

APPALTI PUBBLICI

- CRITERI MINIMI AMBIENTALI
- RICOSTRUZIONE SISMA 2016



Per appalto pubblico si intende un contratto, regolato da specifiche procedure, con cui una pubblica amministrazione affida ad un'impresa la realizzazione di un'opera o l'acquisizione di un servizio o di una fornitura di beni.

L'appalto pubblico è lo strumento principale attraverso cui la pubblica amministrazione realizza la domanda pubblica di beni e servizi necessari al raggiungimento dei suoi fini istituzionali. Gli appalti pubblici sono suddivisi in tre tipologie fondamentali, ognuna delle quali è regolamentata da una specifica normativa.

Le tipologie sono:

- appalti di opere (i cosiddetti lavori pubblici);
- appalti di servizi;
- appalti di forniture di beni, riguardanti l'approvvigionamento di prodotti appartenenti a qualsiasi categoria merceologica, necessari agli Enti per il loro funzionamento.

Con l'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti pubblici (Dlgs. 50/2016) viene mantenuto e rafforzato l'obbligo di applicare i "criteri minimi ambientali" negli appalti pubblici, in riferimento a determinate categorie merceologiche (arredi, veicoli,...) tramite la pubblicazione di appositi decreti ministeriali.

Tra questi, l'ultimo emanato riguarda il settore "edilizia", specifico per la progettazione e l'esecuzione di nuovi edifici o ristrutturazioni, che si applica al 100% del valore della gara d'appalto.

Nello specifico il decreto 24 agosto 2015 individua i requisiti che i prodotti da costruzione, tra cui gli isolanti termici, devono rispettare per poter essere impiegati nella progettazione e/o realizzazione dell'intervento edilizio oggetto della gara d'appalto. Si analizza di seguito una sintesi delle disposizioni in merito gli "acquisti verdi della pubblica amministrazione" con un focus specifico sui "criteri minimi ambientali" per gli isolanti termici.

Allo stesso modo il focus sui prodotti da costruzione è stato posto dall'ordinanza n. 14 del 16 gennaio 2017 emessa dal commissario straordinario per la ricostruzione nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016, e inerente il programma straordinario per la ricostruzione delle scuole per l'anno scolastico 2017-2018.

I CRITERI MINIMI AMBIENTALI «CAM»

Con il termine Green Public Procurement - GPP si intende, così come definito dalla Commissione europea: *“l’approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull’ambiente lungo l’intero ciclo di vita”*.

Questo “strumento di politica ambientale” intende favorire lo sviluppo di un mercato di prodotti e servizi a ridotto impatto ambientale attraverso la leva della domanda pubblica.

In Italia è stato definito un Piano d’Azione Nazionale per il GPP (PAN GPP – aggiornato nel 2013) in cui il Ministero dell’Ambiente definisce i cosiddetti “criteri minimi ambientali” (CAM) di riferimento a livello nazionale per le stazioni appaltanti pubbliche in materia di acquisti pubblici verdi, ovvero i requisiti ambientali da introdurre nelle procedure di acquisto bandi di gara per determinate categorie di prodotto, beni e servizi che man mano vengono normati.

Per ogni categoria merceologica oggetto di sviluppo dei CAM, i criteri che si individuano sono suddivisi in **minimi** (di base cioè) e **premianti** (ovvero per premiare le aziende che superano i criteri minimi) e per ognuno vengono espresse le modalità di verifica.

Nelle ultime disposizioni legislative, viene previsto che i criteri ambientali minimi previsti dal PAN GPP vengano adottati in modo obbligatorio per il 100% degli acquisti di prodotti, beni e servizi che hanno un impatto sia sui consumi energetici che sulle emissioni di CO2 e per il 50% degli altri acquisti delle altre categorie merceologiche e servizi.

CRITERI ATTUALMENTE IN VIGORE

1. Apparecchiature elettroniche per ufficio (DM 13 dicembre 2013) in revisione
2. Arredi per ufficio (DM 22 febbraio 2011)
3. Aspetti sociali negli appalti pubblici (DM 6 giugno 2012)
4. Carta (DM 4 aprile 2013)
5. Cartucce per stampanti (DM 13 febbraio 2014) in revisione
6. Illuminazione pubblica (DM 23 dicembre 2013)
7. Pulizia e prodotti per l’igiene (DM 24 maggio 2012)
8. Rifiuti urbani (DM 13 febbraio 2014)
9. Ristorazione collettiva e derrate alimentari (DM 25 luglio 2011)
10. SERRAMENTI ESTERNI (DM 25 luglio 2011 – Allegato II)
11. Servizi energetici per gli edifici (DM 7 marzo 2012) in revisione
12. Tessili per ufficio (DM 22 febbraio 2011)
13. Veicoli (DM 8 maggio 2012)
14. Verde pubblico (DM 13 dicembre 2013)
15. Arredo urbano (DM 5 febbraio 2015)
16. Ausili per l’incontinenza (DM 13 dicembre 2013)
17. EDILIZIA (Decreto 24 dicembre 2015 – Allegato I)

Il decreto relativo ai criteri per i serramenti non verrà rinnovato; il riferimento unico saranno i requisiti contenuti nel **CAM "EDILIZIA": DECRETO 24 DICEMBRE 2015** (G.U. n. 16 del 21/01/2016) **Allegato 1: Criteri minimi ambientali per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici e per la gestione dei cantieri nella pubblica amministrazione.**

GLI ACQUISTI VERDI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: I CAM PER IL SETTORE « EDILIZIA »

Come già accennato i criteri si suddividono in criteri ambientali **di base** (minimi: oggetto dell'appalto, specifiche tecniche, condizioni di esecuzione) e **premianti**.

Un appalto può essere definito verde ai sensi del PAN GPP, solo se include almeno i criteri di base.

Le stazioni appaltanti sono invitate ad utilizzare anche i criteri premiati quando aggiudicano la gara con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Le stazioni appaltanti che seguono le indicazioni per la razionalizzazione dei fabbisogni e che introducono i criteri indicati nel documento nelle proprie procedure d'appalto sono in linea con i principi del PAN GPP e contribuiscono a aggiungere gli obiettivi ambientali ivi definiti.

Per ogni criterio ambientale è indicata una "verifica" che consiste:

- Nella documentazione che l'offerente o l'aggiudicatario provvisorio o l'appaltatore è tenuto a presentare per comprovare la conformità del prodotto/srvizio ai requisiti richiesti
- Nei mezzi di presunzione di conformità, ove esistenti, che la stazione appaltante può accettare al posto delle prove dirette, in conformità a quanto espressamente previsto, fra l'altro, dall'art. 68 D.Lgs. 163/2006.

SPECIFICHE TECNICHE DEI COMPONENTI EDILIZI

Criteri comuni a tutti i componenti edilizi

- il contenuto di materia prima seconda recuperata o riciclata nei materiali utilizzati per l'edificio, anche considerando diverse percentuali per ogni materiale, deve essere pari ad almeno il 15% in peso valutato sul totale di tutti i materiali utilizzati. Di tale percentuale, almeno il 5% deve essere costituita da materiali non strutturali. Per le diverse categorie di materiali e componenti edilizi valgono in sostituzione, qualora specificate, le percentuali contenute nel capitolo 2.4.3. Il suddetto requisito può essere derogato nel caso in cui il componente impiegato rientri contemporaneamente nelle due casistiche sotto riportate:
 - 1) abbia una specifica funzione di protezione dell'edificio da agenti esterni quali ad esempio acque meteoriche (membrane per impermeabilizzazione);
 - 2) sussistano specifici obblighi di legge a garanzie minime di durabilità legate alla suddetta funzione.
- almeno il 50% dei componenti edilizi e degli elementi prefabbricati (calcolato in rapporto sia al volume sia al peso dell'intero edificio) deve essere sottoponibile, a fine vita, a demolizione selettiva ed essere riciclabili o riutilizzabili. Di tale percentuale, almeno il 15% deve essere costituita da materiali non strutturali;
- non è consentito l'utilizzo di prodotti contenenti sostanze ritenute dannose per lo strato d'ozono, p.es cloro-fluoro-carburi CFC, perfluorocarburi PFC, idro-bromo-fluoro-carburi HBFC, idro-cloro-fluoro-carburi HCFC, idro-fluoro-carburi HFC, esafluoruro di zolfo SF₆, Halon;
- non devono essere usati materiali contenenti sostanze elencate nella Candidate List o per le quali è prevista una "autorizzazione per usi specifici" ai sensi del Regolamento REACH;

Verifica: Il progettista deve compiere scelte tecniche di progetto, specificare le informazioni ambientali dei prodotti scelti e fornire la documentazione tecnica che consenta di soddisfare questi criteri comuni. Il progettista deve altresì, prescrivere che in fase di approvvigionamento l'appaltatore dovrà accertarsi della rispondenza a tali criteri comuni tramite la documentazione nel seguito indicata, che dovrà essere presentata alla stazione appaltante in fase di esecuzione dei lavori, nelle modalità indicate nel relativo capitolato:

- L'elenco dei materiali costituiti, anche parzialmente, da materie recuperate o riciclate ed il loro peso rispetto al peso totale dei materiali utilizzati per l'edificio. La percentuale di materia riciclata deve essere dimostrata tramite una dichiarazione ambientale di Tipo III, conforme alla norma UNI EN 15804 e alla norma ISO 14025 oppure una asserzione ambientale del produttore conforme alla norma ISO 14021, verificata da un organismo di valutazione della conformità, che certifichi il rispetto del criterio.

- l'elenco di tutti i componenti edilizi e degli elementi prefabbricati separabili che possono essere in seguito riciclati o riutilizzati, con l'indicazione del relativo volume e peso rispetto al volume e peso totale dei materiali utilizzati per l'edificio;
- dichiarazione del legale rappresentante del fornitore attestante l'assenza di prodotti e sostanze considerate dannose per lo strato di ozono;
- dichiarazione del legale rappresentante del fornitore che attesta l'assenza di sostanze elencate nella Candidate List o per le quali è prevista una "autorizzazione per usi specifici" ai sensi del Regolamento REACH, in percentuale maggiore di quanto previsto dal Reg. (EC) 1272/2008 (Regolamento CLP) per l'etichettatura.

SPECIFICHE TECNICHE DEI COMPONENTI EDILIZI

Criteri specifici per i componenti edilizi

Tutti i materiali devono essere prodotti con un determinato contenuto di riciclato (Calcestruzzi, laterizi, prodotti a base di legno, ghisa, ferro, acciaio, componenti in materie plastiche, murature in pietrame e miste, tamponature, tramezzature e controsoffitti, **isolanti termici e acustici**, pavimenti e rivestimenti interni ed esterni, pitture e vernici, ...)

Gli **isolanti termici e acustici** utilizzati devono rispettare i seguenti criteri:

- Non devono essere prodotti utilizzando ritardanti di fiamma che siano oggetto di restrizioni o proibizioni previste da normative nazionali o comunitarie applicabili;
- Non devono essere prodotti con agenti espandenti con un potenziale di riduzione dell'ozono superiore a zero;
- Non devono essere prodotti o formulati utilizzando catalizzatori al piombo quando spruzzati nel corso della formazione della schiuma di plastica
- Se prodotti da una resina di polistirene espandibile gli agenti espandenti devono essere inferiori al 6% del peso del prodotto finito;

Verifica: Il progettista deve prescrivere che in fase di approvvigionamento l'appaltatore dovrà accertarsi della rispondenza al criterio tramite una dichiarazione ambientale di Tipo III, conforme alla norma UNI EN 15804 oppure alla norma ISO 14025 o una asserzione ambientale del produttore conforme alla norma ISO 14021, verificata da un organismo di valutazione della conformità, che dimostri il rispetto dei criteri e che dovrà essere presentata alla stazione appaltante in fase di esecuzione dei lavori, nelle modalità indicate nel relativo capitolato.

Il prodotto finito deve contenere le seguenti quantità minime di materiale riciclato (calcolate come somma di pre e post-consumo), misurato come peso del prodotto finito.

	Isolante in forma di pannello	Isolante stipato, a spruzzo/insufflato	Isolante in materassini
Polistirene espanso	dal 10% al 60% in funzione della tecnologia adottata per la produzione.	dal 10% al 60% in funzione della tecnologia adottata per la produzione.	

APPLICAZIONE DI CAM NEGLI APPALTI PUBBLICI

Il primo passo che prevedeva l'obbligo (parziale e totale) di inserire i CAM nelle gare d'appalto è contenuto nel cd. «Collegato ambientale» alla Legge di stabilità 2016 (Dlgs. 221/2015, anche noto come «Legge sulla green economy») che introduceva l'articolo 68 bis al previgente codice degli appalti pubblici - Dlgs 12 aprile 2006 n°163.

L'obbligo viene mantenuto e rafforzato nel nuovo codice degli appalti pubblici (Dlgs. 50/2016), pubblicato recentemente, attraverso uno specifico articolo che ne definisce i dettagli e le modalità:

Art. 34 «Criteri di sostenibilità energetica e ambientale»

→ Introduzione nel nuovo codice dell'obbligo agli «acquisti verdi» per talune categorie di prodotto¹

1. *Le stazioni appaltanti contribuiscono al conseguimento degli obiettivi ambientali previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione attraverso l'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, almeno delle specifiche tecniche e delle clausole contrattuali contenute nei criteri ambientali minimi adottati con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e conformemente, in riferimento all'acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, anche a quanto specificamente previsto nell'articolo 144.*

2. *I criteri ambientali minimi definiti dal decreto di cui al comma 1, in particolare i criteri premianti, sono tenuti in considerazione anche ai fini della stesura dei documenti di gara per l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'articolo 95, comma 6. Nel caso dei contratti relativi alle categorie di appalto riferite agli interventi di ristrutturazione, inclusi quelli comportanti demolizione e ricostruzione, i criteri ambientali minimi di cui al comma 1, sono tenuti in considerazione, per quanto possibile, in funzione della tipologia di intervento e della localizzazione delle opere da realizzare, sulla base di adeguati criteri definiti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.*

3. *L'obbligo di cui ai commi 1 e 2 si applica per gli affidamenti di qualunque importo, relativamente alle categorie di forniture e di affidamenti di servizi e lavori oggetto dei criteri ambientali minimi adottati nell'ambito del citato Piano d'azione.*

ALTRE MISURE A FAVORE DEGLI ACQUISTI VERDI DELLA PA

Il «collegato ambientale» alla legge di stabilità 2016 (Dlgs. 221/2015), oltre ad anticipare l'obbligo di integrare i criteri ambientali minimi nelle procedure d'acquisto della pubblica amministrazione, introduce alcune disposizioni in favore della «green economy»/«circular economy» :

Capo IV - Disposizioni relative al Green public procurement

- Art.16: indicazioni per favorire i possessori di certificazioni ambientali nelle gare d'appalto
- Art. 17: elementi di preferenza nella formulazione delle graduatorie per l'assegnazione di contributi, agevolazioni e finanziamenti in materia ambientale sono il possesso di registrazione sistema EMAS, certificazione UNI EN ISO 14001, marchio ECOLABEL (per quei prodotti per cui è previsto il marchio europeo di qualità ecologica), e certificazione ISO 50001;
- Art.21, comma 3: schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti "Made green in Italy": adozione della metodologia europea PEF (Product Environmental Footprint),

¹ Testo implementato e coordinato con il decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56

→ lo schema nazionale prenderà come riferimento prestazionale i requisiti contenuti nei «CAM».

- Art.21, comma 4: Piano d'azione nazionale in materia di "Consumo e Produzione Sostenibile".

Capo V - Disposizioni incentivanti per i prodotti derivanti da materiali post consumo o dal recupero degli scarti e dei materiali rivenienti dal disassemblaggio dei prodotti complessi

- Art.23, comma 1,2,3: accordi di programma e incentivi per la promozione, lo sviluppo e l'acquisto di prodotti contenente riciclato (→ con riferimento ai requisiti dei CAM)

DECRETO LEGGE 09/02/2017 N. 8

Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017

Il nuovo “DL terremoto” approvato dal Consiglio dei Ministri prevede una serie di misure a sostegno dei residenti nelle aree colpite dai terremoti degli ultimi mesi e delle imprese, con lo scopo di semplificare e velocizzare le procedure per la ricostruzione dando la priorità a scuole e alloggi temporanei.

Il programma straordinario per la riapertura delle scuole per l’anno scolastico 2017-2018 è così articolato:

- a) costruzione di nuovi edifici scolastici definitivi, in sostituzione delle scuole che non possono essere oggetto di adeguamento sismico [...] da realizzarsi, per l’inizio dell’anno scolastico 2017-2018, **con tecnologia a secco** (strutture lignee, acciaio, **cassero a perdere**², calcestruzzo prefabbricato) nel rispetto della vigente disciplina di settore in materia di edilizia scolastica, con particolare riferimento alla normativa sismica, in materia di risparmio energetico, di sicurezza antincendio e delle Norme Tecniche per la Costruzione per gli edifici strategici di classe d’uso IV;
- b) riparazione, con adeguamento sismico, degli edifici scolastici che hanno avuto un esito di agibilità “E” che consenta il riutilizzo delle scuole nel corso dell’anno scolastico 2017-2018;
- c) affitto, montaggio e smontaggio di moduli scolastici provvisori per le scuole che verranno riparate, con adeguamento sismico, **entro il settembre 2018**;

Il criterio dell’aggiudicazione dell’appalto è quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, ad eccezione dei lavori di importo pari o inferiore a 1.000.000 di euro con riguardo ai quali il criterio dell’aggiudicazione è quello del minor prezzo.

Sarà l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa – **Invitalia** a svolgere le funzioni di centrale unica di committenza.

Le procedure di gara per l’affidamento dei lavori di costruzione saranno svolte con procedura aperta e sarà ammesso il subappalto.

Per la costruzione dei nuovi edifici scolastici viene quindi specificatamente indicata la “tecnologia a secco”, esplicitamente riferita tra gli altri ai sistemi con cassero a perdere, quale concreta alternativa ai sistemi costruttivi tradizionali.

I sistemi di costruzione a secco **non implicano nel processo di assemblaggio l’utilizzo dell’acqua** o l’impiego di materiali di connessione che necessitino di consolidarsi dopo la posa, come collanti e sigillanti.

I **sistemi SAAD** offrono quindi una proposta in grado di soddisfare appieno i requisiti per cui è prescritto l’impiego di tecnologie a secco, ovvero minimizzare l’uso dei materiali, consentire un elevato risparmio energetico, permettere di realizzare l’opera nei tempi prescritti (le opere dovranno essere terminate entro 100 giorni solari) e rispondendo ai criteri di economicità.

² *Casseri a perdere e casseri a rimanere sono definizioni sinonimo della medesima tipologia costruttiva*

Elemento di forza dei sistemi SAAD è inoltre il fondamentale rispetto delle Norme Tecniche per le Costruzioni - NTC (DM 14 gennaio 2008) per gli edifici strategici di classe d'uso IV (Costruzioni con funzioni pubbliche o strategiche importanti, anche con riferimento alla gestione della protezione civile in caso di calamità), della normativa in materia di risparmio energetico e di sicurezza antincendio.