Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

RIPRISTINATO IL SISTRI: MA COSA CAMBIA?

A cura dell'ing. Giovanni Maione

Strana sorte quella del Sistri: per un curioso paradosso, è assurto alla sua massima notorietà proprio nel momento in cui era formalmente abrogato e sostanzialmente privo di effetti giuridici.

Come noto, infatti, il sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti, fortemente voluto dal ministro Prestigiacomo, era stato inopinatamente cancellato dalla manovra finanziaria di Ferragosto[1], che ne aveva abrogato, con effetto immediato, non solo la disciplina attuativa[2], ma anche tutte le disposizioni propedeutiche che avevano costituito la premessa normativa per la sua istituzione[3].

Nell'ultimo mese, dunque, le sorti del sistema sono state strettamente legate all'iter di approvazione del DDL di conversione della manovra-bis, assegnato in sede referente alla 5ª Commissione permanente (Bilancio) del Senato il 17 agosto 2011. Nel testo licenziato dalla Commissione era stato approvato, tra gli altri, il seguente emendamento all'art. 6[4]:

"I commi 2 e 3, ferma restando la vigenza delle norme indicate nel medesimo comma 2, sono sostituiti dai seguenti:

«2. Al fine di garantire un adeguato periodo transitorio per consentire la progressiva entrata in operatività del Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, nonché l'efficacia del funzionamento delle tecnologie connesse al SISTRI, il Ministero dell'ambiente e della tutela del

---

1 D.L. n.138/2011 del 13 agosto 2011, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e lo sviluppo" (GU n. 188 del 13 agosto 2011)

2 - 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;
- l'articolo 260-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modificazioni;
- il comma 1, lettera b), dell'articolo 16 del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205;
- l'articolo 36, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205, limitatamente al capoverso «articolo 260-bis»;
- il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in data 17 dicembre 2009 e successive modificazioni;
- il decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, 18 febbraio 2011 n. 52.

3 - il comma 1116, dell'articolo 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- l'articolo 14-bis del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

4 Emendamento 6.15 (testo 3) di Fleres, D'Alì, Orsi, Mascitelli, De Angelis, Mercatali, Bonfrisco, Agostini, Carloni, Giaretta, Legnini, Lumia, Lusi.

© 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)

territorio e del mare, attraverso il concessionario SISTRI, assicura, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge e sino al 15 dicembre 2011, la verifica tecnica delle componenti software e hardware, anche ai fini dell'eventuale implementazione di tecnologie di utilizzo più semplice rispetto a quelle attualmente previste, organizzando, in collaborazione con le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, test di funzionamento con l'obiettivo della più ampia partecipazione degli utenti. Conseguentemente, fermo quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, lettera f-octies del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106 per i soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 26 maggio 2011, per gli altri soggetti di cui all'articolo 1 del predetto decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 26 maggio 2011, il termine di entrata in operatività del SISTRI è il 9 febbraio 2012. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

3. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, sentite le categorie interessate, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono individuate specifiche tipologie di rifiuti, alle quali, in considerazione della quantità e dell'assenza di specifiche caratteristiche di criticità ambientale, sono applicate, ai fini del sistema di controllo di tracciabilità dei rifiuti, le procedure previste per i rifiuti speciali non pericolosi».

3-bis. Gli operatori che producono esclusivamente rifiuti soggetti a ritiro obbligatorio da parte di sistemi di gestione regolati per legge, possono delegare la realizzazione dei propri adempimenti relativi al SISTRI ai consorzi di recupero, secondo le modalità già previste per le associazioni di categoria.»"

Tale emendamento, tendente ad ottenere il ripristino del sistema, è stato poi fatto proprio dal Governo che lo ha inserito, senza apportarvi modifiche, all'interno del maxiemendamento al DDL AS2887 sul quale ha posto la questione di fiducia in entrambi i rami del Parlamento, ottenendola il 7 ed il 14 settembre 2011, data di approvazione definitiva.

Ripristino del Sistri, dunque. Ma cosa cambia?

Partenza del sistema

Innanzitutto, la legge, in ossequio ad una tradizione cui gli operatori stanno ormai abituandosi, dispone una nuova proroga all'operatività del Sistri. In luogo dello scaglionamento disposto dal D.M. 26 maggio 2011[5], viene prevista, per l'avvio definitivo del sistema, l'insolita data di giovedì 9

[5] Tale decreto, nel modificare l'art. 12, comma 2 del D.M. 17 dicembre 2009, aveva stabilito i nuovi termini di avvio del SISTRI, secondo *"tempistiche proporzionate e graduate"*, indicando date differenti a seconda dei singoli

© 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)

febbraio 2012[6]. Resta confermata, peraltro, la proroga, a data da definirsi ma non antecedente al 1 giugno 2012, per i produttori di rifiuti pericolosi fino a 10 dipendenti[7]. Si rileva, a margine, che il termine per l'emanazione del relativo decreto ministeriale è scaduto l'11 settembre scorso.

Ci si consenta una breve digressione. Fino al D.M. 26 maggio 2011 era stata cautamente preservata la distinzione, meramente formale a parere di chi scrive, tra *"avvio dell'operatività"*, che l'art. 1, c.1 del D.M. 18 febbraio 2011, n.52 aveva fissato al 1 ottobre 2010, e *"piena funzionalità del sistema"* (cd "doppio binario") di cui all'art. 12, comma 2 del D.M. 17 dicembre 2009, prorogata invece a più riprese e, da ultimo, dal provvedimento citato. Assistiamo, oggi, ad una differenziazione di termini sempre più sfumata (la legge di conversione parla di "*entrata in operatività",* che in nulla differisce da *"avvio dell'operatività"*), andando ad annullare un gap tra regimi operativi che ci sembrava finalizzato unicamente a giustificare, in caso di contenzioso, l'indebito incasso dei contributi per le annualità in cui si è registrato un inutilizzo generalizzato del sistema. Stando a tale lettura, dunque, il provvedimento andrebbe a modificare, di fatto, la data fissata dal'art. 1, c.1 del non abrogato D.M. 18 febbraio 2011, n.52. Con la conseguente decadenza dell'obbligo, ancorché formale e non sanzionato, di utilizzo del Sistri in sovrapposizione agli adempimenti cartacei, e con ricadute, che invece potrebbero rivelarsi sostanziali, sugli aspetti economici connessi alla realizzazione e messa a regime del sistema, il cui destino appare invero ancora incerto.

Inoltre, complice l'atteggiamento tentennante e poco coerente dello stesso ministero (che ha sempre escluso proroghe, salvo smentirsi all'ultimo minuto), v'è già chi prevede, a tempo debito, un ulteriore e provvidenziale slittamento di termini. Su tale punto, tuttavia, giovano alla discussione alcune considerazioni di merito. Le proroghe succedutesi nei mesi successivi all'istituzione del sistema sono scaturite da iniziative del MATTM, che le ha disposte con proprio decreto, andando a modificare i termini di cui all'art. 12, comma 2 del D.M. 17 dicembre 2009. Ulteriori eventuali provvedimenti in tal senso richiederebbero, da adesso in avanti, un iter più complesso perché la nuova scadenza, fissata per legge, può essere modificata solo da una norma di rango primario. L'ipotesi di una disposizione "ad hoc" all'interno dell'immancabile "Milleproroghe" di fine anno ci sembra poco plausibile, perché troppo lontana dalla scadenza attualmente prevista, laddove la storia ci ha abituato a provvedimenti prossimi (e qualche volta successivi…) al termine stesso da prorogare. Parimenti improbabile appare il ricorso alla decretazione d'urgenza su una vicenda che rischierebbe di assumere toni davvero grotteschi.

"scaglioni" di soggetti considerati (art. 1, comma 1, D.M. 26 maggio 2011), e cioè: 1° settembre 2011, 1° ottobre 2011, 2 novembre 2011, 1° dicembre 2011, 2 gennaio 2012.

[6] Nella formulazione originaria dell'emendamento 6.15 (testo 1 e testo 2) l'avvio del sistema era previsto per il 9 gennaio 2012.

[7] Legge 12 luglio 2011, n. 106, recante *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, concernente Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia"* (GU n. 160 del 12 luglio 2011), in vigore dal 13 luglio 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)

Adeguamento tecnico del sistema

Prendendo atto dei problemi riscontrati sul campo ed al fine di garantire un'adeguata fase di test, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si impegna, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge e sino al 15 dicembre 2011, a procedere alle seguenti attività:

- Verifica tecnica delle componenti software e hardware da parte del MATTM, attraverso il concessionario SISTRI, ai fini di un'implementazione con tecnologie *"di utilizzo più semplice"* rispetto a quelle prima previste;

- Organizzazione di test operativi con l'obiettivo di verificare il funzionamento del Sistema;

- Previsione, a seguito delle richieste avanzate da tutto il mondo imprenditoriale, della collaborazione e della consultazione delle categorie economiche maggiormente rappresentative, per condividere la definizione di test di funzionamento del sistema.

Su tale dichiarazione di intenti è richiesta, oggi, un'assoluta professione di fede, stando ai pessimi precedenti di comunicazione istituzionale che si sono dovuti registrare in occasione del cosiddetto *"click day"* e di successive iniziative gestite unilateralmente dal MATTM. Si ha l'impressione, inoltre, di un ricorso a misure di restyling non sostanziali, mentre le lacune lamentate dagli operatori del settore richiederebbero interventi radicali sulle architetture informatiche, incompatibili con i tempi relativamente stretti previsti dalla norma, ammessa e non concessa la disponibilità di ministero e Selex ad un ripensamento complessivo dell'intero sistema.

Esenzioni e semplificazioni

E' prevista l'emanazione, entro novanta giorni, di un decreto del MATTM, di concerto con il Ministro della semplificazione normativa e sentite le categorie interessate, che individui specifiche tipologie di rifiuti per le quali, in considerazione dell'assenza di specifiche criticità ambientali, vengono applicate *"le procedure previste per i rifiuti non pericolosi"*.

La formulazione non è chiarissima e la lettura che riteniamo più aderente al testo è la seguente: quando con il previsto decreto verranno individuate le tipologie di rifiuti pericolosi che non presentano particolari caratteristiche di criticità ambientale, i produttori delle stesse, nelle modalità che dovranno essere indicate nel decreto di futura emanazione, potrebbero essere esonerati dall'obbligo di iscrizione al SISTRI (senza pregiudicare gli obblighi di tracciabilità in quanto i relativi adempimenti dovrebbero venire assicurati dai soggetti successivi nella filiera) se al relativo obbligo non soggiacciono per la produzione di rifiuti non pericolosi.

© 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)

Tradotto in termini concreti, questo comporterebbe l'esonero, ferme restando le tipologie di rifiuti individuate dal decreto, per le attività industriali ed artigianali fino a dieci dipendenti e per tutte le altre attività indipendentemente dal numero di dipendenti.

Ci preme evidenziare al riguardo che quanto sopra descritto, costituisce, ad oggi, solo un'ipotesi di interpretazione non essendo ancora chiara la portata della norma né le sue modalità di applicazione concreta.

La norma introduce, infine, un'agevolazione amministrativa per *"gli operatori che producono esclusivamente rifiuti soggetti a ritiro obbligatorio da parte di sistemi di gestione regolati per legge"* (quali, ad es. i consorzi che gestiscono il recupero delle seguenti tipologie di rifiuti: pile e accumulatori, oli e grassi vegetali ed animali esausti, oli minerali esausti, rifiuti di beni in polietilene). In questo caso, detti operatori possono delegare i propri adempimenti relativi al SISTRI ai suddetti "*consorzi di recupero"*, secondo le modalità già previste per le associazioni di categoria e che sono indicate all'art. 22[8] del D.M. 18 febbraio 2011, n.52. Resta inteso che tale procedura semplificata è comunque subordinata all'obbligo di iscrizione al sistema con versamento del contributo previsto. La legge esclude l'applicazione di tale agevolazione a quei soggetti che producano, in via promiscua, anche altre tipologie di rifiuti, lasciando intendere che in questi casi tutti i flussi vadano tracciati facendo ricorso alle procedure ordinarie.

In considerazione del carattere "derogatorio" alla disciplina generale sul SISTRI, da cui consegue una interpretazione restrittiva della norma, occorrerebbe precisare l'ambito applicativo della stessa, sia da un punto di vista oggettivo (ossia se e quali sono le categorie di rifiuti per le quali sussiste un *"obbligo di ritiro"* da parte di sistemi di gestione previsti dalla legge), sia da un punto di vista soggettivo (ossia come debba essere inteso il termine *"consorzi di recupero"*). Si presenta, in definitiva, il medesimo problema sorto per l'individuazione dei soggetti ammessi a beneficiare della procedura di cui all'art. 23[9] del D.M. 18 febbraio 2011, n.52 (alla quale si va parzialmente a sovrapporre) ed al quale il legislatore ha posto rimedio introducendo la definizione di *"circuito organizzato di raccolta"*[10]. Tale definizione presenta punti di contatto con la categoria richiamata nel comma 3 bis, art. 6 della legge di conversione.

---

[8] *"Modalità operative semplificate tramite associazioni imprenditoriali".*

[9] *"Modalità operativa semplificata tramite gestore del servizio di raccolta o piattaforma di conferimento".*

[10] *"Sistema di raccolta di specifiche tipologie di rifiuti organizzato dai Consorzi di cui ai titoli II e III della parte quarta del presente decreto e alla normativa settoriale, o organizzato sulla base di un accordo di programma stipulato tra la pubblica amministrazione ed associazioni imprenditoriali rappresentative sul piano nazionale, o loro articolazioni territoriali, oppure sulla base di una convenzione-quadro stipulata tra le medesime associazioni ed i responsabili della piattaforma di conferimento, o dell'impresa di trasporto dei rifiuti, dalla quale risulti la destinazione definitiva dei rifiuti. All'accordo di programma o alla convenzione-quadro deve seguire la stipula di un contratto di servizio tra il singolo produttore ed il gestore della piattaforma di conferimento,o dell'impresa di trasporto dei rifiuti, in attuazione del predetto accordo o della predetta convenzione"* (art. 183, c.1, lett. pp) del D.Lgs 152/06 introdotta dall'art. 1, c. 10 del D.Lgs 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)

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

E, stante la genericità della disposizione, non è dato sapere se tale sovrapposizione debba intendersi in maniera completa, anche se, ad una prima lettura, l'ambito di applicazione del citato comma 3 bis sembrerebbe più ristretto. In ogni caso, è fatta salva, per i casi ricadenti in entrambe le fattispecie, la prevalenza delle disposizioni introdotte dalla legge rispetto a quelle previste dal decreto ministeriale.

Giovanni Maione

Pubblicato il 16 settembre 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)