

Codice ambientale

Il testo armonizzato del Dlgs 152/2006 su:

– rifiuti e bonifiche (Parte IV)

– nuova disciplina sanzionatoria di tutti i reati contravvenzionali previsti dal Codice ambientale (Parte VI-bis)

a cura di Paola Ficco

L'INTERVENTO

Il reato di "omessa bonifica": problemi (quasi) risolti? <i>di Fabio Anile</i>	5
Circular economy e riciclo: Remade in Italy <i>di Simona Faccioli</i>	8
Produttore iniziale dei rifiuti: tra obblighi e responsabilità, la rivoluzione copernicana nei rapporti tra committente ed esecutore <i>di Paola Ficco</i>	12
Semplificazione amministrativa, il nuovo silenzio assenso e la riforma annunciata della conferenza di servizi <i>di Leonardo Filippucci</i>	18
Aspetti generali della responsabilità per i reati ambientali dopo la legge 68/2015 <i>di Pasquale Fimiani</i>	22
Discariche, i nuovi criteri di ammissibilità rendono più difficile l'accesso <i>di Loredana Musmeci</i>	29
L'estinzione delle contravvenzioni previste dal "Codice ambientale", una guida per l'applicazione della nuova disciplina <i>di Italia Pepe</i>	32
Classificazione dei rifiuti: la tabella riassuntiva <i>di Claudio Rispoli</i>	39
Il controllo sulle spedizioni transfrontaliere di rifiuti <i>di Francesco Scalia</i>	43
Dlgs 231/2001 e assoluzione per tenuità del fatto. I paradossi di un sistema non meditato nel concreto <i>di Gabriele Taddia</i>	47

VALUTAZIONI E PROPOSTE DEI RAPPRESENTANTI DELLE IMPRESE

Aira, Ance, Anco, Assocarta, Cial, Cic, Cna, Cobat, Comieco, Conai, Conau, Conoe, Coou, Ecopneus, Fise Unire, Ricon, Rilegno, Utilitalia	49
---	----

LEGISLAZIONE

norme nazionali

<i>Struttura della Parte IV del Dlgs 152/2006</i>	71
<i>Sommario della Parte IV del Dlgs 152/2006</i>	72
Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 – Parte IV – Gestione rifiuti e bonifica siti contaminati	74
Allegati alla Parte IV (Gestione rifiuti)	169
Allegati al Titolo III-bis (Incenerimento e co-incenerimento rifiuti)	184
Allegati al Titolo V (Bonifica siti contaminati)	192
Dlgs 3 aprile 2006, n. 152 – Parte VI-bis – Disciplina sanzionatoria degli illeciti amministrativi e penali in materia di tutela ambientale	205

L'intervento

Circular economy e riciclo: Remade in Italy

di Simona Faccioli
Redazione normativa ReteAmbiente -
Direttore Remade in Italy

Premessa

La Parte quarta del Codice ambientale (Dlgs 152/2006), ospitata in questa Rivista nella versione coordinata e annotata, nelle sue "Disposizioni generali" contiene l'articolo 179 che reca "Criteri di priorità nella gestione dei rifiuti", secondo i quali: "1. La gestione dei rifiuti avviene nel rispetto della seguente gerarchia:

- a) prevenzione;
- b) preparazione per il riutilizzo;
- c) riciclaggio;
- d) recupero di altro tipo, per esempio il recupero di energia;
- e) smaltimento. (...)

Il comma 5 dello stesso articolo dispone che: "5. Le Pubbliche amministrazioni perseguono, nell'esercizio delle rispettive competenze, iniziative dirette a favorire il rispetto della gerarchia del trattamento dei rifiuti di cui al comma 1 in particolare mediante: (...)

d) la determinazione di condizioni di appalto che prevedano l'impiego dei materiali recuperati dai rifiuti e di sostanze e oggetti prodotti, anche solo in parte, con materiali recuperati dai rifiuti al fine di favorire il mercato dei materiali medesimi; (...).

Allo stesso tempo, l'Allegato E, al punto 1) indica gli "Obiettivi di recupero e di riciclaggio":

– Entro il 31 dicembre 2008 almeno il 60% in peso dei rifiuti di imballaggio sarà recuperato o sarà incenerito in impianti di incenerimento rifiuti con recupero di energia;

– entro il 31 dicembre 2008 sarà riciclato almeno il 55% e fino all'80% in peso dei rifiuti di imballaggio;

– entro il 31 dicembre 2008 saranno raggiunti i seguenti obiettivi minimi di riciclaggio per i materiali contenuti nei rifiuti di imballaggio:

60% in peso per il vetro;

60% in peso per la carta e il cartone;

50% in peso per i metalli;

26% in peso per la plastica, tenuto conto esclusivamente dei materiali riciclati sotto forma di plastica;

35% in peso per il legno. (...)

Per onorare i principi fissati e raggiungere gli obiettivi posti, serve una strategia coordinata, nel quadro delle disposizioni vigenti sugli appalti pubblici, per permettere l'effettivo decollo del mercato dei prodotti riciclati, in grado di accogliere i flussi dei prodotti che derivano dai rifiuti.

Esiste un contesto relativamente nuovo, promosso da un'associazione fondata da istituzioni pubbliche, che intende valorizzare i prodotti realizzati con materia che deriva da rifiuti, ovvero quella materia che si rinnova trasformando flussi che altrimenti sarebbero destinati a finire in discarica e che vengono invece utilizzati per produrre nuovi beni.

Esistono infatti molte aziende italiane che hanno molto da dire e da insegnare nel campo del design e dell'innovazione applicate ai materiali rinnovati e derivanti da riciclo. Remade in Italy si propone come un contesto di promozione strategica, con strumenti ideati per una valorizzazione efficace sul mercato e allo stesso rigorosi, in un contesto normativo che sta, finalmente, cambiando.

Due parole su Remade in Italy

Remade in Italy viene fondata nel 2009 come associazione da alcune istituzioni italiane, Regione Lombardia, Camera di Com-

mercio di Milano, Conai (Consorzio nazionale imballaggi) e Amsa, alcune delle avevano condotto progetti interessanti nel campo del riciclo e potuto così verificare, da una parte, la presenza vivace e attiva di diverse aziende italiane in questo settore, protratte verso l'innovazione, la ricerca di nuovi materiali e l'ecodesign, e, dall'altra, l'interesse da parte dei consumatori, attenti a conoscere la provenienza dei materiali (a volte impensabile) e la nuova vita di flussi che altrimenti sarebbero finiti per essere smaltiti con procedure spesso dannose per l'ambiente.

Nel corso dei primi anni di attività Remade in Italy concerta l'impegno di altre associazioni e consorzi dedicati al tema della sostenibilità e della gestione dei rifiuti.

L'Associazione è giuridicamente riconosciuta e non ha scopo di lucro: come fissato nelle disposizioni statutarie, eventuali utili e avanzi di gestione dovranno essere impiegati per la realizzazione dell'attività istituzionale, quindi per progetti e attività a favore dei soci e per la promozione dei prodotti sul mercato.

Remade in Italy conta oggi tra i soci ordinari numerose aziende produttrici di materiali e prodotti riciclati in Italia.

Fin dall'inizio della propria attività, Remade in Italy ha dotato i prodotti dei propri Soci di un'etichetta dando evidenza agli aspetti sulla provenienza del materiale da rifiuti, alla quantità dello stesso all'interno del prodotto finito, nonché i dati sul risparmio di emissioni climalteranti e di efficienza energetica legati al riciclo, elaborati dal Comitato scientifico (composto da tecnici esperti per filiere dei materiali e esponenti dell'azionismo dei consumatori).

Nel 2012 inizia una riflessione interna all'associazione, al fine di conferire al marchio una autorevolezza maggiore, in accordo con la normativa vigente in materia di "appalti verdi".

La strada individuata è quella dello **schema di certificazione accreditato** da Accredia, l'Ente unico designato dal Governo a svolgere attività di accreditamento in Italia; oggi, pertanto, Remade in Italy è il primo schema di certificazione accreditato, in Italia e in Europa, specificatamente dedicato al riciclo, per la verifica della tracciabilità dei materiali nel processo produttivo e per la verifica, espressa in termini percentuali, del contenuto di riciclato in un prodotto.

Oggetto della verifica condotta in azienda al fine di conferire il certificato è la "tracciabilità" del flusso di materiale che entra nel processo produttivo: l'azienda deve essere in grado di dare evidenza del percorso che il materiale derivante da rifiuti effettua fino ad arrivare al prodotto finito, sul quale si effettua il bilancio di massa che determina il preciso contenuto di riciclato.

Il prodotto in questo modo, con verifica di parte terza indipendente, è prova di una gestione responsabile e attenta dei materiali che derivano da rifiuti, tracciata, nel rispetto della normativa ed estranea dell'utilizzo di sostanze nocive o prassi non consentite dalla normativa.

Inoltre, l'"accreditamento" di uno schema di certificazione conferisce alle informazioni esibite in massimo grado di affidabilità: è il percorso stesso che permette questo risultato poiché elimina a monte qualsiasi rischio di influenza tra il soggetto che conferisce il marchio, in questo caso Remade in Italy, con l'azienda che lo richiede.

I bandi di gara green e i "Cam"

Una delle strategie che racchiude un potenziale enorme nella diffusione di pratiche green consiste nell'orientare le pubbliche amministrazioni (che in Italia spendono circa il 19% del Pil per l'ac-

quisto di beni e servizi) ad coprire almeno una parte del proprio fabbisogno di prodotti e servizi attraverso scelte ecosostenibili.

Green Public Procurement significa far acquistare dalle pubbliche amministrazioni beni e servizi ecosostenibili, ovvero: prodotti realizzati con materiale di riciclo, tecnologie a basso impatto ambientale, illuminazione a basso consumo, prodotti privi di sostanze nocive ecc., per le necessità di arredamento degli uffici pubblici, delle scuole, per la costruzione di nuovi edifici pubblici, e per la manutenzione di quelli esistenti e così via.

Gli effetti sono potenzialmente enormi, perché questi beni e questi servizi sono prima di tutto al servizio dei cittadini. Significa perciò miglioramento della vita di tutti, significa, a livello globale, inquinare di meno.

Significa anche avviare un effettivo rafforzamento della *Green economy*, dando un sostegno significativo alle aziende che producono prodotti *green* in Italia.

Però, trattandosi di gare e impiego di risorse pubbliche, è necessario che i requisiti attraverso i quali la pubblica amministrazione fissa i requisiti ambientali nei propri bandi di gara e attraverso i quali sceglie le forniture e i prodotti, siano chiari, trasparenti e fissati da norme dello Stato. Come noto, la diffusione del GPP in Italia è affidata, in primo luogo, ai cd. "Cam" i "Criteri ambientali minimi" adottati con decreto ministeriale, che riportano:

- le caratteristiche dal punto di vista ambientale che il prodotto deve avere per poter essere ammesso (es. composizione del materiale, contenuto di riciclato, provenienza del materiale, assenza di sostanze nocive, disassemblabilità, ecc.);
- i mezzi di prova ammessi per provare il requisito ambientale richiesto.

La struttura e la procedura di definizione dei Cam consente di facilitare al massimo il compito delle stazioni appaltanti che vogliono adottare o implementare pratiche di Gpp, che con un'operazione di "copia ed incolla" possono trasferire nei propri capitoli le caratteristiche ambientali utili a classificare come "verde" la fornitura o l'affidamento cui si riferiscono, e i corrispondenti mezzi di prova per verificare la conformità delle offerte pervenute ai requisiti ambientali richiesti.

A questo lavoro si affianca, l'importante azione svolta da **Consip**, la centrale acquisti per la pubblica amministrazione italiana, per l'implementazione del Gpp, attraverso in primo luogo lo strumento della piattaforma del Mercato elettronico (Mepa). Il Mepa è un mercato digitale in cui le amministrazioni abilitate possono acquistare, per valori inferiori alla soglia comunitaria (200mila euro, iva esclusa), i beni e i servizi offerti da fornitori abilitati a presentare i propri cataloghi sul sistema.

Consip definisce con appositi bandi le tipologie di beni e servizi e le condizioni generali di fornitura, gestisce l'abilitazione dei fornitori e la pubblicazione e l'aggiornamento dei cataloghi. Accedendo alla vetrina del mercato elettronico o navigando sul catalogo prodotti, le Amministrazioni possono verificare l'offerta di beni e/o servizi e, una volta abilitate, effettuare acquisti online, confrontando le proposte dei diversi fornitori e scegliendo quella più rispondente alle proprie esigenze.

L'importanza strategica di Consip risiede proprio nella qualificazione del fornitore di prodotti e servizi sostenibili, e di mettere le Amministrazioni acquirenti nella possibilità di sceglierlo per i propri bisogni, con un effetto dirompente, da una parte, sulla semplificazione delle procedure per la Pa. e, dall'altro, sulla diffusione del mercato dei prodotti ecosostenibili.

In questi ambiti, disciplinati dalla normativa, è importante che vi sia una verifica sulla serietà e affidabilità dei marchi ambientali finalizzati a qualificare il prodotto, per non in-

debolire l'efficacia delle prerogative ambientali richieste nei bandi di gara, o nelle procedure di acquisto sulle "piattaforme" di Consip.

Le norme sugli appalti verdi

Le disposizioni fissate nei Cam, e di conseguenza le pratiche di acquisto pubblico realizzate dalle Amministrazioni devono conformarsi prima di tutto alle norme di rango primario che disciplinano gli appalti pubblici. Il Codice appalti, Dlgs 163/2006, prescrive all'articolo 68:

"c. 9 Le stazioni appaltanti, quando prescrivono caratteristiche ambientali in termini di prestazioni o di requisiti funzionali, (...) possono utilizzare le specifiche dettagliate o, all'occorrenza, parti di queste, quali sono definite dalle ecoetichettature europee (multi)nazionali o da qualsiasi altra ecoetichettatura, quando ricorrono le seguenti condizioni:

- a) esse siano appropriate alla definizione delle caratteristiche delle forniture o delle prestazioni oggetto dell'appalto;*
- b) i requisiti per l'etichettatura siano elaborati sulla scorta di informazioni scientifiche;*
- c) le ecoetichettature siano adottate mediante un processo al quale possano partecipare tutte le parti interessate, quali gli enti governativi, i consumatori, i produttori, i distributori e le organizzazioni ambientali;*
- d) siano accessibili a tutte le parti interessate."*

(...)

c. 10 Nell'ipotesi di cui al comma 9 le stazioni appaltanti possono precisare che i prodotti o servizi muniti di ecoetichettatura sono presunti conformi alle specifiche tecniche definite nel capitolato d'oneri; essi devono accettare qualsiasi altro mezzo di prova appropriato, quale una documentazione tecnica del fabbricante o una relazione di prova di un organismo riconosciuto. (...)"

È evidente l'importanza cruciale delle ecoetichette, nello schema fissato dal Codice degli appalti, come presunzione di conformità ai requisiti ambientali fissati dalle stazioni appaltanti. Secondo le norme, infatti, le ecoetichette, se fondate sui severi criteri fissati dalla normativa, comportano una semplificazione delle procedure sia per le Amministrazioni acquirenti, che non devono verificare il possesso dei requisiti nella documentazione tecnica, spesso complicata, esibita dal candidato, sia per i candidati stessi, che in luogo di tale documentazione tecnica, possono esibire solo il possesso di una valida ecoetichettatura, in corso di validità.

La nuova direttiva appalti (Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE) in vigore dal 16 aprile 2014 e che deve essere recepita dallo Stato italiano entro il 18 aprile 2016, sembra ampliare l'importanza delle ecoetichettature come presunzione di conformità ai requisiti fissati nell'appalto. Chiede però che tali ecoetichette siano formate su principi ancora più rigorosi di quelli fissati nella direttiva abrogata. In particolare, l'articolo 43 "Etichettature" dispone che:

1. Le amministrazioni aggiudicatrici che intendono acquistare lavori, forniture o servizi con specifiche caratteristiche ambientali, sociali o di altro tipo, possono imporre nelle specifiche tecniche, nei criteri di aggiudicazione o nelle condizioni relative all'esecuzione dell'appalto, un'etichettatura specifica come mezzo di prova che i lavori, le forniture o i servizi corrispondono alle caratteristiche richieste, a condizione che siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) i requisiti per l'etichettatura riguardino soltanto i criteri connessi all'oggetto del contratto e siano idonei a definire le caratteristiche dei lavori, delle forniture e dei servizi oggetto dell'appalto;*

b) i requisiti per l'etichettatura siano basati su criteri oggettivi, verificabili e non discriminatori

c) le etichettature siano stabilite nel quadro di un processo aperto e trasparente al quale possano partecipare tutte le parti interessate, compresi gli enti governativi, i consumatori, le parti sociali, i produttori, i distributori e le organizzazioni non governative;

d) le etichettature siano accessibili a tutte le parti interessate;

e) i requisiti per l'etichettatura siano stabiliti da terzi sui quali l'operatore economico che richiede l'etichettatura non può esercitare un'influenza determinante.

Se le amministrazioni aggiudicatrici non richiedono che i lavori, le forniture o i servizi soddisfino tutti i requisiti per l'etichettatura, indicano a quali requisiti per l'etichettatura si fa riferimento.

Se un operatore economico dimostra di non avere la possibilità di ottenere l'etichettatura specifica indicata dall'amministrazione aggiudicatrice o un'etichettatura equivalente entro i termini richiesti, per motivi non attribuibili all'operatore economico in questione, l'amministrazione aggiudicatrice accetta altri mezzi di prova idonei, che possono includere una documentazione tecnica del fabbricante, a condizione che l'operatore economico interessato dimostri che i lavori, le forniture o i servizi che deve prestare soddisfano i requisiti dell'etichettatura specifica o i requisiti specifici indicati dall'amministrazione aggiudicatrice."

La direttiva appalti di prossimo recepimento da parte dell'Italia pone requisiti ancora più severi sull'accettabilità delle certificazioni ambientali, disponendo che solo quelle che hanno il massimo grado di indipendenza e terzietà possono svolgere l'importante e auspicabile compito di semplificare le procedure di assegnazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Certamente uno schema di certificazione accreditato ha il massimo grado di affidabilità sulla verità delle informazioni riportate nel certificato. L'affidabilità si basa sulla *conformazione* stessa dello schema: non vi è nessuna influenza, nemmeno indiretta, tra il proprietario delle norme tecniche che sono alla base della certificazione e l'azienda che la richiede.

Lo schema, infatti, è potenzialmente aperto a tutti gli Enti di certificazione, che siano in possesso dei richiesti requisiti di professionalità, competenza e formazione. Esiste un Ente "supervisore", Accredia, ente indipendente e regolato da norme internazionali di mutuo riconoscimento tra gli Stati, che verifica l'operato dell'Ente nel rilascio della certificazione.

Il Ddl "Green Economy"

L'ex "Collegato ambientale" alla legge di Stabilità 2014, disegno di legge recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di Green Economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali", contiene importantissime disposizioni per agevolare il ricorso agli appalti verdi; in particolare l'articolo 12 ("Applicazione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici") prevede, al comma 1, l'**obbligo dell'applicazione dei Cam per la totalità degli acquisti pubblici** nei seguenti settori:

- lampade e moduli per l'illuminazione pubblica (Cam approvato con Dm 23 dicembre 2013);
- attrezzature elettriche ed elettroniche per l'ufficio (Dm 13 dicembre 2013);
- servizi energetici per gli edifici (Dm 7 marzo 2012).

Per altre categorie di prodotti gli appalti verdi dovranno coprire **almeno il 50% delle forniture**. Si tratta di:

- servizio di gestione dei rifiuti urbani (Dm 13 febbraio 2014);
- fornitura di cartucce toner e a getto di inchiostro (Dm 13 dicembre 2014);
- gestione del verde pubblico (Dm 13 dicembre 2013);

- carta per copia e carta grafica (Dm 4 aprile 2013);
- ristorazione collettiva e derrate alimentari (Dm 25 luglio 2011);
- servizi di pulizia e prodotti per l'igiene (Dm 24 maggio 2012);
- prodotti tessili (Dm 22 febbraio 2011);
- arredi per ufficio (Dm 22 febbraio 2011);
- arredo urbano (Dm 5 febbraio 2015).

Sarà comunque **obbligatoria** anche l'applicazione dei Cam di prossima emanazione. Si ricorda che sono in via di emendazione da parte del Ministero dell'ambiente i Cam relativi ai seguenti settori:

- costruzione e manutenzione delle strade;
- servizio di illuminazione pubblica;
- edilizia;
- ausili per incontinenza;
- servizio di pulizia negli ambienti ospedalieri.

Inoltre, il decreto contiene fondamentali disposizioni per la trasparenza e monitoraggio dei dati.

Sul fronte della **trasparenza** dei dati, è previsto, sempre dall'articolo 12 (comma 5) che ciascun soggetto obbligato alle norme sul Gpp (1) è tenuto a pubblicare sul proprio sito istituzionale i bandi e documenti di gara con le relative clausole contrattuali recanti i relativi criteri ambientali minimi, nonché i soggetti aggiudicatari dell'appalto e i relativi capitolati contenenti il recepimento dei suddetti criteri ambientali minimi.

Infine, per quanto riguarda il **monitoraggio** delle pratiche di Gpp attuate, l'articolo 13, comma 1 integra le competenze dell'Osser-

vatorio dei contratti pubblici (istituito presso la soppressa Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ora Autorità nazionale anticorruzione) assegnando a questi il monitoraggio dell'applicazione dei criteri ambientali minimi disciplinati nei relativi decreti ministeriali e del raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della Pubblica amministrazione (Pan-Gpp), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Il disegno di legge "Green Economy" è stato licenziato dalla Commissione ambiente del Senato il 30 settembre 2015, quindi, al momento in cui si scrive, prosegue spedito il suo *iter* verso l'approvazione definitiva.

Conclusioni

È nel contesto rigoroso fissato dalle norme sopra descritte, in rapida e positiva evoluzione, che opera Remade in Italy.

La certificazione sul prodotto riciclato, in questo senso, vuole essere un "capitale" per il produttore che fa un'operazione di "conformità preventiva" del suo bene, attuando un investimento in termini di impiego di tempo e risorse, una volta sola, curandone successivamente il mantenimento della conformità e comunicando all'Associazione e all'Ente di certificazione eventuali modifiche intervenute nel processo produttivo e nella composizione del materiale, tali da necessitare una nuova verifica.

Replicando così il risultato ottenuto ogni volta che ve ne è la richiesta, per partecipare a gare della pubblica amministrazione e, si spera, per diffondere il suo prodotto in un mercato di grandi e piccoli acquirenti sempre più attento.

(1) I soggetti obbligati, come previsto dal Pan-Gpp, punto 5.1, che richiama gli articoli 3 e 32 del Dlgs 163/2006, sono i seguenti:

- Amministrazioni centrali dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri);
- gli enti pubblici territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni, Comunità Montane);
- gli enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico e altri enti aggiudicatori quali:
 - le Agenzie delle amministrazioni centrali dello Stato e delle Regioni (l'Apat, le Arpa);

- gli Enti parco Nazionali e Regionali;
- le università, gli enti di ricerca, gli istituti scolastici di ogni ordine e grado;
- le Asl, le Usl;
- le centrali di committenza (Consip Spa, Intercenter...);
- i concessionari di pubblici servizi o lavori;
- gli enti, le società e le imprese che forniscono servizi di trasporto al pubblico locale per mezzo di autobus e servizi di erogazione e gestione dell'energia elettrica e del calore.