

« (...) Il 29 dicembre, l'11 gennaio, il 23 marzo, abbiamo avuto degli incontri (tra l'altro, l'ingegner Mastacchini, qui presente, ha partecipato a questi incontri) con queste imprese, e in quelle occasioni si è chiarito che esse avevano mal compreso il funzionamento del SISTRI e che quindi un'interoperabilità si sarebbe sempre potuta avere.

« A questo punto personalmente il 13 aprile, su richiesta, ho scritto una lettera al presidente della Commissione ambiente, riconfermando che per noi le questioni che ci erano state prospettate erano già risolte in natura.

« Il 26 aprile è arrivata una lettera al presidente della Commissione ambiente e a me come capo della segreteria nella quale queste imprese ringraziavano dei chiarimenti e riferivano di non avere più interesse a portare avanti questo ricorso. Il 27 aprile confermiamo che comunque faremo un tavolo per risolvere il problema.

« A quel punto è accaduto che gli avvocati delle aziende hanno presentato un'istanza parlando di accordo transattivo, ma non v'è stato alcun accordo. Ho allegato anche la lettera dell'Avvocatura dello Stato, ma con noi non v'è stato alcun accordo, tranne un chiarimento avvenuto peraltro in una sede istituzionale, come era giusto che avvenisse. Su questo voglio fugare i dubbi perché anche io ero rimasto un po' colpito dalla parola "accordo": accordo, ripeto, non ve n'è stato.

« (...) Queste imprese hanno chiesto di interfacciarsi con il ministero. Allora, noi ci siamo messi a disposizione e i nostri ingegneri si sono recati alla Camera per incontrare le imprese e spiegare tutto. A quel punto si è risolto il problema.

« Dopodiché non abbiamo fatto altro che scrivere una lettera per dire che se i problemi erano quelli per noi erano già risolti. Loro hanno risposto ringraziando e hanno presentato l'istanza. Poi si è parlato di accordo transattivo, ma noi non abbiamo fatto altro che quello che ho detto. Dalla documentazione che ho portato si può verificare tutto in maniera trasparente ».

Il documento cui fa riferimento l'avvocato Pelaggi nella dichiarazione appena citata riporta in merito:

« Successivamente, poiché è intervenuta la Presidenza della Commissione ambiente della Camera dei Deputati che aveva sollecitato l'individuazione di soluzioni che avrebbero potuto rispondere alle esigenze manifestate dalle imprese ricorrenti, si sono svolti presso gli uffici della Camera dei Deputati alcuni incontri tecnici, rispettivamente in data 29 dicembre 2010, 11 gennaio 2011 e 23 marzo 2011.

« Per il Ministero sono intervenuti l'Ing. Leopoldo D'Amico e l'Ing. Lucia Mastacchini per un confronto con i tecnici di alcune delle società di *software* prima indicate. Sono stati evidenziati da parte di questi ultimi alcuni quesiti ed esigenze per evitare, attraverso il SISTRI, che venissero lesi diritti commerciali delle stesse *software house*.

« L'esame delle richieste da parte dei tecnici del Ministero ha evidenziato che praticamente tutte le questioni poste avevano trovato risposta nella rielaborazione della disciplina sul SISTRI in fase di preparazione. In data 13 aprile 2011, il Ministero ha inviato alla segreteria della Commissione ambiente della Camera dei deputati la nota prot. 0012030/ST contenente le osservazioni in merito ai quesiti posti dai rappresentanti delle aziende di *software house*.

« In data 26 aprile 2011, tutti i ricorrenti, con propria nota indirizzata al Presidente della Commissione ambiente e alla segreteria tecnica del Ministro, hanno preso atto con soddisfazione delle risposte formulate dal Ministero e manifestato, essendo venute meno le ragioni che avevano spinto ad adire le vie legali, la disponibilità a cessare ogni contenzioso.

« In data 27 aprile 2011, il Ministero ha ribadito, con nota inviata a ciascuna delle *software house*, la disponibilità alla collaborazione espressa con la precedente nota del 13 aprile 2011.

« In data 6 maggio 2011, il TAR Lazio, con propria sentenza n. 3926/11, ha dichiarato, in conformità alla dichiarazione in tal senso depositata dalle aziende ricorrenti in data 30 aprile 2011, improcedibilità del ricorso e dei motivi aggiunti per sopravvenuto difetto di interesse ad agire.

« Per vero, nella predetta sentenza si rileva al punto 3 della parte motiva che “il Collegio prende atto di quanto comunicato dalle società ricorrenti – confermato anche in udienza – riguardo la mancanza di interesse a coltivare il gravame, atteso l'effetto soddisfacente nei confronti delle stesse derivante dall'accordo transattivo con l'amministrazione resistente e, quindi, il Collegio ai sensi dell'articolo 35, comma 1, lett. c), del c.p.a. dichiara improcedibile il gravame per sopravvenuta carenza di interesse”, conformemente a quanto prospettato dagli avvocati dei ricorrenti in atti, i quali affermano di aver “definito un accordo transattivo con l'amministrazione resistente”.

« Nella realtà l'amministrazione non ha raggiunto o tanto meno sottoscritto alcun “accordo transattivo” con i ricorrenti, avendo esclusivamente chiarito, con gli incontri e la corrispondenza innanzi richiamata, che le istanze da loro manifestate non erano in contrasto con gli obiettivi che intende perseguire il progetto SISTRI ».

## 6 – L'evoluzione normativa. I rinvii dell'entrata in vigore del SISTRI

### 6.1 – I provvedimenti istitutivi del sistema.

La realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti è stata inizialmente prevista dall'articolo 1, comma 1116, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (Finanziaria 2007), che riservava per l'anno 2007 una quota non inferiore a 5 milioni di euro delle risorse del Fondo unico investimenti per la difesa del suolo e tutela ambientale del ministero dell'ambiente e della tutela del

territorio e del mare « alla realizzazione di un sistema integrato per il controllo e la tracciabilità dei rifiuti, in funzione della sicurezza nazionale ed in rapporto all'esigenza di prevenzione e repressione dei gravi fenomeni di criminalità organizzata nell'ambito dello smaltimento illecito dei rifiuti ».

Con il successivo decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (cosiddetto primo correttivo al testo unico ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006) è stato introdotto il comma 3-*bis* dell'articolo 189, decreto legislativo n. 152 del 2006, in base al quale:

« Senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, a partire dall'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai fini della trasmissione e raccolta di informazioni su produzione, detenzione, trasporto e smaltimento di rifiuti e la realizzazione in formato elettronico del formulario di identificazione dei rifiuti, dei registri di carico e scarico e del M.U.D., da stabilirsi con apposito decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, le categorie di soggetti di cui al comma precedente sono assoggettati all'obbligo di installazione e utilizzo delle apparecchiature elettroniche ».

L'articolo 14-*bis* del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009, n. 102, ha precisato le precedenti disposizioni affidando al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare la realizzazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti speciali (SISTRI) – e di quelli urbani limitatamente alla regione Campania (SITRA) –, attraverso uno o più decreti con cui fossero definiti:

- tempi e modalità di attivazione;
- data di operatività del sistema;
- informazioni da fornire;
- modalità di fornitura e di aggiornamento dei dati;
- modalità di interconnessione ed interoperabilità con altri sistemi informativi;
- modalità con le quali le informazioni contenute nel sistema informatico dovranno essere detenute e messe a disposizione delle autorità di controllo;
- modalità di elaborazione dei dati e l'entità dei contributi da porre a carico dei soggetti obbligati.

Lo stesso articolo ha previsto, altresì, l'emanazione di uno o più regolamenti con l'indicazione delle disposizioni da abrogare a decorrere dalla data di operatività del nuovo sistema.

## 6.2 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 17 dicembre 2009.

Alla suddetta prescrizione è stata data attuazione mediante il decreto ministeriale ambiente 17 dicembre 2009, recante « Istituzione

del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti, ai sensi dell'articolo 189 del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'articolo 14-*bis* del decreto-legge n. 78 del 2009 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 », che detta le norme relative al funzionamento del cosiddetto SISTRI.

L'articolo 1 del decreto ministeriale individuava i soggetti tenuti ad aderire al sistema SISTRI ed in particolare:

le categorie di soggetti tenuti a comunicare, secondo un ordine di gradualità temporale, le quantità e le caratteristiche qualitative dei rifiuti oggetto della loro attività attraverso il SISTRI, utilizzando i dispositivi elettronici indicati al successivo articolo 3 (*usb* e *black box*);

le categorie di soggetti che potevano aderire su base volontaria al SISTRI.

#### *Categorie di soggetti obbligati ad iscriversi.*

- 1) le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi.
- 2) le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere *c)*, *d)* e *g)*, del decreto legislativo n. 152 del 2006, con più di dieci dipendenti.
- 3) i comuni, gli enti e le imprese che gestiscono i rifiuti urbani nel territorio della regione Campania.
- 4) i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione.
- 5) i consorzi istituiti per il recupero e il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti che organizzano la gestione di tali rifiuti per conto dei consorziati.
- 6) le imprese di cui all'articolo 212, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006 che raccolgono e trasportano rifiuti speciali.
- 7) operatori del trasporto intermodale:
  - a)* il terminalista concessionario dell'area portuale di cui all'articolo 18 della legge n. 84 del 1994 e l'impresa portuale di cui all'articolo 16 della medesima legge, ai quali sono affidati i rifiuti in attesa dell'imbarco o allo sbarco per il successivo trasporto;
  - b)* i responsabili degli uffici di gestione merci e gli operatori logistici presso le stazioni ferroviarie, gli interporti, gli impianti di terminalizzazione e gli scali merci ai quali sono affidati i rifiuti in attesa della presa in carico degli stessi da parte dell'impresa ferroviaria o dell'impresa che effettua il successivo trasporto.
- 8) le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006.
- 9) le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e smaltimento di rifiuti.

#### *Categorie di soggetti con iscrizione facoltativa*

- 1) produttori iniziali di rifiuti non pericolosi:
  - a)* le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 184, comma 3, lettere *c)*, *d)* e *g)*, del decreto legislativo n. 152 del 2006, che non hanno più di dieci dipendenti;

b) gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile che producono rifiuti non pericolosi;

c) le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti speciali non pericolosi derivanti da attività diverse da quelle di cui all'articolo 184, comma 3, lettere c), d) e g), del decreto legislativo n. 152 del 2006.

2) trasportatori in conto proprio di rifiuti non pericolosi: le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi di cui all'articolo 212, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006.

#### *Regime sanzionatorio.*

La natura e gli importi delle sanzioni relative alle inadempienze delle imprese obbligate alla dichiarazione annuale per la gestione dei rifiuti sono state calibrate su quelle già previste dall'ordinamento per la violazione di registri, Mud e formulario (da un minimo di 2.600 euro a un massimo di 93 mila euro di sanzione amministrativa pecuniaria), e temperate dalla previsione di un regime transitorio « attenuato ».

L'articolo 12, comma 2, del decreto ministeriale 17 dicembre 2009 consente infatti ai soggetti tenuti ad aderire al SISTRI di usufruire di una fase di applicazione dello stesso finalizzata alla verifica della piena funzionalità del SISTRI e anche ad acquisire la necessaria padronanza nell'utilizzo dei dispositivi medesimi.

Il medesimo articolo specifica che, al fine di garantire che non vi sia soluzione di continuità per quanto riguarda l'adempimento degli obblighi di legge relativi alla tracciabilità dei rifiuti in tale fase di prima applicazione del SISTRI, i soggetti iscritti al SISTRI rimangono tenuti agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetta fase transitoria « a doppio binario »).

Pertanto, solo la compilazione del registro di carico e scarico e del formulario di cui alla citata normativa garantisce l'adempimento degli obblighi di legge, e solo la violazione delle disposizioni dei predetti articoli darà luogo alla comminazione delle specifiche sanzioni previste dal decreto legislativo n. 152 del 2006.

Le sanzioni relative al mancato rispetto degli adempimenti SISTRI (introdotte con il decreto legislativo n. 205 del 2010) saranno operative solo a partire dalla data di effettiva entrata in vigore del nuovo sistema.

#### *SITRA.*

Con l'articolo 2, comma 2-bis, del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito nella legge 30 dicembre 2008, n. 210, è stata prevista la realizzazione del sistema di tracciabilità dei rifiuti urbani per la regione Campania, denominato SITRA.

Il successivo articolo 14-*bis* della legge 3 agosto 2009, n. 102, ha stabilito che il SISTRI sia interconnesso con altri sistemi informativi ed anche con il SITRA.

Di conseguenza, in analogia a quanto stabilito per i soggetti destinatari del sistema SISTRI, è stato previsto che i comuni, gli enti e le imprese che gestiscono i rifiuti urbani nella regione Campania siano sottoposti agli obblighi stabiliti dal decreto che disciplina il SISTRI a decorrere dal centottantesimo giorno dall'entrata in vigore del decreto stesso, compilando le apposite schede relative ai rifiuti urbani.

### 6.3 – *Il decreto legislativo n. 205 del 2010 e le modifiche al Testo unico ambientale in materia di SISTRI.*

Il decreto legislativo n. 205 del 2010 ha operato un coordinamento tra le disposizioni del cosiddetto testo unico ambientale e le disposizioni dettate in materia di SISTRI dal decreto del Ministero dell'ambiente del 17 dicembre 2009.

A tal fine l'articolo 39 del decreto in oggetto introduce, innanzitutto, il principio generale secondo cui «in attuazione di quanto stabilito all'articolo 177, comma 4, la tracciabilità dei rifiuti deve essere garantita dalla loro produzione sino alla loro destinazione finale»; in secondo luogo, viene prevista l'alternatività tra l'adesione al SISTRI e la tenuta dei registri di carico e scarico e del formulario di identificazione dei rifiuti (commi 1 e 2).

Ai fini di una maggiore chiarezza interpretativa viene ribadito che, qualora si aderisca al SISTRI, vengono meno gli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico nonché dei formulari di identificazione dei rifiuti previsti dagli articoli 190 e 193 del testo unico ambientale mentre, nel caso di non adesione, devono essere adempiuti gli obblighi relativi alla tenuta dei registri di carico e scarico e dei formulari di identificazione (commi 3 e 4).

In merito alla disciplina transitoria, valgono le regole dettate dall'articolo 12 sulle disposizioni transitorie del decreto ministeriale 17 dicembre 2009, come da ultimo modificato dal decreto ministeriale 26 maggio 2011, il quale ha ulteriormente prorogato al 1° settembre 2011 il periodo transitorio (a doppio binario) durante il quale, oltre agli adempimenti SISTRI, devono essere osservati gli obblighi di tenuta dei registri di carico e scarico e del formulario secondo le «vecchie» modalità.

Il comma 3 reca inoltre alcune norme relative al trasporto effettuato da enti o imprese. Si ricorda, infatti, che ai sensi dell'articolo 1 del decreto ministeriale 17 dicembre 2009, è obbligato ad aderire al SISTRI anche chiunque effettua, a titolo professionale, attività di raccolta e trasporto di rifiuti (speciali), includendovi anche gli operatori dei trasporti intermodali (articolo 5, comma 10). In particolare, il novellato comma 3 stabilisce che durante il trasporto effettuato da enti o imprese, i rifiuti sono accompagnati dalla copia cartacea della scheda di movimentazione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti.

Il registro cronologico e le schede di movimentazione del predetto sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti sono resi disponibili

all'autorità di controllo in qualsiasi momento ne faccia richiesta e sono conservate in formato elettronico da parte del soggetto obbligato per almeno tre anni dalla rispettiva data di registrazione o di movimentazione dei rifiuti, a eccezione di quelli relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica, che devono essere conservati a tempo indeterminato e al termine dell'attività devono essere consegnati all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione. Come richiesto in sede di parere della conferenza unificata, il comma 3, prevede, inoltre, che per gli impianti di discarica il registro cronologico sia conservato fino al termine della fase di gestione post operativa della discarica.

### *Sanzioni.*

Inedita è la disciplina introdotta dal decreto legislativo 3 dicembre 2010 n. 205 per le violazioni al sistema di tracciabilità di rifiuti (SISTRI).

Deve, sul punto, preliminarmente osservarsi che la disciplina sanzionatoria riguardante la violazione degli adempimenti ed obblighi in materia di tracciabilità dei rifiuti non è immediatamente operativa, sia per le fattispecie amministrative che penali. Ed infatti, l'articolo 39, comma primo, del decreto legislativo n. 205 del 2010 ne differisce l'applicabilità 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 in data 17 dicembre 2009 e successive modificazioni ».

Un nuovo regime sanzionatorio derivante dall'inadempimento degli obblighi introdotti dal decreto ministeriale 17 dicembre 2009, è stato introdotto nel corpo del decreto legislativo n. 152 del 2006 (cosiddetto testo unico ambientale), con i nuovi articolo 260-*bis* e 260-*ter*, quest'ultimo riguardante le sanzioni amministrative accessorie e la confisca a seguito dell'accertamento delle violazioni di cui all'articolo 260-*bis*.

In sintesi, il sistema sanzionatorio si è conformato – in punto di entità delle sanzioni – a quello attualmente previsto dal codice ambientale creando, tuttavia, nuove fattispecie per tener conto degli obblighi stabiliti dal decreto ministeriale 17 dicembre 2009 istitutivo del SISTRI.

Nell'elaborazione delle diverse fattispecie sanzionate il legislatore ha, infatti, tenuto conto degli obblighi previsti dal decreto ministeriale 17 dicembre 2009 che, oltre a stabilire obblighi di iscrizione per varie tipologie di soggetti, prevede una serie di comunicazioni obbligatorie da effettuare secondo determinati criteri e tempistiche. Così all'obbligo di iscriversi al SISTRI previsto per determinate categorie di soggetti corrisponde una sanzione per l'omessa iscrizione, variabile in funzione della tipologia di rifiuti per la quale viene effettuata l'iscrizione (rifiuti pericolosi o non pericolosi).

È sanzionabile anche l'omessa compilazione – secondo i tempi, le procedure e le modalità stabilite dal SISTRI – del registro cronologico o della scheda SISTRI – area movimentazione. È, altresì, sanzionabile chi fornisce al SISTRI informazioni incomplete, inesatte o insufficienti.

Con specifico riferimento al trasporto, in considerazione del fatto che i rischi collegati alla gestione dei rifiuti aumentano sensibilmente in caso di trasporto dei rifiuti, viene prevista una pluralità di sanzioni, anche di natura amministrativa quali, ad esempio, il fermo amministrativo del veicolo utilizzato per l'attività di trasporto dei rifiuti.

È stata inoltre prevista una graduazione delle responsabilità degli operatori, venendo incontro alle difficoltà lamentate dagli operatori nell'adeguamento al nuovo sistema.

In proposito, il comma 2 dell'articolo 39 (decreto legislativo n. 205/2010) aveva previsto che tali sanzioni dovessero essere introdotte con gradualità (« Al fine di graduare la responsabilità nel primo periodo di applicazione »), per consentire agli operatori del settore di superare le difficoltà derivanti dall'utilizzo del nuovo sistema. Più precisamente tale disposizione ha stabilito che i soggetti obbligati all'iscrizione che avessero omesso l'iscrizione (fattispecie prevista dall'articolo 260-bis, comma 1, testo unico ambientale) o il relativo versamento nei termini previsti (fattispecie prevista dall'articolo 260-bis, comma 2, testo unico ambientale), fermo restando l'obbligo di adempiere all'iscrizione al SISTRI con pagamento del relativo contributo, fossero puniti con sanzioni commisurate al ritardo, per ciascun mese o frazione di mese di ritardo<sup>27</sup>.

Si è trattato, tuttavia, di una previsione troppo puntuale, nata, per così dire, « già vecchia »: il legislatore non aveva certo immaginato che, a seguito delle successive proroghe, la data d'inizio di questo meccanismo di attenuazione delle sanzioni sarebbe poi risultato « superato » e non più coordinato con le date del pieno avvio del SISTRI.

Si è così deciso di apportare nuove modifiche e a tal fine si è scelto di utilizzare lo schema di decreto legislativo di attuazione delle direttive 2008/99/CE (tutela penale dell'ambiente) e 2009/123/CE (inquinamento provocato dalle navi), che era stato approvato dal Consiglio dei ministri n. 135 del 7 aprile 2011<sup>28</sup>. L'ultima versione del provvedimento – definitivamente approvata dal Consiglio dei ministri n. 145 del 7 luglio 2011 – precisa la portata temporale della riduzione delle sanzioni, chiarendo che sino alla piena operatività del SISTRI, saranno ridotte, ad eccezione dei casi di comportamenti fraudolenti:

a 1/10 le sanzioni per le violazioni compiute negli otto mesi successivi alla decorrenza degli obblighi di operatività per ciascuna categoria di operatori, enti o imprese;

---

(27) In particolare: se l'inadempimento si verifica nel periodo 1/01/2011-30/06/2011 [primo semestre], il soggetto obbligato all'iscrizione che omette iscrizione o versamento è punito con una sanzione pari al 5 per cento dell'importo annuale dovuto per l'iscrizione; se l'inadempimento si verifica (o comunque si protrae) nel periodo 1/07/2011-31/12/2011 [secondo semestre], il soggetto obbligato all'iscrizione che omette iscrizione o versamento è punito con una sanzione pari al 50 per cento dell'importo annuale dovuto per l'iscrizione.

(28) Sul contenuto di questa versione si veda anche l'apposito *Dossier n. 309 del 14 maggio 2011* (Schede di lettura e riferimenti normativi) predisposto dal *Servizio Studi, Dipartimento Giustizia*, della Camera dei Deputati, nonché, tra gli altri, C. Bovino, « *Ecoreati in arrivo, ma l'Italia tradisce la direttiva* », *Quotidiano IPSOA*, 30 maggio 2011).

a 1/5 le sanzioni per le violazioni compiute dalla scadenza dell'ottavo mese e per i successivi quattro mesi.

Quindi, in sostituzione delle date già indicate dal comma 2 dell'articolo 39, decreto legislativo n. 205 del 2010, si ricorre ad un periodo, rispettivamente, di otto e quattro mesi, a partire dai termini di piena operatività ex articolo 12, comma 2, decreto ministeriale del 17 dicembre 2009 e s.m.i., durante il quale si applicheranno sanzioni « *soft* » (in modo tale da non dover rimettere mano alle scadenze in caso di una nuova proroga dell'operatività).

#### 6.4 – *I decreti integrativi del decreto ministeriale 17 dicembre 2009 e le proroghe del SISTRI.*

Poco tempo dopo la pubblicazione del decreto istitutivo del SISTRI sono emerse numerose difficoltà applicative e un'organizzazione poco collaudata; gli operatori del settore hanno lamentato, in particolare, la mancata sperimentazione di un sistema che richiedeva loro grossi investimenti di tempo e risorse.

Il citato decreto ministeriale del 17 dicembre 2009 è stato quindi oggetto di progressive integrazioni, fino alla recente sospensione dei termini di avvio del sistema, disposta con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83.

##### 6.4.1 – *Il decreto del Ministro dell'ambiente del 15 febbraio 2010.*

Il decreto ministeriale del 15 febbraio 2010 (G.U. n. 48 del 27 febbraio 2010) proroga di trenta giorni i termini di iscrizione al SISTRI previsti dal decreto ministeriale del 17 dicembre 2009 sia per le aziende con più di 50 dipendenti (dal 28 febbraio al 30 marzo) che per le aziende con meno di 50 dipendenti (dal 30 marzo al 29 aprile) e cioè il 13 luglio 2010 per gli operatori del settore e per le imprese di media e grande dimensione e il 12 agosto 2010 per le imprese più piccole.

Si riportano in breve le specificazioni e modifiche introdotte con il suddetto decreto:

la videosorveglianza è estesa anche agli impianti di incenerimento;

si precisa che ciascun operatore, una volta iscritto al SISTRI, riceverà un numero di pratica e, successivamente, nel più breve tempo possibile, dovrà effettuare il pagamento del contributo di sua competenza, condizione necessaria per ritirare i dispositivi *usb*. A tal fine, effettuato il pagamento del contributo, gli operatori dovranno comunicare al SISTRI gli estremi del versamento e dopodiché saranno contattati dalla camera di commercio o dalla associazione imprenditoriale da essi delegata, per la consegna dei dispositivi elettronici;

i moduli di iscrizione al SISTRI sono sostituiti dai nuovi moduli allegati al decreto ministeriale correttivo con salvezza delle iscrizioni già effettuate con i vecchi moduli;

per i rifiuti pericolosi i produttori devono compilare la scheda SISTRI almeno quattro ore prima del trasporto (anziché otto) mentre per i trasportatori il termine è ridotto a due ore (anziché quattro). Per i non pericolosi, invece, è sufficiente la preventiva compilazione;

per i trasportatori in proprio è confermato il versamento del contributo per la categoria « produttori » e per il numero dei veicoli utilizzati (fino a 2 mezzi 100 euro, dal terzo 150 euro);

si introduce, inoltre, una definizione più precisa di « delegato » al fine di chiarirne ruolo e responsabilità<sup>29</sup>. Qualora l'impresa non abbia indicato, nella procedura di iscrizione, alcun « delegato », le credenziali di accesso al SISTRI e il certificato per la firma elettronica verranno attribuiti al rappresentante legale dell'impresa.

#### 6.4.2 – Il decreto del Ministro dell'ambiente del 9 luglio 2010.

Il 14 luglio 2010 è entrato in vigore il decreto ministeriale del 9 luglio 2010 (G.U. n. 161 del 13 luglio 2010), che rappresenta di fatto il secondo decreto « correttivo » del decreto ministeriale 17 dicembre 2009 istitutivo del SISTRI, che introduce ulteriori « modifiche ed integrazioni » al decreto ministeriale del 17 dicembre 2009, soprattutto sul piano operativo, sulla scia di quanto aveva già fatto solo pochi mesi prima con il decreto ministeriale del 15 febbraio 2010.

L'articolo 1 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 dispone:

1) la proroga dell'operatività del SISTRI al 18 ottobre 2010 per tutte le categorie di soggetti obbligati. Tale proroga riguardava sia i soggetti obbligati (ai sensi dell'art. 1, comma 1 del decreto ministeriale 17 dicembre 2009), sia i soggetti che possono aderire al SISTRI su base volontaria (art. 1, comma 4 del decreto ministeriale 17 dicembre 2009), per cui la data di inizio dell'operatività era la stessa per tutti i soggetti aderenti al sistema;

2) la proroga del termine di completamento della procedura di distribuzione delle chiavette *Usb* e della installazione delle *black box*, spostato al 12 settembre 2010.

Lo slittamento di tali date si è reso necessario, non solo perché la partenza del SISTRI arrivava troppo presto per i soggetti coinvolti, ma anche a causa del ritardo col quale si è arrivati alla pubblicazione del decreto dirigenziale 17 giugno 2010<sup>30</sup> – pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* solo il 7 luglio – con il quale sono stati stabiliti i diritti di segreteria per il rilascio delle chiavette *Usb*: senza tale decreto, infatti,

---

(29) Per delegato s'intende il soggetto che, nell'ambito dell'organizzazione aziendale, è incaricato dall'impresa dell'utilizzo e della custodia del dispositivo *usb*, al quale sono associate le credenziali di accesso al Sistema ed è attribuito il certificato per la firma elettronica.

(30) A tal proposito, si segnala che l'emendamento al DDL sulla semplificazione, con il quale si proponeva di prorogare di altri due anni l'entrata in funzione del Sistri per i piccoli produttori di rifiuti (le imprese produttrici di rifiuti pericolosi fino a 300 kg), non ha superato l'esame in aula.

le camere di commercio e le associazioni imprenditoriali non hanno potuto effettuare prima la consegna dei dispositivi elettronici necessari all'utilizzo del SISTRI.

Il decreto ministeriale del 9 luglio 2010 è quindi intervenuto principalmente su di una serie di aspetti applicativi del SISTRI, rispondendo – almeno in parte – alle tante richieste avanzate dalle associazioni di categoria, in particolare della Confartigianato, al fine di ottenere maggiori semplificazioni delle procedure per le imprese<sup>31</sup>.

*Officine: riaperti i termini per entrare nell'elenco degli installatori delle black box.*

Il decreto, inoltre, sopprime il termine per richiedere di entrare nell'elenco delle officine elettrauto autorizzate all'installazione delle *black box* (articolo 1, comma 3, decreto ministeriale 9 luglio 2010). Tale termine era fissato in trenta giorni dalla data di entrata in vigore del precedente decreto (la data era quindi quella del 13 febbraio 2010), pertanto le imprese che non erano riuscite a presentare in tempo la domanda o che non avevano ancora i requisiti, a partire dal 14 luglio 2010 hanno riavuto la possibilità di presentare la domanda di autorizzazione al Ministero dell'ambiente, accedendo al sito [www.SISTRI.it](http://www.SISTRI.it) e compilando l'apposita sezione.

Si rammenta che, in base all'Allegato I-b al decreto ministeriale 17 dicembre 2009 (punto 1. « individuazione delle officine autorizzate all'installazione delle *black box* »), per poter richiedere l'autorizzazione all'installazione delle *black box* sui veicoli adibiti al trasporto dei rifiuti (per potersi, poi, iscrivere al SISTRI, nella specifica sezione), è necessario che l'impresa sia iscritta nel registro delle imprese esercenti attività di autoriparazione di cui alla legge 5 febbraio 1992, n. 122, sezione elettrauto. I dati comunicati dalle officine vengono confrontati con quelli in possesso delle camere di commercio.

*Officine: corsi di formazione.*

A seguito della presentazione della domanda, i soggetti che risultavano in possesso dei requisiti prescritti sono stati invitati dal Ministero dell'ambiente a partecipare a corsi di formazione gratuiti. L'attestazione di partecipazione al corso di formazione è requisito necessario per ottenere l'autorizzazione all'installazione delle *black box*.

Sul punto, il decreto ministeriale 9 luglio 2010 ha previsto all'articolo 1, comma 3, che nel corso di ciascun anno solare si debbano tenere due corsi di formazione. Il calendario dei corsi così come l'elenco delle officine autorizzate già autorizzate vengono predisposti dal Ministero dell'ambiente e pubblicati sul portale SISTRI.

---

(31) A tal proposito, si segnala che l'emendamento al DDL sulla semplificazione, con il quale si proponeva di prorogare di altri due anni l'entrata in funzione del Sistri per i piccoli produttori di rifiuti (le imprese produttrici di rifiuti pericolosi fino a 300 kg), non ha superato l'esame in aula.

*Microraccolta: cancellato l'obbligo di preventiva comunicazione al SISTRI*

L'articolo 4, comma 3 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 ha eliminato l'obbligo di comunicazione (dei dati sulla movimentazione dei rifiuti) al SISTRI, almeno 4 ore prima dello smaltimento, previsto per le attività di microraccolta. Si ricorda che l'articolo 193 (trasporto dei rifiuti) del decreto legislativo n. 152 del 2006 definisce al comma 11 la microraccolta dei rifiuti come « la raccolta di rifiuti da parte di un unico raccoglitore o trasportatore presso più produttori o detentori svolta con lo stesso automezzo, che dev'essere effettuata nel più breve tempo tecnicamente possibile ». Come si vede, la nozione di microraccolta è molto ampia e, quindi, tale esenzione interessa un gran numero di operazioni di trasporto.

<i>Enti e imprese produttori rifiuti pericolosi</i>		
<i>Addetti per unità locale</i>	<i>Quantitativi annui</i>	<i>Contributo in euro</i>
da 1 a 5	fino a 200 kg	50
da 1 a 5	oltre 200 e fino a 400 kg	60
da 6 a 10	fino a 400 kg	60
<i>Imprenditori agricoli</i>		
da 1 a 5	fino a 200 kg	30
da 1 a 5	oltre 200 e fino a 400 kg	50
da 6 a 10	fino a 400 kg	50
<i>Comuni con meno di 5000 abitanti</i>		60

*Cosa fare se il SISTRI non funziona: una nuova ipotesi, le aree non coperte dalla rete.*

Il « SISTRI-ter » ha allargato il novero degli « imprevisti », prevedendo accanto all'ipotesi del malfunzionamento del sistema anche l'eventualità della mancata copertura della rete: l'articolo 5, del decreto ministeriale del 9 luglio 2010, infatti, aggiunge all'articolo 6, comma 4, primo periodo del decreto ministeriale 17 dicembre 2009, dopo le parole « o non funzionamento del sistema, » le parole « anche a causa di una mancanza di copertura della rete di trasmissione dati ».

*Contributi annuali: una nuova tabella e un nuovo criterio di calcolo.*

L'articolo 6, comma 1 del decreto ministeriale del 9 luglio 2010 ha aggiunto una tabella all'allegato II del decreto istitutivo del SISTRI: tale tabella – di seguito riportata – ha stabilito i nuovi contributi che enti e imprese produttori di rifiuti pericolosi (ivi compresi gli

imprenditori agricoli e i comuni con meno di 5 mila abitanti), devono pagare per iscriversi al SISTRI.

Il « SISTRI-ter », inoltre, ha introdotto la definizione di « dipendenti » che deve essere utilizzata nell'ambito dell'applicazione della nuova disciplina. In particolare, l'articolo 9, comma 1, lett. a), precisa che per dipendenti dovrà intendersi « il numero di addetti, ossia delle persone occupate nell'unità locale dell'ente o dell'impresa con una posizione di lavoro indipendente o dipendente (a tempo pieno, a tempo parziale o con contratto di formazione lavoro), anche se temporaneamente assente (per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, cassa integrazione guadagni, eccetera). I lavoratori stagionali sono considerati come frazioni di unità lavorative annue con riferimento alle giornate effettivamente retribuite ».

Questa nuova definizione ha modificato il criterio di calcolo dei contributi (difatti, il numero di dipendenti di ciascuna unità locale è il parametro a cui ci si affida per stabilire il *quantum* che i produttori di rifiuti devono pagare a titolo di contributo) e — secondo alcuni — determina « un aumento generalizzato dei costi per il più nutrito insieme di soggetti obbligati: le imprese e gli enti tenuti ad utilizzare il SISTRI in quanto semplici produttori di rifiuti ».

In ogni caso, mantenendo fermo il principio che si deve sempre fare riferimento al numero totale dei dipendenti per l'iscrizione al SISTRI, l'applicazione della nuova definizione contenuta nell'articolo 9, comma 1, lett. a) del decreto ministeriale del 9 luglio 2009 ha fatto sì che il contributo annuale si calcolasse facendo riferimento al « numero di addetti », cioè alle persone occupate con « una posizione di lavoro indipendente o dipendente » e non più soltanto ai lavoratori dipendenti.

Ai soggetti che alla data del 14 luglio avessero già provveduto a versare i contributi e a quelli che per errore avessero pagato somme maggiori del dovuto, il SISTRI ter ha riconosciuto un diritto al conguaglio di quanto versato, a valere sui contributi degli anni successivi<sup>32</sup> (articolo 6, comma 3, del decreto ministeriale del 9 luglio 2010).

*Associazioni imprenditoriali e società delegate: più rifiuti da gestire e meno frequenza nel compilare il registro cronologico.*

Il SISTRI-ter ha altresì raddoppiato il quantitativo di rifiuti che possono essere gestiti dalle associazioni imprenditoriali o dalle loro società di servizi, tramite apposita delega da parte dei piccoli produttori di rifiuti: si è passati da 2 a 4 tonnellate annue di rifiuti pericolosi e da 10 a 20 tonnellate annue di rifiuti non pericolosi (decreto ministeriale 9 luglio 2010, articolo 7, comma 1: sostituisce il primo periodo del comma 1 dell'articolo 7, decreto ministeriale 17 dicembre 2009).

---

(32) I soggetti che vogliono avvalersi dei rimborsi/conguagli, potranno compilare il « Modulo per la richiesta di conguaglio » — previsto ai sensi dell'articolo 6 comma 3 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 — disponibile nella Sezione Documenti del sito internet del Sistri.

La modifica, altresì, ha consentito alle organizzazioni di categoria di gestire anche i dati dei soggetti che possono aderire al SISTRI su base volontaria (di cui all'articolo 1, comma 4, decreto ministeriale 17 dicembre 2009).

Ulteriormente, l'articolo 7, comma 2 del decreto ministeriale 9 luglio 2010 inserisce nell'articolo 7, del decreto ministeriale 17 dicembre 2009, un comma 1-*bis* è in virtù del quale viene diminuita la frequenza minima di annotazione dei dati sul registro cronologico del SISTRI e cioè:

le associazioni imprenditoriali (o le società di servizi loro delegate), devono ora compilare il registro cronologico del SISTRI con cadenza mensile e comunque prima della movimentazione dei rifiuti;

i produttori di rifiuti pericolosi fino a 200 kg all'anno, devono compilare il suddetto registro con cadenza trimestrale e comunque prima della movimentazione dei rifiuti.

Il registro cronologico e le singole schede SISTRI sono conservate per almeno tre anni presso la sede del delegante e tenute a disposizione, su supporto informatico o in copia cartacea, dell'autorità di controllo che ne faccia richiesta.

Il decreto ministeriale 9 luglio 2010, all'articolo 9, comma 1, lett. c), infine, chiarisce che le « associazioni imprenditoriali rappresentative sul piano nazionale » — che possono gestire il SISTRI su delega delle aziende, fermi restando i parametri stabiliti — sono solo « le associazioni imprenditoriali presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) ai sensi della legge 30 dicembre 1986, n. 936 ».

#### 6.4.3 — *Il decreto del Ministro dell'ambiente del 28 settembre 2010. Cd. « SISTRI-quater ».*

Con il decreto ministeriale 28 settembre 2010 è stata programmata una partenza « graduale » del SISTRI:

a partire dal 1° ottobre 2010, con la sovrapposizione al sistema cartaceo vigente di comunicazione dei dati relativi ai rifiuti (registro di carico e scarico, formulario) del sistema informatico, per quanti dispongono dei dispositivi elettronici;

proroga al 30 novembre 2010 del completamento della fase di distribuzione dei dispositivi elettronici agli operatori;

proroga al 1° gennaio 2011 dell'effettivo avvio, sul piano funzionale, del nuovo sistema di tracciabilità.

Questo ulteriore periodo di tempo messo a disposizione doveva consentire:

il completamento della consegna dei dispositivi elettronici a tutti i soggetti aventi diritto;

la familiarizzazione degli operatori nell'utilizzo dei dispositivi elettronici;

la verifica della funzionalità del nuovo sistema al fine di apportare i necessari correttivi e miglioramenti per rendere di più facile applicazione gli adempimenti previsti.

Secondo quanto chiarito dalla nota esplicativa diffusa dal Ministero dell'ambiente tramite il sito Internet del SISTRI, con le nuove disposizioni introdotte dal decreto ministeriale del 28 settembre 2010, lo scenario delineato era il seguente:

a) *utilizzo dei dispositivi elettronici*. Gli iscritti al SISTRI che, alla data di avvio della sua operatività – 1° ottobre 2010 – erano in possesso dei dispositivi elettronici, erano tenuti a utilizzarli a decorrere da tale data;

b) *compilazione del registro cronologico*. Gli utenti erano tenuti a inserire « in carico » le informazioni relative ai rifiuti prodotti/trasportati/gestiti a decorrere dal primo ottobre. Lo « scarico » di rifiuti caricati nel registro di cui all'articolo 190 del decreto legislativo n. 152 del 2006 nel periodo antecedente all'operatività del SISTRI poteva, sino al 31 dicembre 2010, essere riportato solo in tale registro. Tuttavia, entro tale data, i soggetti tenuti dovevano « caricare » nel registro cronologico i dati relativi a tutti i rifiuti « in giacenza » nel registro di cui all'articolo 190. Il Ministero, in particolare, osservava che, poiché alla data del 1° ottobre 2010 non tutti gli iscritti erano dotati dei dispositivi, fino al 30 novembre 2010 poteva verificarsi che non tutti i soggetti interessati dalla movimentazione di un rifiuto fossero in condizione di compilare il registro cronologico e la scheda SISTRI – area movimentazione: in tale ipotesi, al fine di garantire il necessario flusso di informazioni al sistema, si stabiliva l'applicazione dell'articolo 6, comma 4, del decreto ministeriale del 17 dicembre 2009 per i casi di indisponibilità temporanea dei dispositivi. Sul punto, il Ministero sottolineava « l'estrema rilevanza che l'utilizzo immediato e costante dei dispositivi riveste al fine di acquisire la dovuta padronanza nell'impiego del nuovo sistema e, al tempo stesso, testarne la funzionalità, anche al fine di consentire di apportare le migliorie o modifiche la cui necessità dovesse evidenziarsi a seguito dell'effettivo e capillare utilizzo del sistema stesso »;

c) *soggetti iscritti al SISTRI che alla data del 1° ottobre 2010 non erano in possesso dei dispositivi elettronici*. I soggetti iscritti al SISTRI ai quali, alla data del 1° ottobre 2010, non erano stati ancora consegnati i dispositivi, dovevano continuare a compilare unicamente il registro di carico e scarico e il formulario di identificazione dei rifiuti di cui agli articoli 190 e 193 del decreto legislativo n. 152 del 2006. Dal momento della consegna dei dispositivi, tali soggetti erano obbligati a utilizzare altresì i dispositivi medesimi secondo quanto sopra riportato. Ancora una volta il ministero « evidenzia l'estrema utilità dell'utilizzo immediato dei dispositivi, una volta che gli stessi siano disponibili, al fine di poter usufruire della possibilità di prendere dimestichezza con il nuovo sistema in questa prima fase di avvio dell'operatività »;

d) *regime sanzionatorio applicabile sino al 31 dicembre 2010.*  
L'articolo 12, comma 2, del Dm 17 dicembre 2009 consentiva ai soggetti tenuti ad aderire al SISTRI di usufruire di una fase di applicazione del nuovo sistema informatico (la fase transitoria, di durata trimestrale in virtù della proroga disposta dal decreto ministeriale 27 settembre 2010, era fissata al 31 dicembre 2010), tesa alla verifica della piena funzionalità del SISTRI e anche ad acquisire la necessaria padronanza nell'utilizzo dei dispositivi medesimi.

#### 6.4.4 – *Il decreto del Ministro dell'ambiente del 22 dicembre 2010.*

Il decreto del Ministro dell'ambiente del 22 dicembre 2010, pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* del 28 dicembre 2010 e in vigore dal medesimo giorno, ha previsto la permanenza, fino al 31 maggio 2011, dell'obbligo previsto dal decreto del Ministro dell'ambiente del 17 dicembre 2009 di continuare a usare registri e formulari cartacei ex decreto legislativo n. 152 del 2006, prolungando così il periodo di transizione dal vecchio regime cartaceo al nuovo sistema di tracciamento telematico della gestione dei rifiuti.

Il provvedimento ha inoltre stabilito lo spostamento del termine ultimo (la cui scadenza era prevista al 31 dicembre 2010) per la dichiarazione annuale (il cui modulo doveva essere ancora messo a punto) che produttori, smaltitori e recuperatori di rifiuti devono inviare al Ministero dell'ambiente in relazione ai rifiuti gestiti « ante SISTRI »: l'invio dello stesso modello dovrebbe avvenire tramite una scheda SISTRI, il che presuppone l'avvenuta iscrizione delle imprese obbligate al sistema. La scadenza è stata quindi rinviata al 30 aprile 2011 per le informazioni relative all'anno 2010.

Tali modifiche rispondono, in parte, alle forti prese di posizione delle principali associazioni imprenditoriali italiane nei confronti, in particolare, delle sanzioni del SISTRI (si veda in merito il capitolo 7).

#### 6.4.5 – *Il decreto del Ministro dell'ambiente del 18 febbraio 2011, cosiddetto Testo Unico SISTRI.*

Publicato nel supplemento ordinario n. 107 della *Gazzetta ufficiale* n.95 del 26 aprile 2011, il decreto del Ministro dell'ambiente del 18 febbraio 2011 n. 52 introduce il « Regolamento recante istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti ».

Il provvedimento riunifica in un solo testo tutti i cinque decreti finora emanati sul SISTRI che, dal prossimo 11 maggio (data di entrata in vigore del cosiddetto « testo unico SISTRI »), hanno cessato di produrre effetti.

Restano salve, tuttavia, le proroghe intervenute per:

l'avvio operativo del sistema, fissato al 1 giugno 2011;

la trasmissione dei dati di quanto prodotto e smaltito o recuperato nel 2010 e nel 2011 (da effettuarsi rispettivamente entro il 30 aprile ed il 31 dicembre 2011).