



Autorità Nazionale Anticorruzione

**Applicazione dei Criteri Ambientali Minimi di cui al decreto del
Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'11
ottobre 2017 (*Criteri ambientali minimi per l'affidamento di servizi di
progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e
manutenzione di edifici pubblici*)**

Relazione illustrativa

Sommario

RELAZIONE ILLUSTRATIVA	3
1. Ambito di applicazione.....	3
2. Predisposizione della documentazione di gara	4
3. Applicazione dei criteri.....	6
4. Indicazioni specifiche	6

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. Ambito di applicazione

Le presenti linee guida pongono l'attenzione sull'applicazione dei criteri ambientali minimi nel settore dei lavori pubblici e, nello specifico, all'applicazione dei criteri di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare dell'11 ottobre 2017.

Come noto, con la modifica del comma 3 dell'articolo 34 del codice dei contratti pubblici, ad opera del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, l'obbligo di inserimento nella documentazione di gara dei criteri ambientali minimi è da ritenersi esteso a tutte le categorie di lavori, servizi e forniture oggetto degli stessi. Tale obbligo prescinde, inoltre, dall'importo dell'affidamento.

In virtù del richiamo alle disposizioni di cui agli articoli da 1 a 58 del codice dei contratti pubblici, le indicazioni di cui all'articolo 34 del codice medesimo sono da ritenersi applicabili anche agli appalti nei settori speciali. Analogamente per gli appalti nei beni culturali alla luce della previsione di cui all'articolo 145, comma 3, del codice, fatte salve le esigenze di tutela dei beni medesimi.

Le disposizioni in materia di criteri ambientali minimi si applicano anche ai contratti di concessione, in applicazione dell'articolo 164, comma 2, del codice e ai contratti di cui alla parte IV del codice dei contratti pubblici, ai sensi dell'articolo 179, comma 1.

Preso atto delle problematiche applicative dei criteri ambientali minimi emerse nel corso del tavolo tecnico con gli operatori economici, si è ritenuto opportuno fornire alcuni chiarimenti circa l'applicazione dei criteri di cui al d.m. 11.10.2017, avendo riguardo alla distinzione degli stessi in criteri di selezione, specifiche tecniche, clausole contrattuali e criteri premianti.

Pertanto, tenuto conto che l'obbligo di cui all'articolo 34, comma 1, del codice dei contratti pubblici attiene all'inserimento, nella documentazione progettuale e di gara, 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, si è chiarito che con riferimento al d.m. 11.10.2017 i criteri da considerare obbligatori ai fini della redazione della documentazione di gara sono quelli di cui alle "Specifiche tecniche per gruppi di edifici" (sezione 2.2), alle "Specifiche tecniche dell'edificio" (sezione 2.3), alle "Specifiche tecniche dei componenti edilizi" (alla sezione 2.4), alle "Specifiche tecniche del cantiere" (sezione 2.5) e alle "Condizioni di esecuzione (clausole contrattuali)" (sezione 2.7).

Riguardo ai criteri di selezione di cui alla sezione 2.1. è stato, invece, specificato che l'inserimento degli stessi nella documentazione di gara, quali requisiti di partecipazione, è da ritenersi facoltativo, a discrezione della stazione appaltante. Indicazioni più puntuali circa l'esercizio di tale discrezionalità sono riportate nella sezione successiva.

Riguardo ai criteri premianti da utilizzare nell'ambito dell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è stato ripreso quanto già indicato nelle Linee guida n. 2 recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa" in relazione al principio che l'attribuzione di specifici punteggi deve essere considerata qualora vengano proposte condizioni superiori a quelle minime previste dai criteri ambientali

minimi con riferimento alle specifiche di base e alle clausole contrattuali/condizioni di esecuzione o siano proposte le condizioni previste, nell'ambito dei predetti criteri, dalle specifiche tecniche premianti.

Al fine di salvaguardare i progetti redatti prima dell'entrata in vigore dell'obbligo di inserire nella documentazione di gara i criteri ambientali minimi, che può essere ricondotto alla data di entrata in vigore del d.m. 11.10.2017 atteso il riferimento ai criteri ambientali adottati con i decreti del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare contenuto nell'articolo 34 del Codice dei contratti pubblici impone, le linee guida rimettono alla discrezionalità della stazione appaltante la scelta di richiedere i criteri ambientali minimi nella documentazione di gara inerente l'affidamento dei lavori seppur il progetto esecutivo non preveda i criteri medesimi. La facoltà è, ovviamente, limitata ai casi in cui non sia possibile un aggiornamento del progetto esecutivo prima dell'indizione della procedura di affidamento dei lavori.

2. Predisposizione della documentazione di gara

In aderenza al dettato normativo che parla espressamente di documentazione progettuale, e al fine di non generare oneri eccessivi in capo agli operatori economici in fase di esecuzione, si ritiene opportuno che l'adozione dei criteri ambientali minimi sia prevista fin dall'avvio della progettazione dell'intervento, indipendentemente se la stessa sia interna o esterna alla stazione appaltante. Pertanto, già nella documentazione di gara relativa all'affidamento dell'incarico di progettazione bisogna specificare che il progetto dovrà essere redatto prevedendo l'inserimento dei criteri ambientali minimi. Indicazioni in tal senso dovrebbero essere previste anche nel caso di progettazione interna alla stazione appaltante.

Al fine di rendere pienamente edotti i concorrenti che partecipano alla procedura di affidamento dei lavori della richiesta di applicazione dei criteri ambientali minimi si consiglia alle stazioni appaltanti di indicare i criteri medesimi specificando nella documentazione progettuale quelli che sono già stati adottati e quelli che sono richiesti per la fase di esecuzione delle opere. Appare evidente che tutti i predetti criteri corrispondono a obblighi contrattuali per l'esecutore, in un caso perché inseriti nel progetto esecutivo posto a base di gara e nell'altro perché prescrizioni del capitolato speciale d'appalto.

La richiesta nella procedura di affidamento dei lavori di criteri ambientali minimi che non sono già stati inseriti nel progetto esecutivo posto a base di gara appare problematica. In questi casi, infatti, è il progetto esecutivo a base di gara, che è già stato definito tenendo conto dei criteri ambientali minimi, che indica all'aggiudicatario tutte le caratteristiche dell'opera da realizzare. Bisogna, altresì, considerare che l'introduzione in fase di esecuzione di criteri non previsti nel progetto esecutivo potrebbe richiedere ulteriori attività di progettazione, mascherando così forme di appalto integrato, o rendere necessarie vere e proprie varianti al progetto, che dovrebbero essere opportunamente valutate a monte dalla stazione appaltante, prima della messa a gara del progetto.

Una particolare rilevanza assume la scelta della stazione appaltante circa i criteri ambientali da richiedere sulla base delle indicazioni che il decreto ministeriale fornisce avuto riguardo alle casistiche di intervento (nuove costruzioni, ristrutturazione urbanistica, ristrutturazione importanti di primo livello o di secondo livello, ristrutturazione urbanistica, demolizione, ecc.) e alle specifiche tecniche; la scelta non può, altresì, prescindere da fattori quali la tipologia di opera, la dimensione della stessa, il contesto in cui la stessa si colloca e gli obiettivi prefissati dalla stazione appaltante, ma anche le eventuali difficoltà connesse all'approvvigionamento dei materiali e/o delle lavorazioni previsti dal decreto.

Il progettista chiamato a definire i criteri ambientali da introdurre nel progetto non è obbligato a utilizzare solo i materiali, le lavorazioni o le componenti indicati nel d.m. 11.10.2017; lo stesso può far ricorso sia a materiali e componenti con prestazioni ambientali superiori a quelle dei criteri definiti nel decreto sia ad altri materiali e componenti non indicati nel decreto medesimo, a condizione che le caratteristiche di tali materiali e lavorazioni siano indicate nelle modalità di cui all'articolo 68 del Codice dei contratti pubblici e accompagnate da idonee modalità di verifica ai sensi dell'articolo 82 del medesimo Codice.

Per una scelta consapevole, si suggerisce al progettista di effettuare un'approfondita analisi di mercato con l'obiettivo di verificare la disponibilità dei materiali con le caratteristiche richieste dal decreto de quo e la distanza dal cantiere degli impianti di produzione dei medesimi materiali. Tale analisi può essere utilizzata anche nella fase successiva di definizione dei criteri di valutazione dell'offerta atteso che tra i criteri premianti è indicato anche quello della distanza di approvvigionamento dei materiali da costruzione.

Affinché la scelta di inserimento dei criteri ambientali minimi non risulti particolarmente gravosa per le imprese, consentendo alle stesse di presentare un'offerta adeguata alle prestazioni da eseguire, e per evitare contenziosi in fase esecutiva sarebbe opportuno che i prezzi delle lavorazioni inseriti nel computo metrico siano determinati tenendo conto della specifica richiesta dei criteri medesimi. Ciò può essere realizzato o utilizzando prezzi regionali aggiornati con voci di prezzo inerenti l'applicazione degli stessi o, in assenza di un prezzo regionale adeguato nel senso sopra indicato, mediante l'elaborazione di prezzi ad hoc sulla base anche di analisi comparative con altri prezzi.

Tra i criteri previsti dal d.m. 11.10.2017, come meglio evidenziato nel prosieguo, quelli che presentano maggiori problematiche applicative sono quelli inerenti la "selezione dei candidati", che possono avere un effetto limitativo della partecipazione degli operatori economici alle procedure di gara aventi ad oggetto l'affidamento dei lavori; pertanto, si invitano le stazioni appaltanti a valutare con attenzione l'inserimento di tali criteri in funzione anche della tipologia di intervento e della rilevanza dello stesso, con l'obiettivo di garantire la più ampia partecipazione alle procedure di gara. In particolare, si suggerisce di inserire i criteri di "selezione dei candidati" solo nei casi in cui il possesso di requisiti aggiuntivi, quali il sistema di gestione ambientale o il rispetto dei principi di responsabilità sociale, sia da ritenersi strettamente necessario ad assicurare in relazione all'oggetto dell'affidamento, la migliore tutela ambientale e sociale e per interventi di particolare rilevanza in termini di importo, di natura dell'intervento, di ubicazione territoriale e di impatto nel contesto circostante. Nel caso di interventi di manutenzione ordinaria di ridotta rilevanza, per interventi di riparazione o locali o per interventi di ristrutturazione di piccola entità, la richiesta di tali ulteriori requisiti appare foriera di una non giustificata restrizione della partecipazione alla gara. Non ritenendo possibile, in assenza di indicazioni al riguardo nella norma primaria, la definizione di soglie di importo al di sotto delle quali i criteri di selezione possono non essere richiesti, l'individuazione delle soglie di "ridotta rilevanza" o di "piccola entità" è demandata alla stazione appaltante chiamata a fare una valutazione dell'impatto che la richiesta dei criteri medesimi può avere in termini di partecipazione alla procedura di gara a fronte degli effettivi benefici che il possesso delle certificazioni richieste dal decreto può avere nell'esecuzione della prestazione. Appare evidente che nell'ambito degli interventi di manutenzione ordinaria di ridotta rilevanza non possono essere ricompresi interventi di manutenzione ordinaria relativi a un complesso di immobili o a immobili di grandi dimensioni affidati, ad esempio, mediante accordi quadro di durata pluriennale; in tali casi, infatti, le politiche di materia di gestione ambientale e di responsabilità sociale applicate dall'impresa possono avere significativi effetti anche sull'esecuzione delle attività di manutenzione.

3. Applicazione dei criteri

Si è ritenuto di fornire alcune indicazioni di carattere generale circa l'attuazione dei criteri ambientali minimi sia in fase di progettazione che in fase di esecuzione, al fine di rendere concreta la loro messa in opera.

Per quanto concerne la fase di progettazione, appare opportuna, prima dell'approvazione del progetto esecutivo, una verifica di coerenza, non solo tra i diversi livelli di progettazione ma anche dei criteri ambientali minimi inseriti nel progetto da approvare con le indicazioni del decreto ministeriale e con le prescrizioni del disciplinare di incarico della progettazione. Restano in ogni caso in capo alla stazione appaltante le verifiche specifiche previste dal d.m. 11.10.2017 in relazione all'attuazione dei singoli criteri.

In fase di esecuzione, le verifiche demandate alla stazione appaltante, e nello specifico al direttore dei lavori, attengono al rispetto delle prescrizioni del progetto e del capitolato tecnico in materia di criteri ambientali minimi e all'attuazione di quanto offerto in sede di gara nell'ambito dei criteri premianti di cui all'offerta economicamente più vantaggiosa. Per rafforzare quanto già previsto dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti n. 49 del 7.3.2018 circa l'obbligo per il direttore lavori di verificare l'attuazione delle indicazioni di cui al PANGPP, le stazioni appaltanti potrebbero ribadire nel disciplinare di incarico che lo stesso è tenuto a verificare il rispetto da parte dell'esecutore delle prescrizioni di cui ai criteri ambientali minimi previsti nella documentazione di gara e nell'eventuale progetto redatto dall'appaltatore (o in sede di offerta o in fase di esecuzione del contratto), nei casi previsti dal Codice.

Un'ulteriore ipotesi per garantire la piena attuazione dei criteri ambientali minimi previsti nella documentazione di gara, potrebbe essere quella di prevedere un apposito sistema di sanzioni da applicare in caso di mancato rispetto delle previsioni contrattuali in materia di criteri ambientali minimi; sistema che ovviamente dovrebbe essere chiaramente indicato nella documentazione di gara.

4. Indicazioni specifiche

Nell'ottica di fornire supporto sia alle stazioni appaltanti che agli operatori economici, nella sezione in esame sono state inserite indicazioni puntuali sui singoli criteri, che traggono spunto dalle considerazioni espresse nel tavolo tecnico con le associazioni di categoria e recepiscono, in alcuni casi, anche le richieste di chiarimenti pervenute al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Un primo problema che si è cercato di affrontare è quello della conciliabilità dell'attestazione SOA, definita dal codice dei contratti pubblici come unico strumento per la dimostrazione del possesso dei requisiti di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, con la richiesta di requisiti ulteriori di qualificazione quali quelli di cui alla sezione 2.1. del d.m. 11.10.2017. Nei casi in cui la stazione appaltante decida di applicare i criteri di "selezione dei candidati", infatti, l'attestazione SOA non è più sufficiente a dimostrare il possesso dei requisiti di qualificazione e le imprese in sede di partecipazione alle procedure di gara devono presentare ulteriore documentazione per dimostrare il possesso dei requisiti aggiuntivi previsti nel decreto.

Nel caso specifico del criterio 2.1.1. – Sistemi di gestione ambientale –, tenuto conto che il decreto richiede la dimostrazione dello stesso mediante la certificazione da parte di un soggetto terzo (registrazione EMAS, certificazione ISO14001, certificazione organismi di valutazione della conformità), una possibile soluzione per semplificare la dimostrazione da parte degli operatori economici potrebbe essere quella di certificare il possesso del sistema di gestione ambientale nell'ambito dell'attestazione SOA,

in analogia a quanto già previsto per la certificazione del sistema di qualità di cui all'articolo 84, comma 4, lettera c), del Codice dei contratti pubblici. Ciò ovviamente sarebbe limitato alle sole imprese qualificate per le categorie cui possono essere ricondotte le tipologie di lavori oggetto del decreto edilizia.

Tuttavia, ad oggi, tale soluzione non può ritenersi percorribile senza un intervento normativo, al Codice dei contratti pubblici o, quanto meno, al redigendo regolamento unico di cui all'articolo 216, comma 27-octies, del medesimo Codice, che ricomprenda tra i contenuti dell'attestazione SOA di cui all'articolo 84, comma 4, del Codice anche il possesso di certificazioni di sistemi di gestione ambientale; al momento, le certificazioni di cui alla predetta lettera c) attengono solo ai sistemi di qualità aziendale.

Oltre alle difficoltà di carattere normativo, bisogna tener presente che una soluzione in tal senso implica degli oneri aggiuntivi per l'operatore economico, che deve sostenere i costi per il conseguimento della certificazione del sistema ambientale (in termini di strutturazione e organizzazione aziendale), il costo del rilascio della certificazione da parte dei soggetti abilitati nonché un costo aggiuntivo per l'inserimento della certificazione nell'attestazione SOA. A ciò si aggiungano gli oneri correlati alla diversa validità temporale delle certificazioni utilizzabili che implica ulteriori verifiche intermedie dell'attestato SOA, come già avviene per la certificazione di qualità; la certificazione ISO 14001, ad esempio, ha validità triennale così come l'iscrizione EMAS per la quale sono previste anche delle verifiche annuali.

Non bisogna poi trascurare la necessità di un adeguato periodo transitorio per l'implementazione del sistema da parte degli organismi di attestazione sulla base delle indicazioni che l'Autorità fornirà agli stessi anche in termini di nuovo modello di attestazione, per l'adozione del quale si renderà necessaria anche una modifica ai sistemi informatici dell'Autorità. Inoltre, un periodo transitorio, in cui è consentita la dimostrazione del criterio 2.1.1 sia mediante la nuova attestazione SOA sia mediante le certificazioni di cui al d.m. 11.10.2017 in aggiunta all'attestazione SOA attuale, è indispensabile al fine di non obbligare gli operatori economici a una revisione dell'attestazione SOA prima della scadenza al solo fine di far inserire il possesso della certificazione del sistema di gestione ambientale.

Per quanto concerne, invece, il criterio 2.1.2, denominato Diritti umani e condizioni di lavoro, pur volendo superare il problema dei costi aggiuntivi connessi all'inserimento della dimostrazione del requisito nell'attestazione SOA, le diverse modalità di verifica della conformità al criterio previste dal decreto CAM non rendono percorribile l'inserimento degli esiti della verifica nell'attestato SOA. Traendo spunto dall'indicazione di cui al cap. 2.1.2. del decreto edilizia ove gli obblighi sono rimessi in capo all'appaltatore, si è ipotizzato di richiedere la presentazione in sede di gara solo di un impegno da parte dell'offerente all'osservanza dei principi di responsabilità sociale di cui al criterio medesimo e di demandare la verifica del rispetto del criterio alla fase di esecuzione dell'intervento.

Preso atto delle problematiche applicative segnalate dagli operatori economici, si è ritenuto opportuno classificare i criteri ambientali di cui al d.m. 11.10.2017 in funzione della fase dell'intervento (progettazione e/o esecuzione) e della competenza delle attività previste dal decreto medesimo, individuando 3 sottogruppi:

- criteri relativi alla fase di progettazione, ossia criteri che attengono ad attività di stretta competenza del progettista che devono essere inseriti nella documentazione di gara delle procedure di affidamento delle attività di progettazione;
- criteri relativi congiuntamente alla fase di progettazione e alla fase di esecuzione, ossia criteri che attengono ad attività di competenza sia del progettista che dell'appaltatore;
- criteri relativi alla fase di esecuzione, ossia criteri inerenti attività di competenza dell'appaltatore.

Per i criteri relativi alla fase di progettazione è stato specificato che l'inserimento degli stessi in progetto determina un obbligo di adempimento da parte dell'appaltatore, soggetto alla verifica del direttore lavori, prima, e della commissione di collaudo, poi.

I criteri relativi congiuntamente alla fase di progettazione e alla fase di esecuzione presuppongono l'inserimento degli stessi nel progetto ad opera del progettista, in funzione degli obiettivi che la stazione appaltante intende conseguire e delle caratteristiche dell'intervento, e l'attuazione dei medesimi criteri da parte dell'appaltatore. In capo alla stazione appaltante permane l'attività di verifica del corretto inserimento dei criteri nel progetto, anche in termini di coerenza con il decreto d.m. 11.10.2017 e con i precedenti livelli di progettazione, e la verifica della concreta e corretta attuazione da parte dell'esecutore.

Infine, per quanto concerne i criteri relativi alla fase di esecuzione, per non incorrere in contenzioso, è importante che la stazione appaltante evidenzi la presenza dei criteri nell'ambito della documentazione di gara e fornisca nell'ambito del capitolato speciale d'appalto le specifiche inerenti i criteri medesimi, richiamando le relative attività di verifica.

Entrando nel dettaglio dei singoli criteri, è apparso opportuno specificare che nel caso del criterio 2.5.1 una prima analisi finalizzata alla determinazione di ciò che può essere riutilizzato, riciclato o recuperato nei casi di demolizione deve essere effettuata in sede di progettazione e allegata al progetto posto a base di gara, in modo da consentire all'offerente di verificare la stessa e di allegare all'offerta il piano di demolizione e recupero e la sottoscrizione di impegno a trattare i rifiuti da demolizione o a conferirli a un impianto autorizzato al recupero dei rifiuti, secondo quanto indicato nel piano stesso.

Analogamente, nel caso del criterio 2.5.3, la relazione tecnica, il piano per il controllo dell'erosione e della sedimentazione per le attività di cantiere e il piano per la gestione dei rifiuti da cantiere e per il controllo della qualità dell'aria e dell'inquinamento acustico durante le attività di cantiere attengono alla fase di progettazione e devono costituire parte integrante del progetto approvato e messo a gara, che deve specificare, altresì, la documentazione che il concorrente è tenuto a presentare a dimostrazione della conformità al criterio. La redazione di tali documenti successivamente alla gara costituisce variante al progetto posto a base di gara.

Tenuto conto della ridotta offerta sul mercato di formazione specifica sui temi ambientali inerenti il settore edile, si ritiene di non dare specifiche indicazioni sui tempi minimi della formazione, sui titoli dei docenti o sulla tipologia di attestato rilasciato. Pertanto, ai fini di dimostrare l'avvenuta formazione del personale di cantiere (criterio 2.5.4) si ritengono idonei attestati, diplomi o curriculum vitae, da cui si evinca che lo stesso ha ricevuto una formazione avente ad oggetto il sistema di gestione ambientale, la gestione delle polveri, la gestione delle acque e scarichi e la gestione dei rifiuti.

Riguardo ai materiali da costruzione, si richiama l'attenzione sulla fase di scelta degli stessi ad opera del progettista, durante la quale è necessario evitare l'identificazione di un determinato prodotto per non precludere l'accesso alla gara a operatori economici che si avvalgono di fornitori diversi, e sulla successiva fase di accettazione ad opera del direttore lavori.

Particolare attenzione è posta ai criteri premianti di cui al capitolo 2.6 del d.m. 11.10.2017, la cui applicazione è risultata problematica sia da parte delle stazioni appaltanti che da parte degli operatori economici. Si ritiene, quindi, necessario fornire alcune specifiche circa le procedure di gara per le quali determinati criteri possono essere richiesti. Si pensi, ad esempio, ai criteri 2.6.2, 2.6.3, 2.6.4, 2.6.5, 2.6.6, che presuppongono una valutazione del progetto; tali criteri possono essere inseriti nella documentazione

di gara relativa alle sole procedure per le quali sia prevista la presentazione in sede di offerta di un progetto e non per le procedure inerenti la sola esecuzione di lavori.

Riguardo al criterio 2.6.4 che richiede un impegno significativo da parte delle imprese, le modalità di assegnazione del punteggio devono essere ben dettagliate nel disciplinare di gara, al fine di rendere edotti i partecipanti alla procedura di affidamento, specificando che il 20% in peso sul totale dell'edificio escluse le strutture portanti di materiali rinnovabili corrisponde alla percentuale minima per la quale potrà essere riconosciuto il punteggio premiante nella scala di gradazione delle soglie.

Infine, ritenuto che la formulazione del d.m. 11.10.2017 inerente il criterio 2.7.1 può generare dubbi interpretativi circa la presentazione di varianti da parte dell'appaltatore, si chiarisce che le varianti in questione sono da ritenersi riconducibili alla disciplina di cui all'articolo 106, comma 1, lettera a) del Codice dei contratti pubblici, a patto che la stazione appaltante abbia indicato nella documentazione di gara le condizioni per le quali le varianti migliorative possono essere accettate.