

DDL green economy: l'audizione dell'ANCE al Senato

12 Gennaio 2015

Si è svolta il 12 c.m. l'audizione informale dell'ANCE presso la Commissione Territorio e Ambiente del Senato, nell'ambito dell'esame, in seconda lettura, in sede referente, del disegno di legge recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali ("collegato alla legge di stabilità 2014") (DDL 1676/S).

Il Presidente, Ing. Paolo Buzzetti, che ha guidato la delegazione associativa, ha evidenziato, in premessa, la valutazione positiva sulle norme del provvedimento finalizzate a migliorare il complesso delle norme ambientali, assicurando la semplificazione di alcuni adempimenti e soprattutto il coordinamento di alcune disposizioni, nonché a promuovere una strategia ed una politica di sviluppo sostenibile.

Ha, peraltro, espresso la preoccupazione da tempo avvertita nel settore, relativamente all'ipertrofia normativa che da diversi anni caratterizza la materia ambientale. Ricordando, in proposito, che solo negli ultimi dieci mesi – da quando il disegno di legge ha iniziato il suo iter parlamentare – si sono susseguiti numerosi interventi normativi "spot", che pur se destinati a risolvere, chiarire e correggere, hanno spesso comportato nuove incertezze e grande confusione tra gli operatori del settore.

A tale riguardo, ha sottolineato l'importanza di una visione organica che prenda in considerazione le tematiche ambientali in una prospettiva di più ampio respiro, dando certezza nel diritto, nelle procedure, negli adempimenti, nei tempi e negli oneri. Occorrerebbe, nello specifico, un quadro di regole chiare e soprattutto stabili nel tempo, in grado di rappresentare un punto di riferimento per imprese e pubblica amministrazione.

Nello specifico, si è soffermato, tra l'altro, sul tema dei cosiddetti "**appalti verdi**", (*Green Public Procurement*) ovvero l'insieme degli strumenti giuridici volti a promuovere la graduale integrazione degli interessi ambientali nella disciplina legislativa degli appalti pubblici, che assumono particolare interesse per il settore dei lavori pubblici.

Diversi sono i provvedimenti che regolano o regoleranno gli "appalti verdi", a partire dal decreto legislativo 163/2006 (Codice dei contratti pubblici), passando per le nuove direttive europee sugli appalti che dovranno essere recepite a livello nazionale (direttiva 2014/24/UE e direttiva 2014/25/UE), fino al Piano d'azione nazionale sul GPP adottato con decreto del Ministero dell'Ambiente del 2008, che prevede l'adozione di 'Criteri ambientali minimi' (Cam) per numerose categorie di prodotto. Per l'edilizia, i Cam sono attualmente in corso di predisposizione da parte del Ministero dell'ambiente, ma nelle prime bozze evidenziano aspetti discutibili sia in termini di metodo sia di contenuti che sarebbe auspicabile fossero rivisti nella stesura definitiva.

Riguardo, in particolare, alla questione dell'utilizzo dei materiali provenienti da processi di recupero ha evidenziato come tale problematica, al di là delle indicazioni generali di legge, vada affrontata, per le opere pubbliche, in modo compiuto soprattutto dal punto di vista progettuale/tecnico, nonché dei capitolati.

Poiché l'appaltatore è responsabile del risultato finale dell'opera è evidente che l'utilizzo di materiali derivanti da processi di recupero non può che essere espressamente e preliminarmente autorizzato dalla stazione appaltante già in sede di capitolato e quindi di offerta.

La disponibilità di prodotti certificati derivanti da processi di recupero costituisce, quindi, elemento essenziale per attivare un simile processo.

Ricordando i precedenti interventi normativi di disciplina della materia (L.448/01 art. 52 comma 56; il

DM 203/03; Circolare MATT 15 luglio 2005, n. 5205 UL), ha quindi rilevato come il provvedimento in esame dovrebbe rappresentare l'occasione per assicurare un maggiore coordinamento sulla materia in termini di pratica attuazione e aggiornando, previa consultazione con le organizzazioni di categoria degli operatori, le previsioni contenute nei bandi di gara, stabilendo espressamente in tali sedi il ricorso a tali materiali riciclati, al fine di dare un reale impulso ad una economia veramente "green".

Entrando nel merito dei **contenuti del provvedimento**, il Presidente ha, quindi, espresso alcune valutazioni sulle singole norme, relative, tra l'altro, alle agevolazioni per le imprese partecipanti ad appalti pubblici dotate di **registrazione "Emas"**. Al riguardo, ha ricordato come solo una minoranza di imprese possiede la certificazione ISO 14001, mentre le imprese riconducibili al settore "ingegneria civile", registrate in Europa con Regolamento EMAS, risultano essere 19 su un totale di 1.515. Peraltro non si ha evidenza che tra queste 19 ci siano imprese di costruzione. Pertanto, tale beneficio della riduzione della garanzia rischia di essere utilizzabile da un ridottissimo numero di imprese, solo quelle poche in possesso della certificazione ISO 14001.

Ha, altresì, evidenziato, riguardo all'introduzione **dei costi basati sul ciclo di vita** dei prodotti tra i criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa nell'ambito degli appalti pubblici, che tale approccio, auspicabile in linea di principio, presenta difficoltà di applicazione stante la mancanza di un quadro chiaro e definito di norme che definiscano criteri e metodi di valutazione. Ad oggi, infatti, l'ente europeo di normazione (CEN) deve ancora predisporre la normativa per la valutazione della sostenibilità (ambientale, sociale ed economica) delle costruzioni. Per quanto riguarda i costi esterni ambientali, invece, il quadro normativo risulta non ancora essere in grado di fornire alle stazioni appaltanti i giusti criteri cui attenersi nella stima dei costi di ciclo vita. Inoltre, tali metodologie risultano introdotte nell'ambito delle nuove direttive comunitarie in materia di appalto (2014/24/UE e 2014/23/UE), in via di recepimento (disegno di legge delega 1678/S, attualmente all'esame del Senato in prima lettura).

Risulterebbe, quindi, più opportuno disciplinare le nuove metodologie di valutazione dei costi nell'ambito dei testi di recepimento degli atti comunitari, ovvero prevedere la piena operatività di tale disposizione dopo 24 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

Sulla questione dell'acustica, ha, quindi, sottolineato come la previsione di un riordino ed una semplificazione delle disposizioni legislative in materia di **requisiti acustici passivi degli edifici** sia avvertita da ANCE come una necessità improrogabile. Ad oggi la normativa in vigore, costituita dal DPCM 5 dicembre 1997 che stabilisce i livelli di prestazione acustica dei nuovi edifici, contiene diverse imprecisioni ed incongruenze che hanno determinato una sostanziale disapplicazione del DPCM medesimo, e il diffondersi di contenziosi talvolta meramente capziosi (ovvero finalizzati ad un semplice ristoro economico degli utenti degli edifici da parte delle imprese di costruzione anche in mancanza di un reale disagio acustico percepito).

Per tali motivi è auspicabile, dunque, che il **riordino della normativa** si accompagni a una sostanziale revisione e semplificazione delle disposizioni, avendo riguardo non solo alle nuove costruzioni, per le quali i valori limite fissati dalla norma UNI 11367:2010 potrebbero costituire un valido riferimento, ma anche alle costruzioni esistenti, con l'obiettivo specifico di trovare un'adeguata soluzione al dilagare del contenzioso giudiziario menzionato. La nuova disciplina non dovrà prescindere dal contemplare adeguati valori di tolleranza dei valori acustici misurati rispetto a quelli indicati dalla normativa.

In aggiunta a tali considerazioni, il Presidente ha, quindi, sottolineato, che, se si vuole promuovere misure di "green economy" e contenere l'uso eccessivo di risorse naturali, occorre valutare **ulteriori aspetti, che riguardano il settore delle costruzioni**, particolarmente rilevanti. Al riguardo ha ricordato come la "green economy" è da tempo al centro della strategia europea e nel Pacchetto Clima-Energia 20-20-20, approvato nel 2008 dalla Commissione Europea sono stabiliti i

seguenti target al 2020: un aumento del 20% dell'efficienza energetica rispetto ai livelli previsti; una riduzione del 20% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990; una quota pari al 20% di energie rinnovabili sul totale.

Per il conseguimento di tali obiettivi occorre, quindi, uno sforzo congiunto di tutti i settori economici, a partire da quelli più energivori. Tra questi, uno dei più rilevanti in termini di consumi energetici e materie prime è il settore edile. Circa un terzo delle emissioni totali di anidride carbonica in Europa è infatti imputabile al consumo di energia per usi civili, quindi riguarda i comparti residenziale e terziario.

In proposito, ha, altresì, ricordato come la Commissione Europea ha destinato all'edilizia un ruolo centrale, sia nel documento "Strategia per lo sviluppo di un mercato sostenibile delle costruzioni", sia individuando l'**edilizia sostenibile** come uno dei sei "lead market" del futuro, cioè i mercati con grandi potenzialità di sviluppo, insieme ad altri due mercati di stretta connessione con il settore edile, quali sono le **energie rinnovabili** e il **riutilizzo dei materiali**. L'importanza del contributo del settore edile è stata, inoltre, evidenziata in molti altri documenti della Commissione Europea, che rilevano come una maggiore efficienza energetica negli edifici esistenti e nuovi possa essere di importanza cruciale per la trasformazione del sistema energetico della UE con conseguenti benefici effetti in termini di contenimento dei costi e quindi di competitività economica, oltre naturalmente che di minore impatto sull'ambiente e di contrasto ai cambiamenti climatici.

Al riguardo, si è quindi soffermato sulle **potenzialità green del settore delle costruzioni in Italia**, individuando **tre ambiti** su cui intervenire:

- nelle **nuove costruzioni**, in cui da una parte occorre muoversi nella direzione degli "edifici a energia quasi zero", anche secondo quanto stabilito dalla Direttiva 2010/31/UE recentemente recepita nell'ordinamento italiano, dall'altra è necessario favorire l'utilizzo di materiali costruttivi il cui impatto sull'ambiente sia sempre più ridotto, anche attraverso la pratica del riciclo e il riuso dei materiali da costruzione e demolizione. In particolare, nelle opere infrastrutturali occorre adottare, laddove tecnicamente ed economicamente possibile, tecniche di progettazione che consentano **l'utilizzo di materiali/prodotti derivanti da processi di recupero**.

- nel **patrimonio edilizio esistente**, cui sono imputabili, per ragioni di vetustà ed obsolescenza, la gran parte dei consumi di energia, oltre a carenze funzionali come le barriere architettoniche e l'inadeguatezza alla normativa sismica, e che per questo deve essere oggetto di una vasta opera di ristrutturazione/ riqualificazione non solo energetica;

- nelle **città in senso lato**, perché la sfida della sostenibilità e dell'economia verde non può essere vinta con una visione "microscopica", cioè legata alle singole realizzazioni, ma deve essere affrontata con una visione d'insieme, mirando ad efficientare non solo le case ma anche i centri urbani nel loro insieme, in senso non solo energetico ma anche funzionale, finalizzato cioè a migliorare la qualità e la sicurezza della vita dei cittadini (con riguardo a mobilità, servizi, ecc.).

Riguardo, quindi, alla riqualificazione delle aree urbane ha evidenziato, da un lato, l'importanza di recuperare suolo attraverso il recupero delle aree industriali dismesse, dall'altro, la necessità di sfruttare appieno le opportunità di utilizzo dei fondi europei e nazionali (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, ex-FAS) nella programmazione 2014-2020 (117 miliardi di euro disponibili di cui 62 provenienti dai programmi dei fondi strutturali europei e 55 dal Fondo per lo Sviluppo e la Coesione) per fare della green economy un elemento centrale dell'intervento sulle città.

Per ciascuno degli ambiti suddetti, nei quali lo sforzo del settore delle costruzioni dovrebbe essere

sostenuto dalla definizione di regole chiare e strumenti efficaci per facilitare e incentivare la riconversione “verde” dell’edilizia, ha, quindi, evidenziato specifiche proposte.

In allegato il documento con il dettaglio delle proposte ANCE consegnato agli atti della Commissione.

Si veda precedente del **9 gennaio 2015**

18903-Documento ANCE.pdf [Apri](#)