

L'APPLICAZIONE DEI CAM IN EDILIZIA: CRITICITÀ E POTENZIALITÀ

Marianna Matta¹, Manuela Rebaudengo²

SOMMARIO

Fin dagli anni 90', il Green Public Procurement (GPP) è ed è stato uno strumento volontario di politica ambientale per favorire un mercato di beni e servizi a ridotto impatto ambientale. La logica GPP ripensa al mondo degli acquisti pubblici non solo razionalizzando la spesa ma anche riducendo gli impatti ambientali e, a cascata, diffondendo modelli di consumo e di acquisto sostenibili, cosiddetti "verdi". Con l'entrata in vigore della L. 221/2015 e del nuovo Codice dei Contratti, il D. Lgs. 50/2016, l'Italia è diventata il primo Paese europeo che ha imposto alle Stazioni Appaltanti l'obbligo di applicare i Criteri Ambientali Minimi (CAM), amplificandone sempre più l'importanza. Il nuovo Codice prevede, infatti, all'art. 34 c.1 (Criteri di sostenibilità energetica e ambientale) che le stazioni appaltanti contribuiscano 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 CAM adottati con Decreto del Ministero (Prizzon, Rebaudengo; 2017).

Cosa implica la disposizione normativa? Quanto questa è stata finora percepita dalle stazioni appaltanti e quanto attuata? Qual è la portata economica dell'azione?

Il paper approfondisce i risvolti economici derivanti dall'applicazione della norma, anche con particolare riferimento al mercato della produzione (necessarie all'adeguamento degli elenchi prezzi regionali di riferimento) e a quello delle professioni.

PAROLE CHIAVE

Criteri Ambientali Minimi, CAM, elenco prezzi, nuovo Codice, indagini di mercato

¹ Regione Piemonte, corso Bolzano 44, 10121, Torino (TO), e-mail: marianna.matta@regione.piemonte.it

² Politecnico di Torino - DIST, viale Mattioli 39, 10125, Torino (TO), e-mail: manuela.rebaudengo@polito.it (corresponding author).

1. Introduzione

Il Green Public Procurement è uno strumento europeo di politica ambientale, di natura volontaristica, che favorisce un mercato di beni e servizi a ridotto impatto ambientale attraverso la leva degli acquisti della pubblica amministrazione. La Commissione Europea definisce il GPP come “[...] 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” [European Commission; 2016]. Le stazioni appaltanti che scelgono di operare secondo la logica degli acquisti pubblici verdi, si impegnano a razionalizzare i propri acquisti e allo stesso tempo i propri consumi, incrementando la qualità ambientale dei prodotti (beni e servizi) acquistati. Il tema degli acquisti pubblici verdi inizia ad essere declinato non più solo a scala europea ma anche di singolo Stato membro a partire dall’emanazione di una Comunicazione della Commissione Europea (CCE n. 397 del 16 giugno 2008), che proponeva come primo obiettivo il raggiungimento del 50% di acquisti verdi entro il 2010. Studi sul livello di raggiungimento dell’obiettivo (non completamente raggiunto in Europa, sicuramente non raggiunto in Italia) riportano un “significante utilizzo del GPP in UE”, segnalando (per il campione di Paesi osservati) che “il 26% dei contratti aggiudicati nel periodo 2009-2010 contiene tutti i criteri indicati dalla Commissione Europea” [Centre for European Policy Studies; 2012].

In Italia, per lo meno inizialmente, si è rimasti su base volontaria anche nell’ambito del più generale Piano d’Azione Nazionale sul GPP (il cosiddetto PAN GPP). Il passaggio da strumento volontario a strumento cogente è avvenuto formalmente con l’entrata in vigore del Collegato ambientale (L. 221/2015) che, per promuovere misure di Green Economy e di contenimento dell’uso eccessivo di risorse naturali, ha modificato in modo decisamente significativo (anche se solo oggi le Stazioni Appaltanti cominciano a prenderne coscienza) il settore degli appalti pubblici, introducendo nell’allora Codice dei Contratti l’ex articolo 68 bis “Applicazione dei criteri ambientali minimi negli appalti pubblici per le forniture e negli appalti di servizi”. Quasi a rafforzare ancor più questa visione “green” del modo degli appalti, con le ultime modifiche normative sul tema dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (il D. Lgs. 50/2016 e il suo correttivo, il D. Lgs. 56/2017), sono state rese obbligatorie le previsioni dei Criteri Ambientali Minimi (oramai noti con l’acronimo CAM) per tutte le stazioni appaltanti nell’ambito delle proprie procedure di gara e/o di progetto. L’Italia è così diventata il primo Paese europeo che ha imposto alle Stazioni Appaltanti, per lo meno sulla carta, l’obbligo di applicare CAM.

2. I CAM in Italia

Se fino ad oggi la Commissione Europea si è rivolta a moltissimi ambiti di applicazione proponendo una lista di criteri (oltre 20, comuni a livello europeo, i cosiddetti EU GPP criteria), In Italia non si è da meno: sul sito del Ministero [ministero] si possono consultare tutti i criteri approvati e quelli in via di definizione. Come facilmente intuibile scorrendo l’indice dei CAM entrati in vigore, si tratta per lo più di forniture di beni e di servizi mentre solo in pochi casi vengono coinvolte anche le procedure di realizzazione dei lavori.

La struttura dei singoli criteri è articolata in due livelli: *criteri di base*, per una facile applicazione delle logiche GPP, che si concentrano sull’efficienza ambientale di un prodotto o di un servizio e *criteri generali*, che tengono conto di più aspetti, rispetto ai criteri di base, oppure puntano a livelli più elevati di prestazione ambientale.

Figura 1 – I CAM in Italia: criteri in vigore e in via di definizione

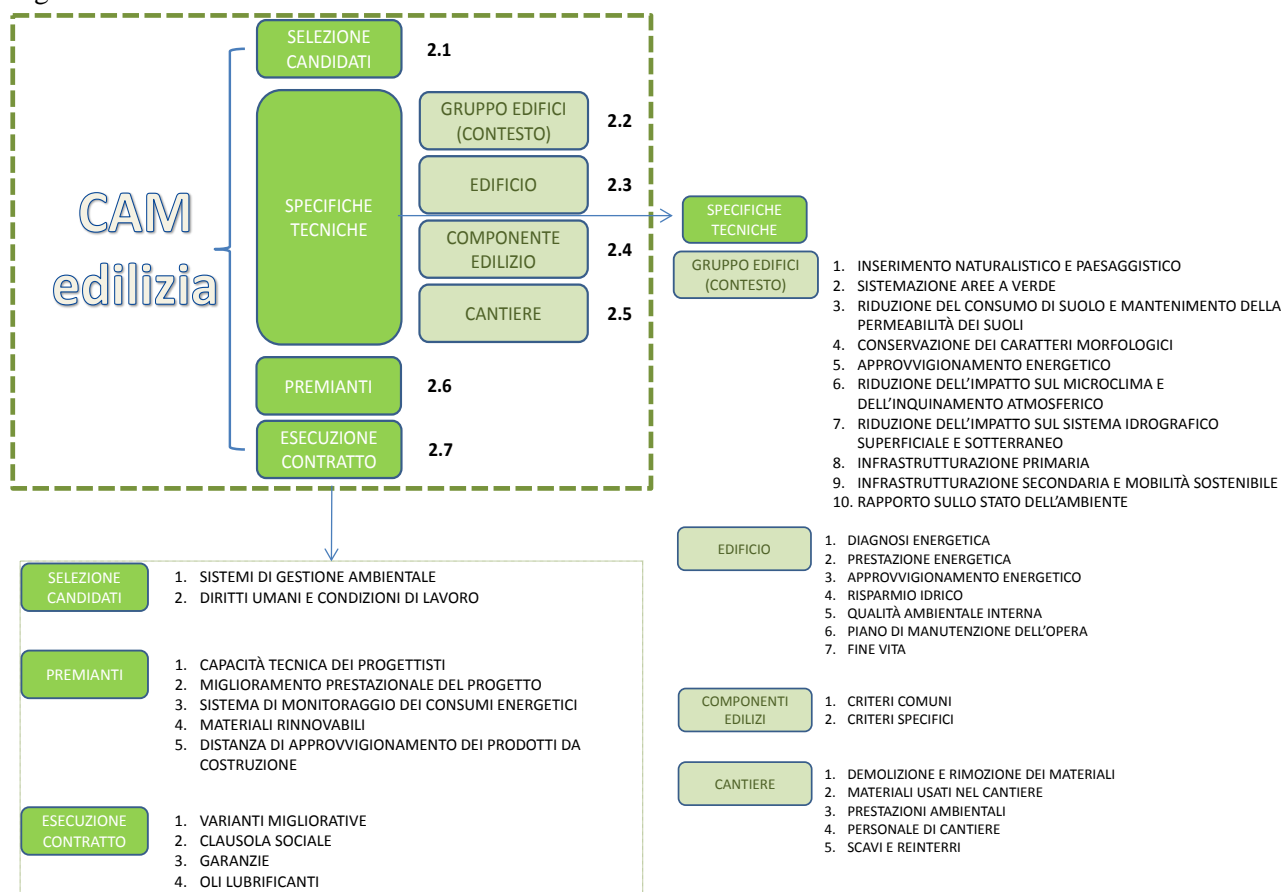
GPP - Acquisti Verdi » Criteri Ambientali Minimi » Criteri in vigore	GPP - Acquisti Verdi » Criteri Ambientali Minimi » Criteri in via di definizione
CRITERI IN VIGORE	CRITERI IN VIA DI DEFINIZIONE
Indice 1. Apparecchiature elettroniche per ufficio 2. Arredi per interni 3. Arredo Urbano 4. Aspetti sociali negli appalti pubblici 5. Ausili per l'incontinenza 6. Carta 7. Cartucce per stampanti 8. Edifici 9. Illuminazione pubblica 10. Pulizia e prodotti per l'igiene 11. Rifiuti urbani 12. Ristorazione collettiva e derrate alimentari 13. Sanificazione per strutture ospedaliere 14. Servizi energetici per gli edifici (illuminazione, climatizzazione) 15. Tessili 16. Veicoli 17. Verde pubblico	Sono in corso di definizione i "Criteri Ambientali Minimi" relativi alle seguenti categorie: > Costruzione e manutenzione delle strade > Servizio di illuminazione pubblica > Calzature da lavoro > Ristorazione revisione

(fonte: <http://www.minambiente.it/pagina/criteri-ambientali-minimi>)

3. I CAM edilizia: struttura, contenuti e risposte dal mercato

Uno degli ambiti di maggiore interesse (secondo la Commissione Europea “per l'impatto ambientale, l'importanza in termini di bilancio, il potenziale influsso sul mercato, oltre che disponibilità di alternative verdi” [European Commission; 2016]) è certamente quello a cui si riferisce il D.M. 24.12.2015 aggiornato dal recente DM 11.1.2017 “Criteri ambientali minimi per l'affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici”. Le due versioni del documento sono molto simili tra loro, anche se i contenuti del gennaio scorso variano in qualche caso anche in termini di approfondimenti. Oltre alla premessa e alle indicazioni generali, i criteri ambientali minimi per l'edilizia sono stati declinati come indicato nella figura successiva.

Figura 2 – Struttura e articolazione dei CAM Edilizia



Per ciò che riguarda i criteri più legati al processo di realizzazione dell'oggetto edilizio (2.1, 2.6 e 2.7), il CAM fornisce indicazioni operative per verificare la capacità tecnica degli operatori di ridurre gli impatti ambientali dell'appalto, attribuire premialità in sede di gara e per una corretta esecuzione del contratto. Per i criteri più edilizi (da 2.2 a 2.5), invece, ci si concentra sulle prescrizioni da rispettare per garantire un corretto inserimento nel contesto, sulle attenzioni progettuali per assicurare comfort e prestazioni ambientali nell'edificio; sul contenuto di materiali riciclati nei prodotti per l'edilizia, per favorire il recupero dei rifiuti; sulle indicazioni da seguire per una gestione della fase di costruzione più attenta agli aspetti ambientali. A valle di ogni prescrizione, il CAM prevede anche alcune indicazioni operative per la verifica della conformità alle caratteristiche richieste.

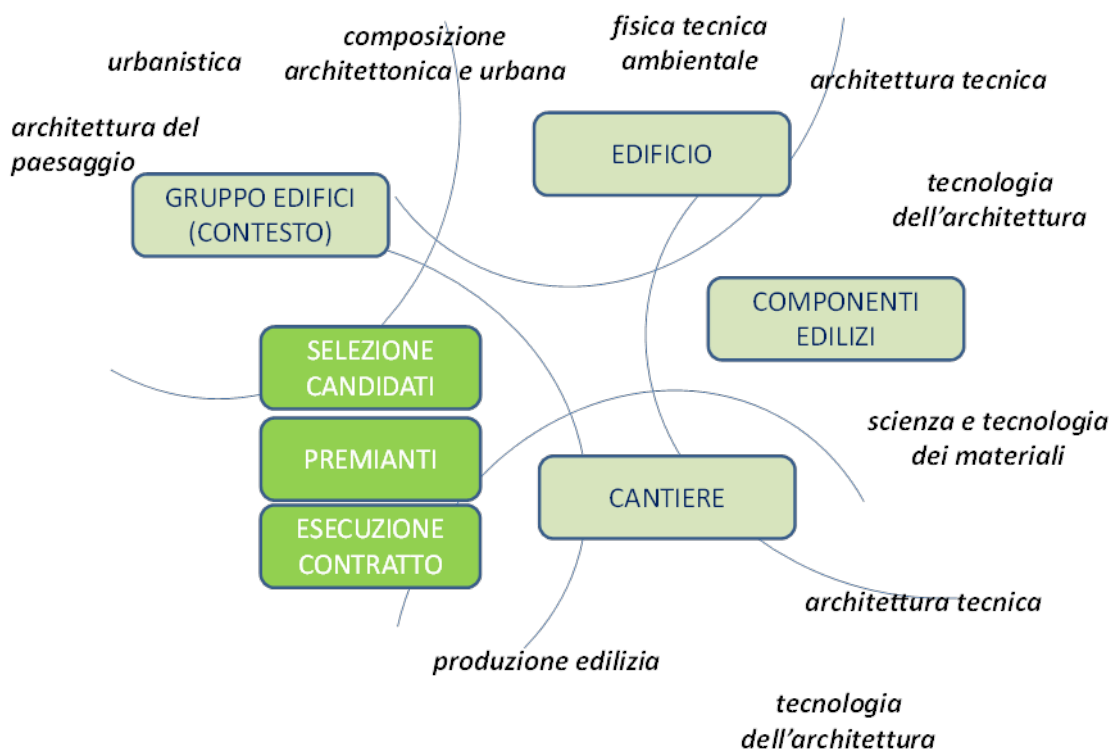
Gli impatti economici della norma sul mercato delle costruzioni riguardano direttamente o indirettamente tutti gli ambiti considerati. In termini di contesto, le più evidenti riguardano la richiesta di una superficie territoriale permeabile non inferiore al 60% della superficie di progetto e di una superficie da destinare a verde pari ad almeno il 40% della superficie del progetto non edificata e pari al 30% della superficie del lotto. Per quanto riguarda, invece, la scala di edificio, le ricadute economiche sono direttamente collegabili alle strategie di intervento legate al comfort abitativo, per il risparmio energetico e per il controllo di queste prestazioni nel tempo. Per ciò che riguarda l'ambito del cantiere, poi, oltre all'evidente collegamento con il mercato della produzione dei componenti edilizi, rileviamo alcune interessanti prescrizioni relative alla formazione del personale impiegato nel cantiere con funzioni legate alla gestione ambientale dello stesso. [Prizzon, Rebaudengo, Matta; 2017]

La ricerca qui sintetizzata ha già prodotto una prima valutazione degli effetti economici legati al tema dei componenti edilizi. È stata infatti avviata da qualche mese un'indagine di mercato a scala sovra regionale che permettesse di individuare se, per ciascuna tipologia di prodotto descritto nel CAM, esistesse già una risposta da parte dei produttori e quale fosse la variazione di prezzo tra un componente edilizio "tradizionale" e uno con parte di materiale riciclato, così come previsto dalla norma. I risultati riportano un mercato frammentato, in cui non sembrano esserci risposte in numero sufficiente per tutti gli ambiti: ad esempio l'indagine ha fatto emergere che la categoria dei produttori di laterizi ha ancora molte potenzialità da sviluppare, in particolare per ciò che riguarda le coperture, al momento ancora ferme a prodotti "tradizionali"; analogamente, anche l'ambito del calcestruzzo per uso strutturale evidenzia ancora alcune resistenze alla produzione di calcestruzzo con materiale riciclato, in particolare per ciò che riguarda gli impieghi strutturali. Altro aspetto interessante di questa prima indagine è che non appare in modo diffuso un trend di crescita o di diminuzione dei prezzi di mercato. Ciò è probabilmente giustificato dal fatto che la materia prima seconda da utilizzare nella produzione di un nuovo prodotto edilizio ha sì un costo d'acquisto minore ma anche, in taluni casi, prestazioni qualitativamente inferiori che incidono sul processo di produzione come lavorazioni aggiuntive oppure come richiesta di ulteriori componenti che ne migliorino le caratteristiche finali [Prizzon, Rebaudengo, Matta; 2017].

4. L'indagine tra i professionisti: quale applicabilità?

Vista la risposta frammentata del mercato della produzione, si è deciso di indagare anche la risposta da parte dei professionisti, uno degli altri settori direttamente coinvolti dall'effetto del Decreto CAM. Si è scelto di selezionare un campione significativo di soggetti a cui sottoporre una breve intervista, caratterizzato da un mix di competenze e di ruoli per ciascun ambito del CAM, in modo da poter approfondire il singolo tema da differenti punti di vista comunque pertinenti. Il campione è stato costruito anche garantendo la giusta proporzione tra professionisti esterni e specialisti del mondo accademico. Lo schema che segue indica le competenze chiamate a dialogare, attraverso interviste dirette, su ciascun ambito CAM.

Figura 3 – Schema di lavoro per la conduzione delle interviste



Dalle interviste già realizzate (2/3 di quelle previste) emerge che anche il mondo dei professionisti è scarsamente informato e pronto a rispondere ad un mercato della progettazione secondo CAM. Ciononostante, tutti gli intervistati hanno indicato che oltre il 50% delle richieste previste dal Decreto rappresentano, in molte realtà, una prassi oramai consolidata (“si fa per la buona riuscita del progetto, non perché lo chieda la Legge”), che spesso prevede una prestazione intellettuale anche specialistica di dettaglio, non sempre però contemplata dalla tariffa vigente. Circa il 20% ha indicato possibili modifiche alla struttura con la finalità di: riaggregare ambiti tra loro connessi, dettagliare maggiormente alcune parti generali; suggerire altri parametri di riferimento o altre modalità di calcolo per la verifica; prevedere verifiche differenti in caso di nuova costruzione o di intervento su esistente. Infine, l’ultimo tema, quello delle ricadute economiche delle prescrizioni. Tutti gli intervistati, indipendentemente dalle competenze, hanno segnalato perplessità sul recepimento delle richieste Cam da parte del mercato (sia per la quantità delle richieste sia per le tempistiche troppo ridotte) e hanno individuando più di un criterio (il 75% degli intervistati ne ha indicati da 3 a 5) ritenuto fortemente incidente sull’intero comparto dell’edilizia nelle sue varie declinazioni (stazioni appaltanti, professionisti, produttori, ma anche enti di controllo, regioni, ...).

5. Osservazioni finali

Il paper mostra alcuni primi risultati di questa ampia ricerca sui criteri ambientali minimi in edilizia; se per l’ambito dei materiali da costruzione si dispone già di alcuni interessanti elementi, si sta pianificando una analoga ricerca di mercato in particolare per i primi due ambiti (contesto ed edificio), approfondendo quali voci di costo siano direttamente correlate alle singole prescrizioni del Decreto. In parallelo, si sta svolgendo un approfondimento puntuale di natura economica, legato ai componenti edilizi e alle attività di cantiere con valenza regionale, finalizzato all’adeguamento dell’elenco prezzi di riferimento per opere e lavori pubblici nella Regione Piemonte.

In tale ambito non si può però sottovalutare l’incidenza economica potenzialmente derivante dall’obbligo di certificazione del prodotto presunto “CAM”, dal momento che il progettista e/o l’operatore economico sono tenuti a dimostrare la valenza del prodotto fornito nei confronti del relativo criterio CAM previsto. Quindi d’ora in avanti il tema delle certificazioni ambientali di prodotto diventerà sempre più centrale e sarà l’unica strada “certa” che consentirà ai professionisti di scegliere i materiali in fase di progettazione e alle

imprese di certificarne le prestazioni. I costi della certificazione ricadranno sui produttori e, a cascata, genereranno (piccoli) extra costi per tutta la filiera, fino a tornare alla stazione appaltante.

Sebbene poi, alcune fonti indichino che siano già ampiamente rispettati i requisiti di disassemblabilità (almeno il 50% in peso) e di riciclabilità (almeno il 70% in peso dei rifiuti non pericolosi da C&D) previsti dal CAM al 2020, poiché né gli autori né i professionisti intervistati condividono questo traguardo, è in corso una applicazione ad alcuni casi studio che ha l'obiettivo di definire, per tipologie edilizie e per comparti del mercato, i livelli potenzialmente raggiungibili anche in base alla tecnologia costruttiva adottata.

BIBLIOGRAFIA

European Commission (2016), *Buying Green! Handbook*

Centre for European Policy Studies (2012), *The uptake of Green Public Procurement in the EU27*

DM 24.12.2015, GURI n. 16 del 21.01.2016

DM 11.1.2017, GURI n.23 del 28.1.2017

PAN GPP (2008), GURI n. 107 del 8/5/2008

Rebaudengo M., Prizzon F., Matta M. (in corso di stampa) "Criteri Ambientali Minimi in edilizia", Geam, ISSN 1121-9041

Prizzon F., Rebaudengo M., "Il nuovo Codice dei contratti pubblici, tra innovazioni e criticità", Territorio Italia n.1/2017; ISSN 2499-2666

SITOGRAFIA

http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/gpp/studies_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

<http://www.minambiente.it/pagina/criteri-ambientali-minimi>

http://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/GPP/dim_11_04_2008_gu_pan_gpp.pdf

ABSTRACT

Since the 1990s, Green Public Procurement (GPP) has been a voluntary environmental policy instrument to foster a goods market with a low-impact on environment. So far, it has been a matter of rethinking the world of public procurement not only by streamlining spending, but also by reducing environmental impacts and by spreading green and sustainable consumer and consumer buying patterns.

By the Law no. 221/2015 and the new Code on Contracts, Legislative Decree no. 50/2016, Italy becomes the first European Country to impose on the Contracting Authorities the obligation to apply the Minimum Environmental Ambient (MEC), amplifying its importance.

The new Code provides, in fact, to art. 34 subp.1 (Energy and Environmental Sustainability Criteria) that contracting authorities contribute to the achievement of the environmental objectives set out in the Environmental Sustainability Action Plan in the Public Administration through the design and tender documentation, at least of the technical specifications and contractual terms contained in the MEC adopted by the Ministry's Decree.

What does the regulatory provision imply? How much has this been perceived by the contracting authorities and how much has it been implemented? What is the economic scope of this action?

The paper explores the economic implications of the MEC application, with particular reference to the production and professionals market.