Un commento sugli effetti del decreto legge n. 138 del 2011 in antitesi alle teorie che vorrebbero una "*vacatio legis*" nel campo del trasporto dei rifiuti anche pericolosi

L'ABROGAZIONE DEL SISTRI NON CREA ALCUN VUOTO NORMATIVO: SI CONTINUANO AD APPLICARE LE REGOLE (E LE SANZIONI) SUL FORMULARIO. VI SPIEGHIAMO PERCHE'...

A cura del Dott. Maurizio Santoloci e della Dott.ssa Valentina Vattani

Ci risiamo. Come avevamo puntualmente previsto nei nostri primi commenti al decreto sulla abolizione del SISTRI, emergono puntuali teorie che propugnano una "*vacatio legis*" generale in materia di trasporto di rifiuti, anche pericolosi.

Questa del vuoto normativo ormai è una prassi seriale. Basta che cambia qualcosa nel campo ambientale, ed in particolare nel settore dei rifiuti, e subito si varano interpretazioni che vedono vuoti normativi tombali in quel settore. Cioè, il legislatore andrebbe all'improvviso a creare una anarchia generale normativa, e sanzionatoria, in settori delicatissimi come quello del trasporto dei rifiuti (anche pericolosi) nel bel mezzo di modifiche normative comunque tendenti a rendere più severe e stringenti le norme stesse ed in pieno cataclisma continuo di crimini ambientali che imperversano su tutto il territorio nazionale.
Una vera assurdità politica, tendente a creare una totale mancanza di leggi e regole in un settore che – notoriamente – è caratterizzato da episodi di danni all'ambiente ed alla salute pubblica senza precedenti. Basterebbe già questa osservazione per poter osservare che questa pretesa tendenza del nostro legislatore non avrebbe alcun senso, logico prima ancora che giuridico.

Ma poiché ormai la partita del diritto ambientale si gioca su queste interpretazioni ermeneutiche a tutto campo, vediamo anche da parte nostra di seguire un filo ragionevole sotto il profilo del diritto per dimostrare che non vi è - e non vi può essere- alcun vuoto normativo in questo momento nel campo della normativa sul trasporto dei rifiuti, anche perché riteniamo che – comunque – quando si interpretano le leggi si debba seguire un canone di ragionevolezza basato anche sul fine della "*ratio legis*" generale e ci sembra che la "*ratio legis*" del D.Lgs n 152/06 sia quella di tutela dell'ambiente e non quella di creare anarchia generale del settore. Così come anche è la finalità perseguita dalla Direttiva 2008/98/CE sui rifiuti.

© 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)

Va infine rilevato che sulla base di tali presupposti non è ragionevole ipotizzare interpretazioni allo sbaraglio, ma comunque l'interprete deve seguire – a fianco della "*ratio legis*" – anche **un criterio di interpretazione normativa costituzionalmente conforme e coerente con i principi generali dell'ordinamento**.

Prendiamo – dunque – in esame la situazione attuale a seguito dell'abrogazione totale delle disposizioni sul SISTRI.

L' Art. 6 del decreto-legge n. 138 del 2011 (Liberalizzazione in materia di segnalazione certificata di inizio attività, denuncia e dichiarazione di inizio attività. Ulteriori semplificazioni) prevede che:
"…
2. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono abrogati:
c) il comma 2, lettera a), dell'articolo 188-bis, e l'articolo 188-ter, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni;
d) l'articolo 260-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni;
e) il comma 1, lettera b), dell'articolo 16 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205;
f) l'articolo 36, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, limitatamente al capoverso «articolo 260-bis»;
g) il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 e successive modificazioni;
h) il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 18 febbraio 2011 n. 52.
3. Resta ferma l'applicabilità delle altre norme in materia di gestione dei rifiuti; in particolare, ai sensi dell'articolo 188-bis, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 152 del 2006, i relativi adempimenti possono essere effettuati nel rispetto degli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonchè del formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni."

Quindi, di fatto, le disposizioni sul SISTRI sono state tutte abrogate. Il legislatore con tale provvedimento ha inteso cancellare totalmente il sistema informatizzato di tracciabilità dei rifiuti. In questo senso la "*ratio legis*" del provvedimento, seppur criticabile, è comunque chiara.
Ma quali sono gli effetti collaterali di tale decreto oltre all'abolizione del SISTRI?
Il SISTRI e le relative **norme andavano a cesellare** il testo base della parte quarta del D.Lgs. n. 152/06 nel campo della disciplina sulla tracciabilità dei rifiuti, **sostituendo nel tempo progressivamente** l'originario sistema cartaceo del registro c/s e formulario con un nuovo sistema informatico. Si trattava di un sistema integrato informatico per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti che **si andava ad aggiungere all'attuale obbligo del formulario** di identificazione dei rifiuti, del registro di carico/scarico e del modello unico di dichiarazione ambientale, avendo la normativa previsto per quest'ultimi di fatto la loro realizzazione in

© 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)

formato elettronico. Il nuovo sistema informatico, quindi, di fatto **avrebbe semplicemente dovuto sostituire l'attuale sistema di tracciabilità cartacea.** Peraltro, va anche sottolineato – e questo punto da molti è sottovalutato – che per **i soggetti che non erano obbligati ad iscriversi al SISTRI vigeva comunque inalterato il sistema cartaceo del registro e formulario.** Questo ci porta a due deduzioni:
- il regime del registro e formulario è stato limitato solo ad alcuni soggetti dal SISTRI ma **non era prevista una sua abolizione radicale**;
- la "*ratio legis*" del SISTRI era dunque quella di **potenziare il sistema di controllo sulla tracciabilità dei rifiuti evolvendo progressivamente il sistema** di registro e formulario per renderlo più stringente e penetrante.

Ora, con l'abolizione di SISTRI, a nostro avviso s**i azzera questa progressiva modifica e si resta nella situazione originaria.** Attenzione, **si "resta" e non si "torna"** nella situazione originaria, perché di fatto le progressive proroghe del SISTRI **non hanno mai permesso l'entrata in vigore sostanziale del nuovo sistema** – che è dunque rimasto sempre virtuale. Va sottolineato che **il giorno in cui è stato emanato il decreto di abolizione del SISTRI su tutto il territorio nazionale, in materia di trasporto dei rifiuti, si continuava ad applicare comunque ancora il regime del registro c/s e del formulario e non il SISTRI.** E le fattispecie sanzionabili erano esclusivamente quelle relative alla violazione degli obblighi previsti per la tenuta dei registri di c/s e dei formulari.

Ma andiamo comunque ad esaminare il combinato disposto degli articoli di legge incidenti su tale materia, partendo dall'art. 16 del D.Lgs. n. 205/2010 che modificava gli art. 188, 189, 190 e 193 del D.Lgs. n. 152/06:
Articolo 16. D.Lgs. n. 205/2010 (Modifica degli articoli 188, 189, 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152)
1. Gli articoli 188, 189, 190 e 193, sono modificati come segue:
a) l'articolo 188 è sostituito dal seguente: "Articolo 188. (Responsabilità della gestione dei rifiuti) ..."(omissis)
b) dopo l'articolo 188 sono inseriti i seguenti articoli 188-bis e 188-ter:
"Articolo 188-bis. (Controllo della tracciabilità dei rifiuti) ... (omissis)
Articolo 188-ter. (Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)) ..." (omissis)
(lettera soppressa dall'articolo 6, comma 2, decreto-legge n. 138 del 2011)
c) l'articolo 189 è sostituito dal seguente: "Articolo 189. (Catasto dei rifiuti) ..." (omissis)
d) l'articolo 190 è sostituito dal seguente: "Articolo 190. (Registri di carico e scarico) ..." (omissis)
e) l'articolo 193 è sostituito dal seguente: "Articolo 193. (Trasporto dei rifiuti) ..." (omissis)
2. Le disposizioni del presente articolo entrano in vigore a decorrere 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 in data 17 dicembre 2009, pubblicato nel S.O. alla Gazzetta Ufficiale n. 9 del 13 gennaio 2010, e successive modificazioni.

© 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)

L'art. 16 del D.Lgs. n. 205/2010 da una parte inseriva *ex novo* le disposizione sul SISTRI (artt. 188-bis e 188-ter), dall'altra modificava le disposizioni sul regime di tracciabilità cartacea dei rifiuti **adattandole alla convivenza** con le nuove regole del sistema informatico (artt. 188, 189, 190 e 193). Per questi ultimi articoli, dunque, il D.Lgs. n. 205/2010 **non ne prevedeva una abrogazione ma una riscrittura finalizzata alla convivenza tra i due regimi** che andavano ad integrarsi e non a sovramodularsi.

Lo stesso art. 16, al suo comma 2, ancora subordina l'entrata in vigore degli artt. 188, 189, 190 e 193 come riscritti dallo stesso decreto n. 205/2010 al decorrere dallo scadere del termine di proroga del doppio regime documentale (Sistri- registro di c/s e formulario) come previsto dall'art. 12, comma 2, D.M. 17 dicembre 2009 (Istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - Sistri). In particolare l'art. 12, comma 2, D.M. 17 dicembre 2009 dispone che: "*Al fine di garantire l'adempimento degli obblighi di legge e la verifica della piena funzionalità del sistema Sistri, per un mese successivo all'operatività del Sistri come individuata agli articoli 1 e 2 i soggetti di cui ai medesimi articoli* ***rimangono comunque tenuti agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152***".
Gli articoli 190 e 193 citati dal D.M. 17 dicembre 2009 sono naturalmente quelli ante D.Lgs. n. 205/2010 che riguardano rispettivamente: registri di carico e scarico e trasporto dei rifiuti con formulario.
Sono susseguite poi varie proroghe del doppio regime documentale, che hanno prolungato l'efficacia delle vecchie disposizioni.
Il D.L. n. 138/2011, all'art. 6, comma 2, ha poi abrogato proprio il D.M. 17 dicembre 2009 ed il successivo D.M. 18 febbraio 2011 n. 52 (c.d. T.U. Sistri)

Poiché **è venuta meno la condizione/presupposto** da cui dipende l'entrata in vigore delle modifiche agli artt. 188, 189, 190 e 193 del D.Lgs. n. 152/06 apportate dall'art. 16 del D.Lgs. 205/2010 (cioè la piena operatività del SISTRI), consegue inevitabilmente che **restano di fatto in vigore** le originarie disposizioni, poiché manca il presupposto per l'entrata in vigore delle nuove disposizioni come formulate dal D.Lgs. n. 205/2010. **Non si tratta, dunque, di riviviscenza di vecchie norme abrogate, ma di continuazione di piena operatività di norme mai cancellate.**

Relativamente alle sanzioni, ricordiamo che l'art. 4, comma2, del D.Lgs. n. 121/2011 ha introdotto nel D.Lgs. n. 205/2010 l'art. 39 (disposizioni transitorie e finali) – ancora in vigore – che a sua volta condiziona l'entrata in vigore della nuova formulazione dell'art. 258 D.Lgs. n. 152/06 alla piena operatività del Sistri – condizione oramai divenuta impossibile – per cui continuano ad applicarsi le sanzioni previste dall'art. 258 nella formulazione precedente al D.Lgs. n. 205/2010.

© 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)

Articolo 39 D.Lgs. n. 205/2010

«2-bis. Anche in attuazione di quanto disposto al comma 1, i soggetti di cui all'articolo 188-ter, commi 1, 2, 4 e 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, che fino alla decorrenza degli obblighi di operatività del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI) di cui all'articolo 188-bis, comma 2, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, non adempiono alle prescrizioni di cui all'articolo 28, comma 2, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 18 febbraio 2011, n. 52, ***sono soggetti alle relative sanzioni previste dall'articolo 258 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella formulazione precedente all'entrata in vigore del presente decreto****."*

Quest'ultimo punto appare di straordinaria importanza, e da molti viene invece male interpretato, perché costituisce la base di logica giuridica per continuare ad applicare le norme pregresse mai sopite sulla tracciabilità dei rifiuti. **Non avrebbe infatti alcun senso né logico né giuridico – ma abbiamo visto anche di interpretazione normativa – continuare ad applicare le originare disposizioni su registro c/s e formulario e pensare che possa entrare in vigore le disposizioni sanzionatorie legate al SISTRI…** Sarebbe un non senso sotto ogni profilo.

E comunque, in questo caso, le norme ci sembrano chiare: l'art. 39 D.Lgs. n. 205/2010 – come abbiamo visto – presuppone che l'originario art. 258 D.Lgs. n. 152/06 continui ad applicarsi fino a quando si applicano le originarie disposizioni del registro c/s e formulario. E dunque, poiché le nuove norme sulla sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti – di fatto allo stato attuale – non entreranno in vigore, **viene impedita anche la conseguente e direttamente connessa entrata in vigore dell'art. 258 come riscritto** dal D.Lgs. n. 205/2010. Pertanto consegue che anche per quanto riguarda le disposizioni dettate dall'art. 258 D.Lgs. n. 152/06 attualmente restano in vigore quelle originarie.

Infine, vi è da sottolineare che il venir meno delle disposizioni sul SISTRI, dunque, a nostro avviso **non deve essere intesa come l'eliminazione di una norma di sbarramento** che impediva l'entrata in vigore delle nuove disposizioni di legge (per cui ora troverebbero applicazione gli artt. 190 e 193 come riscritti dal D.Lgs. n. 152/06); ma – al contrario - l'entrata in vigore della piena operatività del SISTRI **rappresentava invece proprio il presupposto** per la conseguente entrata in vigore delle nuove disposizioni su registri e formulari. **Condizione che, allo stato attuale, è divenuta impossibile per via dell'abolizione del sistema.** Per cui, come abbiamo già visto, di fatto consegue – a nostro avviso – che attualmente continuano ad applicarsi le originarie disposizioni di cui agli artt. 190 e 193 su registri e formulario.

© 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)

Infine, una considerazione extragiuridica. Seguendo diverse interpretazioni, la conseguenza pratica sul territorio sarebbe una sola: uno stato attuale di totale anarchia normativa per il settore del trasporto dei rifiuti… In pratica, per essere più chiari, ci troveremmo da adesso e fino ad ulteriori provvedimenti normativi in una situazione di totale mancanza di regole e sanzioni per chi trasporta rifiuti anche pericolosi ed in pratica ognuno potrebbe fare quello che vuole sotto gli occhi di tutti comprese le forze di polizia che non potrebbero intervenire. E questo anche per rifiuti pericolosissimi. Un vero Eldorado per ogni criminale ambientale, e per i furbi e delinquenti di ogni risma. Può avere un senso logico tutto ciò?

Da ultimo. La partita in gioco è di fondamentale importanza perché si tratta non di questioni filosofiche ma di decidere se continuare a perseguire penalmente (secondo le regole sostanziali e procedurali storiche) chi trasporta illegalmente rifiuti micidiali e pericolosi, o se – al contrario - decidere di accogliere le tesi del vuoto normativo e sanzionatorio e non fare nulla. Su questo punto riteniamo che il principio di precauzione debba orientare gli operatori di PG sul territorio a consultare preventivamente il PM del luogo per un opportuno chiarimento operativo se ritengono di avere dubbi.

Maurizio Santoloci e Valentina Vattani

Pubblicato il 23 agosto 2011

© 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)