

L'EPILOGO DEL SISTEMA DI CONTROLLO DELLA TRACCIABILITÀ DEI RIFIUTI (SISTRI)

DI CARLO LUCA COPPINI

A distanza di quasi dieci anni dall'entrata in vigore della L. 3 agosto 2009, n° 102, il legislatore italiano ha disposto la definitiva abrogazione del sistema elettronico di tracciabilità informatica dei rifiuti in ogni sua fase di gestione, meglio conosciuto e diffuso con il nome di Sistri, introdotto con l'art. 14*bis* della suddetta legge.

Tale norma prevedeva espressamente che lo Stato, entro i 180 giorni successivi alla data di entrata in vigore, avrebbe dovuto definire : *"..omissis..., anche in modo differenziato in relazione alle caratteristiche dimensionali e alle tipologie delle attività svolte, eventualmente prevedendo la trasmissione dei dati attraverso modalità operative semplificate, in particolare i tempi e le modalità di attivazione nonché la data di operatività del sistema, le informazioni da fornire, le modalità di fornitura e di aggiornamento dei dati, le modalità di interconnessione e interoperabilità con altri sistemi informativi, le modalità di elaborazione dei dati, le modalità con le quali le informazioni contenute nel sistema informatico dovranno essere detenute e messe a disposizione delle autorità di controllo che ne facciano richiesta, le misure idonee per il monitoraggio del sistema e per la partecipazione dei rappresentanti delle categorie interessate al medesimo monitoraggio, anche attraverso un apposito comitato..omissis..."*

In parole povere, il Sistri anticipava una delle misure prescritte dalla Direttiva n° 2008/98/Ce del Parlamento Europeo e ciò, soprattutto, per contrastare la c.d. criminalità ambientale che, nel corso degli ultimi anni, aveva assunto una vera e propria connotazione transnazionale.

E invero, il regolare funzionamento del c.d. Sistri, vale a dire del sistema elettronico di tracciabilità informatica dei rifiuti avviato con il D.M. 17/12/2009, avrebbe semplificato le procedure di trasmissione e raccolta delle informazioni riguardanti ogni fase di gestione dei rifiuti a partire dalla produzione, dalla raccolta, dal trasporto e dallo smaltimento attraverso l'installazione di un dispositivo elettronico su ciascun veicolo adibito e autorizzato al trasporto dei rifiuti che, infatti, avrebbe permesso alle autorità deputate al controllo di monitorare e localizzare, per via satellitare, il mezzo utilizzato ai fini del trasporto dei rifiuti.

La semplificazione auspicata attraverso tale meccanismo, certamente innovativo rispetto al sistema cartaceo dei Formulari di Identificazione dei Rifiuti e del catasto dei rifiuti utilizzato con specifica esperienza sin dall'entrata in vigore del D. Lgs 22/1997 (Decreto Ronchi), infatti, veniva confermata dal D. Lgs 205/2010 che, con disposizione integrative e modificative, modellava il D. Lgs 152/2006 alla programmata entrata in vigore del Sistri e ciò mediante la modifica dell'art. 188 e l'introduzione degli articoli 188*bis* e 188*ter* in ragione dei tempi sanciti dall'art. 16 del medesimo D.Lgs 205/2010.

A decorrere dal 2011, tuttavia, si susseguivano molteplici proroghe all'operatività del nuovo sistema sino alla sospensione e al successivo riavvioⁱ.

Non deve essere ignorato che, durante l'anomalo carosello dei rinvii, il procedimento che aveva originato il nuovo sistema del Sistri si distingueva per un'altrettanto anomala sequenza di atti che, sottoposti all'esame della Corte dei Conti, si rivelavano forieri di inestricabili complicazioni nonché di numerose criticità e problematiche determinate, soprattutto, dalla tardività delle notizie che il

nuovo meccanismo poteva fornire solo a distanza di tre anni nonché dal deficitario meccanismo della c.d. “georeferenziazione” e cioè del tracciamento del percorso seguito dal mezzo contenente i rifiuti.

Quanto sopra rendeva il nuovo sistema poco affidabile generando, sempre a detta della Corte dei Conti – Sezione centrale controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato - nella propria relazione allegata alla deliberazione 7 giugno 2016, n° 4/2016/G, un sufficiente motivo per dubitare che, a fronte delle reiterate titubanze circa l’entrata in vigore nonché l’incertezza circa i concreti destinatari dei relativi obblighi, il Sistri potesse rispondere correttamente ai “*principi di buona amministrazione*” (pagina n° 19 della succitata deliberazione) sino al punto di violare illegittimamente il principio di legalità cui deve ispirarsi l’azione amministrativa, sia quella sostanziale sia quella sanzionatoria.

Appurato che il nuovo sistema elettronico, che oserei definire come un vero e proprio “mostriciattolo burocratico”, non poteva assolutamente considerarsi idoneo a sostituire il supporto cartaceo utilizzato a partire dal d.P.R. 915/1982 attraverso le modifiche e integrazioni apportate dal D.Lgs 22/1997 e dai relativi regolamenti attuativi, il legislatore italiano è giunto alla promulgazione del D.L. 14 dicembre 2018, n° 135 (c.d. Decreto Semplificazione) – successivamente convertito in L. 11 febbraio 2019, n° 12 – per abbandonare definitivamente il sistema della rintracciabilità elettronica dei rifiuti, in una parola: il Sistri.

Ai sensi e per gli effetti dell’art. 6, comma 1 del suddetto decreto legge, infatti, il Sistri è stato a chiare lettere soppresso e, a decorrere dal 1° gennaio 2019, tale sistema non costituisce più e in alcun modo il meccanismo che i gestori dei rifiuti, volontariamente o obbligatoriamente iscritti al Sistri e meglio individuati negli articoli 188bis e art. 188ter del vigente D. Lgs 152/2006, dovranno rispettare. In parole povere, gli stessi potranno uniformare il proprio obbligo di comunicazione della movimentazione dei rifiuti ricorrendo al sostitutivo e tradizionale rimedio fornito dal sistema cartaceo, costituito dai F.I.R. e dal Registro di carico e scarico e accorpando annualmente tutte le suddette informazioni nell’apposito Modello Unico Dichiarazione ambientale (pubblicato su Gazzetta Ufficiale del 22 febbraio 2019) che, per l’anno 2019, dovrà essere presentato entro il 22 giugno 2019, con dispensa dall’obbligo di versamento del contributo annuale

Venendo all’esame dell’effetto direttamente collegato all’aspetto sanzionatorio e economico dell’abolizione del Sistri, deve essere rilevato che le disposizioni sanzionatorie contenute nell’art. 258 D.Lgs 152/2006 riguardanti inadempimenti e/o inosservanze e/o irregolarità non trovano più applicazione al sistema elettronico di rintracciabilità dei rifiuti e il richiamo opera solo ed esclusivamente al sopra ricordato sistema cartaceo.

Dal punto di vista economico, l’abrogazione del Sistri comporterà scelte programmatiche di particolare complessità e ciò sull’indefettibile presupposto che, nonostante le garanzie assunte dallo Stato sin dal febbraio del 2015 di operare il rimborso dei contributi indebitamente incassati, il debito derivante dalla mancata prestazione del servizio garantito dalla L. 102/2009 può assumere rilevanti e allarmanti dimensioni.

Nonostante l’oggettività dell’indebito arricchimento dello Stato derivante dalle somme versate dalle aziende del settore, si parla di oltre € 250.000,00 per le sole apparecchiature e di circa € 80 milioni a titolo di contributi, infatti, lo Stato non ha adempiuto ad alcuna delle garanzie offerte, barricandosi dietro farraginosi meccanismi di contabilità pubblica che, a quanto pare, permetteranno al dicastero competente di adottare apposito provvedimento di riassegnazione delle suddette somme in separati e diversi capitoli di spesa per finanziare i futuri progetti di rintracciabilità elettronica dei rifiuti.

Proprio a questo riguardo, deve rammentarsi che l’art. 6, commi 3 e 3bis del D.L. 135/2018, prevede espressamente la costituzione del Registro elettronico di rintracciabilità dei rifiuti sin dall’entrata in vigore della L. 12/2019 con differimento della relativa regolamentazione, ad opera del Ministro dell’Ambiente di concerto con i dicasteri dell’economia e delle finanze, della pubblica amministrazione e delle infrastrutture e trasporti.

A conti fatti, durante l’intervallo di tempo intercorrente tra la data di promulgazione e la concreta attivazione della suddetta registrazione elettronica della gestione dei rifiuti, tutti gli operatori

saranno tenuti all'osservanza e al rispetto delle regole imposte dagli artt. 190 e 193, con l'esonero dal versamento del contributo e di ogni onere precedentemente versati per garantire il funzionamento del Sistri.

Proprio a quest'ultimo riguardo, non deve essere sottovalutato che i contributi versati da tutti gli operatori durante gli 8 anni sino a ora trascorsi, avrebbero dovuto finanziare il "funzionamento" del Sistri che, come sopra osservato, non è mai stato garantito generando di tal guisa un oggettivo difetto della sinallagmaticità tra il contributo versato, così come determinato dall'art. 14*bis* della L. 102/2009 e un servizio pubblico mai prestato dallo Stato. Argomento, questo, che potrà sicuramente aprire importanti discussioni circa la sussistenza – o meno – delle ipotesi di indebito oggettivo sancite dall'art. 2033 del Cod. Civ. con ipotetiche e gravi ripercussioni a carico del bilancio statale.

ⁱ Un contributo circa i ripetuti rinvii è prestato da Carlo Luca Coppini, *Il Sistri e la sagra dei rinvii*, e Giovanni Tappeto, *Brevi considerazioni sul riavvio del Sistri*, in *AmbienteDiritto.it*, 2013.