Le novità dopo la riforma del D.Lgs n. 205/10

Omessa iscrizione al Sistri: varato un sistema sanzionatorio pan-amministrativo

A cura della Dott.ssa Stefania Pallotta

La gestazione del recepimento della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti si è conclusa con il D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 288 del 10 dicembre 2010 - Suppl. Ordinario n. 269.
La misura nazionale di attuazione rappresenta anche l'attesa fonte normativa di rango primario idonea a ridisegnare, nel rispetto del principio di legalità, la fisionomia dell'impianto sanzionatorio in materia di rifiuti, delineando anche il quadro punitivo a corredo del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri).
Con l'istituzione del Sistri è stata inaugurata una nuova era della tracciabilità dei flussi di rifiuti nel senso della maggiore legalità tramite un sistema di posizionamento su base satellitare a copertura globale e continua in grado di fornire in ogni momento la posizione di ciascuna movimentazione di rifiuti. La *ratio* del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti è chiara: portare gli strumenti di monitoraggio delle movimentazioni dei rifiuti al passo con i tempi, avvalendosi delle enormi potenzialità delle moderne tecnologie. Ecco, allora, che i nuovi adempimenti informatici rappresentano un *upgrade* delle tradizionali scritture ambientali in materia di rifiuti, con un meccanismo diretto a informatizzare l'intera filiera dei rifiuti speciali su tutto il territorio nazionale, modernizzando i tradizionali obblighi documentali in materia di rifiuti.
Tuttavia, non esiste speranza senza timore. Il testo definitivo del D.Lgs. n. 205/2010 all'art. 260-*bis*, 1° comma ha germinato un impianto sanzionatorio meramente amministrativo per le condotte di abusivismo rispetto al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti: se il Sistri declina secondo un linguaggio innovativo il principio di tracciabilità dei rifiuti "dalla culla alla tomba", non si comprende la scelta di depenalizzare *in pectore* la mancata iscrizione al sistema.
La disamina della violazione amministrativa dell'omessa iscrizione al Sistri richiede un accenno comparativo ai lavori preparatori del D.Lgs. 205/2010. Nello schema iniziale del decreto legislativo di attuazione della direttiva 2008/98/CE, la formulazione originaria dell'art. 260-*bis* riservava la sanzione penale alle condotte di omessa iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, nonché a quelle di utilizzo di autoveicoli non iscritti al sistema medesimo.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

La filosofia dell'apparato punitivo appariva lineare e lampante: lo stigma criminale colpiva gli abusivi totali, poiché chi si sottraeva alle regole del gioco, eludendo gli obblighi di iscrizione al Sistri o incrinando il cuore del sistema di monitoraggio mediante l'utilizzo di veicoli non iscritti e quindi non controllabili, soggiaceva a sanzioni penali, anche detentive; il minore apparato amministrativo sanzionatorio residuava per gli aspetti gestionali del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti.
Invece, la definitiva formulazione dell'art. 260-*bis* del D.Lgs. n. 152/2006, come introdotto dal vigente art. 36 del D.Lgs. n. 205/2010, sostituisce le primigenie contravvenzioni con illeciti amministrativi. Attualmente, il testo vigente del comma 1 dell'art. 260-*bis* dispone che "i soggetti obbligati che omettono l'iscrizione al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (Sistri) di cui all'articolo 188-*bis*, comma 2, lettera a), nei termini previsti, sono puniti con una sanzione amministrativa pecuniaria da duemilaseicento euro a quindicimilacinquecento euro. In caso di rifiuti pericolosi, si applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro quindicimilacinquecento a euro novantatremila." *In fieri*, il reato originariamente punito con l'arresto fino a due anni dallo schema dell'art. 260-*bis* comma 1 è stato trasformato in un corrispondente illecito amministrativo colpito con una ingente sanzione pecuniaria.
Ma vi è di più. Nel passaggio dallo schema di decreto legislativo al testo definitivo, *d'emblée* è sparito il reato contravvenzionale di utilizzo di autoveicoli non iscritti al Sistri da parte di trasportatori tenuti all'iscrizione, contemplato nella bozza dell'iniziale comma 1-*bis* dell'art. 260-*bis*. Si sposta l'asse del sistema di monitoraggio, che inizialmente mirava a stroncare la condotta di chi ricorre al facile e prevedibile espediente di attuare i propri traffici illeciti con veicoli non iscritti, magari sottoponendosi a paralleli monitoraggi di facciata di camion diligentemente iscritti. Il mancato pagamento dei contributi di iscrizione, prima in modo logico ed opportuno collocato soltanto al comma 6 dell'articolo 260-*bis*, sale alla ribalta al comma 2, prendendo il posto della fattispecie incriminatrice dell'impiego di veicoli non iscritti al sistema di controllo.
In tal modo si vara un impianto pan-amministrativo, dove chi si colloca al di fuori del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti gravita nell'orbita del minore apparato amministrativo punitivo. Tale soluzione sanzionatoria sembra infliggere un *vulnus* all'impianto generale del Sistri: se l'obiettivo è monitorare sempre la posizione di ciascuna movimentazione di rifiuti con l'ausilio di un meccanismo satellitare a copertura globale e continua, proprio le condotte di abusivismo risultano caratterizzate dal massimo disvalore rispetto ai precetti normativi.
Indubbiamente, le sanzioni amministrative pecuniarie introdotte dal comma 1 dell'art. 260-*bis* del D.Lgs. n. 205/2010 sono molto pesanti. Eppure, anche dal punto di vista degli importi sanzionatori, il sistema amministrativo punitivo introdotto dall'art. 260-*bis* difetta di coerenza e gradualità: a titolo di esempio, si vedano gli importi delle sanzioni amministrative pecuniarie riportate dai commi 3 e 4 del medesimo art. 260-*bis* per la scheda Sistri – area movimentazione, laddove ogni omissione o incompletezza è sanzionata con misure edittali equivalenti a quelle della mancata iscrizione al sistema, con sostanziale incentivazione dell'illegalità completa.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Per certi versi, la decisione di attenuare del regime sanzionatorio, con esclusione delle sanzioni penali originariamente proposte, è una conseguenza dello stato di incertezza che ancora regna sui precetti del Sistri. E, in effetti, la riflessione sulle sanzioni collegate alla galassia Sistri richiede un esame delle regole alla cui inosservanza il D.Lgs. n. 205/2010 collega le richiamate disposizioni sanzionatorie.
Le difficoltà di rodaggio del Sistri apparivano già ampiamente illustrate dal disegno di legge n. 2412 del 27 ottobre 2010 "Proroga dei termini di operatività del sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti", recante la proposta di ulteriore posticipazione della data di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti. Sebbene alla fine la proroga sia stata affidata a un decreto ministeriale, tale progetto di legge rappresentava in modo fedele lo stato dell'arte: elencando le criticità del Sistri, arrivava ad enumerarne "a titolo esemplificativo" più di una dozzina (dalla incompleta distribuzione delle chiavette USB alla lacunosità dei manuali operativi), traendo la legittima, quanto ovvia, conclusione che: "Resta tuttavia evidente che il sistema è stato avviato con troppa rapidità".
Il 3 dicembre 2010 Rete Imprese Italia e Confindustria hanno segnalano "notevoli carenze operative e funzionali… che rendono ancora difficoltoso il pieno funzionamento del Sistri",[1] suggerendo al Ministro la moratoria di un anno per le sanzioni a carico delle imprese.
Da ultimo, il 28 dicembre 2010 è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale il decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare datato 22 dicembre 2010: le invocate e opportune richieste di rinvio trovano così accoglimento, con slittamento del sistema di controllo e del relativo apparato sanzionatorio al 1° giugno 2011 (cosiddetta terza proroga). Più precisamente, il decreto ministeriale 22 dicembre 2010 proroga al 31 maggio 2011 il termine di cui all'art. 12, 2° comma del decreto ministeriale 17 dicembre 2009, come modificato dall'art. 1 comma 1 lettera b) del decreto ministeriale 28 settembre 2010. Ciò implica anche il differimento dell'entrata in vigore del relativo quadro sanzionatorio, poiché l'art. 39, 1° comma del D.Lgs. n. 205/2010 stabilisce che le sanzioni del medesimo decreto relative al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'art. 188-*bis*, comma 2, lett. a) si applicano a partire dal giorno successivo alla scadenza del termine di cui all'articolo 12, comma 2 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare del 17 dicembre 2009 e successive modificazioni.
Le immense potenzialità del Sistri suscitano ancora grandi aspettative di rafforzamento del controllo dell'intera filiera dei rifiuti speciali, poiché il sistema coniuga il prezioso binomio della tutela dell'ambiente e della lotta all'illegalità. Tuttavia, si domanda se davvero non era possibile, con una cautela calibrata alla strategicità della posta in gioco, prevedere realistici tempi di messa a regime di un meccanismo così ambizioso e, al contempo, così necessario: proroghe, slittamenti e incertezze mal si abbinano a precetti cui l'ordinamento correla disposizioni sanzionatorie.

---

[1] Lettera di Rete Imprese Italia (Casartigiani, CNA, Confartigianato, Confcommercio e Confesercenti) e Confindustria al Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 3 dicembre 2010.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Di fronte alla difficoltà di far funzionare il corpo di regole, si adotta la soluzione di modificare l'impianto punitivo dell'omessa iscrizione al Sistri, sostituendo alle originarie sanzioni penali della bozza di decreto le attuali sanzioni amministrative del testo entrato in vigore. Ma il rimedio appare peggiore del male. Il timore è che criminalità ambientale ed ecomafie sappiano insinuarsi nelle allentate maglie del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, poiché le sanzioni amministrative pecuniarie si prestano a costituire accantonamenti di quote degli enormi profitti delle attività illecite di gestione dei rifiuti e inoltre implicano per gli organi della vigilanza ambientale poteri meno incisivi di quelli accordati dal codice di procedura penale.

Stefania Pallotta

Pubblicato il 10 gennaio 2011

Parte del presente testo è tratto dal nuovissimo corso a cura dell'autrice
"Vademecum sulla contestazione ambientale e ingiunzione ambientale – Aggiornato al D.Lgs. 29 giugno 2010, n. 128 e al D.Lgs. 3 dicembre 2010, n. 205"
Vedi pagina "corsi&formazione" in www.dirittoambiente.com

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)