

ANALISI DEL “PIANO D’AZIONE PER LA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE DEI CONSUMI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE” (PAN GPP) - FOCUS CAM

Green Public Procurement
Piano di Azione Nazionale
Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile
Agenda 2030

A cura della commissione Sostenibilità ambientale CNGeGL



INDICE

Green Public Procurement	2
Piano di Azione Nazionale	3
Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile	3
Piano d’azione per la sostenibilità ambientale PAN GPP: gli articoli rilevanti	3
I Criteri Ambientali Minimi (CAM)	5
Ambito di applicazione dei CAM ed esclusioni	6
Approccio dei CAM per il conseguimento degli obiettivi ambientali	6
Norme di riferimento per le asserzioni etiche	7

Green Public Procurement

Il **Green Public Procurement (GPP)** è lo strumento strategico culturale per il **rilancio di un'economia sostenibile**, grazie al quale traghettare l'economia da un sistema lineare ad un **sistema circolare**. La Commissione europea assegna al GPP un ruolo di carattere strategico per le **politiche di sostenibilità ambientale, sociale ed economica**; in particolare, è l'approccio in base al quale **le amministrazioni pubbliche integrano i criteri ecologici negli appalti di forniture, servizi o lavori**, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali, sviluppando prodotti validi sotto il profilo ambientale, ricercando e selezionando le soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita.

Tale documento pone gli obiettivi per il rilancio culturale di un nuovo sistema economico, proiettato ad influenzare il mercato, le imprese e i prodotti/servizi ivi presenti, favorendo - in generale - **la diffusione dell'innovazione tecnologica** (e in particolare il raggiungimento di obiettivi di miglioramento ambientale), **l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche** (come ad esempio trasporti ed energia) e **l'acquisizione di una maggiore consapevolezza ambientale da parte dei consumatori**.

L'applicazione di una politica di GPP come quella indicata nel **Piano d'Azione Nazionale (PAN)** è l'occasione per operare una **razionalizzazione dei consumi** ed una loro **migliore contabilizzazione**: in tal modo, oltre ai risultati ambientali, è possibile conseguire **importanti risultati economici**.

I **principali obiettivi del GPP** sono:

1. Riduzione dei flussi di energia e materia
2. Sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti energetiche rinnovabili
3. Riduzione dell'uso di sostanze chimiche pericolose
4. Aumento del recupero, riciclo, riuso (riduzione dei rifiuti)
5. Riduzione emissioni (GHG e altri gas) e reflui



Fonte: Parlamento europeo 2015

Piano di Azione Nazionale

Il **Piano di Azione Nazionale** (PAN) fornisce un quadro generale sul GPP: definisce gli obiettivi nazionali e identifica le categorie di beni, servizi e lavori prioritari per gli impatti ambientali, nonché i volumi di spesa sui quali definire i Criteri Ambientali Minimi (CAM), che rappresentano gli strumenti necessari per la progettazione definitiva e la realizzazione dell'opera.

Il PAN detta, inoltre, **specifiche prescrizioni per gli enti pubblici**, chiamati ad effettuare un'**analisi dei propri fabbisogni** con l'obiettivo di razionalizzare i consumi e favorire il decoupling (la dissociazione tra sviluppo economico e degrado ambientale), identificare le funzioni competenti per l'attuazione del GPP coinvolte nel processo d'acquisto, redigere uno specifico programma interno per implementare le azioni in ambito GPP.

Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile

Il Piano di Azione Nazionale sul Green Public Procurement è parte integrante della **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile** (SNSVS): presentata al Consiglio dei ministri il 2 ottobre 2017 e approvata dal CIPE il 22 dicembre 2017, è frutto di un intenso lavoro tecnico e di un ampio e complesso processo di consultazione con le amministrazioni centrali, le Regioni, la società civile, il mondo della ricerca e della conoscenza.

Tra i principali obiettivi:

- Arrestare la perdita di biodiversità
- Garantire una gestione sostenibile delle risorse naturali
- Creare comunità e territori resilienti
- Custodire i paesaggi e i beni culturali

Piano d'azione per la sostenibilità ambientale PAN GPP: gli articoli rilevanti

Art.1.3 Tutela del suolo e degli habitat naturali

Prima di procedere ad un appalto di lavori pubblici, nella fase dello Studio di fattibilità al fine di contenere il consumo di suolo, l'impermeabilizzazione del suolo, la perdita di habitat, la distruzione di paesaggio agrario, la perdita di suoli agricoli produttivi, tutelando al contempo la salute, le stazioni appaltanti devono verificare se non sia possibile recuperare edifici esistenti, riutilizzare aree dismesse o localizzare l'opera pubblica in aree già urbanizzate/degradate/impermeabilizzate, anche procedendo a varianti degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.

Art. 2.1.1 Sistemi di gestione ambientale

L'appaltatore deve dimostrare la propria capacità di applicare misure di gestione ambientale durante l'esecuzione del contratto in modo da arrecare il minore impatto possibile sull'ambiente, attraverso l'adozione di un sistema di gestione ambientale, conforme alle norme di gestione ambientale basate sulle pertinenti norme europee o internazionali e certificato da organismi riconosciuti (registrazione EMAS - certificazione secondo la norma ISO14001)

Art. 2.2.1 Inserimento naturalistico e paesaggistico

Il progetto di nuovi edifici, ferme restando le norme e i regolamenti più restrittivi, deve garantire la conservazione degli habitat presenti nell'area di intervento quali ad esempio torrenti e fossi, anche se non contenuti negli elenchi provinciali, e la relativa vegetazione ripariale, boschetti, arbusteti, cespuglieti e prati in evoluzione, siepi, filari arborei, muri a secco, vegetazione ruderale, impianti arborei artificiali legati all'agroecosistema (noci, pini, tigli, gelso, etc.), seminativi arborati. Tali habitat devono essere il più possibile interconnessi fisicamente ad habitat esterni all'area di intervento, esistenti interconnessi anche fra di loro all'interno dell'area di progetto

Art. 2.2.3 Riduzione del consumo di suolo e mantenimento della permeabilità dei suoli

Il progetto di nuovi edifici o la riqualificazione di aree edificate esistenti, ferme restando le norme e i regolamenti più restrittivi deve avere particolari caratteristiche:

- non può prevedere nuovi edifici o aumenti di volumi di edifici esistenti in aree protette di qualunque livello e genere.
- deve prevedere una superficie territoriale permeabile non inferiore al 60% della superficie di progetto
- deve prevedere una superficie da destinare a verde pari ad almeno il 40% della superficie di progetto non edificata e il 30% della superficie totale del lotto;
- deve garantire, nelle aree a verde pubblico, una copertura arborea di almeno il 40% e arbustiva di almeno il 20% con specie autoctone;
- deve prevedere l'impiego di materiali drenanti per le superfici urbanizzate pedonali e ciclabili;
- deve prevedere, nella progettazione esecutiva, e di cantiere la realizzazione di uno scotico superficiale di almeno 60 cm delle aree per le quali sono previsti scavi o rilevati.

Art. 2.2.4 Conservazione dei caratteri morfologici

Il progetto di nuovi edifici, ferme restando le norme e i regolamenti più restrittivi (es. piani di assetto di parchi e riserve, piani paesistici, piani territoriali provinciali, regolamenti urbanistici e edilizi comunali, etc.), deve garantire il mantenimento dei profili morfologici esistenti, salvo quanto previsto nei piani di difesa del suolo.

2.2.6 Riduzione dell'impatto sul microclima e dell'inquinamento atmosferico

Al fine di ridurre le emissioni in atmosfera e limitare gli effetti della radiazione solare (effetto isola di calore) il progetto di nuovi edifici o la riqualificazione di edifici esistenti, ferme restando le norme e i regolamenti più restrittivi (es. piani di assetto di parchi e riserve, piani paesistici, piani territoriali provinciali, regolamenti urbanistici e edilizi comunali, etc.), deve prevedere la realizzazione di una superficie a verde ad elevata biomassa che garantisca un adeguato assorbimento delle emissioni inquinanti in atmosfera e favorisca una sufficiente evapotraspirazione, al fine di garantire un adeguato microclima. Per le aree di nuova piantumazione devono essere utilizzate specie arboree ed arbustive autoctone che abbiano ridotte esigenze idriche, resistenza alle fitopatologie e privilegiando specie con strategie riproduttive prevalentemente entomofile.

2.2.7 Riduzione dell'impatto sul sistema idrografico superficiale e sotterraneo

- Il progetto di nuovi edifici, ferme restando le norme e i regolamenti più restrittivi (es. piani di assetto di parchi e riserve, piani paesistici, piani territoriali provinciali, regolamenti urbanistici e edilizi comunali, etc.), deve garantire le seguenti prestazioni e prevedere gli interventi idonei per conseguirle:
- conservazione e/o ripristino della naturalità degli ecosistemi fluviali per tutta la fascia ripariale esistente anche se non iscritti negli elenchi delle acque pubbliche provinciali;
- mantenimento di condizioni di naturalità degli alvei e della loro fascia ripariale escludendo qualsiasi intervento di immissioni di reflui non depurati;
- manutenzione (ordinaria e straordinaria) consistente in interventi di rimozione di rifiuti e di materiale legnoso depositatosi nell'alveo e lungo i fossi.
- previsione e realizzazione di impianti di depurazione delle acque di prima pioggia
- interventi atti a garantire un corretto deflusso delle acque superficiali dalle superfici impermeabilizzate anche in occasione di eventi meteorologici eccezionali e, nel caso in cui le acque dilavate siano potenzialmente inquinate, devono essere adottati sistemi di depurazione, anche di tipo naturale;
- previsione e realizzazione di interventi in grado di prevenire e/o impedire fenomeni di erosione, compattazione, smottamento o alluvione ed in particolare: quelli necessari a garantire un corretto deflusso delle acque superficiali sulle aree verdi come le canalette di scolo, interventi da realizzarsi secondo le tecniche dell'ingegneria naturalistica ed impiegando materiali naturali (canalette in terra, canalette in legname e pietrame, etc.); le acque raccolte in questo sistema di canalizzazioni deve essere convogliato al più vicino corso d'acqua o impluvio naturale. Qualora si rendessero necessari interventi di messa in sicurezza idraulica, di stabilizzazione dei versanti o altri interventi finalizzati al consolidamento di sponde e versanti lungo i fossi, sono ammessi esclusivamente interventi di ingegneria naturalistica secondo la manualistica adottata dalla Regione;
- per quanto riguarda le acque sotterranee, il progetto deve prevedere azioni in grado di prevenire sversamenti di inquinanti sul suolo e nel sottosuolo. La tutela è realizzata attraverso azioni di controllo degli sversamenti sul suolo e attraverso la captazione a livello di rete di smaltimento delle eventuali acque inquinate e attraverso la loro depurazione. La progettazione deve garantire la prevenzione di sversamenti anche accidentali di inquinanti sul suolo e nelle acque sotterranee.

I Criteri Ambientali Minimi (CAM)

La **pubblica amministrazione** contribuisce **al conseguimento degli obiettivi ambientali** previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP) attraverso l'inserimento dei CAM negli appalti di qualsiasi importo (forniture, servizi, lavori). Il documento di riferimento è il **Decreto Ministeriale 6 agosto 2022 CAM in edilizia**, adottato l'11 aprile 2008 ai sensi dell'art. 1, commi 1126 e 1127 della legge 27 dicembre 2006 n. 296, con decreto del Ministro dell'Ambiente della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello Sviluppo economico e dell'Economia e delle finanze: esso fornisce alcune **indicazioni per le stazioni appaltanti** e stabilisce i CAM per l'affidamento dei servizi di progettazione e dei lavori per gli interventi edilizi come disciplinati dal decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50.

Ambito di applicazione dei CAM ed esclusioni

Le disposizioni del presente provvedimento si applicano a **tutti gli interventi edilizi di lavori disciplinati dal Codice dei Contratti pubblici**, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera nn), oo quater) e oo quinquies). Per gli **interventi edilizi che non riguardano interi edifici**, i CAM si applicano limitatamente ai capitoli "2.5-Specifiche tecniche per i prodotti da costruzione" e "2.6-Specifiche tecniche progettuali relative al cantiere". Nelle ipotesi di **appalti di servizi di manutenzione di immobili e impianti**, i CAM si applicano limitatamente ai criteri contenuti nei capitoli "2.5-Specifiche tecniche per i prodotti da costruzione", "2.6-Specifiche tecniche progettuali relative al cantiere" e ai criteri "3.1.2-Macchine operatrici" e "3.1.3-Grassi ed oli lubrificanti per i veicoli utilizzati durante i lavori".

Qualora uno o più CAM siano in **contrasto con normative tecniche di settore**, il progettista - nella relazione tecnica di progetto - fornisce la **motivazione della non applicabilità del CAM**, indicando i riferimenti normativi che determinano la non applicabilità dello stesso.

Nell'applicazione dei criteri si intendono **fatti salvi i vincoli e le tutele, i piani, le norme e i regolamenti, qualora più restrittivi**. A titolo esemplificativo si citano: vincoli relativi a beni culturali, vincoli paesaggistici, idrogeologici, idraulici, aree naturali protette, siti rete Natura 2000, valutazioni d'impatto ambientale, eccetera; piani e norme regionali (piani di assetto di parchi e riserve, piani paesistici, piani territoriali provinciali, atti amministrativi che disciplinano particolari ambiti); piani e regolamenti comunali; eccetera.

I presenti CAM si intendono **applicabili in toto agli edifici ricadenti nell'ambito della disciplina recante il codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché a quelli di valore storico-culturale e testimoniale individuati dalla pianificazione urbanistica**, ad esclusione dei singoli criteri ambientali (minimi o premianti) che non siano compatibili con gli interventi di conservazione da realizzare, a fronte di specifiche a sostegno della non applicabilità nella relazione tecnica di progetto, riportando i riferimenti normativi dai quali si deduca la non applicabilità degli stessi.

Approccio dei CAM per il conseguimento degli obiettivi ambientali

La scelta dei criteri contenuti nel documento si basa sui **principi e i modelli di sviluppo dell'economia circolare**, in sintonia con i più recenti **atti di indirizzo comunitari**, tra i quali la **comunicazione COM (2020) 98** "Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva". I criteri definiti in questo documento sono coerenti con un **approccio di architettura bio-eco- sostenibile**, basata sull'integrazione di conoscenze e valori rispettosi del paesaggio, dell'ambiente e della biologia di tutti gli esseri viventi che ne fanno parte, e consentono alla **stazione appaltante di ridurre gli impatti ambientali** generati dai lavori per la costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici e dalla gestione dei relativi cantieri.

Le competenze, gli accorgimenti progettuali e le tecnologie inerenti al tema dell'efficientamento energetico costituiscono solo una parte della sostenibilità, che invece riguarda diversi aspetti, indagati nell'ambito di **un'analisi del ciclo di vita, della sfera ambientale, economica e sociale di un prodotto o edificio**. Il pensiero progettuale con **"approccio bio-eco-sostenibile"**, ad esempio, considera la salubrità quale valore aggiunto di una progettazione basata non soltanto su una somma di tecnologie, ma su un insieme dialogante di materiali a basso impatto ambientale (rinnovabili, durevoli, riutilizzabili, riciclabili) e conoscenze tecnologiche attualmente disponibili. Pertanto, una progettazione realmente sostenibile parte da presupposti di conoscenze che riguardano la bioclimatica, il "sapere", l'uso e la conservazione delle risorse materiche, la loro salubrità ed emissività e, infine, la loro corretta posa in opera nella fase realizzativa: **tali concetti devono essere presi in considerazione nella loro interezza e sin dalle prime fasi del progetto**, in modo da essere amalgamate ed integrate in modo organico nella concezione dell'intervento, non "aggiunti" e adattati a posteriori.

Gli **edifici a basso impatto ambientale di nuova realizzazione** (in ottica di sostituzione edilizia o ristrutturati o recuperati) devono potersi avvalere dell'utilizzo di **materiali per l'edilizia sostenibile** che attivino **filiere virtuose**, promotrici della transizione verso un'economia circolare ed un modello di occupazione etica. Appare sempre più evidente, infatti, che **la transizione ecologica passa anche dall'edilizia, che rappresenta uno dei settori a maggior impatto ambientale**: soprattutto negli appalti pubblici, tale orientamento dovrebbe essere attentamente considerato per quella **tipologia di edifici più "sensibili"**, ovvero frequentati dalle categorie di utenti più vulnerabili quali i bambini delle scuole materne ed elementari, i degenti negli ospedali o gli anziani in strutture adatte alla loro permanenza e cura. In queste situazioni, la qualità e la salubrità degli spazi e dei materiali riveste particolare importanza per la crescita sana dell'individuo, in sintonia con i principi di una edilizia a basso impatto ambientale volta alla mitigazione dei cambiamenti climatici e al miglioramento della qualità della vita.

Norme di riferimento per le asserzioni etiche

Nel contesto CAM, **l'adozione della valutazione del livello di esposizione a questi rischi non finanziari persegue l'obiettivo di premiare gli operatori che implementano strategie sempre più allineate con il quadro normativo comunitario**, e - in ultima analisi - **di aumentare l'attrazione di capitali pubblici e privati sulle opere da realizzare**. In questo scenario, l'**International Standardisation Organisation (ISO)** ha approvato le seguenti **norme di riferimento per le asserzioni etiche** relative a prodotti, servizi, processi e organizzazioni: **UNI ISO/TS 17033** "Asserzioni etiche e informazioni di supporto - Principi e requisiti" e **UNI CEI EN ISO/IEC 17029** "Valutazione della conformità - Principi e requisiti generali per gli organismi di validazione e verifica" (di asserzioni etiche). In Italia l'UNI, in convenzione con Accredia, ha sviluppato e pubblicato il seguente documento pre-normativo: **UNI/PdR 102 "Asserzioni etiche di responsabilità per lo sviluppo sostenibile - Indirizzi applicativi alla UNI ISO/TS 17033:2020"**.

All'interno degli **obiettivi del Green Deal europeo, la comunicazione n. 98 del 2020** "Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare per un'Europa più pulita e più competitiva", mira a **promuovere i principi di circolarità lungo l'intero ciclo di vita degli edifici**:

1. incentivando il contenuto di riciclato nei prodotti da costruzione;
2. migliorando la durabilità e l'adattabilità degli edifici;
3. integrando la valutazione del ciclo di vita negli appalti pubblici;
4. riformulando gli obiettivi di recupero dei rifiuti da costruzione e demolizione prefissati dalla Waste Framework Directive 2008/98/CE.

Inoltre, la **comunicazione n. 662 del 2020**, "Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: inverdire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita", prevede che l'Unione europea adotti una strategia organica e integrata che investa un ampio insieme di settori e attori, sulla base dei seguenti principi base:

- **concetto di ciclo di vita e circolarità** - ridurre al minimo l'impronta degli edifici usando le risorse in modo efficiente e circolare e trasformando il settore edile in un pozzo di assorbimento, ad esempio attraverso la promozione di infrastrutture verdi e l'uso di materiali da costruzione organici in grado di immagazzinare il carbonio, come il legno di origine sostenibile;
- rendere il settore edile e il suo indotto adatti a realizzare **ristrutturazioni sostenibili**, che siano improntate ai principi dell'economia circolare, utilizzino e riutilizzino materiali sostenibili e integrino soluzioni basate sulla natura. La Commissione propone di promuovere lo sviluppo di soluzioni industriali sostenibili standardizzate e il riutilizzo dei materiali di scarto. Elaborerà una tabella di marcia per il 2050 per ridurre le emissioni di carbonio nell'intero ciclo di vita degli edifici, anche attraverso l'uso di bio-prodotti, e riesaminerà gli obiettivi di recupero dei materiali.

Da sottolineare infine che, in relazione a quanto finora espresso, i CAM rappresentano anche uno strumento indispensabile al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (Sustainable Development Goals - SDG), definiti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite unitamente alle procedure e alle metodologie necessarie a conseguire una strategia di sviluppo sostenibile.

