomogeneità delle informazioni disponibili rischia di minare la credibilità delle rendicontazioni

30-43 Vi è prova che l'insieme degli organi e delle istituzioni dell'UE abbia ridotto nel tempo le proprie emissioni, ma soltanto per quanto riguarda il consumo energetico negli immobili

44-51 Più della metà degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit non aveva fissato alcun obiettivo quantificato di riduzione delle emissioni e solo due avevano fissato obiettivi quantificati per il 2020

52-61 La compensazione delle emissioni residue è utilizzata in misura limitata e gli organi e le istituzioni dell'UE non dispongono di un approccio comune

62-101 Gli organi e le istituzioni dell'UE non sfruttano appieno gli strumenti di gestione ambientale promossi dalla Commissione

62-76 L'introduzione del sistema di ecogestione e audit EMAS procede a rilento

77-89 Secondo le norme vigenti, gli appalti verdi non costituiscono un obbligo ma un'opzione e solo un'esigua minoranza se n'è avvalsa in maniera sistematica

90-101 Per gli edifici di nuova costruzione e i grandi progetti di ristrutturazione il ricorso ai criteri degli edifici ecocompatibili (GreenBuilding) relativi alle prestazioni energetiche non è una pratica sistematica

102-114

Conclusioni e raccomandazioni**Allegato — Approccio di audit adottato per valutare gli appalti pubblici verdi****Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE**

- **Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea**
- **Commissione europea**
- **Corte di giustizia dell'Unione europea**
- **Banca centrale europea**
- **Corte dei conti europea**
- **Servizio europeo per l'azione esterna**
- **Comitato economico e sociale europeo e Comitato delle regioni dell'Unione europea**
- **Banca europea per gli investimenti**
- **Agenzia europea per la sicurezza aerea**
- **Agenzia europea dell'ambiente**
- **Agenzia europea per i medicinali**
- **Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli)**

Appalti pubblici verdi (Green public procurement): un processo mediante il quale 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.

Biossido di carbonio (CO₂): gas naturale nonché sottoprodotto della combustione di combustibili fossili come il petrolio, il gas e il carbone, della combustione di biomasse, delle variazioni di destinazione d'uso dei terreni e dei processi industriali (ad esempio produzione di cemento). È il principale gas serra causato dall'uomo nonché il gas di riferimento per la misurazione dell'impatto di altri gas a effetto serra.

Cambiamento climatico: secondo la definizione contenuta nella convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, qualsiasi mutamento del clima attribuito direttamente o indirettamente ad attività umane, il quale altera la composizione dell'atmosfera mondiale e si aggiunge alla variabilità naturale del clima osservata in periodi di tempo comparabili.

CO₂ equivalente (CO₂e): unità di misura universale delle emissioni di gas a effetto serra; riflette il diverso potenziale di riscaldamento globale dei vari gas serra.

Codice di condotta europeo per l'efficienza energetica nei centri dati: codice di condotta volontario promosso dalla Commissione europea per gestire il consumo energetico nei centri dati e far fronte all'esigenza di ridurre gli effetti correlati sotto il profilo ambientale, economico e della sicurezza dell'approvvigionamento energetico.

Compensazione: la compensazione delle emissioni di CO₂ è un meccanismo attraverso il quale un individuo o un'organizzazione compensa le proprie emissioni di gas a effetto serra (GES), o parte di esse, finanziando riduzioni equivalenti di GES ottenute in un altro punto del globo, ad esempio da centrali eoliche poste a sostituzione di centrali a carbone. Le compensazioni sono calcolate in relazione a un riferimento che rappresenta lo scenario ipotetico del quantitativo di emissioni che sarebbe stato prodotto in assenza del progetto di mitigazione che è all'origine delle compensazioni.

Edificio a energia quasi zero: definito nella direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia come un edificio ad altissima prestazione energetica. Il fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo di un siffatto edificio dovrebbe essere coperto in misura molto significativa da energia da fonti rinnovabili, compresa l'energia da fonti rinnovabili prodotta in loco o nelle vicinanze.

Effetto serra: accumulo di calore nell'atmosfera, in prossimità della superficie terrestre (troposfera), generato dai gas a effetto serra. Proprio come le pareti di vetro di una serra fanno aumentare la temperatura dell'aria all'interno, l'effetto serra riscalda la superficie del pianeta. Senza l'effetto serra naturale, la temperatura sarebbe al di sotto del punto di congelamento. Tuttavia, le attività umane hanno grandemente amplificato l'effetto serra naturale, causando il riscaldamento del globo e dando il via a cambiamenti climatici.

Efficienza energetica: un sistema è più efficiente sotto il profilo energetico se produce più risultati a pari immissione di energia o gli stessi risultati a fronte di una minore immissione di energia. Migliorare l'efficienza energetica è un modo per ridurre il consumo energetico o per limitare la crescita del consumo di energia.

EMAS: sistema volontario di ecogestione e audit dell'Unione europea. L'EMAS è compatibile con ISO 14001 ma pone requisiti da soddisfare che vanno oltre questo standard.

Emissioni a monte: secondo il Protocollo sui gas a effetto serra, le emissioni a monte sono emissioni di GES indirette connesse ai beni o servizi acquistati o acquisiti. Si verificano fino al punto di ricevimento del bene o del servizio da parte dell'organizzazione dichiarante e per questo motivo sono denominate anche emissioni «dalla culla al cancello» (*cradle-to-gate*).

Energia da fonti rinnovabili: definita nella direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili come energia proveniente da fonti non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, da biomassa, da gas di discarica, da gas residuati dai processi di depurazione e biogas.

Equivalente a tempo pieno (ETP): unità di misura utilizzata per contabilizzare i lavoratori in maniera omogenea anche nel caso in cui essi effettuino un diverso numero di ore lavorative settimanali.

Gas a effetto serra (gas serra o GES): anidride carbonica (CO_2), metano (CH_4), protossido d'azoto (N_2O) e idrofluorocarburi (HFC) sono esempi di gas serra il cui assorbimento della radiazione solare è responsabile dell'effetto serra. Per via del diverso potenziale di riscaldamento globale, le emissioni di gas serra sono generalmente calcolate e dichiarate in CO_2 equivalente (CO_2e).

Impronta di carbonio: termine comunemente utilizzato per indicare la quantità complessiva di emissioni di CO_2 e altri gas a effetto serra causate direttamente e indirettamente da un prodotto o da un'attività o connesse alle attività di un individuo o di un'organizzazione. Non esistono norme UE cogenti che disciplinano il calcolo dell'impronta di carbonio.

ISO 14001: questo standard, messo a punto dall'Organizzazione internazionale per la standardizzazione, fissa i criteri di un sistema di gestione ambientale e può essere utilizzato per la certificazione. L'ISO 14001 non prescrive requisiti in materia di prestazioni ambientali ma traccia un quadro cui imprese e organizzazioni possono fare riferimento per predisporre un sistema di gestione ambientale efficace.

Metodologia relativa all'impronta ambientale delle organizzazioni (*Organisation Environmental Footprint*, OEF): metodologia raccomandata dalla Commissione europea per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita di un'organizzazione. Il suo ambito di applicazione comprende, tra l'altro, la comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra.

Mitigazione: interventi intesi a ridurre le emissioni di gas a effetto serra o a potenziare i pozzi di assorbimento, tramite, ad esempio, l'uso più efficiente dei combustibili fossili, il passaggio all'energia da fonti rinnovabili, il miglioramento dell'isolamento degli edifici e l'ampliamento dei pozzi di assorbimento, come le foreste, per rimuovere dall'atmosfera maggiori quantitativi di anidride carbonica.

Neutralità in termini di emissioni di CO_2 : stato in cui le emissioni nette di CO_2 relative a un prodotto o a un'attività risultano pari a zero, una volta effettuata la compensazione delle emissioni inevitabili.

Potenziale di riscaldamento globale (GWP): questo concetto indica l'impatto di un gas serra sul riscaldamento globale nell'arco di un determinato periodo di tempo rapportato all'impatto del biossido di carbonio.

Programma GreenBuilding (Edifici ecocompatibili): programma facoltativo della Commissione europea finalizzato a promuovere misure efficienti per migliorare l'efficienza energetica e introdurre fonti di energia rinnovabili in edifici non residenziali.

Protocollo sui gas a effetto serra: standard volontario e ampiamente diffuso di contabilizzazione e rendicontazione delle emissioni di gas a effetto serra. È stato elaborato dall'Iniziativa del protocollo sui gas a effetto serra, un partenariato a più attori formato da imprese, organizzazioni non governative, governi, ed altri, convocato dal *World Resources Institute*, una ONG ambientale con sede a Washington, e dal *World Business Council for Sustainable Development*, un gruppo di imprese internazionali con sede a Ginevra.

Rilocalizzazione: si verifica quando una quota di riduzione delle emissioni di gas serra ottenuta in un paese soggetto a determinati limiti obbligatori riappare in altri paesi non soggetti a tali limiti. Ad esempio, quando le imprese trasferiscono la produzione dai paesi sviluppati ai paesi in via di sviluppo per eludere i vincoli legati alle emissioni.

Sviluppo sostenibile: secondo la relazione Brundtland del 1987 elaborata per l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, lo sviluppo sostenibile è uno sviluppo che risponde alle esigenze del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie.

Toolkit sugli appalti pubblici verdi: guida pratica messa a disposizione dalla direzione generale dell'Ambiente della Commissione europea che illustra come integrare i requisiti ecologici nelle documentazioni di gara, incorporandoli nelle specifiche tecniche, nei criteri di selezione e/o di aggiudicazione e nelle clausole di esecuzione.

I

Affinché la politica dell'Unione europea in materia di clima sia credibile, è necessario che gli organi e le istituzioni dell'UE siano all'avanguardia nella progettazione e nella messa in atto di politiche volte a ridurre le emissioni di gas a effetto serra («impronta di carbonio») dalle stesse prodotte in quanto amministrazioni pubbliche. Dopo il 2005, gli organi e le istituzioni dell'UE sono riusciti ad invertire la tendenza delle emissioni in aumento per i propri edifici. Tuttavia, hanno perso l'occasione di definire e attuare una politica comune finalizzata a contribuire all'obiettivo 2020 dell'Unione di ridurre le emissioni del 20 % rispetto ai livelli del 1990.

II

Sei dei 15 organi e istituzioni dell'UE oggetto dell'audit non hanno dichiarato le proprie emissioni nel 2012 e quelli che hanno provveduto a farlo non ne hanno calcolato o comunicato il quantitativo totale. Di conseguenza, non è noto quale sia l'impronta di carbonio complessiva e la disomogeneità delle informazioni disponibili rischia di minare la credibilità della rendicontazione e degli sforzi di mitigazione.

III

Vi è prova che gli organi e le istituzioni dell'UE abbiano ridotto nel tempo le proprie emissioni, ma soltanto per quanto riguarda il consumo energetico negli immobili. I dati disponibili sulle altre emissioni, in particolare quelle generate dalla mobilità, non permettono di individuare una tendenza chiara.

IV

Le riduzioni complessive conseguite sinora sono in larga parte attribuibili all'acquisto di energia elettrica da fonti rinnovabili, le cui emissioni sono conteggiate pari a zero ai fini del calcolo dell'impronta di carbonio.

V

Gli organi e le istituzioni dell'UE non sfruttano appieno gli strumenti di gestione ambientale promossi dalla Commissione. L'introduzione del sistema europeo di ecogestione e audit (EMAS) procede a rilento. La registrazione EMAS è aperta alle pubbliche amministrazioni dal 2001 e a giugno 2014 risultavano registrati sette dei 15 organi e istituzioni dell'UE oggetto dell'audit. Gli appalti verdi non vengono considerati un obbligo bensì un'opzione, e solo alcuni organi e istituzioni se ne sono avvalsi in maniera sistematica.

VI

Il prossimo obiettivo UE di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2030 rappresenta per gli organi e le istituzioni dell'UE una nuova opportunità per definire e mettere in atto una politica comune.

VII

La Corte raccomanda alla Commissione di proporre una politica comune volta a ridurre l'impronta di carbonio degli organi e delle istituzioni dell'UE. Tale politica dovrebbe includere un obiettivo quantificato complessivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030. Gli organi e le istituzioni dell'UE dovrebbero:

- a) introdurre un approccio armonizzato per la dichiarazione delle proprie emissioni, comprese tutte le emissioni indirette di pertinenza;
- b) sviluppare un approccio comune alla compensazione su base volontaria delle emissioni di gas a effetto serra che non possono evitare;
- c) sfruttare appieno gli strumenti di gestione ambientale promossi dalla Commissione, in particolare per quanto riguarda gli appalti pubblici verdi.

La politica dell'Unione europea in materia ambientale mira a un alto livello di tutela

01

Ai sensi dell'articolo 11 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

02

La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un alto livello di tutela. Essa si fonda sui principi di precauzione e di azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente nonché sul principio «chi inquina paga»¹.

La prevenzione dei cambiamenti climatici pericolosi è una priorità dell'Unione europea

03

Per il 2020, l'UE si è impegnata in modo fermo² ad abbattere le proprie emissioni di gas a effetto serra (GES) almeno del 20 % rispetto al 1990³.

04

Per il 2030, la Commissione europea ha proposto di fissare un obiettivo di riduzione del 40 % delle emissioni interne di GES dell'UE rispetto ai livelli del 1990⁴. Il Parlamento europeo ha chiesto che la riduzione sia almeno del 40 %⁵.

Le pubbliche amministrazioni svolgono un ruolo importante nel conseguimento degli obiettivi in tema di clima

05

Le due maggiori fonti di emissioni di GES in Europa sono la produzione di energia ottenuta dalla combustione di combustibili e i trasporti⁶. Le amministrazioni pubbliche, a tutti i livelli, possono incidere sull'entità di queste e di altre emissioni modificando le proprie modalità operative. Attraverso gli appalti pubblici, possono promuovere soluzioni sostenibili dal punto di vista ambientale per le opere, i beni e i servizi di cui hanno bisogno.

06

Affinché la politica dell'UE in materia di clima sia credibile, è importante che le istituzioni, gli organi e gli organismi dell'Unione (di seguito «gli organi e le istituzioni dell'UE») fungano da modello e siano all'avanguardia nella definizione e messa in atto di strategie volte a ridurre l'impronta di carbonio delle pubbliche amministrazioni. Il **riquadro 1** indica come è calcolata l'impronta di carbonio di un'organizzazione.

07

Alla luce dei principi stabiliti dal trattato vi sono due modi complementari per mitigare l'impatto ambientale delle emissioni di GES degli organi e delle istituzioni dell'UE, ossia:

- a) ridurre, in via prioritaria, tali emissioni;
- b) compensare le emissioni residue.

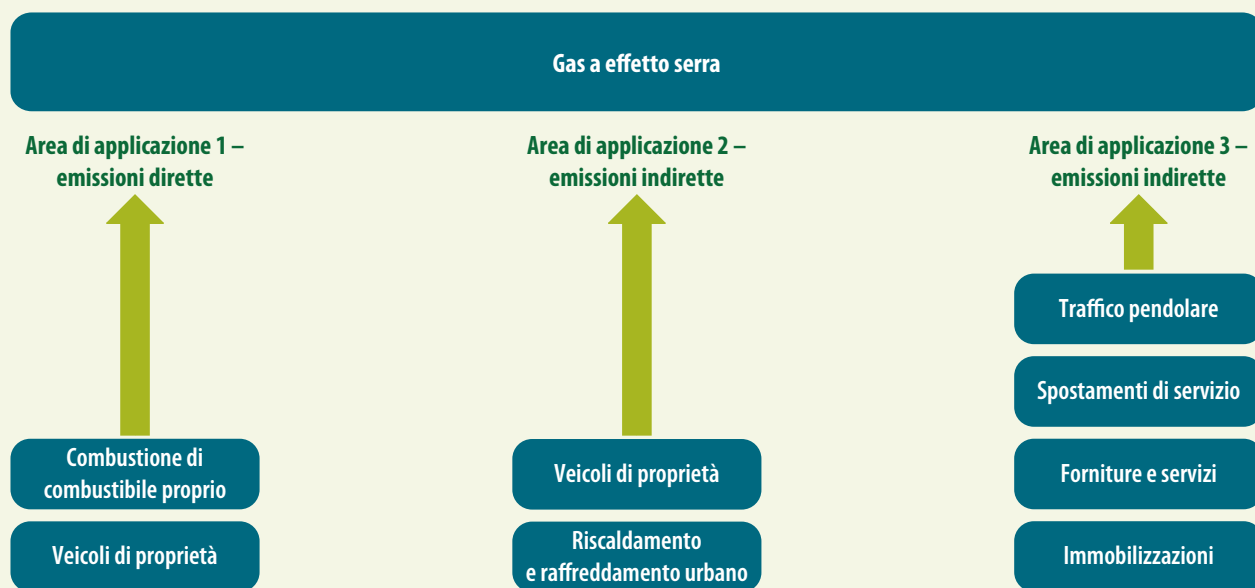
- 1 Cfr. articolo 191 TFUE.
- 2 Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo dell'8-9 marzo 2007, paragrafo 32.
- 3 Il Consiglio europeo ha proposto di portare l'obiettivo di abbattimento delle emissioni assolute al 30 % a condizione che altri paesi economicamente avanzati accettino di partecipare in modo congruo allo sforzo globale di riduzione delle emissioni.
- 4 COM(2014) 15 final del 22 gennaio 2014 – Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030.
- 5 Risoluzione del Parlamento europeo del 5 febbraio 2014 su un quadro per le politiche dell'energia e del clima all'orizzonte 2030 (2013/2135(INI)).
- 6 Eurostat Pocketbook, *Energy, transport and environment indicators*, edizione 2013.

Calcolare l'impronta di carbonio di un'organizzazione

L'impronta di carbonio corrisponde alla quantità complessiva delle emissioni di gas a effetto serra (GES o gas serra) direttamente e indirettamente associate alle attività di un'organizzazione. Le fonti di queste emissioni sono, ad esempio, la produzione di elettricità nelle centrali elettriche, il riscaldamento con combustibili fossili e le operazioni di trasporto.

I gas a effetto serra, come l'anidride carbonica (CO_2), il metano (CH_4), il protossido d'azoto (N_2O) e gli idrofluorocarburi (HFC) hanno potenziali di riscaldamento globale diversi tra loro. Ad esempio, una tonnellata di metano equivale a 25 tonnellate di CO_2 . Per tenere conto di tali differenze, si procede trasformando la quantità di ciascun gas emesso in unità di CO_2 equivalente (CO_2e), così da poter aggregare in un'unica cifra l'impatto totale dell'insieme delle fonti.

Un protocollo ampiamente diffuso come il Protocollo sui gas a effetto serra distingue tre categorie di fonti di emissioni («aree di applicazione»). Il grafico in appresso indica alcune fonti di maggiore pregnanza per le amministrazioni pubbliche.



In un primo tempo, la rendicontazione delle organizzazioni riguardava in particolare le emissioni delle aree di applicazione 1 e 2. Oggi si tiene però sempre più conto anche delle emissioni dell'area 3 per consentire una gestione completa dei rischi e delle opportunità connessi ai GES.

Fonte: Corte dei conti europea.

Estensione e approccio dell'audit

10

08

Sono stati inclusi nell'ambito dell'audit tutti gli organi e le istituzioni dell'UE aventi un organico di oltre 500 persone nel 2012. In aggiunta, l'audit ha riguardato anche l'Agenzia europea dell'ambiente, date le sue mansioni specifiche direttamente collegate all'argomento in questione. Nella **tabella 1** sono elencati i 15 organi/istituzioni dell'UE interessati/e dall'audit. Ai fini dell'audit, il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea (di seguito denominati anche «il Consiglio») sono stati trattati come un unico soggetto, giacché il primo, che non dispone di una segreteria propria, è assistito dal segretariato generale del secondo. Analogamente, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni (di seguito denominati anche «i Comitati») sono stati trattati come un unico soggetto, in quanto entrambi condividono e gestiscono congiuntamente la sede, la logistica e i servizi di traduzione. Particolare attenzione è stata rivolta alla Commissione europea, non solo per le dimensioni, ma anche per la funzione da essa svolta in quanto istituzione dell'UE titolare del potere di iniziativa legislativa.

09

L'audit della Corte ha inteso valutare se gli organi e le istituzioni dell'UE disponessero di politiche volte a ridurre l'impatto ambientale delle proprie attività amministrative e se tali politiche fossero attuate in maniera efficace. La Corte ha verificato se gli organi e le istituzioni dell'UE:

- a) provvedessero a calcolare le proprie emissioni di gas a effetto serra, a ridurre tali emissioni e a compensare quelle residue;
- b) si avvalessero appieno degli strumenti di gestione ambientale promossi dalla Commissione per ridurre le emissioni.

10

L'audit è stato realizzato attraverso questionari e colloqui, nonché attraverso l'analisi dei documenti e delle statistiche pubblicati o messi a disposizione dagli organi e dalle istituzioni dell'UE controllati. È stato altresì esaminato un campione di procedure di appalto.

11

L'audit non era un bilancio del carbonio; in altri termini, l'obiettivo non era di eseguire o rieseguire il calcolo delle emissioni di CO₂ degli organi e delle istituzioni dell'UE controllati, né di verificare l'accuratezza dei dati di partenza. Salvo diversa indicazione, i dati riportati nella presente relazione si riferiscono al 2012.

I 15 organi/istituzioni dell'UE interessati/e dall'audit

	Numero di posti nella tabella dell'organico per il 2012 (2014)	Sedi
Commissione europea	25 065 (24 901)	Bruxelles, Lussemburgo, Ispra, Geel, Karlsruhe, Petten, Siviglia, Grange, rappresentanze negli Stati membri
Parlamento europeo	6 684 (6 773)	Bruxelles, Lussemburgo, Strasburgo, uffici d'informazione negli Stati membri
Consiglio europeo ¹	3 153 (3 101)	Bruxelles
Consiglio dell'Unione europea		Bruxelles, Lussemburgo
Banca europea per gli investimenti ²	2 185 ³ (2 369) ³	Lussemburgo
Corte di giustizia dell'Unione europea	1 952 (1 991)	Lussemburgo
Servizio europeo per l'azione esterna	1 670 (1 661)	Bruxelles ⁴
Banca centrale europea	1 448 (2 602)	Francoforte sul Meno
Comitato economico e sociale europeo ⁵	1 255 (1 252)	Bruxelles
Comitato delle regioni dell'Unione europea ⁵		
Corte dei conti europea ⁶	887 (882)	Lussemburgo
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno	775 (861)	Alicante
Agenzia europea per la sicurezza aerea	634 (685)	Colonia
Agenzia europea per i medicinali	590 (599)	Londra
Agenzia europea dell'ambiente	136 (135)	Copenaghen

1 Il Consiglio europeo è assistito dal segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea.

2 La Banca europea per gli investimenti ha partecipato all'audit su base volontaria.

3 Il numero di posti si riferisce alla fine del 2012 e alla fine del 2013.

4 Sede centrale.

5 I Comitati condividono la sede, la logistica e i servizi di traduzione e li gestiscono in maniera congiunta.

6 Le constatazioni relative alla Corte dei conti europea non sono state sottoposte a verifica esterna.

Gli organi e le istituzioni dell'UE non dispongono di politiche comuni per monitorare e mitigare le proprie emissioni di gas a effetto serra

Non è noto quale sia l'impronta di carbonio complessiva degli organi e delle istituzioni dell'UE e la disomogeneità delle informazioni disponibili rischia di minare la credibilità delle rendicontazioni

12

A giudizio della Corte, la disponibilità di informazioni affidabili e complete sull'effettiva dimensione dell'impronta di carbonio degli organi e delle istituzioni dell'UE rappresenta una condizione imprescindibile per l'elaborazione e la messa in atto di strategie di mitigazione efficaci che risultino credibili e convincenti in quanto modello da seguire. Questo tipo di informazioni non è attualmente disponibile per la maggior parte degli organi e delle istituzioni dell'UE.

Non esiste un approccio comune al calcolo dell'impronta di carbonio degli organi e delle istituzioni dell'UE

13

Non esiste alcuna normativa UE vincolante che disciplini il calcolo dell'impronta di carbonio delle pubbliche amministrazioni. In linea di principio, dunque, gli organi e le istituzioni

dell'UE sono liberi di scegliere se dichiarare o no le emissioni generate dalle proprie attività e, in caso affermativo, quali debbano essere le relative modalità di calcolo e di monitoraggio. Tuttavia, nei paesi ospitanti, gli organi e le istituzioni dell'UE possono essere assoggettati a determinati obblighi di rendicontazione, ad esempio per quanto concerne le prestazioni energetiche degli edifici occupati. Detti obblighi, tuttavia, non sono armonizzati sul territorio dell'UE.

14

In controtendenza rispetto a una pratica che è in via di espansione nel settore privato⁷, il regolamento finanziario dell'UE⁸ non prevede l'obbligo di inserire informazioni di natura ambientale nelle dichiarazioni da presentare ai sensi del titolo IX («Rendiconto e contabilità»)⁹. Su questo punto non esistono neanche accordi di tipo interistituzionale.

15

Le organizzazioni che aderiscono al sistema volontario di ecogestione e audit dell'UE (EMAS)¹⁰ sono tenute a riferire in merito a un indicatore chiave, denominato «emissioni», che comprende le emissioni totali annue di GES espresse in tonnellate di CO₂ equivalente. Tuttavia, secondo quanto indicato nella decisione della Commissione sulle linee guida per l'adesione all'EMAS¹¹, l'approccio alla quantificazione delle emissioni deve ancora essere chiarito. Le linee guida, in ogni caso, raccomandano alle organizzazioni di dichiarare, oltre alle emissioni dirette, anche le emissioni significative indirette di gas a effetto serra (cfr. **riquadro 1**).

7 La quarta direttiva 78/660/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1978, basata sull'articolo 54, paragrafo 3, lettera g), del trattato e relativa ai conti annuali di taluni tipi di società (GU L 222 del 14.8.1978, pag. 11) stabilisce che, ove opportuno e nella misura necessaria alla comprensione dell'andamento, dei risultati degli affari della società o della sua situazione, la relazione sulla gestione deve includere anche informazioni di carattere non finanziario, comprese informazioni attinenti all'ambiente. Nell'aprile 2013 la Commissione ha presentato una proposta legislativa (COM(2013) 207 definitivo del 16 aprile 2013) che mira a rendere obbligatoria la comunicazione di tali informazioni per le società il cui numero di dipendenti, in media, è superiore a 500.

8 Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1.) Il regolamento non si applica alla Banca centrale europea e alla Banca europea per gli investimenti. Le agenzie dell'UE sono soggette a norme finanziarie che si allineano a quelle applicabili al bilancio generale dell'Unione.

9 La relazione annuale sulla gestione della Banca centrale europea include una sezione dedicata alle questioni ambientali. La Banca europea per gli investimenti riferisce in merito alle questioni ambientali nella propria relazione sulla responsabilità della Banca, che è parte integrante della relazione annuale del gruppo BEI.

10 Per maggiori dettagli sull'EMAS, cfr. paragrafi da 62 a 76.

11 Cfr. pagina 25 e pagina 26 della decisione della Commissione 2013/131/UE, del 4 marzo 2013, che istituisce le linee guida per l'utente che illustrano le misure necessarie per aderire a EMAS, a norma del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) (GU L 76 del 19.3.2013, pag. 1).

16

In una raccomandazione adottata il 9 aprile 2013¹², la Commissione promuove l'uso della metodologia relativa all'impronta ambientale delle organizzazioni (*Organisation Environmental Footprint* – OEF) per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita delle organizzazioni pubbliche, la quale prevede la rendicontazione delle emissioni di GES. L'OEF è stato messo a punto dal Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione tenendo conto delle raccomandazioni derivanti da metodi di contabilità ambientale delle organizzazioni e documenti di orientamento esistenti e ampiamente accettati.

17

Secondo la Commissione, l'elaborazione della metodologia OEF è scaturita dal fatto che «l'attuale proliferazione di metodi e iniziative diversi destinati a valutare e comunicare le prestazioni ambientali generano confusione e una certa diffidenza nei confronti delle informazioni sulle prestazioni ambientali»¹³. Come l'audit della Corte ha potuto dimostrare, questa analisi vale anche per la comunicazione, da parte degli organi e delle istituzioni dell'UE, della loro impronta di carbonio.

Nel 2012, sei dei 15 organi e istituzioni dell'UE oggetto dell'audit hanno omesso di dichiarare le proprie emissioni di gas serra e quelli che hanno provveduto a farlo hanno omesso di calcolare o comunicare tutti gli elementi

18

L'audit ha esaminato le informazioni prontamente disponibili presso gli organi e le istituzioni dell'UE per quanto riguarda le rispettive emissioni di GES generate nel 2012. Il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea, la Corte dei conti europea, il Servizio europeo per l'azione esterna, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea e l'Agenzia europea per i medicinali non hanno pubblicato alcuna informazione sulle emissioni del 2012. Gli altri hanno riportato solo informazioni incomplete.

19

In assenza di norme vincolanti sulle modalità di calcolo dell'impronta di carbonio di un'organizzazione, gli auditor della Corte hanno adottato come riferimento la relazione sull'impronta di carbonio del Parlamento europeo, proprio in virtù dell'ampio ambito di rendicontazione. La **tabella 2** mostra una scomposizione comparativa delle fonti di emissioni contabilizzate e non, e indica i livelli di emissione dichiarati.

- 12 Raccomandazione della Commissione 2013/179/UE, del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni (GU L 124 del 4.5.2013, pag. 1).
- 13 Cfr. considerando 2 della raccomandazione della Commissione 2013/179/UE.

Tabella 2

Dichiarazione delle emissioni di CO₂ e relative al 2012 (solo informazioni pubblicate o da pubblicare, ambito di rendicontazione del Parlamento europeo utilizzato come parametro di riferimento)

	Parlamento europeo	Corte di giustizia	Banca europea per gli investimenti	Banca centrale europea	Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno	Agenzia europea dell'ambiente	Commissione europea	Comitati (CESE e CdR)	Consiglio europeo e Consiglio dell'UE	Corte dei conti europea	Servizio europeo per l'azione esterna	Agenzia europea per la sicurezza aerea	Agenzia europea per i medicinali
Emissioni totali in tonnellate di CO ₂	91 893	18 801	16 441	17 793	2 145	704	42 911	1 066	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
AMBITO DI RENDICONTAZIONE													
Sono incluse le emissioni derivanti da:													
energia consumata negli edifici	●	●	●	●	●	○ ¹	○ ²	○ ²	x	x	x	x	x
dispersioni di gas refrigeranti	●	●	x	●	x	x	x	x	x	x	x	x	x
trasporto di beni	●	(●)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
trasporto di persone													
traffico pendolare	●	●	●	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
spostamenti di servizio	○ ³	●	●	●	●	●	○ ⁴	x	x	x	x	x	x
visitatori	●	●	x	●	x	●	x	x	x	x	x	x	x
acquisto di forniture e di servizi	●	(●)	○ ⁵	○ ⁵	x	x	x	x	x	x	x	x	x
rifiuti	●	●	●	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
immobilizzazioni ⁶													
costruzione di immobili	●	(●)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
mobili per ufficio	●	(●)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
attrezzature informatiche	●	(●)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
altre attrezzature	●	(●)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

1 Nessun dato annuale pubblicato, solo il dato globale per il periodo 2010-2012.

2 Nessun dato annuale pubblicato, solo il dato globale per il periodo 2010-2012.

3 Non sono inclusi gli spostamenti effettuati dai deputati al Parlamento europeo per partecipare alle riunioni di Bruxelles e di Strasburgo.

4 Sono incluse solo le autovetture ufficiali.

5 Sono incluse solo le forniture di carta.

6 Emissioni generate durante la costruzione o la produzione di beni durevoli.

Nota: La maggior parte dei dati sulle emissioni provengono dalle dichiarazioni ambientali annuali degli organi/istituzioni dell'UE. Nel caso della Corte di giustizia, i dati sono tratti da uno studio esterno sull'impronta di carbonio. Nel caso della Banca europea per gli investimenti, i dati sono tratti dalla relazione sull'impronta di carbonio elaborata dalla Banca per il 2012.

20

Come può osservarsi in **tabella 2**, il Parlamento europeo ha tenuto conto di un'ampia gamma di fonti di emissioni per la rendicontazione delle proprie emissioni annuali complessive. Data quest'ampia area di applicazione, il livello delle emissioni dichiarate dal Parlamento è elevato quasi quanto l'insieme delle emissioni dichiarate da tutti gli organismi e le istituzioni dell'UE. Per quanto le categorie delle fonti di emissioni considerate dal Parlamento siano in linea di principio complete, il Parlamento europeo ha deciso tuttavia di escludere le emissioni ascrivibili agli spostamenti dei deputati dai rispettivi paesi di provenienza a Bruxelles e Strasburgo per le riunioni.

21

La rendicontazione sulle emissioni di gas serra in termini di equivalente CO₂, presentata dalla Commissione europea nella propria dichiarazione ambientale annua per il 2013, era circoscritta ai dati sulle emissioni dovute al consumo energetico negli immobili ricadenti nell'ambito di applicazione dell'EMAS a Bruxelles, Lussemburgo e Petten¹⁴, nonché alle autovetture ufficiali utilizzate presso dette sedi.

22

Il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni hanno dichiarato soltanto le emissioni legate al consumo energetico negli immobili. I Comitati hanno significato la propria disponibilità a riconsiderare l'eventualità di calcolare un'impronta ambientale completa, una volta che sarà stata predisposta una metodologia armonizzata secondo uno standard UE, sulla base dell'approccio OEF.

Tre organi e istituzioni dell'UE si sono adoperati per migliorare la rendicontazione

23

L'ambito di rendicontazione della Banca centrale europea è stato esteso gradualmente a partire dal 2008. Tuttavia, non sono state calcolate le emissioni generate dal movimento pendolare (casa-lavoro) del personale e le emissioni ascrivibili alla costruzione del nuovo stabile della Banca.

24

A partire dall'esercizio 2012, la Banca europea per gli investimenti ha iniziato ad applicare la metodologia prevista dal Protocollo sui gas a effetto serra¹⁵. Tuttavia, si trovano escluse dall'ambito di rendicontazione le emissioni dovute alla fabbricazione dei prodotti acquistati (diversi dalla carta), quelle ascrivibili ai servizi acquistati e le emissioni generate durante la fabbricazione dei beni strumentali (quali attrezzature e veicoli).

25

L'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno ha in programma di ampliare la propria rendicontazione a partire dal 2013, sulla scorta di uno studio realizzato da un consulente esterno. Detto studio, tuttavia, non contemplava le emissioni a monte derivanti dai beni e dai servizi acquistati e dai beni strumentali. Inoltre, copriva esclusivamente le emissioni dovute ai voli, senza considerare quelle legate ad altri viaggi di servizio o agli spostamenti del personale delle autorità nazionali in visita all'Ufficio.

14 Cfr. **tabella 6**.

15 *World Business Council for Sustainable Development / World Resources Institute, GHG Protocol Corporate Standard.*

Tre istituzioni dell'UE devono prepararsi alla rendicontazione delle emissioni, poiché hanno avviato il processo di adesione all'EMAS

26

Il segretariato generale del Consiglio ha in programma di commissionare uno studio volto a determinare l'impronta di carbonio dell'istituzione. Detto studio riguarderà solo le attività svolte a Bruxelles, con esclusione delle emissioni prodotte dai viaggi effettuati dai rappresentanti degli Stati membri da e verso i relativi paesi per partecipare alle riunioni organizzate dal segretariato generale del Consiglio. Né saranno considerate le riunioni del Consiglio a Lussemburgo o negli Stati membri.

27

La Corte di giustizia ha ricevuto un esaustivo studio esterno sulla propria impronta di carbonio nel 2010. La metodologia di calcolo dell'impronta è stata la stessa di quella del Parlamento europeo. Nel 2011 e 2012, sono stati effettuati aggiornamenti per le principali fonti di emissioni. I dati sono stati pubblicati nel giugno 2014.

28

Nel novembre 2013, la Corte dei conti ha concluso un contratto con un consulente esterno per preparare l'adesione all'EMAS. All'epoca dell'audit era ancora attesa una decisione su come procedere per la rendicontazione delle emissioni.

La Commissione non ha ancora deciso se usare o meno la metodologia relativa all'impronta ambientale delle organizzazioni (OEF) per la propria rendicontazione

29

Uno studio sull'OEF realizzato presso la sede di Ispra del Centro comune di ricerca ha dimostrato che la metodologia può essere applicata ad una amministrazione pubblica. Tuttavia, la Commissione non ha ancora avviato il processo di predisposizione di regole settoriali OEF più dettagliate per le pubbliche amministrazioni. Inoltre, l'eventuale introduzione della metodologia, secondo la Commissione, è soggetta a ulteriori analisi, considerate, in particolare, le risorse necessarie per applicarla.

Vi è prova che l'insieme degli organi e delle istituzioni dell'UE abbia ridotto nel tempo le proprie emissioni, ma soltanto per quanto riguarda il consumo energetico negli immobili

30

In assenza di informazioni complete e attendibili sulle effettive dimensioni dell'impronta di carbonio degli organi e delle istituzioni dell'UE, è difficile identificare gli andamenti generali delle loro emissioni di GES. Per farlo, gli auditor della Corte hanno dovuto a volte basarsi su ipotesi plausibili ma supportate da elementi di prova limitati.

31

Le decisioni UE adottate o proposte per ridurre le emissioni utilizzano come anno di riferimento il 1990 (cfr. paragrafi 3 e 4). Tuttavia, non sono disponibili dati specifici sulle emissioni degli organi e delle istituzioni UE nel 1990. Pertanto, non è possibile valutare le prestazioni attuali confrontandole con le emissioni effettive del 1990.

32

Esistono nondimeno alcuni elementi probatori che lasciano ipotizzare un notevole aumento delle emissioni complessive degli organi e delle istituzioni UE negli anni successivi al 1990 e almeno fino al 2005¹⁶. Tale incremento è stato causato dall'allargamento dell'UE, dalle crescenti attività degli organi e delle istituzioni già esistenti e dalla creazione di nuovi.

33

Nel 2006 le misure volta a ridurre le emissioni di gas serra hanno iniziato a essere prese su una scala più vasta. In questa inversione di tendenza, l'attenzione è stata focalizzata sulle emissioni dovute al consumo energetico negli edifici. L'entità di tali emissioni dipende dal livello complessivo di energia utilizzata per riscaldamento, raffreddamento, illuminazione, cottura dei cibi, o assorbita dai dispositivi elettrici ed elettronici e dai centri dati¹⁷, nonché dalla quota di energia consumata che viene prodotta con emissioni di GES basse o pari a zero.

Il ricorso all'elettricità verde ha contribuito a invertire la tendenza all'aumento delle emissioni provocate dal consumo energetico negli immobili...

34

Nel 2007, gli organi e le istituzioni dell'UE hanno iniziato ad acquistare elettricità da fonti rinnovabili («elettricità verde»¹⁸) per far fronte alla quota di fabbisogno non coperta dalla produzione interna. Oggi, per l'approvvigionamento esterno di elettricità, tutti gli organi e le istituzioni dell'UE sottoposti a verifica si avvalgono in toto, o in misura quantomeno significativa, dell'elettricità verde.

35

Nel calcolo dell'impronta di carbonio, l'elettricità verde è generalmente conteggiata come nulla in termini di emissioni¹⁹. L'effetto mitigatorio dell'elettricità verde sul calcolo dell'impronta complessiva si stima sia nell'ordine del 20 % – a patto che tutta l'elettricità provenga da fonti rinnovabili e che l'ambito di rendicontazione per le emissioni di GES sia esaustivo. Il passaggio all'elettricità verde, dunque, riduce le emissioni complessive, salvo laddove il consumo totale di energia da fonti non rinnovabili aumenti contestualmente in misura tale da non essere più ammortizzabile con l'elettricità verde; uno scenario che, tuttavia, non è stato osservato negli organi e nelle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit.

- 16 Ad esempio, nel 2005 il consumo energetico totale degli edifici della Commissione a Bruxelles superava del 60 % circa il livello raggiunto nel 2000, il primo anno documentato dai dati forniti alla Corte.
- 17 Il livello complessivo del consumo energetico negli edifici è influenzato da diversi fattori, in particolare: numero e dimensione degli edifici, livello di occupazione (numero di occupanti e periodi di utilizzo), prestazioni energetiche in termini tecnici, efficienza di gestione degli stessi, comportamento del personale e fluttuazioni climatiche.
- 18 L'elettricità verde deve rispondere ai criteri di garanzia d'origine di cui alla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (GU L 140 del 5.6.2009, pag. 16).
- 19 Nella dichiarazione ambientale annuale della Commissione, le emissioni relative all'elettricità verde consumata negli edifici di Bruxelles non sono iscritte con valore zero.

... ma come strumento di riduzione delle emissioni di GES, l'elettricità verde dei fornitori esterni presenta dei limiti

36

L'elettricità verde consumata dagli organi e dalle istituzioni dell'UE è ottenuta per la maggior parte da fornitori esterni, a Bruxelles e a Lussemburgo attraverso contratti interistituzionali. Tuttavia, l'elettricità verde fornita da terzi presenta due limiti significativi sul piano della riduzione delle emissioni di GES: non è attualmente disponibile a chiunque e non è uno strumento di continuo miglioramento delle prestazioni energetiche.

37

Al momento, i quantitativi di elettricità verde presenti sul mercato sono limitati. Pertanto, gli acquisti di elettricità verde possono ridurre le emissioni globali di GES solo se, tramite essi, si sostituisce l'elettricità da combustibili fossili con quella generata da nuovi impianti supplementari di produzione di elettricità da fonti rinnovabili. Tuttavia, l'accresciuta domanda di elettricità verde porterà verosimilmente ad un aumento dell'offerta, almeno nel lungo periodo.

38

L'elettricità verde rappresenta una misura utile a ottenere una riduzione rapida e visibile delle emissioni, ma non è uno strumento di miglioramento continuo. Il passaggio all'elettricità verde permette di allungare i tempi prima di introdurre nuove misure per ridurre la domanda energetica complessiva.

I dati disponibili sulle emissioni generate dalla mobilità non consentono di delineare una tendenza precisa

39

A causa della natura specifica degli organi e delle istituzioni dell'UE, le emissioni causate dalla mobilità tendono a essere più cospicue rispetto a quelle della maggior parte delle amministrazioni negli Stati membri. Per un calcolo completo, occorre tenere conto delle seguenti fonti:

- a) traffico pendolare casa-lavoro-casa;
- b) trasferte di servizio;
- c) visitatori e partecipanti esterni alle riunioni e alle conferenze organizzate dagli organi e dalle istituzioni dell'UE.

40

Con l'inclusione di queste fonti, le emissioni da mobilità costituirebbero almeno la metà delle emissioni complessive dichiarabili dagli organi e dalle istituzioni dell'UE. Tuttavia, la maggior parte dei dati oggi disponibili per questa voce sono meno completi e attendibili dei dati sul consumo energetico negli immobili. Ad esempio, per quanto riguarda gli spostamenti «casa-lavoro» del personale, i dati utilizzati come base di calcolo presentano generalmente un elevato margine di errore. Solo i dati del Parlamento europeo e della Banca europea per gli investimenti hanno consentito un'analisi della tendenza su un orizzonte temporale più lungo, e i rispettivi risultati in termini assoluti sono discordanti.

41

Per il 2012, il Parlamento europeo ha dichiarato un livello di emissioni da mobilità superiore del 20 %, in termini assoluti, a quello del 2006. In gran parte, ciò si deve alle maggiori emissioni prodotte dagli spostamenti dei visitatori del Parlamento²⁰ verso Bruxelles e Strasburgo, ma anche al fatto che le riduzioni ottenute sugli spostamenti del personale tra Bruxelles, Lussemburgo e Strasburgo (cfr. **riquadro 2**) sono state superate dagli aumenti legati alle trasferte di lavoro al di fuori di queste tre sedi²¹. Tuttavia, in termini relativi, il Parlamento europeo ha conseguito una riduzione del 3,3 % delle proprie emissioni da mobilità per equivalente tempo pieno²².

42

La Banca europea per gli investimenti ha dichiarato che nel 2012 le sue emissioni da mobilità erano inferiori del 6 % rispetto al 2007. Le emissioni pro capite da mobilità sono diminuite del 36 %.

- 20 Sono stati considerati solo i viaggi sovvenzionati dal Parlamento europeo.
- 21 Il Parlamento europeo ha dichiarato per il 2012 che gli spostamenti del personale tra le tre sedi principali rappresentavano il 2,5 % dell'impronta di carbonio. Gli spostamenti del personale verso altre destinazioni (prevalentemente in aereo) pesavano per il 6,9 %.
- 22 Il concetto di «equivalente tempo pieno» (cfr. glossario) utilizzato dal Parlamento europeo include non soltanto i deputati ed il personale ma anche i visitatori.

Riquadro 2

Meno emissioni generate dagli spostamenti tra Bruxelles, Lussemburgo e Strasburgo

Tra il 2006 e il 2012 le emissioni di GES generate dagli spostamenti del personale del Parlamento europeo tra Bruxelles, Lussemburgo e Strasburgo sono calate del 34 %. In gran parte, ciò è ascrivibile al fatto che l'uso del trasporto aereo è stato soppiantato in larga misura dal trasporto ferroviario.

Chilometri (milioni)	2006	2012	Differenza percentuale
In auto	10,4	9,3	- 10 %
In treno	3,0	7,1	+ 139 %
In aereo	4,8	0,5	- 90 %
Totale	18,1	16,9	- 7 %

Fonte: Calcoli della Corte dei conti sulla base dei dati forniti dal Parlamento.

Nota: Gli addendi potrebbero non corrispondere ai totali in ragione di arrotondamenti.

Nonostante la loro importanza, le immobilizzazioni, le forniture e i servizi tendono a essere sottovalutati come fonti di emissioni

43

Le forniture (ad esempio derrate alimentari o articoli per ufficio) o i servizi (ad esempio pulizie o ristorazione) provocano emissioni che in pochissimi casi sono state oggetto di valutazione, salvo per quanto concerne la carta. Lo stesso vale per le emissioni generate durante la produzione di beni durevoli (come le apparecchiature informatiche) e la costruzione o la ristrutturazione di immobili. Solo il Parlamento europeo ha calcolato l'incidenza complessiva delle immobilizzazioni, delle forniture e dei servizi sulla propria impronta di carbonio, il cui valore è nell'ordine del 30 % del totale dichiarato per il 2012. Per la Corte di giustizia, la loro incidenza è stata stimata sulla base dei dati relativi al 2010.

Più della metà degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit non aveva fissato alcun obiettivo quantificato di riduzione delle emissioni e solo due avevano fissato obiettivi quantificati per il 2020

44

A giudizio della Corte, fissare obiettivi quantificati di riduzione è importante per consentire di programmare e garantire la sostenibilità della gestione ambientale di un'organizzazione. Comunicare al pubblico tali obiettivi e realizzarli è importante per la credibilità degli sforzi messi in campo per ridurre le emissioni di gas serra.

45

Nel 2013, più della metà degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit non aveva fissato alcun obiettivo quantificato di riduzione delle proprie emissioni di GES. La parte rimanente aveva provveduto a stabilire obiettivi per specifiche attività o fonti di emissioni; nel caso del Parlamento europeo, per entrambe (cfr. **tabella 3**).

Sono stati preferiti gli obiettivi a breve termine...

46

Nella maggioranza dei casi, gli obiettivi di breve termine si basano su un orizzonte temporale compreso fra uno e tre anni. Dall'audit è emerso che la loro utilità è subordinata alla possibilità di intraprendere «azioni a rapido successo», ad esempio la riduzione delle emissioni attraverso il passaggio all'elettricità verde. Il rischio principale è dato dal fatto che l'orizzonte temporale degli obiettivi a breve termine non si addice alle iniziative per cui occorre una maggiore preparazione e che producono riduzioni delle emissioni solo diversi anni dopo la decisione iniziale (soprattutto i progetti edilizi). Dall'audit è inoltre emerso che gli obiettivi a un anno per la voce «consumo energetico negli immobili» rischiano di essere distorti dalle fluttuazioni del clima.

Tabella 3

Obiettivi di riduzione delle emissioni di GES

Legenda:

- Sì
X No

	Obiettivi settoriali	Obiettivo complessivo	Obiettivi assoluti	Obiettivi relativi	Obiettivi di breve	Obiettivo di medio termine (2020)	Obiettivo di lungo termine (2030)
Parlamento europeo	●	●	X	●	X	● ¹	X
Commissione europea	●	X	●	●	●	X	X
Banca centrale europea	X	●	●	X	●	X	X
Comitati (CESE e CdR)	●	X	X	●	●	X	X
Banca europea per gli investimenti	X	●	X	●	X	●	X
Agenzia europea dell'ambiente	●	X	●	●	●	X	X
Consiglio europeo e Consiglio dell'UE	X	X	X	X	X	X	X
Corte di giustizia	X	X	X	X	X	X	X
Corte dei conti europea	X	X	X	X	X	X	X
Servizio europeo per l'azione esterna	X	X	X	X	X	X	X
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno	X	X	X	X	X	X	X
Agenzia europea per la sicurezza aerea	X	X	X	X	X	X	X
Agenzia europea per i medicinali	X	X	X	X	X	X	X

1 In aggiunta, sono stati fissati alcuni obiettivi di riduzione intermedi (al 2016) per energia, carta e rifiuti.

Gli obiettivi **quantificati** fissano l'ammontare delle riduzioni nelle emissioni da conseguire nel tempo. Possono distinguersi quattro tipi di obiettivi quantificati:

- Gli obiettivi **settoriali** si riferiscono a emissioni generate da attività specifiche (ad esempio, emissioni causate dal riscaldamento e raffreddamento degli edifici).
- Un obiettivo **complessivo** si riferisce al totale delle emissioni causate dalle attività di un organo/istituzione.
- Gli obiettivi **assoluti** mirano a ridurre le emissioni causate complessivamente da specifiche attività di un organo/istituzione rispetto al livello delle emissioni in un anno di riferimento.
- Gli obiettivi **relativi** mirano a ridurre le emissioni pro capite o per metro quadrato rispetto ad un anno di riferimento.

47

Gli obiettivi di riduzione sono stati fissati in termini assoluti (riduzione delle emissioni complessive) o relativi (riduzione delle emissioni pro capite o per metro quadrato), oppure come combinazione di entrambi. Fissare obiettivi di riduzione assoluti è maggiormente in linea con la politica dell'Unione europea in tema di clima, la quale punta alla riduzione delle

emissioni complessive. Inoltre, attraverso il perseguimento di obiettivi di riduzione assoluti si ottiene anche un miglioramento delle prestazioni in termini relativi, a meno che non vi sia un calo delle attività dell'organo o dell'istituzione interessata.

... e gli obiettivi per il 2020, ove esistenti, sono relativi

48

Il Parlamento europeo e la Banca europea per gli investimenti hanno provveduto a fissare alcuni obiettivi quantificati per il 2020. In entrambi i casi, essi sono stati dichiarati come obiettivi relativi.

49

L'obiettivo indicato nella dichiarazione ambientale del Parlamento è quello di ridurre del 30 % le emissioni per equivalente a tempo pieno tra il 2006 e il 2020. La **tabella 4** mette a confronto le emissioni del 2006²³ con quelle del 2012, in termini sia assoluti che relativi, per equivalente a tempo pieno²⁴.

- 23 Il 2006 è l'anno a cui risale la prima dichiarazione dell'impronta di carbonio del Parlamento.
- 24 Emissioni nette (le emissioni dell'elettricità verde sono calcolate pari a zero). Il concetto di «equivalente tempo pieno» (cfr. glossario) utilizzato dal Parlamento europeo include non soltanto i deputati ed il personale del Parlamento ma anche i visitatori.
- 25 Emissioni nette (le emissioni dell'elettricità verde sono calcolate pari a zero). Occorre osservare che i dati sulle emissioni forniti dalla BEI non sono confrontabili con quelli del Parlamento, poiché sono stati calcolati a partire da due concetti metodologici differenti.

Tabella 4

Riduzione delle emissioni di GES del Parlamento in termini assoluti e relativi

	2006	2012	Riduzione percentuale
Emissioni totali in tonnellate di CO ₂ e	100 138	91 893	- 8,2 %
Emissioni per equivalente a tempo pieno	9,37	6,89	- 26,4 %

Fonte: Dichiarazione ambientale del PE 2013.

50

Nella relazione sull'impronta di carbonio della BEI per il 2012, il riferimento per il monitoraggio e la rendicontazione dei risultati rispetto all'anno di base (2007) è un obiettivo di riduzione dell'impronta di carbonio pro capite di almeno il 20 % entro il 2020. La **tabella 5** mette a confronto le emissioni del 2007 con quelle del 2012, in termini sia assoluti che relativi (per dipendente)²⁵.

Tabella 5

Riduzione delle emissioni di GES della BEI in termini assoluti e relativi

	2007	2012	Riduzione percentuale
Emissioni totali in tonnellate di CO ₂ e	17 932	16 441	- 8,3 %
Emissioni per dipendente	11,9	7,5	- 37,0 %

Fonte: Relazione 2012 sull'impronta di carbonio della Banca europea per gli investimenti.

Non sono stati fissati obiettivi quantificati a lungo termine oltre il 2020

51

Nessuno degli organi e delle istituzioni dell'UE ha fissato obiettivi quantificati di lungo termine oltre il 2020. La proposta della Commissione del gennaio 2014 relativa a un obiettivo vincolante di riduzione delle emissioni di GES nell'UE per il 2030 (cfr. paragrafo 4) offre agli organi e alle istituzioni dell'UE l'opportunità di elaborare e di applicare un approccio comune di lungo termine.

La compensazione delle emissioni residue è utilizzata in misura limitata e gli organi e le istituzioni dell'UE non dispongono di un approccio comune

52

Quello della compensazione delle emissioni di CO₂²⁶ è un meccanismo attraverso il quale un'organizzazione compensa le proprie emissioni di GES, o una parte di esse, finanziando una riduzione equivalente di emissioni di anidride carbonica ottenuta in un altro punto del globo, ad esempio da centrali eoliche poste a sostituzione di centrali a carbone. L'alta qualità delle compensazioni dovrebbe essere verificata nell'ambito di un programma riconosciuto, onde garantire che le riduzioni delle emissioni siano supplementari (a quelle che si sarebbero comunque prodotte), permanenti, non siano oggetto di doppia contabilizzazione e che sia evitata la rilocalizzazione. Se tutte le emissioni inevitabili risultano compensate, l'attività in questione può considerarsi neutrale dal punto di vista delle emissioni di biossido di carbonio²⁷.

53

Gli organi e le istituzioni dell'UE non sono obbligati a effettuare la compensazione delle emissioni di CO₂. Tuttavia, alcuni di essi hanno iniziato ad avvalersene, anche se spesso ciò avviene in misura limitata. Dall'audit è emerso che i prezzi corrisposti per la compensazione variano tra i 3,45 e i 24,5 euro per tonnellata di CO₂e, e risultano pertanto ampiamente inferiori al costo massimo di 40 euro (a prezzi del 2007) fissato dal Parlamento europeo e dal Consiglio nella direttiva sui veicoli puliti²⁸.

Una minoranza degli organi e delle istituzioni dell'UE utilizza la compensazione su base volontaria

54

La prima organizzazione a utilizzare la compensazione è stata l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA). Nel 2006 è stato introdotto un sistema di compensazione delle emissioni di CO₂ legate ai viaggi di lavoro. L'agenzia di viaggio dell'AEA calcola le emissioni prodotte e le relative compensazioni sono utilizzate per sostenere progetti «Gold Standard»²⁹ di efficienza energetica in Africa. Nel 2012 sono state compensate 745 tonnellate al prezzo di 15,15 euro/tonnellata, per una spesa totale di 11 286 euro. Nel luglio 2013, è stato inoltre deciso di compensare le emissioni da riscaldamento degli esercizi 2010, 2011 e 2012 per un importo di 2 420 euro (al prezzo di 10 euro a tonnellata) tramite una centrale eolica in Turchia.

26 La compensazione delle emissioni di CO₂ non va confusa con il sistema di scambio di emissioni dell'Unione europea (ETS) che è invece un sistema obbligatorio di limitazione e scambio di quote di emissioni di GES per le attività ad alto consumo di energia. Cfr. direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003 che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275 del 25.10.2003, pag. 32).

27 Cfr. definizione fornita dal ministero britannico per l'Energia e i cambiamenti climatici nel documento «A guide to carbon offsetting for the public sector» (Guida alla compensazione delle emissioni di CO₂ per il settore pubblico), versione 2, 2011, pag. 11: «Carbon neutral means that – through a transparent process of calculating emissions, reducing those emissions and offsetting residual emissions – net carbon emissions equal zero» (Si ha la neutralità dal punto di vista delle emissioni di CO₂ quando, attraverso un processo trasparente di calcolo delle emissioni, di riduzione delle stesse e di compensazione di quelle residue, le emissioni nette di CO₂ sono pari a zero).

28 Cfr. allegato (tabella 2) della direttiva 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).

29 Il Gold Standard, avviato nel 2003 da un gruppo di organizzazioni non governative, è uno standard di certificazione volontario ampiamente utilizzato per i progetti di compensazione delle emissioni di CO₂.

55

L'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno ha iniziato ad adottare la compensazione nel 2010 con l'obiettivo di acquisire gradualmente la neutralità nelle emissioni di carbonio, tenendo conto del fatto che l'ambito di rendicontazione per le sue emissioni di CO₂ sarà più ampio negli anni a venire. Per le 2 145 tonnellate di emissioni dichiarate nel 2012, la compensazione utilizzata (sostegno ad un progetto per la diffusione di stufe a legna efficienti in Nigeria) è costata 52 549 euro, ovvero 24,5 euro a tonnellata.

56

Il Parlamento europeo si è avvalso per la prima volta di un programma di compensazione nell'anno 2012. L'Ufficio di presidenza del Parlamento ha deciso di compensare alcune categorie di emissioni (in particolare quelle legate al consumo energetico negli immobili e alle trasferte dei funzionari) che costituiscono il 27 % circa dell'impronta di carbonio dichiarata dall'istituzione per il 2011. Essendo calati i prezzi di mercato dei crediti di compensazione delle emissioni di CO₂, invece del costo inizialmente previsto di 705 000 euro, il Parlamento si è trovato a corrispondere di fatto un importo pari a 89 558 euro³⁰ (3,45 euro/tonnellata) per un progetto di efficienza energetica presso un'acciaieria cinese conforme al «Gold Standard» per la qualità³¹.

57

La Banca centrale europea ha adottato il meccanismo della compensazione per le emissioni prodotte dai viaggi di servizio effettuati in treno. Con un valore pari a 30,9 tonnellate di CO₂e nel 2012, questa voce rappresenta solo una piccola percentuale delle emissioni causate dai viaggi di lavoro. Per la concessione in appalto dei servizi di trasferte di lavoro internazionali, le linee guida della BCE sugli appalti sostenibili³² del dicembre 2012 raccomanda di prescrivere come requisito

per l'offerente selezionato quello di compensare il 100 % delle emissioni di gas a effetto serra prodotte dai viaggi a carattere ufficiale. Le linee guida propongono che i progetti che contribuiscono a garantire le compensazioni soddisfino i criteri di addizionalità e permanenza, che siano evitate la doppia contabilizzazione e la rilocalizzazione, e che le compensazioni siano verificate da un soggetto terzo indipendente. Al momento dell'audit, la raccomandazione non aveva ancora trovato attuazione.

Due organi dell'UE hanno deciso di adottare la compensazione ma ne hanno rimandato o sospeso la messa in atto

58

Nel 2007 il Comitato direttivo della Banca europea per gli investimenti ha approvato il principio della neutralità nelle emissioni di CO₂ e ha deciso che, previa adozione di adeguate misure di riduzione, compenserà le proprie emissioni residue attraverso crediti di carbonio di elevata qualità. Al momento dell'audit, tuttavia, la decisione non aveva ancora trovato attuazione. La BEI ha stabilito, infatti, che la messa in atto del regime sarà avviata nel 2014 con la compensazione dell'impronta di carbonio residua del 2013.

59

Nel 2008, l'Agenzia europea per la sicurezza aerea ha stipulato un contratto quadro per la fornitura di servizi di compensazione delle emissioni di CO₂ generate dai viaggi aerei. Stando all'Agenzia, il contratto è stato sospeso nel 2010 dopo l'annuncio di futuri tagli al bilancio per le trasferte. Nel 2012, l'Agenzia si è avvalsa della compensazione per i viaggi di servizio effettuati in treno.

30 Questa somma è inferiore al 10 % dell'importo disponibile a titolo dell'articolo 239 del bilancio del Parlamento per la spesa relativa alle compensazioni delle emissioni di CO₂ (950 000 euro). L'importo residuo di cui all'articolo 239 non è stato tuttavia utilizzato per acquistare ulteriori crediti di compensazione.

31 Quanto ai paesi di origine dei crediti di compensazione, nelle specifiche tecniche non era stato indicato alcun requisito, nonostante il consulente esterno del Parlamento avesse raccomandato di privilegiare gli Stati membri dell'UE o i paesi meno sviluppati.

32 Cfr. altresì paragrafo 88.

La Commissione non utilizza la compensazione

60

Sul sito Internet della Commissione³³, il commissario per l'Azione per il clima suggerisce ai cittadini dell'Unione europea di prendere in considerazione la compensazione volontaria per le emissioni generate dai voli aerei (cfr. **riquadro 3**).

61

Tuttavia, analogamente alla maggioranza degli organi e delle istituzioni dell'UE, la Commissione non compensa al momento le proprie emissioni, neanche quelle generate dai viaggi in aereo dei commissari e del personale. I responsabili degli organi e delle istituzioni che non sono attualmente impegnati in tale pratica adducono al riguardo una serie di argomentazioni, che possono essere sintetizzate come segue:

- a) la compensazione non è percepita come una misura complementare alla riduzione delle emissioni, bensì piuttosto come un'opzione alternativa, meno credibile rispetto alle iniziative dirette a ridurre

le emissioni proprie. Pertanto, è opportuno investire tutti gli stanziamenti di bilancio disponibili in misure volte a migliorare l'efficienza energetica;

- b) la compensazione è ritenuta prematura fintantoché non siano state esperite tutte le altre vie di eliminazione o riduzione delle emissioni esistenti;
- c) una politica che puntasse al conseguimento della neutralità nelle emissioni di CO₂ con il contributo della compensazione richiederebbe un adeguato quadro giuridico e finanziario comune a tutti gli organi e le istituzioni dell'UE;
- d) la qualità delle compensazioni non è sempre garantita a sufficienza.

A giudizio della Corte, il ricorso a compensazioni di alta qualità quale soluzione integrativa (e non sostitutiva) delle misure di riduzione delle emissioni sarebbe una risposta adeguata alle questioni testé citate.

33 Ways you can fight climate change, gennaio 2014 (http://ec.europa.eu/clima/citizens/tips/mobility_en.htm).

Il commissario europeo per l'Azione per il clima suggerisce di prendere in considerazione la compensazione per i voli aerei che non possono essere evitati

«I voli aerei costituiscono la fonte di emissioni di CO₂ a più rapida crescita a livello mondiale. Se viaggi in aereo, considera la possibilità di «compensare» le tue emissioni di carbonio. Esistono organizzazioni che provvedono a calcolare le tue emissioni e a investire denaro nell'energia da fonti rinnovabili».

Gli organi e le istituzioni dell'UE non sfruttano appieno gli strumenti di gestione ambientale promossi dalla Commissione

L'introduzione del sistema di ecogestione e audit EMAS procede a rilento

62

La Commissione sostiene la promozione del sistema di ecogestione e audit dell'UE in tutti gli Stati membri. Obiettivo dell'EMAS è assicurare il continuo miglioramento delle prestazioni ambientali delle organizzazioni attraverso una valutazione sistematica e periodica di come gestiscono tutti gli aspetti ambientali delle loro attività, non solo quindi le emissioni di GES. Prima di poter aderire presso gli organi competenti negli Stati membri e da quel momento in poi rinnovare regolarmente la propria iscrizione, un'organizzazione deve ottenere il benestare di un verificatore ambientale esterno accreditato che ne convalidi la conformità alle disposizioni del regolamento EMAS³⁴. Secondo la Commissione, l'EMAS è lo strumento di gestione ambientale più credibile e solido del mercato³⁵. Il sistema EMAS è aperto anche alle organizzazioni extra UE.

63

L'adesione all'EMAS è facoltativa e gli aderenti «possono ottenere un valore aggiunto in termini di controllo regolamentare, risparmio sui costi e immagine, purché siano in grado di dimostrare un miglioramento delle loro prestazioni ambientali»³⁶. Il regolamento EMAS consente agli aderenti di registrare anche solo una parte di un'organizzazione.

L'adesione all'EMAS è aperta alle pubbliche amministrazioni dal 2001, e a giugno 2014 risultavano registrati sette degli organi e istituzioni dell'UE oggetto dell'audit.

64

Il primo regolamento EMAS, adottato nel 1993, era circoscritto alle società dei settori industriali. Con la prima revisione del regolamento (EMAS II), avvenuta nel 2001, il sistema è stato aperto a tutti i settori economici, compresi i servizi pubblici e privati, e le istituzioni dell'UE sono state invitate a «cercare di adottare i principi sanciti» nel regolamento³⁷. La seconda revisione (EMAS III), adottata nel 2009, ha reso il sistema più interessante per le piccole organizzazioni, comprese le pubbliche amministrazioni con meno di 250 dipendenti.

34 Nel gennaio 2014, più di 4 500 organizzazioni e circa 7 800 siti risultavano iscritti all'EMAS.

35 Cfr. scheda informativa *EMAS and ISO 14001: complementarities and differences* (http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheet/EMASiso14001_high.pdf).

36 Cfr. considerando 8 del regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS), che abroga il regolamento (CE) n. 761/2001 e le decisioni della Commissione 2001/681/CE e 2006/193/CE (GU L 342 del 22.12.2009, pag. 1).

37 Cfr. considerando 21 del regolamento (CE) n. 761/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2001, sull'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) (GU L 114 del 24.4.2001, pag. 1).

65

A giugno 2014, sette degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit risultavano iscritti all'EMAS, e altri cinque erano in procinto di aderire. La **tabella 6** fornisce un quadro della situazione.

66

Tre degli organi e istituzioni dell'UE certificati EMAS si sono avvalsi della facoltà di registrare solo una parte dei propri siti o edifici. Queste limitazioni di estensione sono, nella maggior parte dei casi, temporanee e riguardano edifici che non risultano ancora conformi ai requisiti EMAS o che sono destinati nei prossimi anni a non essere più utilizzati.

Tabella 6

Adesione al sistema di ecogestione e audit dell'UE

Organo/istituzione	Adesione all'EMAS (già avvenuta o prevista)	Superficie immobiliare coperta nel 2013
Agenzia europea dell'ambiente	Dal 2005	100 %
Commissione europea	Dal 2005	Bruxelles 85 %
		Lussemburgo 31 %
		Petten (JRC) 100 %
		Altri siti JRC 0 %
		Ufficio delle pubblicazioni (Lussemburgo) 0 %
		Grange 0 %
		Agenzie esecutive 0 %
		Rappresentanze negli Stati membri 0 %
		Superficie totale coperta 57 %
Parlamento europeo	Dal 2007	Tre sedi principali 85 % Uffici negli Stati membri 0 %
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno	Dal 2008	77 % (un immobile affittato non coperto)
Banca centrale europea	Dal 2010	100 % (esclusi gli spazi di un centro dati esterno)
Comitato economico e sociale europeo	Dal 2011	100 % dei cinque immobili occupati in via esclusiva 0 % dell'immobile condiviso con la Commissione
Comitato delle regioni dell'Unione europea		
Consiglio europeo	In preparazione, iscrizione prevista per il 2015	N.D.
Consiglio dell'Unione europea		
Agenzia europea per i medicinali	In preparazione, iscrizione prevista per il 2015	N.D.
Corte di giustizia dell'Unione europea	In preparazione, iscrizione prevista per il 2016	N.D.
Corte dei conti europea	In preparazione, iscrizione prevista per il 2016	N.D.
Banca europea per gli investimenti	Preparazione a un sistema di gestione ambientale Nessuna decisione di adottare l'EMAS (l'alternativa presa in considerazione è l'ISO 14001)	N.D.
Agenzia europea per la sicurezza aerea	Preparativi EMAS non contemplati da alcuna decisione	N.D.
Servizio europeo per l'azione esterna	Preparativi EMAS non contemplati da alcuna decisione	N.D.

Per quanto concerne la Commissione, l'ambito di applicazione del sistema EMAS è attualmente molto limitato

67

Nel caso della Commissione, l'ambito di applicazione del sistema EMAS è molto più limitato rispetto a quanto avviene per altri organi e istituzioni. Ciò si spiega in parte con le dimensioni dell'istituzione, se si considerano in particolare le numerose sedi presenti in diversi Stati membri e l'elevato numero di immobili da tenere in conto. Tuttavia, i ritardi sono attribuibili anche alla lentezza del processo decisionale e a un basso livello di priorità in termini di risorse umane disponibili.

68

Nel 2005 è stato ultimato con successo un progetto pilota EMAS per alcune unità ubicate in otto edifici di Bruxelles, ma da allora si è dovuto attendere fino al settembre 2009 perché la Commissione decidesse di estendere l'ambito della registrazione EMAS a tutte le attività e a tutti gli immobili di Bruxelles e Lussemburgo. Non sono stati fissati termini ultimi per il conseguimento di questo obiettivo.

69

Nel 2010, i sistemi di gestione dei cinque siti del Centro comune di ricerca (JRC) sono stati certificati ISO 14001. Tuttavia, non è stata colta l'occasione di ottenere contestualmente l'adesione all'EMAS³⁸.

70

Nel novembre 2013 la Commissione si è impegnata ad applicare a tempo debito il sistema EMAS a tutte le proprie attività e sedi all'interno dell'Unione europea³⁹. Nella relativa decisione è espressamente indicata l'intenzione di estendere la registrazione EMAS alle attività e agli impianti del Centro comune di ricerca e all'Ufficio alimentare e veterinario di Grange, mentre non si fa alcuna menzione delle Agenzie esecutive e delle rappresentanze della Commissione negli Stati membri (oltre 35 immobili, con una superficie totale di circa 38 000 metri quadrati). L'adozione del sistema presso le rappresentanze offrirebbe l'opportunità di promuovere attivamente l'EMAS negli Stati membri e di dimostrarne l'utilità anche per le piccole organizzazioni⁴⁰.

71

Analoghe considerazioni valgono per le delegazioni dell'UE (presenti in oltre 140 paesi, con una superficie totale di circa 250 000 metri quadrati) che sono attualmente gestite dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE). Il SEAE non si è ancora impegnato ad adottare il sistema EMAS.

- 38 L'EMAS comprende tutti i requisiti ISO 14001 e va oltre. Entrambi i sistemi possono essere convalidati e certificati in un unico passo. Si possono quindi adottare entrambi simultaneamente a costi aggiuntivi nulli o comunque limitati.
- 39 Decisione C(2013) 7708 final del 18 novembre 2013 sull'applicazione da parte dei servizi della Commissione del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS).
- 40 La Commissione ha pubblicato un «EMAS toolkit for small organisations» (pacchetto di strumenti EMAS per le piccole organizzazioni) e promuove una metodologia standardizzata denominata «EMAS Easy» (EMAS semplificato).

L'EMAS comporta dei costi ma genera miglioramenti ambientali ed economie finanziarie

72

Dall'audit è emerso che i costi di applicazione dell'EMAS sono compresi tra 50 000 euro e un milione di euro all'anno, in funzione della dimensione dell'organo o istituzione dell'UE e del livello di ambizione perseguito in termini di rendimento del sistema. La stima include le spese per il personale e le spese inerenti ai servizi di verifica e di audit interno, ma non comprende gli investimenti indotti dall'EMAS.

73

In generale, l'introduzione dell'EMAS innescava miglioramenti prestazionali che iniziano a manifestarsi durante la fase propedeutica alla prima registrazione. Ad esempio, per il 2012 sia la Banca centrale europea (aderente all'EMAS dal 2010) sia i Comitati (aderenti dal 2011) hanno dichiarato una riduzione pro capite del consumo di elettricità del 20 % circa rispetto al 2008, evidenziando in entrambi i casi un abbassamento costante a partire dal 2009.

74

Questi risparmi energetici hanno un impatto positivo non solo a livello ambientale ma anche sul piano finanziario. In linea generale, gli organi e le istituzioni dell'UE che hanno introdotto l'EMAS non effettuano un monitoraggio specifico delle economie finanziarie realizzate grazie a questo sistema. Pur tuttavia, l'EMAS produce benefici immediati sotto questo profilo, laddove le riduzioni del consumo di energia e di altre risorse sono ottenute senza investimenti preliminari, segnatamente attraverso una migliore gestione degli edifici (ad esempio, regolando i periodi riscaldamento e la temperatura media) o una modifica del comportamento del personale (ad esempio, spegnendo i dispositivi elettronici prima di lasciare l'ufficio).

75

Quando i miglioramenti prestazionali sono subordinati a una serie di investimenti, le economie finanziarie sono meno immediate. A titolo di esempio, l'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno ha provveduto a valutare l'incidenza finanziaria degli investimenti promossi dall'EMAS nel periodo 2010-2012 e volti ad aumentare l'efficienza energetica dei propri immobili (pannelli solari, ristrutturazione interna, impianto di raffreddamento). Secondo l'Ufficio, essa aumenta a circa 2,5 milioni di euro, e il periodo di redditività dell'investimento desumibile dalle previsioni di risparmio sui costi energetici è di circa sette anni.

76

La Commissione ha calcolato un risparmio lordo di circa sette milioni di euro che è stato ottenuto nel 2012 grazie alle misure EMAS volte a ridurre il consumo energetico e idrico nei suoi edifici di Bruxelles⁴¹. Nel 2012, il consumo energetico totale degli edifici di Bruxelles⁴² si era ridotto del 15 % circa rispetto al 2005.

Secondo le norme vigenti, gli appalti verdi non costituiscono un obbligo ma un'opzione e solo un'esigua minoranza se n'è avvalsa in maniera sistematica

77

Nella comunicazione «Appalti pubblici per un ambiente migliore»⁴³ la Commissione definisce gli acquisti verdi della pubblica amministrazione «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».

41 Nella metodologia applicata, è stato adottato come anno di base il 2005. Sulla base dell'indicatore di consumo energetico del 2005 [kWh/m²] e delle superfici effettive del 2012, è stato calcolato un «consumo virtuale» per il 2012 (senza attuazione delle misure EMAS di risparmio energetico e idrico). In seguito, il «consumo virtuale» 2012 è stato confrontato con il consumo 2012 reale. Il costo di questo «consumo virtuale», ai prezzi del 2012, è stato quindi confrontato con i costi effettivi/reali del 2012 per ottenere il valore del risparmio ottenuto.

42 I dati si riferiscono agli immobili occupati dalla Commissione e inclusi nel portafoglio immobiliare di ciascun anno considerato. Le agenzie esecutive non sono state incluse nell'ambito di calcolo.

43 COM(2008) 400 definitivo del 16 luglio 2008.

78

Le vigenti norme sugli appalti pubblici degli organi e istituzioni dell'UE, con una eccezione⁴⁴, non prescrivono alcun obbligo di procurare beni, servizi e opere con un impatto ambientale ridotto. Gli appalti pubblici verdi sono considerati un'opzione, non obbligatoria.

79

Il regolamento finanziario dell'UE non fa riferimento all'uso degli appalti pubblici verdi⁴⁵. Le modalità di applicazione del regolamento finanziario⁴⁶ consentono di integrare negli appalti pubblici considerazioni di tipo ambientale e definiscono le regole da seguire in caso tali considerazioni siano integrate nelle specifiche tecniche o come criterio di selezione o aggiudicazione oppure nelle clausole relative all'esecuzione dell'appalto. Le disposizioni stabilite nelle modalità di applicazione sono allineate alla precedente direttiva UE sugli appalti pubblici⁴⁷.

80

Tuttavia, le modalità di applicazione non hanno recepito le disposizioni della direttiva sulla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporto su strada⁴⁸ che obbligano le pubbliche amministrazioni a tenere conto dell'impatto ambientale e dell'impatto energetico sull'intero arco di vita. Lo stesso vale per la direttiva sull'etichettatura energetica⁴⁹, che imponeva alle amministrazioni aggiudicatrici di cercare di acquistare soltanto i prodotti che soddisfano i criteri di conseguimento dei livelli massimi di prestazione e di appartenenza alla migliore classe di efficienza energetica⁵⁰. Infine, nelle modalità di applicazione del regolamento finanziario non si è ancora tenuto conto delle pertinenti disposizioni della direttiva sull'efficienza energetica⁵¹.

Di conseguenza, gli obblighi giuridici relativi agli appalti verdi cui sono attualmente soggetti tutti gli organi e le istituzioni dell'UE sono meno stringenti di quelli cui sono soggette le autorità degli Stati membri.

La Commissione promuove il ricorso agli appalti verdi su base volontaria

81

Il Vademecum per gli appalti pubblici⁵² pubblicato dalla direzione generale del Bilancio della Commissione e la sua circolare sull'integrazione delle considerazioni ambientali negli appalti pubblici aggiudicati dalle istituzioni dell'UE⁵³ rimandano il lettore alle raccomandazioni sugli acquisti verdi volontari delle pubbliche amministrazioni⁵⁴ e al toolkit sugli appalti pubblici verdi pubblicato dalla direzione generale dell'Ambiente della Commissione (in seguito «DG Ambiente»).

44 L'unico settore che prevede attualmente l'obbligatorietà dell'appalto verde per le istituzioni dell'UE è quello delle apparecchiature per ufficio ad alto rendimento energetico nell'ambito del programma Energy Star. Cfr. articolo 6 del 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 (GU L 39 del 13.2.2008, pag. 1).

45 Più in generale, il regolamento finanziario non fa riferimento neanche ai concetti di «ambiente», «sviluppo sostenibile» o «sostenibilità».

46 Regolamento delegato (UE) n. 1268/2012 della Commissione, del 29 ottobre 2012, recante le modalità di applicazione del regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (GU L 362 del 31.12.2012, pag. 1).

47 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 (GU L 134 del 30.4.2004, pag. 114).

48 Direttiva 2009/33/CE.

49 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).

50 Cfr. articolo 9 della direttiva 2010/30/UE.

51 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).

52 Versione di aprile 2013.

82

Il toolkit sugli appalti pubblici verdi propone una serie di requisiti ecologici da includere nelle specifiche tecniche, nei criteri di selezione e/o di aggiudicazione e nelle clausole di esecuzione contenute nella documentazione di gara. Quando la Corte dei conti ha iniziato l'audit, i criteri promossi dal toolkit erano applicabili a 19 gruppi di prodotti/servizi⁵³. Per ciascun gruppo di prodotti/servizi sono proposte due tipologie di criteri. Secondo la DG Ambiente:

- a) i criteri di base sono utilizzabili da qualsiasi amministrazione aggiudicatrice e riguardano gli impatti principali sull'ambiente; sono stati elaborati per poter essere impiegati con uno sforzo minimo in termini di verifiche aggiuntive o con aumenti di costo ridotti per consentire la facile applicazione degli appalti pubblici verdi;
- b) i criteri completi sono rivolti a quei soggetti che desiderano acquistare i migliori prodotti disponibili sul mercato; possono richiedere uno sforzo supplementare in termini di verifiche aggiuntive e/o comportare un aumento dei costi rispetto ad altri prodotti con le stesse funzioni.

Quasi tutti gli organi e le istituzioni hanno fatto ricorso agli appalti verdi, ma solo alcuni in maniera sistematica

83

Dall'audit è emerso che l'Agenzia europea dell'ambiente e la Banca centrale europea⁵⁶ hanno di fatto reso obbligatorio il ricorso agli appalti pubblici verdi in tutti i casi pertinenti tramite l'applicazione di apposite istruzioni interne e la realizzazione di un monitoraggio sistematico. Nel caso del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale europeo, gli appalti pubblici verdi obbligatori sono stati effettivi solo per i bandi di gara dei servizi comuni. Il Servizio europeo per l'azione esterna ha comunicato alla Corte di non avere ancora utilizzato gli appalti pubblici verdi. Tutti gli altri hanno fatto ricorso agli appalti pubblici verdi, ma non in maniera sistematica.

84

L'audit ha valutato la documentazione di gara di 160 procedure di appalto avviate dagli organi e dalle istituzioni dell'UE e rilevanti ai fini degli appalti verdi, con l'obiettivo di verificare se nei documenti relativi ai bandi di gara fossero stati inclusi i criteri degli appalti pubblici verdi o altri criteri ecologici. La maggior parte delle procedure oggetto di audit sono state avviate e/o ultimate nel 2012. La **tabella 7** offre una sintesi dei risultati; maggiori dettagli sull'approccio adottato nell'audit sono forniti nell'**allegato**.

53 Maggio 2007, aggiornata nel gennaio 2013

54 Commissione europea, *Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi*, 2ª edizione, 2011. Si tratta di un «documento indicativo dei servizi della Commissione», che «non può essere considerato in alcun modo vincolante per questa istituzione».

55 1. Carta per copia e carta grafica; 2. Prodotti e servizi di pulizia; 3. Apparecchiature informatiche per ufficio; 4. Edilizia; 5. Trasporti; 6. Mobilio; 7. Elettricità; 8. Servizi alimentari e di ristorazione; 9. Prodotti tessili; 10. Prodotti e servizi di giardinaggio; 11. Finestre, porte a vetro e lucernari; 12. Isolamento termico; 13. Coperture dure per pavimenti; 14. Pannelli per pareti; 15. Produzione combinata di calore e di elettricità (PCCE); 16. Costruzione di strade e segnaletica stradale; 17. Illuminazione stradale e luci semaforiche; 18. Telefoni cellulari; 19. Illuminazione degli ambienti interni.

56 Nel caso della BCE era ancora prematuro verificare il pieno rispetto delle istruzioni, mentre risultava evidente che erano stati compiuti dei progressi.

Impiego di criteri ecologici nella documentazione di gara

Categoria	Numero	Percentuale del totale
Verde per natura	8	5 %
Molto verde	21	13 %
Verde	32	20 %
Poco verde	57	36 %
Non verde	42	26 %
Numero totale delle procedure esaminate	160	100 %

85

Oltre la metà delle procedure è stata valutata «non verde» o «poco verde» per uno dei seguenti motivi:

- a) assenza di qualsiasi criterio ambientale nella documentazione di gara o mera indicazione dell'obbligo per l'offerente di rispettare la normativa ambientale applicabile (non verde);
- b) non utilizzo (non verde) o limitato utilizzo (poco verde) dei criteri di base raccomandati nel toolkit sugli appalti pubblici verdi;
- c) criteri ambientali di aggiudicazione con bassa ponderazione relativa, incapaci di incidere sull'esito della procedura se non abbinati ai requisiti ambientali contenuti nelle specifiche tecniche o nei criteri di selezione (poco verde).

I criteri degli appalti pubblici verdi proposti dalla Commissione non abbracciano tutti i settori di appalto pertinenti e i criteri di base sono talvolta poco ambiziosi

86

Dal 2008 a oggi la Commissione ha pubblicato 22 serie di criteri per gli appalti pubblici verdi. Ciononostante, alcuni importanti ambiti oggetto di appalto risultano ancora scoperti. Nel programma di lavoro⁵⁷ sugli appalti pubblici verdi della DG Ambiente per il 2014 non sono inclusi toolkit di orientamento per i seguenti settori: centri dati⁵⁸, manutenzione e riparazione di edifici e viaggi di lavoro (ad esempio hotel ecologici, trasporto aereo, leasing di autovetture). I criteri esistenti per la carta da copia e la carta grafica non includono parametri per i servizi di stampa.

57 I programmi di lavoro sono pubblicati sul sito web della DG Ambiente all'indirizzo: http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_criteria_wp.htm.

58 Questo settore è tuttavia trattato nel codice di condotta europeo per l'efficienza energetica nei centri dati (cfr. paragrafo 101).

87

Dall'audit è emerso che, in alcuni casi, i criteri di base per gli appalti pubblici verdi erano poco ambiziosi, molto facili da soddisfare, o che non andavano oltre quanto già prescritto dalla normativa applicabile⁵⁹. D'altro canto, alcuni ordinatori hanno spiegato che vi è una certa reticenza a impiegare i criteri completi, per timore del rischio di limitare il numero dei potenziali offerenti, giacché non tutti potrebbero essere in grado di soddisfarli.

88

La Banca centrale europea, attingendo in larga misura alle raccomandazioni della Commissione sugli appalti pubblici verdi, ha elaborato linee guida interne in materia di appalti sostenibili. Le linee guida della BCE non offrono la possibilità di scegliere tra criteri di base e criteri più ambiziosi, ma propongono un unico complesso di parametri per ciascuna categoria di beni o servizi da acquistare. I criteri della BCE sono in genere più rigorosi dei criteri di base del toolkit sugli appalti pubblici verdi, senza raggiungere del tutto il livello dei criteri completi. Nel caso delle apparecchiature informatiche, tuttavia, i parametri della BCE superano i criteri completi del toolkit. Inoltre, le linee guida abbracciano alcuni settori per i quali non esiste alcun criterio nel toolkit, ad esempio le forniture/materiali da ufficio e i viaggi internazionali.

Non si tiene conto in modo completo dei costi del ciclo di vita

89

I costi del ciclo di vita sono inclusi in modo parziale nei criteri attualmente definiti dal toolkit sugli appalti pubblici verdi. Sul tema, tuttavia, la nuova direttiva in tema di appalti pubblici del febbraio 2014⁶⁰ fissa requisiti piuttosto severi. Essa prevede, infatti, che debbano essere compresi, nella misura in cui sono pertinenti, tutti i seguenti costi, o parti di essi, legati al ciclo di vita di un prodotto, di un servizio o di un lavoro:

- a) costi sostenuti dall'amministrazione aggiudicatrice o da altri utenti, quali: costi relativi all'acquisizione; costi connessi all'utilizzo, quali consumo di energia e altre risorse; costi di manutenzione; costi relativi al fine vita, come i costi di raccolta e di riciclaggio;
- b) costi imputati a esternalità ambientali legate ai prodotti, servizi o lavori nel corso del ciclo di vita, a condizione che il loro valore monetario possa essere determinato e verificato; tali costi possono includere i costi delle emissioni di gas a effetto serra e di altre sostanze inquinanti nonché altri costi legati all'attenuazione dei cambiamenti climatici.

Il toolkit sugli appalti pubblici verdi non comprende allo stato attuale l'elenco completo dei costi del ciclo di vita citati.

59 Cfr. criteri di base relativi ai caricabatterie per telefoni cellulari (alimentatori esterni) in termini di rendimento medio in modo attivo, che si limitano semplicemente a riproporre le specifiche di cui al regolamento (CE) n. 278/2009 della Commissione del 6 aprile 2009 recante misure di esecuzione della direttiva 2005/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le specifiche di progettazione ecocompatibile relative al consumo di energia elettrica a vuoto e al rendimento medio in modo attivo per gli alimentatori esterni (GU L 93 del 7.4.2009, pag. 3).

60 Cfr. articolo 68 (Costi del ciclo di vita) della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU L 94 del 28.3.2014, pag. 65).

Per gli edifici di nuova costruzione e i grandi progetti di ristrutturazione il ricorso ai criteri degli edifici ecocompatibili (GreenBuilding) relativi alle prestazioni energetiche non è una pratica sistematica

Migliorare le prestazioni energetiche degli edifici costituirà una grande sfida nei prossimi anni

90

Gli edifici sono responsabili del 40 % circa del consumo energetico totale nell'Unione. Il miglioramento delle prestazioni energetiche degli edifici costituisce pertanto uno strumento importante di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra. Che si tratti di un nuovo edificio o di una ristrutturazione consistente, è soprattutto dal processo di progettazione che dipendono le prestazioni energetiche future dell'immobile. Nell'ottica di ridurre le emissioni, dunque, è importante che gli organi e le istituzioni dell'UE stabiliscano obiettivi quantificati ambiziosi per i propri edifici.

91

Per soddisfare i più alti standard in materia di prestazioni energetiche, gli organi e le istituzioni dell'UE dovrebbero puntare a disporre di edifici che soddisfino i criteri completi per l'edilizia indicati nel toolkit sugli appalti pubblici verdi. Questi criteri facoltativi raccomandano due opzioni:

- a) le prestazioni energetiche di un edificio devono soddisfare i criteri relativi allo standard della casa passiva o della casa a basso consumo di energia;

- b) in alternativa, devono essere disponibili a livello locale (nella stessa area occupata dall'edificio) delle risorse di energia rinnovabile (come pannelli solari, caldaie a biomassa, turbine eoliche ecc.) e il fabbisogno energetico massimo complessivo deve essere ampiamente inferiore al valore massimo consentito dalla pertinente normativa nazionale.

92

I meno rigorosi criteri di base del toolkit sugli appalti pubblici verdi raccomandano di definire degli standard di consumo energetico complessivo ampiamente inferiori al valore massimo indicato nella normativa applicabile. Tale è l'approccio adottato per il «programma GreenBuilding» avviato dal Centro comune di ricerca della Commissione nel 2005, un programma facoltativo rivolto ai proprietari di edifici non residenziali che mira a realizzare misure efficienti per migliorare l'efficienza energetica degli edifici⁶¹. Un «partner GreenBuilding» deve garantire:

- a) negli edifici di nuova costruzione, una riduzione del 25 % del consumo energetico primario totale rispetto a quanto previsto dalla norma edilizia vigente, a condizione che ciò sia economicamente sostenibile;
- b) negli edifici esistenti, una riduzione di almeno il 25 % del consumo energetico primario totale a seguito della ristrutturazione, a condizione che ciò sia economicamente sostenibile.

⁶¹ Numero di edifici iscritti al programma: 936 (situazione al 24 febbraio 2014).

La politica immobiliare delle istituzioni dell'UE a Bruxelles non è stata ambiziosa sotto il profilo delle prestazioni energetiche

93

Al momento dell'audit, nessuna delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit aveva aderito all'impostazione promossa dal toolkit sugli appalti pubblici verdi e dal programma GreenBuilding per i progetti edilizi a Bruxelles.

94

L'Ufficio per le infrastrutture e la logistica a Bruxelles (OIB) della Commissione ha utilizzato il manuale delle specifiche standard applicabili agli edifici del dicembre 2011 come documento di riferimento per definire le caratteristiche e le prestazioni tecniche richieste per gli edifici destinati a ospitare i servizi della Commissione⁶². Secondo quanto previsto dal manuale, era sufficiente che gli edifici rispettassero le prescrizioni minime in materia di consumo energetico primario fissate dalle norme a livello regionale.

95

La Commissione prevede di sostituire o ristrutturare il 50 % delle sue superfici totali a Bruxelles entro il 2025. L'OIB non aveva ancora provveduto a valutare l'impatto delle disposizioni della direttiva 2010/31/UE sul rendimento energetico nell'edilizia (rifusione) su questo progetto immobiliare. La direttiva dispone che, dopo il 2018, gli edifici di nuova costruzione occupati da enti pubblici e di proprietà di questi ultimi siano edifici a energia quasi zero e che tutti gli altri edifici di nuova costruzione conseguano tale standard entro la fine del 2020.

96

L'ultima volta che il Parlamento europeo ha sondato il mercato immobiliare locale di Bruxelles nel 2010, il criterio di selezione per le prestazioni ambientali prevedeva che fossero comunicate informazioni circa le prestazioni dei progetti proposti, ma non fissava alcun requisito minimo per tali prestazioni. Per il progetto «Trebel» selezionato, il promotore si è impegnato a che il consumo energetico primario del nuovo edificio rispettasse il livello massimo consentito dalla normativa applicabile a Bruxelles.

97

Nei prossimi anni, il Parlamento dovrà ristrutturare i suoi edifici principali di Bruxelles. Il primo stabile interessato sarà l'edificio Paul Henri Spaak. L'amministrazione del Parlamento ha proposto quattro opzioni, la più ambiziosa delle quali prevede un edificio a energia quasi zero. Nel settembre 2012, il gruppo di lavoro Edifici, trasporti e Parlamento verde ha scelto la seconda migliore opzione in termini di prestazioni ambientali. Al momento dell'audit era attesa una decisione dell'Ufficio di presidenza del Parlamento.

⁶² Il manuale si applica agli edifici di nuova costruzione e agli edifici che sono stati oggetto di importanti ristrutturazioni.

98

Il Consiglio ritiene che il programma GreenBuilding non sia applicabile al proprio edificio Europa attualmente in fase di costruzione. Le principali strutture destinate a essere integrate nel progetto sono state edificate tra il 1922 e il 1927 e sono classificate come monumenti nazionali. Secondo il Consiglio, questo costituisce un importante vincolo tecnico che avrà ripercussioni notevoli sul rendimento energetico dell'immobile. Risultavano ancora in sospeso le decisioni sulla ristrutturazione dell'edificio Justus Lipsius. Il Consiglio prevedeva di avviare le pratiche per il rinnovo dell'autorizzazione ambientale dello stabile nel 2015.

Per altre sedi sono stati avviati nuovi progetti immobiliari che sono ambiziosi sotto il profilo delle prestazioni energetiche

99

Dall'audit è emerso che la maggior parte dei progetti immobiliari relativi ad altre sedi degli organi e delle istituzioni dell'UE sono ambiziosi sotto il profilo dei requisiti di rendimento energetico e risultano pertanto in linea con l'impostazione promossa dal toolkit sugli appalti pubblici verdi e dal programma GreenBuilding. Tuttavia, la Banca centrale europea, è l'unico ente a essersi ufficialmente iscritto al programma GreenBuilding con la nuova sede ubicata nell'area del Grossmarkthalle a Francoforte.

100

Alcuni dirigenti sostengono che sia preferibile e/o sufficiente utilizzare la metodologia BREEAM (BRE⁶³ *Environmental Assessment Method*) o sistemi di valutazione commerciale analoghi, come il DGNB⁶⁴. Tuttavia, il programma GreenBuilding pone maggiore attenzione all'efficienza energetica dei progetti immobiliari di quanto non facciano questi altri metodi e può essere applicato come strumento parallelo.

Nessuno degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit aveva sottoscritto il Codice di condotta europeo (facoltativo) per l'efficienza energetica nei centri dati

101

I centri dati sono un importante fattore di incremento della domanda energetica degli edifici amministrativi. Dal 2008, la Commissione promuove il Codice di condotta europeo per l'efficienza energetica nei centri dati. Questo codice di condotta volontario è stato elaborato per far fronte all'aumento del consumo energetico nei centri dati⁶⁵ e all'esigenza di ridurre gli effetti correlati dal punto di vista ambientale, economico e della sicurezza dell'approvvigionamento energetico. L'obiettivo è di informare gli operatori e i titolari di centri dati, incentivandoli a ridurre il consumo energetico in modo efficiente. È possibile aderire al Codice in veste di partecipanti e/o di sostenitori. All'epoca dell'audit, nessuno degli organi e delle istituzioni dell'UE lo aveva sottoscritto.

63 Il *Building Research Establishment* (BRE) è un ex istituto del governo britannico (oggi organizzazione privata) che svolge attività di ricerca, consulenza e collaudo per i settori dell'edilizia e dell'ambiente edificato.

64 *Deutsches Gütesiegel Nachhaltiges Bauen*, DGNB GmbH.

65 Ai fini del Codice di condotta, il termine «centri dati» comprende tutti gli edifici, le strutture e i locali che ospitano i server delle imprese, le relative apparecchiature di comunicazione, le apparecchiature di raffreddamento e le apparecchiature elettriche e che forniscono servizi relativi all'elaborazione dei dati (dagli impianti critici di grandi dimensioni ai piccoli locali server ubicati in stabili adibiti a uffici).

102

Affinché la politica dell'Unione europea in materia di clima sia credibile, è importante che gli organi e le istituzioni dell'UE fungano da modello. Questi ultimi devono essere all'avanguardia nella progettazione e nella messa in atto di politiche volte a ridurre l'impronta di carbonio delle amministrazioni pubbliche.

103

Gli organi e le istituzioni dell'UE non dispongono di un approccio comune per affrontare questa sfida. Hanno perso l'occasione di definire e attuare una politica comune finalizzata a contribuire all'obiettivo 2020 dell'Unione di ridurre le emissioni di GES del 20 % rispetto ai livelli del 1990.

104

Da parte della Commissione non sono state proposte norme specifiche e vincolanti per l'integrazione del principio di sviluppo sostenibile nelle attività amministrative degli organi e delle istituzioni dell'UE, come previsto dall'articolo 11 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

105

Gli sforzi compiuti per attenuare le emissioni hanno prodotto risultati tangibili. Dopo il 2005, gli organi e le istituzioni dell'UE sono riusciti ad invertire la tendenza delle emissioni in aumento per i propri edifici. Tuttavia, l'assenza di norme vincolanti si è rivelata un importante fattore di rallentamento, omissione o carenza degli interventi.

106

Il prossimo obiettivo di riduzione delle emissioni di GES entro il 2030 rappresenta per gli organi e per le istituzioni dell'UE una nuova opportunità per progettare e mettere in atto una politica comune.

Raccomandazione Una politica comune di riduzione delle emissioni di gas serra

1. La Commissione dovrebbe proporre una politica comune volta a ridurre l'impronta di carbonio delle attività amministrative degli organi e delle istituzioni dell'UE. Tale politica dovrebbe:
 - a) includere un obiettivo quantificato di riduzione complessiva delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030, accompagnato preferibilmente da obiettivi intermedi quinquennali;
 - b) essere in linea con l'approccio adottato dall'UE nei negoziati internazionali sul clima; pertanto l'obiettivo dovrebbe essere fissato come obiettivo di riduzione in termini assoluti.

107

I 15 organi e istituzioni dell'UE oggetto dell'audit non dispongono di un approccio comune per monitorare le proprie emissioni di GES. Sei di essi non hanno dichiarato le emissioni prodotte e quelli che hanno provveduto a farlo non ne hanno calcolato o comunicato l'ammontare totale. Di conseguenza, non è noto quale sia l'impronta di carbonio complessiva degli organi e delle istituzioni dell'UE e la disomogeneità delle informazioni disponibili rischia di minare la credibilità delle attività di rendicontazione e mitigazione.

108

Vi è prova che l'insieme degli organi e delle istituzioni dell'UE abbia ridotto nel tempo le proprie emissioni di GES, ma soltanto per quanto riguarda il consumo energetico negli immobili. I dati disponibili sulle emissioni generate dalla mobilità non permettono di individuare una tendenza chiara. Le emissioni a monte occasionate dalla produzione dei beni acquisiti, dai servizi acquistati e dalla costruzione di immobili sono spesso ignorate.

109

Le riduzioni conseguite sinora sono in larga parte attribuibili all'acquisto di elettricità da fonti rinnovabili, le cui emissioni sono in genere conteggiate pari a zero ai fini del calcolo dell'impronta di carbonio.

Raccomandazione **Armonizzazione del calcolo** **e della dichiarazione delle** **emissioni**

2. Gli organi e le istituzioni dell'UE dovrebbero introdurre un approccio armonizzato per il calcolo e la dichiarazione delle proprie emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra. Le dichiarazioni dovrebbero:

- a) includere tutte le emissioni indirette pertinenti, tenendo conto dell'elaborazione della metodologia della Commissione relativa all'impronta ambientale delle organizzazioni;
- b) consentire la misurazione dei progressi realizzati verso il conseguimento degli obiettivi quantificati di riduzione nei diversi organi e istituzioni dell'UE.

110

Il ricorso alla compensazione volontaria delle emissioni residue è stato piuttosto limitato e gli organi e le istituzioni dell'UE non dispongono di un approccio comune in materia.

Raccomandazione **Un approccio comune alla** **compensazione volontaria**

3. Gli organi e le istituzioni dell'UE dovrebbero elaborare un approccio comune, tramite l'EMAS, alla compensazione su base volontaria delle proprie emissioni residue di gas a effetto serra.
4. Laddove si effettuino compensazioni, queste ultime dovrebbero essere di elevata qualità, nonché previamente verificate nell'ambito di programmi riconosciuti.
5. Laddove si effettuino compensazioni, queste ultime dovrebbero essere mirate a progetti che contribuiscano non solo alla riduzione delle emissioni bensì anche allo sviluppo sostenibile, con benefici per le popolazioni locali interessate dai progetti.

111

Gli organi e le istituzioni dell'UE non sfruttano appieno gli strumenti di gestione ambientale promossi dalla Commissione. Ciò rischia di minare la loro credibilità e quella degli strumenti.

Conclusioni e raccomandazioni

112

L'introduzione del sistema europeo di ecogestione e audit è proceduta a rilento. La registrazione EMAS è aperta alle pubbliche amministrazioni dal 2001 e, a giugno 2014, risultavano registrati sette dei 15 organi e istituzioni dell'UE oggetto dell'audit. L'ambito di applicazione dell'EMAS in seno alla Commissione è molto limitato.

113

Ai sensi delle vigenti norme finanziarie dell'UE, gli appalti verdi non sono considerati un obbligo bensì un'opzione, e solo un'esigua minoranza degli organi e delle istituzioni dell'UE si è avvalsa in maniera sistematica degli appalti pubblici verdi. La Corte ha esaminato 160 procedure in materia, riscontrando in più della metà di esse la totale assenza di criteri ambientali o l'inclusione di criteri blandi che non avrebbero verosimilmente potuto incidere in alcun modo sull'esito della procedura. Per gli edifici di nuova costruzione e i progetti di ristrutturazione importanti, il ricorso agli standard volontari di rendimento energetico «Green Building» messi a punto dalla Commissione non costituisce una pratica sistematica.

114

Al momento dell'audit, nessuno degli organi e delle istituzioni dell'UE aveva sottoscritto il Codice di condotta europeo (facoltativo) per l'efficienza energetica nei centri dati.

Raccomandazione Piena attuazione dell'EMAS e degli appalti pubblici verdi

6. Tutti gli organi e le istituzioni dell'UE dovrebbero aderire al sistema europeo di ecogestione e audit (EMAS) e attuarlo riducendo progressivamente le eventuali limitazioni di estensione. Dovrebbero inoltre considerare la sottoscrizione del Codice di condotta europeo per l'efficienza energetica nei centri dati.
7. Ove possibile, gli organi e le istituzioni dell'UE dovrebbero ricorrere agli appalti verdi. Le norme finanziarie e/o le norme sugli appalti applicabili agli organi e alle istituzioni dell'UE dovrebbero fornire gli strumenti per contribuire alla protezione dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile, assicurando al contempo l'ottenimento del miglior rapporto qualità / prezzo per gli appalti.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Milan Martin CVIKL, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 24 giugno 2014.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Approccio di audit adottato per valutare gli appalti pubblici verdi

Gli auditor della Corte hanno valutato 160 procedure di appalto il cui valore superava la soglia dei 60 000 euro, rilevanti ai fini degli acquisti verdi, con l'obiettivo di verificare se nella documentazione relativa ai bandi di gara fossero stati inclusi dei criteri ambientali. Le offerte pervenute o le decisioni di aggiudicazione adottate in relazione a tali procedure non sono state oggetto di valutazione.

Criteri per la valutazione della documentazione di gara

Gli acquisti verdi della pubblica amministrazione (*Green public procurement* o appalti pubblici verdi) sono definiti dalla Commissione «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»¹.

La Commissione ha fornito orientamenti sugli appalti pubblici verdi² e ha messo a punto un toolkit per la predisposizione dei bandi di gara che, all'epoca dell'audit, abbracciava 19 gruppi di prodotti/servizi³. Per ciascun gruppo sono proposte due tipologie di criteri: criteri «di base» e criteri più ambiziosi denominati criteri «completi». Secondo la DG Ambiente:

- a) i **criteri di base** sono utilizzabili da qualsiasi amministrazione aggiudicatrice e riguardano gli impatti principali sull'ambiente; sono stati elaborati per poter essere impiegati con uno sforzo minimo in termini di verifiche aggiuntive o con aumenti di costo ridotti per consentire la facile applicazione degli appalti pubblici verdi;
- b) i **criteri completi** sono rivolti a quei soggetti che desiderano acquistare i migliori prodotti ecologici disponibili sul mercato; possono richiedere uno sforzo supplementare in termini di verifiche aggiuntive e/o comportare un aumento dei costi rispetto ad altri prodotti con le stesse funzioni.

Confronto illustrativo tra criteri di base e criteri completi per la categoria carta da copia e carta grafica	
Acquisto di carta da ufficio riciclata prodotta con fibre provenienti al 100 % da carta recuperata	
Criteri di base	Criteri completi
La carta deve essere prodotta con fibre provenienti al 100 % da carta recuperata. Le fibre da carta recuperata comprendono fibre riciclate post-consumo e fibre riciclate pre-consumo provenienti da cartiere, note anche con il nome di carta di scarto. Le fibre riciclate post-consumo possono provenire da consumatori, uffici, tipografie, rilegatori o affini.	La carta deve essere prodotta con fibre provenienti al 100 % da carta recuperata, con almeno il 65 % di fibre riciclate post-consumo. Le fibre da carta recuperata comprendono fibre riciclate post-consumo e fibre riciclate pre-consumo provenienti da cartiere, note anche con il nome di carta di scarto. Le fibre riciclate post-consumo possono provenire da consumatori, uffici, tipografie, rilegatori o affini.
La carta deve almeno essere certificata come bianchita senza uso di cloro elementare (ECF). È accettata anche la carta totalmente esente da cloro (TCF).	Devono essere soddisfatti i criteri ecologici del marchio UE di qualità ecologica (Ecolabel UE) o di altri marchi di qualità ecologica nazionali di tipo I direttamente riferiti alla produzione cartaria (e non alle pratiche di gestione dello stabilimento). La documentazione completa sui criteri è reperibile qui: • Marchio di qualità ecologica dell'UE (Ecolabel UE): http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/product/pg_copyingpaper_en.htm

Fonte: Copying & graphic paper — Green Public procurement (GPP) Product Sheet, European Commission GPP Training Toolkit — Module 3: Purchasing recommendations, Bruxelles, 2008. (http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/paper_GPP_product_sheet.pdf).

- 1 COM(2008) 400 definitivo, pag. 4.
- 2 Commissione europea, «Acquistare verde! Manuale sugli appalti pubblici verdi», 2ª edizione 2011.
- 3 1. Carta per copia e carta grafica; 2. Prodotti e servizi di pulizia; 3. Apparecchiature informatiche per ufficio; 4. Edilizia; 5. Trasporti; 6. Mobilio; 7. Elettricità; 8. Servizi alimentari e di ristorazione; 9. Prodotti tessili; 10. Prodotti e servizi di giardinaggio; 11. Finestre, porte a vetro e lucernari; 12. Isolamento termico; 13. Coperture dure per pavimenti; 14. Pannelli per pareti; 15. Produzione combinata di calore e di elettricità (PCCE); 16. Costruzione di strade e segnaletica stradale; 17. Illuminazione stradale e luci semaforiche; 18. Telefoni cellulari; 19. Illuminazione degli ambienti interni.

Laddove possibile, sono stati valutati i documenti di gara mettendoli a confronto con le raccomandazioni contenute nel toolkit. Per i settori non coperti dai criteri definiti nel toolkit, l'équipe di audit ha applicato per analogia i criteri stabiliti per altri gruppi di prodotti/servizi. Ad esempio: non esistevano nel toolkit criteri per le fotocopiatrici, ma è stato possibile applicare per analogia alcuni dei criteri definiti nel toolkit per le apparecchiature informatiche; non esistevano criteri per la locazione o l'affitto di un immobile, ma è stato possibile utilizzare alcuni dei criteri contenuti nella scheda prodotti del toolkit relativa all'edilizia.

Cinque categorie per classificare le procedure

Per classificare le procedure esaminate sono state utilizzate le seguenti cinque categorie:

Non verde

La documentazione di gara non contiene riferimenti a considerazioni di tipo ambientale o comprende solo clausole che non incidono sull'approccio di acquisto. Ad esempio: inclusione di una copia della politica ambientale generale dell'istituzione o di un riferimento a essa, o imposizione del vincolo di conformità alla legislazione ambientale applicabile.

Poco verde

- a) *Se incluso nel toolkit*: solo parzialmente conforme ai criteri di base. Nei casi in cui l'aspetto ecologico della procedura risiede principalmente nei criteri di aggiudicazione, la ponderazione dei criteri ambientali come percentuale della ponderazione complessiva (relativa al prezzo e alla qualità) è inferiore al 10 %.
- b) *Se non incluso nel toolkit*: la documentazione di gara comprende sì alcune clausole ambientali, ma queste riguardano solo una o più caratteristiche secondarie dell'appalto proposto. Nei casi in cui l'aspetto ecologico della procedura risiede principalmente nei criteri di aggiudicazione, la ponderazione dei criteri ambientali come percentuale della ponderazione complessiva (relativa al prezzo e alla qualità) è inferiore al 10 %.

Verde

- a) *Se incluso nel toolkit*: pienamente o ampiamente conforme ai criteri di base e/o parzialmente conforme ai criteri completi. Nei casi in cui l'aspetto ecologico della procedura risiede principalmente nei criteri di aggiudicazione, la ponderazione dei criteri ambientali come percentuale della ponderazione complessiva è pari o superiore al 10 %.
- b) *Se non incluso nel toolkit*: la documentazione di gara comprende clausole ambientali di rilievo che riguardano la funzione primaria dei beni, dei servizi o delle opere da acquistare. Nei casi in cui l'aspetto ecologico risiede principalmente nei criteri di aggiudicazione, la ponderazione dei criteri ambientali come percentuale della ponderazione complessiva è pari o superiore al 10 %.

Molto verde

- a) *Se incluso nel toolkit*: pienamente o ampiamente conforme ai criteri completi. Inclusione di criteri di selezione ambientali, severi requisiti ambientali nelle specifiche tecniche e/o forte enfasi sugli aspetti ambientali nei criteri di aggiudicazione (ponderazione pari o superiore al 25 %).
- b) *Se non incluso nel toolkit*: la documentazione di gara attinge in larga misura alle migliori pratiche ambientali. Inclusione di criteri di selezione ambientali, severi requisiti ambientali nelle specifiche tecniche e/o forte enfasi sugli aspetti ambientali nei criteri di aggiudicazione (ponderazione pari o superiore al 25 %).

Verde per natura

In questa categoria, la funzione primaria dei beni, dei servizi e delle opere da acquistare è ecologica, come ad esempio nel caso della costruzione di un giardino pensile o dell'acquisto di servizi di consulenza per migliorare le prestazioni ambientali.

Il campione selezionato

In totale, sono state esaminate 160 procedure di appalto indette da tutti gli organi e le istituzioni dell'UE oggetto dell'audit, ad eccezione del Servizio europeo per l'azione esterna⁴.

Il campione comprende procedure avviate e/o ultimate nel periodo compreso tra gennaio 2012 e febbraio 2013. Sono state incluse anche alcune procedure avviate prima o dopo tali date al fine di ottenere un quadro più completo, in particolare per quanto concerne gli organi e le istituzioni dell'UE che presentano un esiguo numero di procedure di appalto.

4 Il SEAE ha comunicato alla Corte che non applica ancora le procedure sugli appalti pubblici verdi promosse dalla Commissione.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea

Il Segretariato generale del Consiglio (SGC), consapevole della crescente portata delle tematiche ambientali, è impegnato da numerosi anni nel miglioramento della prestazione ambientale delle sue attività. Nel riconoscere il contributo positivo che può dare allo sviluppo sostenibile della società, il SGC mira ad integrare i principi di una buona gestione ambientale nel suo funzionamento quotidiano. Il SGC mette in atto un programma di gestione ambientale per consentire l'attuazione del sistema comunitario di ecogestione e audit (EMAS) quale definito nel regolamento (CE) n. 1221/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Infine, il SGC rileva che gli obiettivi del suo programma di gestione ambientale sono conformi alle raccomandazioni formulate dalla Corte.

Commissione europea

Sintesi

L'Unione europea guida la politica proattiva in materia di clima e la sua attuazione a livello internazionale. Dal punto di vista della Commissione, l'EMAS è lo strumento politico delle istituzioni e degli organi dell'UE adatto a ridurre l'impronta di carbonio. Inoltre, esistono molti esempi di politiche, attuate in relazione all'obiettivo del 2020 di ridurre le emissioni del 20 %, che si applicano anche alle amministrazioni pubbliche, comprese le istituzioni dell'UE e il relativo personale. Questo principio continuerà a valere anche per quanto riguarda i nuovi obiettivi del 2030 (compreso l'obiettivo proposto di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40 %).

La Commissione prevede una politica ambientale per le sue stesse attività che dà la priorità alla prevenzione dell'inquinamento, all'efficienza nell'impiego delle risorse naturali, alla riduzione delle emissioni di CO₂, alla minore produzione di rifiuti, alla promozione del riciclaggio, all'inclusione dei criteri ambientali nei bandi di gara, al rispetto della normativa ambientale, al comportamento più sostenibile del personale e dei soggetti interessati ecc.

Rientra dunque nella strategia della Commissione ridurre l'effettivo impatto ambientale delle sue attività giornaliere e amministrative attraverso il sistema di gestione ambientale EMAS.

La Commissione, attraverso l'EMAS, intende conseguire effettive riduzioni dell'impatto, piuttosto che mitigare le emissioni di CO₂ (in particolare con la compensazione).

Considerate le dimensioni e l'organizzazione della Commissione, il sistema EMAS è stato attuato inizialmente solo in pochi edifici a Bruxelles e la sua portata è stata gradualmente estesa. Nel 2013 la registrazione EMAS copriva l'89 % del personale e il 57 % della superficie utile in tutte le sedi.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Nell'attuale situazione di bilancio, la Commissione estende progressivamente il suo sistema utilizzando le risorse disponibili. La Commissione funge da esempio, incoraggiando altre istituzioni e organi ad attuare l'EMAS presiedendo il GIME (Groupe inter-institutionnel de management environnemental).

II

La Commissione amplia continuamente la portata dell'EMAS e delle sue relazioni sulle emissioni. L'enorme aumento della portata dell'EMAS indica chiaramente l'impegno profuso dalla Commissione per ridurre i suoi impatti ambientali. L'obiettivo della Commissione è ancora quello di raggiungere la completa rendicontazione quando l'EMAS sarà attuato completamente.

IV

La Commissione ha conseguito dal 2005 a Bruxelles una notevole riduzione del consumo di energia per metro quadrato senza presupporre che le emissioni generate dall'elettricità da fonti rinnovabili siano pari a zero (- 46,2 % tra il 2005 e il 2012 negli edifici EMAS).

V

Dal punto di vista della Commissione, l'attuazione dell'EMAS e la sua continua estensione sono proseguite bene tenendo conto dei requisiti posti dalla normativa e dei limiti di bilancio. Inoltre, l'estensione dell'EMAS deve essere considerata importante in relazione alle sue dimensioni, alla distribuzione geografica e al tipo di organizzazione.

L'introduzione dei criteri ambientali negli appalti pubblici è uno degli obiettivi della politica della Commissione in materia ambientale.

VI

La Commissione intende continuare a estendere l'impiego dell'EMAS, che costituisce una politica comune per la riduzione dell'impronta di carbonio delle operazioni amministrative delle istituzioni e degli organi dell'UE.

VII

La Commissione accetta parzialmente questa raccomandazione. Dal punto di vista della Commissione, l'EMAS è lo strumento politico delle istituzioni e degli organi dell'UE adatto a ridurre l'impronta di carbonio. La Commissione, di conseguenza, terrà conto di questa raccomandazione mediante l'ulteriore estensione dell'EMAS.

Tuttavia, l'inclusione di un obiettivo quantificato complessivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra per il 2030 non tiene conto di considerazioni più ampie, come l'efficienza in termini di costi e le specificità delle istituzioni e degli organi dell'UE.

Inoltre, la Commissione continuerà a sviluppare politiche appropriate per ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo efficiente dal punto di vista dei costi e, per quanto possibile, in maniera olistica, anche relativamente al 2030, in base a scrupolose valutazioni dell'impatto che forniranno una completa valutazione dei costi e dei benefici, ove opportuno.

Laddove risulta meno onerosa, la riduzione delle emissioni rappresenta un aspetto chiave della politica attuale; questo è il motivo per cui gli obiettivi di riduzione vincolanti tendono a essere stabiliti solo su base europea e di Stati membri piuttosto che a livello di organizzazioni. Ciò consente di mantenere la flessibilità necessaria per conseguire gli obiettivi nel miglior modo possibile.

Sebbene la normativa dell'UE non imponga alle amministrazioni pubbliche obiettivi specifici di riduzione delle emissioni, a questo livello sono possibili anche altri interventi, compresa la continua estensione dell'EMAS, che costituisce una politica comune per la riduzione dell'impronta di carbonio delle operazioni amministrative delle istituzioni e degli organi dell'UE.

VII a)

La Commissione accetta la raccomandazione fatto salvo lo sviluppo positivo della metodologia relativa all'impronta ambientale delle organizzazioni in relazione alle amministrazioni pubbliche. Inoltre, la Commissione ritiene che, tramite l'attuazione dell'EMAS, sia stato stabilito un modo appropriato di individuare, misurare e riferire sugli impatti ambientali diretti e indiretti più significativi, comprese le proprie emissioni di GES.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

VII b)

La Commissione accetta questa raccomandazione pur sottolineando l'approccio volontario e l'autonomia di ogni istituzione e organo dell'UE di decidere l'adequazione di tale possibile compensazione.

Inoltre, la Commissione continuerà a cercare di conseguire riduzioni effettive delle emissioni tramite le politiche esistenti, incluso l'EMAS.

Un approccio comune di questo tipo dovrà tenere conto:

- i) della necessità di evitare di scoraggiare ulteriori sforzi volti a conseguire riduzioni effettive delle emissioni,
- ii) dei meccanismi esistenti, compreso lo scambio di emissioni,
- iii) della disponibilità di regimi di comunicazione dei dati e di regimi di compensazione di livello sufficientemente elevato. Richiederà inoltre una valutazione degli effetti sulle risorse dell'UE e sull'uso dei fondi pubblici.

VII c)

La Commissione accetta questa raccomandazione e sostiene completamente la promozione del sistema EMAS. I limiti riguardanti la portata fanno parte del sistema stesso, per consentire a ciascuna organizzazione di affrontare gli aspetti ambientali più significativi.

La Commissione prenderà in considerazione la sottoscrizione del Codice di condotta europeo per l'efficienza energetica nei centri dati dopo averne ulteriormente valutato la compatibilità con le prospettive finanziarie, in particolare con gli stanziamenti amministrativi.

L'attuale revisione del regolamento finanziario e delle modalità di applicazione stabilisce il quadro normativo necessario per incoraggiare ulteriormente gli appalti pubblici verdi, compreso il calcolo dei costi del ciclo di vita, in linea con la direttiva 2014/24/UE.

La Commissione svilupperà ulteriormente i documenti orientativi per gli appalti verdi e li promuoverà presso il gruppo GIME.

Introduzione

01

Secondo la definizione classica, lo sviluppo sostenibile è lo sviluppo che soddisfa le esigenze attuali senza compromettere quelle delle generazioni future. Esso comprende pertanto il concetto di «limiti» per assicurare che l'ambiente possa soddisfare le esigenze attuali e quelle future.

04

L'Unione europea guida la politica proattiva in materia di clima e la sua attuazione a livello internazionale. Esistono molti esempi di politiche attuate in relazione all'obiettivo 2020 di ridurre le emissioni del 20 % che si applicano anche alle amministrazioni pubbliche, comprese le istituzioni dell'UE e il loro personale. Questo principio continuerà a valere anche per quanto riguarda i nuovi obiettivi del 2030 (compreso l'obiettivo proposto di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40 %).

06

La Commissione intende mantenere il suo approccio proattivo rispetto alla politica in materia di clima e alla sua attuazione e continuerà a sviluppare politiche adeguate per ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo efficiente dal punto di vista dei costi e, per quanto possibile, in maniera olistica. Sebbene la legislazione dell'UE non imponga alle amministrazioni pubbliche obiettivi specifici di riduzione delle emissioni, a questo livello sono possibili altri interventi, compresa la continua estensione dell'EMAS. L'enorme aumento della portata dell'EMAS indica chiaramente l'impegno profuso dalla Commissione per ridurre il suo impatto ambientale.

07

La Commissione continuerà a cercare di conseguire riduzioni effettive delle emissioni tramite le politiche esistenti, incluso l'EMAS, considerando altresì ulteriori opzioni come la compensazione.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Tale considerazione dovrà tenere conto anche:

- i) della necessità di evitare di scoraggiare ulteriori sforzi volti a conseguire riduzioni effettive delle emissioni,
- ii) dei meccanismi esistenti, compreso lo scambio di emissioni,
- iii) della disponibilità di regimi di comunicazione dei dati e di regimi di compensazione di livello sufficientemente elevato. Richiederà inoltre una valutazione degli effetti sulle risorse dell'UE e sull'uso dei fondi pubblici.

Osservazioni

12

Le informazioni affidabili e complete sull'impronta di carbonio non sono una condizione preliminare all'elaborazione e alla messa in atto di strategie di mitigazione efficaci. In seno alla Commissione, esistono misure di mitigazione con chiare riduzioni dell'impatto ambientale.

16

La Commissione ritiene che l'uso della metodologia comune (OEF) per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita delle organizzazioni ai sensi della sua raccomandazione del 9 aprile 2013 dovrebbe essere incoraggiato, anche da parte delle organizzazioni registrate all'EMAS. Dopo aver esaminato i risultati della fase pilota, quando la metodologia OEF rivista sarà disponibile, la Commissione valuterà la possibilità di lanciare una fase pilota interna per sviluppare norme settoriali specifiche per il calcolo e la rendicontazione dell'impronta ambientale della Commissione o di amministrazioni pubbliche simili.

18

Per quanto riguarda il riferimento alle istituzioni e agli organi dell'UE che non hanno comunicato tutti gli elementi delle loro emissioni di GES, il regolamento EMAS indica che le organizzazioni devono riferire sulle emissioni ove appropriato e significativo. Alle organizzazioni è permesso comunicare parzialmente le loro emissioni dirette e indirette a seconda, tra le altre cose, della portata della loro registrazione all'EMAS. Se le organizzazioni non riferiscono affatto su uno degli

indicatori chiave dell'EMAS, deve essere fornita una spiegazione.

21

L'aumento della portata delle attività coperte è già contemplato dal piano d'azione dell'EMAS del 2014 e consentirà una rendicontazione più completa per quanto riguarda i risultati del 2013 e quelli successivi.

29

Come raccomandato dalla Commissione, la metodologia OEF è attualmente soggetta a un'ampia sperimentazione che durerà fino alla fine del 2016. Gli obiettivi della fase pilota includono la definizione di alcuni requisiti tecnici che saranno la chiave per un'ampia attuazione della metodologia in un'amministrazione organizzata come la Commissione. Inoltre, i risultati della fase pilota porteranno probabilmente a una revisione/a un miglioramento della metodologia OEF. Durante l'esercizio, la Commissione ha dato priorità allo sviluppo delle norme settoriali OEF (OEF SR) per quei settori che rappresentano la percentuale più alta dell'impatto ambientale. Il settore dell'amministrazione pubblica non è fra questi. Dopo aver esaminato i risultati della fase pilota, quando la metodologia OEF rivista sarà disponibile, la Commissione valuterà la possibilità di lanciare una fase pilota interna per sviluppare norme settoriali specifiche per il calcolo e la rendicontazione dell'impronta ambientale della Commissione o di amministrazioni pubbliche simili.

31

Le emissioni utilizzate nel 1990 non sono conosciute per la maggior parte delle organizzazioni. La valutazione della loro performance attuale rispetto alle reali emissioni del 1990 viene solitamente svolta tramite stime.

35

La Commissione ritiene che la rendicontazione nulla delle emissioni sulla base dell'uso dell'energia verde potrebbe nascondere la diminuzione effettiva (o l'aumento) del consumo di energia.

37

Acquistando elettricità verde, le istituzioni incoraggiano i produttori di energia a scegliere impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

39 c)

La maggior parte dei visitatori e dei partecipanti esterni può comunicare le proprie emissioni derivanti dai viaggi tramite la propria organizzazione, fatto che può portare a una doppia contabilizzazione.

44

Sebbene la legislazione dell'UE non imponga alle amministrazioni pubbliche obiettivi specifici di riduzione delle emissioni, a questo livello sono possibili altri interventi, compresa la continua espansione dell'EMAS.

Laddove risulta meno onerosa, la riduzione delle emissioni rappresenta un aspetto chiave della politica attuale; questo è il motivo per cui gli obiettivi di riduzione vincolanti tendono a essere stabiliti solo a livello europeo e di Stati membri piuttosto che a livello di organizzazioni. Ciò consente di mantenere la flessibilità necessaria per conseguire gli obiettivi nel miglior modo possibile.

46

In seno al comitato direttivo EMAS di gennaio 2014, la Commissione ha deciso di stabilire obiettivi a lungo termine oltre agli obiettivi annuali già esistenti. Questa decisione è stata presa per fornire un migliore orientamento ai suoi servizi al momento di stabilire gli obiettivi e le azioni annuali.

47

Dal momento che il personale della Commissione è in diminuzione (- 5 % nell'ambito delle prospettive finanziarie attuali) e che la portata dell'EMAS è in continua evoluzione, essa continuerà a rendicontare in termini assoluti e relativi.

51

La Commissione continuerà a sviluppare politiche appropriate per ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo efficiente dal punto di vista dei costi e, per quanto possibile, in maniera olistica, anche relativamente al 2030, in base a scrupolose valutazioni dell'impatto che forniranno una completa valutazione dei costi e dei benefici, ove opportuno.

Laddove risulta meno onerosa, la riduzione delle emissioni rappresenta un aspetto chiave della politica attuale; questo è il motivo per cui gli obiettivi di riduzione vincolanti tendono a essere stabiliti solo a livello

europeo e di Stati membri piuttosto che a livello di organizzazioni. Ciò consente di mantenere la flessibilità necessaria per conseguire gli obiettivi nel miglior modo possibile.

Sebbene la legislazione dell'UE non imponga alle amministrazioni pubbliche obiettivi specifici di riduzione delle emissioni, a questo livello sono possibili altri interventi, compresa la continua estensione dell'EMAS.

52

Esiste un'ampia gamma di possibili crediti di compensazione di qualità molto variabile.

Esistono norme che governano l'utilizzo della compensazione per la conformità nell'ambito della legislazione UE in materia di clima che, per motivi di coerenza, dovrebbero trovare riscontro in ogni utilizzo della compensazione da parte delle istituzioni dell'UE. Tali norme si riferiscono sia alla quantità relativa alla propria azione sia al tipo considerato di qualità sufficiente. È fondamentale, ad esempio, assicurare che le azioni utilizzate per la compensazione siano supplementari, soggette a monitoraggio, rendicontazione e verifica approfonditi per minimizzare le opportunità di frode e che ad esse si applichino le norme di contabilizzazione che preven- gono la possibilità di una doppia contabilizzazione.

La Commissione continuerà a dare la priorità al conseguimento di riduzioni effettive delle emissioni tramite le politiche esistenti, incluso l'EMAS, considerando altresì ulteriori opzioni tra cui la compensazione.

Tale considerazione dovrà tenere conto anche:

- i) della necessità di evitare di scoraggiare ulteriori sforzi volti a conseguire riduzioni effettive delle emissioni,
- ii) dei meccanismi esistenti, compreso lo scambio di emissioni, e
- iii) della disponibilità di regimi di comunicazione dei dati e di regimi di compensazione di livello sufficientemente elevato. Richiederà inoltre una valutazione degli effetti sulle risorse dell'UE e sull'uso dei fondi pubblici.

61 — Ultimo trattino

la Commissione continuerà a cercare di conseguire riduzioni effettive delle emissioni tramite le politiche

esistenti, incluso l'EMAS, tenendo conto anche della raccomandazione di sviluppare un approccio comune alla compensazione per le istituzioni dell'UE.

È importante tenere presente che dal 2012 le emissioni di CO₂ provenienti da tutti i voli all'interno e tra i paesi dello Spazio economico europeo (SEE) sono coperte dal sistema UE di scambio delle quote di emissione (applicato alla Croazia dal 1° gennaio 2014).

Ciò significa che gli operatori aerei devono acquisire e restituire quote per coprire tutte queste emissioni. I voli all'interno del SEE sono dunque soggetti al prezzo del carbonio nell'ambito del sistema EU ETS, e ciò può essere considerato equivalente alla compensazione.

Vedi commento al punto 52.

65

La Commissione intende sottolineare che la **tabella 6** non rispecchia i metri quadrati effettivi coperti, ma solo la percentuale delle superfici immobiliari utili.

67

Non bisogna sottovalutare gli sforzi profusi per soddisfare i requisiti dell'EMAS. La Commissione, che è sicuramente l'istituzione più grande, ha una politica molto chiara di estensione progressiva dell'EMAS a tutte le sue sedi e a tutte le sue attività nell'ambito del bilancio disponibile [si veda la decisione C(2013) 7708].

68

L'estensione dell'EMAS a Bruxelles e Lussemburgo è iniziata subito dopo la decisione del 2009 con la registrazione di tutte le attività nel 2010 per Bruxelles e nel 2012 per Lussemburgo. La registrazione completa degli edifici sarà svolta nel 2015 a Bruxelles e successivamente nelle altre sedi.

69

La decisione di certificare ISO 14001 i cinque istituti del Centro comune di ricerca è stata adottata prima che la Commissione decidesse di estendere l'EMAS nel 2009. La registrazione EMAS per questi istituti è attualmente in corso.

70

La Commissione ha deciso che l'estensione dell'EMAS deve essere monitorata ad alto livello da parte del comitato direttivo dell'EMAS. L'estensione viene svolta progressivamente partendo dalle sedi più importanti. In termini di superficie, le rappresentanze della Commissione negli Stati membri costituiscono circa il 2 % del totale degli edifici della Commissione; alcune di esse sono gestite da altre istituzioni.

76

Occorre sottolineare che, tra il 2005 e il 2012, la diminuzione del 15 % del consumo energetico negli edifici di Bruxelles è stata raggiunta nel momento in cui il personale della Commissione è aumentato del 25 % in relazione all'allargamento.

79

Il regolamento finanziario e le sue modalità di applicazione presentano gli stessi principi contenuti nelle direttive. In questo modo le norme dell'UE sono coerenti con quelle applicate dagli Stati membri.

Il nuovo regolamento finanziario (RF) e le relative modalità di applicazione (RAP) in fase di approvazione dovrebbero incoraggiare ulteriormente l'utilizzo delle considerazioni ambientali, compreso il calcolo dei costi del ciclo di vita come modalità di aggiudicazione in linea con la direttiva 2014/24/UE.

80

Il regolamento finanziario e le modalità di applicazione costituiscono un regolamento orizzontale il cui scopo non è stilare un elenco di obblighi settoriali per politica, ma fornire norme generali per l'esecuzione del bilancio.

Il regolamento finanziario e le modalità di applicazione attualmente in fase di approvazione dovrebbero prevedere l'utilizzo di metodi adottati a livello dell'UE da parte delle istituzioni dell'UE al momento di calcolare i costi del ciclo di vita, ove disponibili. Questa possibilità dovrebbe essere utilizzata dai servizi pertinenti nell'ambito della politica dell'EMAS.

81

La Commissione ritiene appropriato utilizzare il Vademecum e gli orientamenti specifici per promuovere il ricorso agli appalti pubblici verdi su base volontaria assicurando allo stesso tempo la diffusione delle buone

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

pratiche che servono anche da riferimento per gli Stati membri.

84

In generale, nella maggior parte dei casi, è utilizzato un tipo di appalti pubblici verdi (*Green Public Procurement* o GPP), sebbene molte procedure non siano completamente verdi. Solo un quarto circa dei contratti non includeva criteri verdi. Con questo risultato, le istituzioni si trovano in condizioni migliori rispetto alla media delle autorità pubbliche in Europa. Secondo uno studio¹ basato su un'indagine su scala UE, in media il 54 % delle autorità pubbliche ha incluso un criterio verde nel suo ultimo acquisto nel periodo 2009-2010 per 10 gruppi di prodotti prioritari (costruzioni, elettricità, prodotti e servizi di pulizia, prodotti tessili, servizi alimentari e di ristorazione, mobili, attrezzature informatiche per ufficio, carta, prodotti e strumenti per il giardinaggio, trasporti).

85

Nella comunicazione della Commissione «Appalti pubblici per un ambiente migliore» (cfr. nota 43), la Commissione ha proposto che, entro il 2010, il 50 % di tutte le gare di appalto sia verde, ovvero rispetti i criteri comuni «di base» dei GPP. La percentuale verrà espressa in numero e valore dei contratti verdi rispetto al numero e al valore totali dei contratti conclusi nei settori per i quali sono stati individuati criteri «di base» dei GPP. Questo obiettivo è stato poi avallato dal Consiglio².

Dal momento che la Corte ha incluso anche i gruppi di prodotti per i quali non esistono criteri UE in materia di GPP, le metodologie per valutare il raggiungimento dell'obiettivo in materia di GPP non sono completamente compatibili.

86

Insieme agli Stati membri rappresentati nel gruppo consultivo GPP, nel 2012-2013 la DG Ambiente ha condotto un esercizio di assegnazione delle priorità riguardanti i GPP per individuare la necessità di definire criteri in materia. I centri dati sono stati considerati prioritari e presto si deciderà se saranno definiti criteri che li riguardano. Si prevede che la manutenzione degli edifici sia inclusa nei prossimi criteri di costruzione degli uffici. Non è stata assegnata una priorità specifica ai viaggi di lavoro.

87

L'aggiornamento dei criteri è un processo ad alta intensità di risorse. La Commissione si sta sforzando di colmare le lacune esistenti e di rivedere i gruppi di prodotti nel quadro delle risorse esistenti. I criteri riguardanti i telefoni cellulari sono stati rimossi dal sito Internet perché, appunto, non erano più ambiziosi e, inoltre, non sono stati considerati prioritari dal gruppo consultivo GPP.

89

L'uso di un approccio basato sui costi dell'intero ciclo di vita (LCC) non è necessariamente giustificato per tutti i gruppi di prodotti. Ad esempio, se l'amministrazione aggiudicatrice volesse comprare della carta ecologica, sarebbe sufficiente specificare che la carta dovrebbe essere «riciclata» o «derivante da fonti sostenibili», perché con questo gruppo di prodotti il committente non avrebbe costi di manutenzione o operativi.

La Commissione sta preparando il recepimento della direttiva pertinente nel regolamento finanziario, ma non rende obbligatorio l'uso dell'LCC.

89 — Ultimo trattino

la Commissione sta attualmente cercando di fornire documenti orientativi per l'LCC.

90

La Commissione ha fissato obiettivi relativamente alle prestazioni energetiche degli edifici e raggiunge risultati positivi nell'ambito del regime EMAS. A Bruxelles, ad esempio, dove la direttiva sull'efficienza energetica 2012/27/UE determina un risparmio energetico annuale dello 0,13 %, la Commissione ha inserito nel suo piano l'1 % del risparmio energetico annuale, una cifra otto volte maggiore.

1 *The Uptake of Green Public Procurement in the EU27*, Centre of European Policy Studies, <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>

2 Conclusioni del Consiglio del 22 settembre 2008, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2013067%202008%20INIT>

93

Sebbene questo programma sia ancora in corso, la priorità dell'OIB, dell'OIL e del CCR ha rispettato le norme nazionali o regionali applicabili. Ciò non preclude la possibilità che alcuni dei progetti edilizi più recenti della Commissione, e in particolare quelli avviati nella sede del Centro comune di ricerca di Ispra, si conformino ai requisiti del programma di bioedilizia («GreenBuilding»). L'OIB aderirà al programma in futuro se ci sarà un valore aggiunto.

94

Il manuale delle specifiche standard applicabili agli edifici (MIT) intende raggiungere l'efficienza passiva nel settore edilizio e stabilisce i seguenti requisiti minimi per i progetti:

- direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia;
- requisiti normativi minimi regionali.

Il MIT richiede inoltre che siano svolti audit e/o studi in materia di energia per valutare l'attuazione di soluzioni sull'efficienza energetica e l'introduzione dell'energia rinnovabile.

95

La Commissione esprime il ruolo esemplare degli enti pubblici tramite il suo impegno ad applicare i requisiti della direttiva sull'efficienza energetica 2012/27/UE (articoli 4 e 5) e l'OIB (Bruxelles) ha valutato l'impatto tecnico della direttiva sui suoi edifici.

In ogni caso (per i nuovi edifici o per le ristrutturazioni), le ambizioni per i progetti futuri e l'impatto finanziario correlato dovrebbero rispettare lo stanziamento di bilancio annuo disponibile nell'ambito del QFP 2014-2020.

100

La Commissione non limita il suo approccio all'efficienza energetica di un edificio e ritiene che la metodologia BREEAM o sistemi analoghi siano più completi e maggiormente in linea con le sue politiche e con l'impatto ambientale globale delle sue attività.

101

I requisiti del Codice di condotta per i centri dati negli edifici della Commissione inciderebbero sul bilancio in maniera molto significativa. La decisione di proseguire implicherebbe anche una profonda revisione degli edifici e alcuni requisiti non possono nemmeno essere attuati negli edifici della Commissione a causa della loro età. Ciononostante, l'organizzazione interna dei centri dati rispetta le raccomandazioni del Codice di condotta.

Oltre ai propri centri dati, la Commissione ha affittato le strutture dei centri dati a Lussemburgo e a Bruxelles. I proprietari di queste strutture hanno sottoscritto il Codice di condotta.

Al momento la Commissione sta valutando la sua politica riguardante i centri dati, compreso l'utilizzo del «Cloud».

Conclusioni e raccomandazioni

102

L'Unione europea guida la politica proattiva in materia di clima e la sua attuazione a livello internazionale e manterrà questo approccio in relazione ai nuovi obiettivi per il 2030 e all'obiettivo proposto di riduzione dei gas a effetto serra del 40 %.

103

Dal punto di vista della Commissione, l'EMAS è lo strumento politico delle istituzioni e degli organi dell'UE adatto a ridurre l'impronta di carbonio.

Inoltre, esistono molti esempi di politiche, attuate in relazione all'obiettivo del 2020 di ridurre le emissioni del 20 %, che si applicano anche alle amministrazioni pubbliche, comprese le istituzioni dell'UE e il relativo personale. Questo principio continuerà a valere anche per quanto riguarda i nuovi obiettivi del 2030 (compreso l'obiettivo proposto di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra del 40 %).

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

104

La politica della Commissione intende ridurre le emissioni di GES in modo efficiente dal punto di vista dei costi e, per quanto possibile, in maniera olistica, in particolare tramite il pacchetto clima ed energia. Vista la limitata percentuale di emissioni da parte delle attività amministrative delle istituzioni dell'UE, la Commissione non ha ritenuto appropriato stabilire norme vincolanti per queste attività. Le emissioni sono in ogni caso coperte dagli obiettivi di riduzione stabiliti a livello dell'UE o nazionale.

105

Non ci sono indicazioni in merito al fatto che le norme vincolanti per tutte le istituzioni e gli organi dell'UE avrebbero prodotto risultati migliori.

106

La Commissione intende continuare a estendere l'impiego dell'EMAS, che costituisce una politica comune per la riduzione dell'impronta di carbonio delle operazioni amministrative delle istituzioni e degli organi dell'UE.

Raccomandazione Una politica comune di riduzione delle emissioni di gas serra 1.

La Commissione accetta parzialmente questa raccomandazione. Dal punto di vista della Commissione, l'EMAS è lo strumento politico delle istituzioni e degli organi dell'UE adatto a ridurre l'impronta di carbonio. Di conseguenza la Commissione terrà conto di questa raccomandazione mediante l'ulteriore estensione dell'EMAS.

Inoltre, la Commissione continuerà a sviluppare politiche appropriate per ridurre le emissioni di gas a effetto serra in modo efficiente dal punto di vista dei costi e, per quanto possibile, in maniera olistica, anche relativamente al 2030, in base a scrupolose valutazioni dell'impatto che forniranno una completa valutazione dei costi e dei benefici, ove opportuno.

Laddove risulta meno onerosa, la riduzione delle emissioni rappresenta un aspetto chiave della politica attuale; questo è il motivo per cui gli obiettivi di riduzione vincolanti tendono a essere stabiliti solo a livello europeo e di Stati membri piuttosto che a livello di organizzazioni. Ciò consente di mantenere la flessibilità necessaria per conseguire gli obiettivi nel miglior modo possibile.

Sebbene la normativa dell'UE non imponga alle amministrazioni pubbliche obiettivi specifici di riduzione delle emissioni, a questo livello sono possibili anche altri interventi, compresa la continua estensione dell'EMAS, che costituisce una politica comune per la riduzione dell'impronta di carbonio delle operazioni amministrative delle istituzioni e degli organi dell'UE.

a) e b)

La Commissione non accetta questa parte della raccomandazione, dal momento che non tiene conto di considerazioni più ampie, come l'efficienza in termini di costi e le specificità delle istituzioni e degli organi dell'UE. Un approccio di questo tipo richiederebbe una prova dei benefici adottati.

107

La Commissione mira ad aumentare il monitoraggio delle sue emissioni di GES nell'ambito del regime EMAS.

108

La Commissione ha incentrato i suoi sforzi sul consumo energetico dei suoi edifici perché questa era la più grande fonte di emissioni di GES con il miglior rendimento dell'investimento. La Commissione sta attualmente affrontando la questione della mobilità, che è la seconda fonte delle sue emissioni.

109

La Commissione non è solita utilizzare un approccio «impronta zero» per calcolare le emissioni del suo consumo di elettricità da fonti rinnovabili a Bruxelles. Negli edifici EMAS il consumo energetico è diminuito del 40,5 % tra il 2005 e il 2012 (Bruxelles, kWh/m²).

Raccomandazione Armonizzazione del calcolo e della dichiarazione delle emissioni

2.

La Commissione accetta la raccomandazione, fatto salvo lo sviluppo positivo della metodologia OEF in relazione alle amministrazioni pubbliche. Ritiene che, tramite l'attuazione dell'EMAS, sia stato stabilito un modo appropriato di individuare, misurare e riferire sui suoi impatti ambientali diretti e indiretti più significativi, comprese le sue emissioni di GES. Tramite l'EMAS e l'ulteriore cooperazione interistituzionale, le istituzioni saranno in grado di applicare un approccio armonizzato al calcolo delle loro emissioni di GES.

a)

Come raccomandato dalla Commissione, la metodologia OEF è attualmente soggetta a un'ampia sperimentazione che durerà fino alla fine del 2016. Gli obiettivi della fase pilota includono la definizione di alcuni requisiti tecnici che saranno la chiave per un'ampia attuazione della metodologia in un'amministrazione complessa come la Commissione. Inoltre, i risultati della fase pilota porteranno probabilmente a una revisione/miglioramento della metodologia OEF. Durante l'esercizio, la Commissione ha privilegiato lo sviluppo delle norme settoriali OEF (OEFSR) per quei settori che rappresentano la percentuale più alta dell'impatto ambientale. Ovviamente, il settore dell'amministrazione pubblica non è uno di questi. Dopo aver esaminato i risultati della fase pilota, quando la metodologia OEF rivista sarà disponibile, la Commissione valuterà la possibilità di lanciare una fase pilota interna per sviluppare norme settoriali specifiche per il calcolo e la rendicontazione dell'impronta ambientale della Commissione o di amministrazioni pubbliche simili.

110

La politica o la legislazione in materia di clima dell'UE non prevedono in effetti regimi obbligatori per la compensazione delle emissioni. La Commissione ha cercato di conseguire riduzioni effettive delle emissioni tramite le politiche esistenti, incluso attraverso l'EMAS.

Raccomandazione Un approccio comune alla compensazione volontaria

3.

La Commissione accetta questa raccomandazione pur sottolineando l'approccio volontario e l'autonomia di ciascuna istituzione e organo dell'UE di decidere in merito all'adeguatezza di tale possibile compensazione.

La politica e la legislazione dell'UE in materia di clima non prevedono, in effetti, regimi obbligatori per compensare le emissioni. La Commissione continuerà a cercare di conseguire riduzioni effettive delle emissioni tramite le politiche esistenti, incluso attraverso l'EMAS.

Un approccio comune di questo tipo dovrà tenere conto

- i) della necessità di evitare di scoraggiare ulteriori sforzi volti a conseguire riduzioni effettive delle emissioni,
- ii) dei meccanismi esistenti, compreso lo scambio di emissioni, e
- iii) della disponibilità di regimi di comunicazione dei dati e di regimi di compensazione di livello sufficientemente elevato. Richiederà inoltre una valutazione degli effetti sulle risorse dell'UE e sull'uso dei fondi pubblici.

4.

La Commissione accetta la presente raccomandazione. Esiste un'ampia gamma di possibili crediti di compensazione di qualità molto variabile.

Esistono norme che governano l'utilizzo della compensazione per la conformità nell'ambito della legislazione UE in materia di clima che, per motivi di coerenza, dovrebbero trovare riscontro in ogni utilizzo della compensazione da parte delle istituzioni dell'UE. Tali norme si riferiscono sia alla quantità relativa alla propria azione sia al tipo considerato di qualità sufficiente. È fondamentale, ad esempio, assicurare che le azioni utilizzate per la compensazione siano supplementari, soggette a monitoraggio, rendicontazione e verifica approfonditi per minimizzare le opportunità di frode e che ad esse si applichino le norme di contabilizzazione che preven- gono la possibilità di una doppia contabilizzazione.

La Commissione continuerà a dare la priorità al conseguimento di riduzioni effettive delle emissioni tramite le politiche esistenti, incluso l'EMAS, considerando altresì ulteriori opzioni tra cui la compensazione.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

5.

La Commissione accetta questa raccomandazione, pur riconoscendo che il beneficio per la popolazione locale è solo uno dei fattori da tener presenti nel valutare la qualità della compensazione.

111

La Commissione condivide l'osservazione della Corte sul fatto che le istituzioni dovrebbero adottare e/o utilizzare meglio il regime EMAS.

112

L'EMAS è uno strumento di gestione potente e impegnativo e una rapida attuazione non è compatibile con le restrizioni finanziarie della maggior parte delle istituzioni dell'UE. I limiti della portata dell'EMAS sono parte del sistema stesso. L'EMAS deve essere attuato in modo efficiente dal punto di vista dei costi e, per quanto possibile, in maniera olistica.

113

In generale, nella maggior parte dei casi, è utilizzato un tipo di appalti pubblici verdi, sebbene molte procedure non siano completamente verdi. Solo un quarto circa dei contratti non includeva criteri verdi. Con questo risultato, le istituzioni si trovano in condizioni migliori rispetto alla media delle autorità pubbliche in Europa. Secondo uno studio (cfr. nota 1 della risposta della Commissione), basato su un'indagine su scala UE, in media il 54 % delle autorità pubbliche ha incluso un criterio verde nel suo ultimo acquisto nel periodo 2009-2010 per 10 gruppi di prodotti prioritari (costruzioni, elettricità, prodotti e servizi di pulizia, prodotti tessili, servizi alimentari e di ristorazione, mobili, attrezzature informatiche per ufficio, carta, prodotti e strumenti per il giardinaggio, trasporti).

Per la maggior parte delle ristrutturazioni edilizie e/o per le nuove costruzioni, la Commissione utilizza in genere l'eccellente standard BREEAM che non è limitato solo al rendimento energetico.

114

La Commissione prevede di valutare ulteriormente se la partecipazione al Codice di condotta europeo per l'efficienza energetica nei centri dati sia compatibile con le prospettive finanziarie e in particolare, con gli stanziamenti amministrativi.

Raccomandazione Piena attuazione dell'EMAS e degli appalti pubblici verdi

6.

La Commissione accetta questa raccomandazione e sostiene completamente la promozione del sistema EMAS. I limiti riguardanti la portata fanno parte del sistema stesso, per consentire a ciascuna organizzazione di affrontare gli aspetti ambientali più significativi.

La Commissione prenderà in considerazione la sottoscrizione del Codice di condotta europeo per l'efficienza energetica nei centri dati dopo averne ulteriormente valutato la compatibilità con le prospettive finanziarie e, in particolare, con gli stanziamenti amministrativi.

7.

La Commissione accetta la presente raccomandazione. L'attuale revisione del regolamento finanziario e delle modalità di applicazione stabilisce il quadro normativo necessario per incoraggiare ulteriormente gli appalti pubblici verdi, compreso il calcolo dei costi del ciclo di vita, in linea con la direttiva 2014/24/UE.

La Commissione svilupperà ulteriormente i documenti orientativi per i GPP e li promuoverà presso il gruppo GIME.

Corte di giustizia dell'Unione europea

Introduzione (01-11)

Come è solita fare con riferimento alle relazioni annuali o a qualsiasi altra relazione speciale, l'amministrazione della Corte di giustizia accoglie le osservazioni della Corte dei conti con la massima attenzione e si sforza sempre di adottare le misure necessarie per attuare le raccomandazioni eventualmente formulate.

Come mostrato dalla presente relazione speciale, la Corte di giustizia attribuisce grande importanza alla tutela dell'ambiente e si è impegnata con decisione in tale settore, in particolare sulla base del quadro completo e strutturato EMAS (Eco Management and Audit Scheme), nonostante le restrizioni in materia di risorse umane e finanziarie imposte in questi ultimi anni. Tale impegno ha, del resto, già prodotto risultati apprezzabili, come dimostrato dalle riduzioni di emissioni di gas a effetto serra (GES) ottenute.

Le risposte di seguito formulate mirano quindi, in sostanza, a fornire precisazioni utili rispetto a determinate osservazioni e raccomandazioni della Corte dei conti.

Osservazioni (12-101)

In maniera generale, anche i progressi in materia di politica ambientale delle differenti istituzioni europee potrebbero essere meglio valutati alla luce delle risorse che esse sono state in grado di assegnarvi. È quindi opportuno sottolineare che gli sforzi e le azioni intrapresi dalla Corte di giustizia e menzionati nella presente relazione speciale sono stati compiuti con la più grande economia di mezzi (in particolare con la creazione di un solo nuovo posto concesso dall'autorità di bilancio e attribuito nel 2012).

Ciò consente di apprezzare in un'ottica più corretta l'importanza dei progressi compiuti fino ad oggi, quali, in particolare:

- l'avvio del progetto EMAS;
- la realizzazione di una diagnosi assai esaustiva delle emissioni di GES generate dalle attività della Corte di giustizia nel 2010 e l'aggiornamento delle voci essenziali di tale bilancio del carbonio per gli anni 2011 e 2012;
- la riduzione significativa delle emissioni di GES dal 2010 grazie all'attuazione di varie azioni di miglioramento;
- l'aumentata considerazione dei criteri ambientali nell'ambito di gare d'appalto;
- l'applicazione dello standard BREEAM per il progetto di 5° ampliamento degli edifici della Corte.

Esaustività del bilancio del carbonio della Corte di giustizia e significativo miglioramento della sua impronta di carbonio (12-61)

L'amministrazione della Corte di giustizia, intenzionata ad adottare misure concrete per ridurre le sue emissioni di GES, ha elaborato, dal 2010, una prima diagnosi delle emissioni di GES generate dalle sue attività; le voci essenziali di tale bilancio del carbonio sono state aggiornate nel 2013 con riferimento agli anni 2011 e 2012.

In tale contesto, è importante sottolineare che la Corte di giustizia ha scelto di adottare un perimetro di diagnosi assai esaustivo: la voce «Spostamenti» include non solo gli spostamenti casa-lavoro, ma anche gli spostamenti professionali e quelli dei visitatori. Peraltro, gli sforzi di miglioramento relativi all'impronta di carbonio della Corte di giustizia non si concentrano unicamente sul solo aspetto «Energia».

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Le diagnosi in seguito realizzate hanno oggettivamente permesso di rilevare una riduzione delle emissioni della Corte di giustizia dal 2010, in particolare nei seguenti settori:

- tra il 2011 e il 2012, le emissioni di GES provenienti dal settore «Spostamenti dei visitatori» sono state ridotte del 14 %;
- tra il 2010 e il 2011 e tra il 2011 e il 2012, le emissioni di GES legate al consumo di elettricità sono diminuite rispettivamente del 98 % e del 6 %;
- tra il 2011 e il 2013, il costo di smaltimento dei rifiuti è stato ridotto del 25 % e la quantità di rifiuti è diminuita del 10 % nel corso dello stesso periodo.

Riduzioni siffatte sono frutto, in particolare, dei seguenti progetti:

- l'introduzione di un contratto di energia verde stipulato con il fornitore di energia;
- l'attuazione di misure che hanno consentito di migliorare l'isolamento degli edifici;
- l'ottimizzazione della programmazione energetica di alcuni edifici;
- la riduzione dei rifiuti organici e il miglioramento della raccolta differenziata dei rifiuti.

Peraltro, una stima più precisa delle emissioni legate agli «spostamenti casa-lavoro» e alle «fughe di liquidi refrigeranti» ha consentito di migliorare la qualità dei dati relativi a queste due voci del Bilancio del Carbonio, riducendo in tal modo il livello di incertezza correlato a simili voci.

In un'ottica di trasparenza, le relazioni riguardanti il Bilancio del Carbonio della Corte di giustizia sono state pubblicate sul suo sito Internet Curia e sono quindi a disposizione dei cittadini europei.

Quanto alla mancata attuazione di un sistema di compensazione relativo alle emissioni di GES, l'amministrazione della Corte ritiene che il finanziamento di simili progetti di compensazione debba essere preso in considerazione solamente una volta esaurite tutte le altre precedenti possibilità di eliminazione e di riduzione delle emissioni esistenti, in particolare al fine di mantenere una forte mobilitazione di tutti i soggetti coinvolti all'interno dell'istituzione e di fornire un maggiore incentivo all'assunzione di iniziative necessarie in tale settore. Peraltro, ad avviso dell'amministrazione della Corte, il finanziamento di progetti di compensazione siffatti richiede la preliminare adozione di un approccio interistituzionale comune, con specifico riferimento alla definizione di un quadro di bilancio adeguato, ai criteri e alle tipologie di progetti realizzabili nonché alle dotazioni di bilancio che potrebbero esservi dedicate.

Impegno concreto della Corte di giustizia nell'attuazione del progetto EMAS (62-75)

Occorre sottolineare che l'attuazione del progetto EMAS alla Corte di giustizia ha assunto un ritmo assai sostenuto nel 2012, in particolare con la nomina del coordinatore EMAS.

In un primo momento, l'amministrazione della Corte di giustizia ha, in particolare, posto l'enfasi sull'importanza di azioni regolari di comunicazione e di sensibilizzazione presso i servizi ed il personale sulle questioni ambientali.

Successivamente, è stata istituita una struttura operativa a due livelli per lo stabile coordinamento del progetto EMAS.

Nel 2013 è stato realizzato uno studio ricognitivo per definire la tabella di marcia del progetto EMAS all'interno dell'istituzione. Oltre a una valutazione dell'istituzione sotto il profilo ambientale alla luce di quanto richiesto dal regolamento EMAS, tale studio aveva per obiettivo principale quello di fissare le tappe da percorrere per ottenere una tale registrazione, che, secondo il calendario proposto, dovrebbe essere conclusa nel 2016.

Per quanto riguarda gli obiettivi ambientali, in particolare la riduzione delle emissioni di GES, l'amministrazione della Corte di giustizia è invece favorevole alla fissazione di obiettivi relativi (ad esempio, rispetto alla superficie degli edifici e/o al numero di persone) misurabili grazie agli indicatori illustrati nel regolamento EMAS [(CE) n°1221/2009]. Infatti, la fissazione di obiettivi numerici assoluti suggeriti dalla Corte dei conti risulta pertinente solamente se la banca dati ad essi sottesa è sufficientemente solida e se l'evoluzione dell'indicatore scelto è idonea a fornire un'informazione coerente nel tempo. Tuttavia, sebbene allo stadio attuale le condizioni necessarie alla determinazione di un indicatore numerico sufficientemente affidabile non siano soddisfatte, dovrebbero esserlo in un prossimo futuro, nell'ambito dell'avanzamento del progetto EMAS.

Favorire l'integrazione dei criteri ambientali nei pubblici appalti (acquisti verdi) (77-89)

L'amministrazione della Corte di giustizia condivide l'intento della Corte dei conti di favorire l'integrazione dei criteri ambientali negli appalti pubblici e di concorrere, in tal modo, a uno sviluppo più sostenibile, in particolare utilizzando il «Green Public Procurement toolkit» diffuso dalla Commissione. È per tale ragione che il vademecum dei pubblici appalti della Corte di giustizia comprende uno specifico paragrafo dedicato agli appalti pubblici ecologici, che fornisce del resto un collegamento diretto verso le corrispondenti informazioni della Commissione europea. Tuttavia, l'amministrazione della Corte di giustizia ritiene che le amministrazioni aggiudicatrici di ciascuna istituzione debbano poter conservare un sufficiente margine discrezionale in materia di criteri ambientali, al fine di soppesare attentamente i vari criteri di valutazione sulla base delle peculiarità delle gare d'appalto lanciate.

Pertinenza dello standard BREEAM ai fini di una migliore riduzione degli impatti ambientali del parco immobiliare della Corte di giustizia (90-101)

Per ridurre al minimo gli impatti ambientali del proprio parco immobiliare, l'amministrazione della Corte di giustizia ha preferito, per il progetto di quinta estensione degli edifici della Corte di giustizia, lo standard BREEAM allo standard GBP menzionato dalla Corte dei conti come riferimento. Lo standard BREEAM, infatti, non si limita al solo aspetto «risparmio energetico», ma ne comprende altri che rivestono quanto meno la stessa importanza (come il consumo d'acqua, la gestione dei rifiuti e la mobilità sostenibile), il che rappresenta certamente il motivo per cui detto standard è quello che trova maggiore applicazione all'interno delle istituzioni europee.

Conclusioni e raccomandazioni (102-114)

Nel complesso, la Corte di giustizia accoglie con favore le osservazioni e le raccomandazioni formulate nella presente relazione della Corte dei conti.

Concordemente alle conclusioni della Corte dei conti, la Corte di giustizia riconosce l'importanza di aderire al sistema EMAS e si è attivamente impegnata in tal senso dal 2012, in particolare grazie alla nomina del coordinatore EMAS consentita a seguito del posto concesso dall'autorità di bilancio. Nonostante l'economia di mezzi cui deve far fronte nel contesto dell'attuale crisi di bilancio, la Corte di giustizia mira a conseguire la propria registrazione EMAS entro l'anno 2016.

Parallelamente, la Corte di giustizia intende perseguire il miglioramento del proprio bilancio del carbonio e promuovere l'utilizzo dei criteri ambientali per gli appalti pubblici di sua competenza, nel rispetto delle normative applicabili. Peraltro, la prossima quinta estensione degli edifici della Corte di giustizia contribuirà appieno a ridurre gli impatti ambientali del parco immobiliare della Corte, grazie al rispetto dei più stringenti requisiti BREEAM in tale settore.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Infine, la Corte sostiene in modo particolare le raccomandazioni della Corte dei conti che vanno nel senso di una maggiore armonizzazione degli approcci e di una cooperazione interistituzionale rafforzata nel settore oggetto della relazione, segnatamente grazie alle iniziative che la Commissione ha avviato o dovrà avviare. In tale contesto, l'amministrazione della Corte è disposta a partecipare ai lavori che saranno necessari per definire approcci comuni migliori.

Banca centrale europea

La Banca centrale europea (BCE) esprime apprezzamento per l'audit della Corte dei conti europea sulle modalità con cui le istituzioni e gli organi dell'UE provvedono a calcolare, ridurre e compensare le proprie emissioni di gas a effetto serra e accoglie con soddisfazione la Relazione speciale della Corte. La BCE crede fermamente nell'importanza di politiche sostenibili e nell'efficacia di sforzi concertati per raccogliere le sfide che si presentano in questo momento sul piano economico e ambientale. La BCE esprime quindi particolare gratitudine alla Corte per le osservazioni generali riguardo alle opportunità che deriverebbero dall'abbracciare un approccio comune a livello di istituzioni dell'UE in vista di contribuire al raggiungimento dell'obiettivo a lungo termine dell'Unione di diminuire le emissioni.

In questo contesto, la BCE prende altresì atto del riconoscimento della Corte riguardo alle misure intraprese allo scopo di ridurre l'impatto ambientale negativo delle proprie attività amministrative, come emerge dalla Relazione sull'audit della gestione, da parte della BCE, della propria impronta di carbonio, pubblicata il 28 aprile 2014. In seguito alla risposta fornita a tale relazione specifica, vengono esposti in questa sede i commenti della BCE alle osservazioni e alle raccomandazioni della Relazione speciale:

Paragrafo 8 — Tabella 1

Per quanto concerne il personale in organico, l'innalzamento del limite massimo previsto dalla BCE da 1 448,5 posizioni equivalenti a tempo pieno nel 2012 e a 2 602 nel 2014 è principalmente ascrivibile alla creazione del Meccanismo di vigilanza unico.

Paragrafo 23

Per quanto riguarda le emissioni generate dal movimento pendolare (casa-lavoro) del personale, la BCE sta elaborando un metodo di calcolo con l'obiettivo di tenerne conto nel prossimo rapporto sulla propria impronta di carbonio.

Paragrafi 83 e 88

La BCE apprezza il riconoscimento della Corte per avere di fatto reso obbligatorio il ricorso agli appalti pubblici verdi in tutti i casi pertinenti tramite l'applicazione di apposite istruzioni interne e la realizzazione di un monitoraggio sistematico e prevede di iniziare a riferire in merito ai traguardi raggiunti nell'applicazione delle linee guida sugli appalti sostenibili nel quadro delle dichiarazioni ambientali stilate con cadenza annuale.

Raccomandazioni 1-7

La BCE accoglie con soddisfazione e appoggia le raccomandazioni della Corte riguardo alla formulazione di politiche comuni per la riduzione delle emissioni di gas serra, l'armonizzazione del calcolo e della dichiarazione delle emissioni nonché la compensazione delle restanti emissioni. Inoltre la BCE sostiene appieno l'obiettivo del Codice di condotta volontario dell'UE per l'efficienza energetica nei centri dati di «ridurre il consumo energetico nei centri dati in tutta Europa e quindi diminuire le emissioni, limitare il riscaldamento globale e risparmiare denaro». La BCE valuterà se richiedere lo status di partecipante.

Corte dei conti europea

Il segretariato generale (SG) della Corte dei conti europea accoglie con favore le osservazioni della Corte stessa ed esprime il proprio apprezzamento per le raccomandazioni per introdurre miglioramenti formulate dalla Corte.

Raccomandazione 2

Il SG accetta la raccomandazione e introdurrà la misurazione e rendicontazione delle emissioni dirette e indirette dei GES, fissando altresì degli obiettivi quantificati di riduzione. L'esercizio sull'impronta di carbonio e l'attuazione della metodologia GES verranno indicati come obiettivi prioritari del programma ambientale al termine del progetto EMAS in corso.

Raccomandazioni 3-5

Il SG accetta le raccomandazioni e definirà una politica di compensazione delle emissioni residue di GES della Corte e introdurrà compensazioni di elevata qualità. Tali azioni verranno intraprese immediatamente dopo aver completato l'azione descritta nell'ambito della raccomandazione n. 2.

Raccomandazione 6

Il SG accetta la raccomandazione e la Corte aderirà al sistema europeo di ecogestione e audit. L'attuazione del sistema di gestione ambientale del tipo EMAS è attualmente in corso. L'esame ambientale iniziale e l'audit sulla conformità alle norme per gli edifici della Corte sono iniziati il 10 aprile 2014.

Il SG sostiene la concezione generale e gli obiettivi del Codice di condotta facoltativo dell'UE per l'efficienza energetica nei centri dati volti a ridurre il consumo energetico nei centri dati in tutta Europa, riducendo così le emissioni, limitando il riscaldamento globale e risparmiando denaro. Il SG valuterà se sottoscrivere il Codice dopo aver svolto un'analisi costi/benefici delle implicazioni e dei rischi esistenti. Molte buone pratiche sono già state applicate dai servizi della Corte, quali ad esempio la virtualizzazione o l'appalto dell'hardware informatico.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Raccomandazione 7

Il SG accetta la raccomandazione e continuerà a utilizzare gli appalti verdi in maniera più sistematica, integrando gli «appalti pubblici verdi» nel sistema di gestione ambientale della Corte — in particolare mediante lo sviluppo di procedure interne e un monitoraggio sistematico.

Servizio europeo per l'azione esterna

Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), che è stato istituito il 1° gennaio 2011, ha trasferito la maggior parte del personale in servizio presso la sede centrale in un nuovo edificio moderno, che soddisfa gli standard più elevati in termini di consumi energetici e di protezione ambientale. Il Servizio ha inoltre ereditato tre vecchi edifici del Consiglio, il cui contratto di locazione scadrà nel 2018. Il SEAE riflette attualmente sul modo migliore per migliorarne l'efficienza e sulle alternative offerte dal mercato immobiliare di Bruxelles.

La gestione degli immobili del SEAE a Bruxelles è affidata, tramite un accordo sul livello dei servizi, all'OIB, da cui il SEAE si aspetta una gestione degli impianti che rispetti le migliori pratiche.

Nel 2012 il SEAE ha firmato un contratto di fornitura di elettricità verde ad alto voltaggio per gli edifici della sede centrale (contratto EEAS-106-DIVA4-SUP-DIR), che gli consente di disporre di elettricità verde al 100 % (LGO) e di rispettare le norme belghe, sia regionali che federali, in materia di licenza di fornitura.

Per quanto riguarda la partecipazione volontaria al sistema EMAS, il SEAE intende conoscere meglio la gestione del programma e le possibilità di applicarlo in maniera neutra dal punto di vista delle risorse. Analogamente, il SEAE è aperto all'introduzione dei principi degli «appalti verdi» ogniqualvolta ciò sia possibile (il che purtroppo non è sempre il caso per le delegazioni dell'UE nei paesi terzi).

Abbiamo tuttavia alcuni buoni esempi nelle delegazioni: l'installazione di pannelli solari è attualmente allo studio, o è stata realizzata, nelle delegazioni in Cambogia, Capo Verde, Samoa e Kosovo.

Il SEAE si è impegnato a fare di più per limitare le sue emissioni di gas a effetto serra, nei limiti dei vincoli operativi entro cui deve operare.

Per i progetti di nuovi edifici in Burundi, Repubblica del Niger e Messico abbiamo incaricato gli architetti che seguono i lavori di sviluppare soluzioni ambientali con l'obiettivo di ridurre le emissioni di gas a effetto serra e di prestare attenzione agli aspetti ambientali dei progetti (ad esempio, materiali sostenibili, soluzioni bioclimatiche, uso di energie alternative ecc.).

Gli altri mercati immobiliari sono più difficili sotto questo punto di vista.

Comitato economico e sociale europeo e Comitato delle regioni dell'Unione europea

65 — Tabella 6

Cinque dei sei immobili dei Comitati rientrano nel campo d'azione del sistema di gestione ambientale EMAS. Il sesto immobile è condiviso con la Commissione, che ne è proprietaria, e non è pertanto incluso nel sistema di gestione ambientale dei Comitati, anche se il personale dei Comitati che vi lavora è tenuto ad applicare le pertinenti procedure EMAS.

I Comitati stanno attualmente considerando l'inclusione di tale immobile nell'ambito di applicazione di dette procedure.

72

Il CESE e il CdR ritengono che occorra tenere conto di tutti i requisiti giuridici (investimenti) e i controlli derivanti dall'EMAS, che sono importanti.

83

Nel 2014 i Comitati hanno deciso che in futuro tutte le loro direzioni dovranno procedere obbligatoriamente a consultazioni con l'équipe EMAS in materia di appalti verdi per tutti gli appalti che superino il valore di 60 000 euro.

91

Il CESE e il CdR convengono che le istituzioni e gli organi dell'UE dovrebbero adoperarsi affinché i loro immobili siano conformi ai criteri generali di costruzione del pacchetto di strumenti sugli appalti pubblici verdi.

Tuttavia, nell'area urbana di Bruxelles, dove sono situati gli immobili dei Comitati, le possibilità di utilizzare risorse energetiche rinnovabili locali nel sito di costruzione sono limitate. Pertanto i Comitati non possono applicare, per i loro immobili, l'opzione b) del pacchetto di strumenti sugli appalti pubblici verdi.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Anche se i Comitati aumentassero sensibilmente il numero di pannelli solari installati sui loro immobili, la relativa produzione corrisponderebbe a una percentuale molto modesta del consumo totale di elettricità. I Comitati stanno studiando l'opzione di ricorrere a un impianto di cogenerazione, al fine di ridurre la loro impronta ambientale.

101

Il CESE e il CdR hanno analizzato il codice di condotta e constatato che esso si concentra in particolare sui centri dati creati dopo il 2011, mentre i centri dati dei Comitati risalgono al 2004.

Sottoscrivere il codice di condotta comporterebbe per i Comitati un onere superfluo, dato che essi hanno già attuato numerose delle buone prassi in materia di attrezzatura e servizi IT promosse dal codice.

105

Malgrado l'assenza di regole vincolanti per tutte le istituzioni, i Comitati hanno realizzato risultati concreti nella riduzione delle loro emissioni attraverso l'EMAS.

Nel 2013 i consumi pro capite di gas naturale e di elettricità sono stati minori, in misura rispettivamente del 51 % e del 21 %, di quelli del 2008.

109

I Comitati fanno notare che, oltre ad acquistare elettricità verde, sono anche riusciti a ridurre il loro consumo energetico grazie a investimenti tecnici (cfr. anche il punto 105).

Raccomandazione 2

Il CESE e il CdR concordano con la raccomandazione. Una volta che sarà disponibile una norma armonizzata, i Comitati valuteranno l'opportunità di calcolare le loro emissioni dirette e indirette di gas a effetto serra e di prevedere uno specifico piano di azione. Fin tanto che non vi sia un metodo armonizzato per calcolare l'impronta del carbonio, i Comitati investiranno le loro risorse nella riduzione di tale impronta.

Raccomandazione 3

Il CESE e il CdR concordano con la raccomandazione secondo cui le istituzioni e gli organi dell'UE dovrebbero sviluppare un approccio comune in materia.

Tuttavia la spesa finalizzata alla compensazione potrebbe essere decisa solo quando siano stati effettuati tutti i possibili investimenti rivolti a ridurre l'impatto ambientale dei Comitati.

111

I Comitati sottolineano che essi utilizzano già appieno gli strumenti di gestione ambientale promossi dalla Commissione.

114

Cfr. la risposta al punto 101.

Raccomandazione 6

Cfr. le risposte ai punti 65 e 101.

Raccomandazione 7

Il CESE e il CdR concordano con la raccomandazione. Nel 2014 i Comitati hanno deciso che tutte le direzioni dovranno procedere obbligatoriamente a consultazioni, con l'équipe EMAS, in materia di appalti verdi per tutti gli appalti che superino il valore di 60 000 euro.

Banca europea per gli investimenti

Osservazione di carattere generale

La Banca europea per gli investimenti (BEI) desidera ringraziare la Corte dei conti europea per averla invitata a prendere parte, su base volontaria, al controllo di gestione «Modalità di calcolo, di riduzione e di controbilanciamento delle emissioni di gas a effetto serra delle istituzioni e organi dell'UE».

In qualità di banca dell'Unione europea, la BEI pone la responsabilità d'impresa al centro delle proprie attività ed ha dimostrato in passato attenzione all'identificazione e alla gestione del proprio impatto ambientale. La BEI si compiace delle conclusioni a cui è giunta la Corte dei conti, che rispecchiano i solidi risultati della Banca in questo ambito ed è lieta di fornire altri commenti alle osservazioni del controllo di gestione, che sono i seguenti:

19 e 24

La BEI effettua un riesame continuo delle fonti di emissione del proprio inventario dei gas a effetto serra e adeguerà in modo idoneo e fattibile l'ambito della comunicazione.

42

La BEI ha ridotto le emissioni legate alla mobilità pro capite da 11,10 t CO₂ (2007) a 7,10 t CO₂ (2012), pari a una riduzione del 36 %.

45, 48 e 50

La BEI ritiene che comunicare le emissioni di carbonio anch'esse in termini pro capite rifletta meglio gli effetti dei fattori operativi quali i volumi di attività e il numero dell'organico collegabili alle emissioni di carbonio.

58

A seguito della messa in atto di misure di abbattimento del carbonio sul lungo termine, che in ampia parte sono state realizzate, la BEI ha deciso di controbilanciare/compensare le emissioni di carbonio residue partendo dalle emissioni del 2013, ed ha scelto un progetto REDD+¹ come forma di compensazione.

Raccomandazione 1

La BEI auspica la realizzazione di una politica comune di riduzione dell'impronta carbonio delle attività amministrative delle istituzioni e degli organi dell'UE, come viene suggerito nella raccomandazione.

Raccomandazione 2

La BEI auspica un approccio armonizzato di calcolo e di comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra dirette e indirette da parte delle istituzioni e degli organi dell'UE.

Raccomandazioni 3-5

Dal 2013 la BEI controbilancia le emissioni di carbonio residue attraverso crediti di carbonio generati da un progetto REDD+ approvato ai sensi della norma *Verified Carbon Standard* (VCS) e dalla *Climate, Community and Biodiversity Alliance* (CCBA), livello oro, e che contribuisce non solo alla riduzione delle emissioni ma anche allo sviluppo sostenibile in termini di vantaggi alla popolazione locale interessata.

Raccomandazione 6

La BEI prende atto della raccomandazione della Corte dei conti europea e vi darà attenta considerazione nell'ambito dell'attuazione di un Sistema di gestione ambientale.

¹ La Riduzione delle emissioni da deforestazione e degrado delle foreste (REDD) è stata creata dalle Nazioni Unite per combattere la distruzione del patrimonio forestale mondiale. Il «REDD+» non solo investe l'ambito della deforestazione: esso comprende la conservazione della flora e della fauna selvatiche, lo sviluppo delle comunità e la creazione di posti di lavoro, il potenziamento degli *stock* di carbonio delle foreste ed altri vantaggi riguardanti lo sviluppo sociale.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Agenzia europea per la sicurezza aerea

L'Agenzia europea per la sicurezza aerea (AESA) riconosce pienamente l'importanza di ridurre al minimo l'impatto delle sue attività sull'ambiente e di abbassare le emissioni di gas a effetto serra (GES). Di fatto, la tutela dell'ambiente nel settore dell'aviazione civile è parte integrante del suo mandato giuridico in quanto organismo di regolamentazione.

Durante il periodo iniziale della sua attività, iniziata nel 2003, l'AESA non ha avuto modo di dedicarsi a misure generali per diminuire le emissioni di GES. Ora che ha raggiunto una fase stabile nel suo sviluppo, potrà concentrare l'attenzione su questo aspetto, grazie a varie decisioni adottate di recente dalla dirigenza:

- 1) l'avvio nel 2014 del progetto GREEN, un'iniziativa interna per l'ambiente promossa dal direttore esecutivo;
- 2) il suo trasloco, nel 2016, in una nuova sede con un solo locatario, dove ci saranno maggiori opportunità di ridurre l'impronta di carbonio;
- 3) l'accentramento delle attività operative fondamentali (ad esempio, appalti e gestione di viaggi di natura professionale e conferenze), che sono tutte considerate nel progetto GREEN.

Il progetto GREEN è inteso a sensibilizzare in merito agli obblighi dell'AESA nei confronti dell'ambiente e all'impegno che profonde per assicurare rapporti di buon vicinato. Nell'immediato il progetto mirerà a:

- 1) elaborare la politica ambientale dell'AESA, tenendo conto della natura e dell'impatto delle sue attività;
- 2) definire indicatori relativi alle prestazioni ambientali e obiettivi progressivi;
- 3) stabilire procedure d'appalto verdi;
- 4) dialogare con la comunità locale riguardo a progetti verdi.

18 e 19

Il progetto GREEN esamina possibilità di misurare e dichiarare le prestazioni ambientali dell'AESA, anche con riguardo alle emissioni del 2014 e oltre, adottando il 2013 come anno base. Nel considerare il modo migliore per calcolare e comunicare le emissioni, terrà conto della relazione sull'impronta di carbonio del Parlamento europeo.

45

Il progetto GREEN stabilirà obiettivi per la riduzione delle emissioni di GES dell'AESA, probabilmente usando il 2013 come riferimento.

59

Per quanto riguarda la compensazione delle emissioni di CO₂, nel 2012 l'AESA ha introdotto questo meccanismo per i viaggi di natura professionale in treno. Il progetto GREEN incoraggerà anche l'utilizzo di mezzi di trasporto rispettosi del clima per il pendolarismo, le trasferte di lavoro e gli spostamenti dei visitatori. Se i vincoli di bilancio lo permettono, considererà l'eventualità di applicare la compensazione ai viaggi di natura professionale in aereo.

65

Il progetto GREEN esaminerà la possibile attuazione graduale di taluni elementi dell'EMAS, tenendo conto del trasloco nella nuova sede nel 2016. L'AESA considererà l'eventualità di ottenere il riconoscimento dei suoi miglioramenti ambientali mediante sistemi meno formali rispetto all'EMAS.

Raccomandazione 1

L'AESA accoglie con favore una politica comune per la riduzione delle emissioni di gas serra. Una tale politica dovrebbe tenere conto delle molteplici attività svolte dalle istituzioni e dagli organi. Nell'elaborazione di una politica comune, la Commissione dovrebbe consultare le istituzioni e gli organi e considerare la possibilità di sovvenzionare, in tutto o in parte, i costi associati all'attuazione. Si fa presente che, in base a quanto previsto, il progetto GREEN fisserà obiettivi per la riduzione delle emissioni di GES.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Raccomandazione 2

Il progetto GREEN valuterà il modo migliore per applicare la metodologia della Commissione relativa all'impronta ambientale delle organizzazioni nel contesto delle attività dell'AESA.

Raccomandazioni 3, 4 e 5

L'AESA si rallegra dell'opportunità di collaborare con le istituzioni e gli organi all'elaborazione di un approccio volontario comune alla compensazione, basato su un registro di sistemi riconosciuti, per ottenere compensazioni di elevata qualità.

L'AESA riconosce che la messa a punto di un tale approccio dovrebbe contribuire non solo alla riduzione delle emissioni ma anche allo sviluppo sostenibile, a vantaggio della popolazione locale interessata dal progetto. Se un sistema di compensazione fosse organizzato al livello delle istituzioni dell'UE e reso disponibile a tutte le agenzie e a tutti gli organi, si potrebbero contemplare economie di scala.

Raccomandazione 6

Il progetto GREEN esaminerà la possibile attuazione graduale di taluni elementi dell'EMAS, tenendo conto del trasloco nella nuova sede nel 2016. L'AESA considererà gli eventuali vantaggi legati a un riconoscimento dei suoi miglioramenti ambientali mediante sistemi meno formali rispetto all'EMAS.

Il progetto GREEN vaglierà inoltre i benefici di adottare presso l'AESA il Codice di condotta dell'UE per l'efficienza energetica nei centri dati, specialmente nel contesto del trasloco nella nuova sede nel 2016.

Va rilevato che, mediante il progetto GREEN, l'AESA si è impegnata ad assicurare rapporti di buon vicinato dialogando con la comunità locale.

Raccomandazione 7

L'AESA accoglie con favore la proposta di modifica delle norme finanziarie e/o norme sugli appalti pubblici per promuovere e facilitare gli «appalti pubblici verdi». Il progetto GREEN sostiene l'integrazione nelle procedure d'appalto dell'AESA di disposizioni standard «verdi» e, una volta attuato, ne monitorerà l'applicazione. Le disposizioni del toolkit sugli appalti pubblici verdi saranno usate e integrate nelle specifiche (criteri tecnici e di selezione/aggiudicazione) ove appropriato.

Risposte degli organi e delle istituzioni dell'UE oggetto dell'audit

Agenzia europea dell'ambiente

19 — Tabella 2

Nel 2012, come negli anni precedenti, l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA) ha acquistato l'energia elettrica unicamente da fonti rinnovabili. Le emissioni derivanti dal riscaldamento del nostro edificio principale, sito a Kongens Nytorv 6, nel 2012 sono state pari a 71 tonnellate di CO₂. Tali emissioni sono state compensate insieme alle emissioni da riscaldamento degli esercizi 2010 e 2011 (cfr. il paragrafo 54 della relazione).

Raccomandazioni

L'AEA condivide pienamente le raccomandazioni formulate dalla Corte.

Agenzia europea per i medicinali

12-13

L'Agenzia europea per i medicinali ha adottato le prime misure per ridurre la propria impronta di carbonio, la principale delle quali è stata l'acquisto di elettricità generata da fonti rinnovabili. L'elettricità era la maggiore fonte di emissioni di carbonio dell'Agenzia e acquistandola da fonti al 100 % rinnovabili si è giunti a una riduzione totale di tali emissioni.

L'Agenzia infatti non genera altre combustioni di carburante né possiede veicoli propri.

Per proseguire nella preparazione dell'introduzione di un approccio armonizzato per misurare l'impronta di carbonio, l'Agenzia sta monitorando le emissioni generate da viaggi di lavoro e viaggi intrapresi da visitatori dell'Agenzia quando questi siano organizzati dall'Agenzia stessa. Il trasporto senza veicoli personali viene caldamente raccomandato dalla decisione dell'Agenzia di non noleggiare posteggi a partire dal 2015 e i criteri «verdi» saranno introdotti nelle linee guida delle procedure d'appalto dell'EMA come ulteriore misura.

18

In seguito all'adozione della Strategia ambientale dell'EMA nel dicembre 2013, in cui l'Agenzia si impegna a rispettare la legge del Regno Unito sul cambiamento climatico, adottata nel 2008, e le linee guida per la relazione ambientale del Regno Unito, adottate nel giugno 2013, l'Agenzia europea per i medicinali inserirà informazioni ambientali nelle proprie relazioni annuali future.

19

Sinché non ci saranno istruzioni armonizzate per la stesura di relazioni contenenti informazioni ambientali, l'Agenzia europea per i medicinali potrà scegliere di inserire un numero limitato di rilevanti indicatori di rendimento chiave nelle proprie informazioni non finanziarie relative a consumo di energia, trasporto e rifiuti.

45

La definizione di obiettivi per le emissioni di GES costituirà una parte del piano di azione che l'EMA preparerà nell'ambito del Sistema di gestione ambientale.

65

Nel contesto dell'impegno ambientale dell'EMA, l'Agenzia ha intrapreso un'analisi ambientale che sarà seguita dalla politica ambientale e dalla messa a punto di un sistema di gestione ambientale. L'adesione finale all'EMAS dell'UE è prevista nel corso del 2015.

99-100

L'Agenzia europea per i medicinali ha portato all'attenzione dei proprietari immobiliari l'esistenza della certificazione europea GreenBuilding e ha appreso che i proprietari hanno cominciato a aderire al programma.

101

L'Agenzia ha effettuato i preparativi per l'adesione al codice di condotta europeo per l'efficienza energetica nei centri dati.

Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli)

In riferimento ai riscontri formulati in occasione dell'audit «Con quali modalità gli organi e le istituzioni dell'UE provvedono a calcolare, ridurre e compensare le proprie emissioni di gas a effetto serra?», da un'analisi delle stesse a opera dei servizi dell'Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (UAMI) preposti non sono emerse particolari osservazioni da parte dell'Ufficio stesso.

I riscontri che riguardano in modo specifico l'UAMI rispecchiano fedelmente la realtà della gestione ambientale dell'Ufficio qual era nel momento in cui si svolgeva l'audit.

I riscontri a carattere generale, riferiti alle istituzioni e agenzie prese in esame, corrispondono ai dati oggettivi di cui all'audit.

Le conclusioni e le raccomandazioni formulate in sede di audit, adeguatamente motivate e ragionevoli, indicano la via da seguire per una maggiore credibilità, sulla base dell'esempio da dare, della politica ambientale promossa dall'Unione europea.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm), chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti:

- tramite i distributori commerciali dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

Affinché la politica dell'Unione europea in materia di clima sia credibile, è necessario che gli organi e le istituzioni dell'UE siano all'avanguardia nella progettazione e nella messa in atto di politiche volte a ridurre le proprie emissioni di gas a effetto serra. In questa relazione speciale, la Corte ha analizzato le modalità con le quali gli organi e le istituzioni dell'UE stanno affrontando la sfida consistente nel contribuire, tramite la mitigazione dell'impatto ambientale delle proprie attività amministrative, al conseguimento dell'obiettivo dell'UE all'orizzonte 2020 (riduzione delle proprie emissioni di almeno il 20 % rispetto ai livelli del 1990).



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni