



LEGAMBIENTE

Roma, 30 settembre 2010

**Alla Direzione Generale Imprese e Industria
Commissione Europea
B-1049 Bruxelles**

Oggetto: Vostra lettera Ares(2010)559852 del 2 settembre 2010 BH/cdw - entr. c.3(2010)594732 in risposta alla lettera di Legambiente

Alla cortese attenzione del Sig. Christos Kyriatzis

Secondo la risposta della Commissione europea il Dm 17 dicembre 2010 (come modificato dal Dm 15 febbraio 2010) relativo all'istituzione del sistema italiano SISTRI non è una regola tecnica, soggetta, come tale alla procedura di cui alla Direttiva 98/34/Ce.

Con riferimento alla nota di cui all'oggetto si osserva, quanto segue:

A) il Dm 17 dicembre non recepisce l'art. 26, Direttiva 2008/98/Ce

La normativa relativa al SISTRI, di cui il Dm 17 dicembre 2009 (e successive modifiche, da ultimo Dm 9 luglio 2010) **non costituisce**, contrariamente a quanto sostenuto nella nota comunitaria di cui trattasi, il recepimento dell'art. 26 della Direttiva 98/2008/Ce per i motivi qui di seguito esposti:

- le categorie di cui all'art. 26, direttiva 2008/98/Ce si riferiscono solo ad una parte di soggetti obbligati ad iscriversi al Sistri come può rilevarsi "*ictu oculi*" da un esame comparato dell'art.1 comma 1 del Dm 17 dicembre 2009 (che costituisce norma di attuazione dell'art. 189, commi 3 e 3 *bis*, decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152) e l'art. 26 della direttiva 2008/98/Ce;
- l'art. 26, Direttiva 2008/98/Ce (corrispondente all'art.12, Direttiva 91/156 ripresa *in toto* nell'art. 14 della direttiva 2006/12/ Ce) si riferisce a:

- a) enti o imprese che provvedono alla raccolta od al trasporto di rifiuti a titolo professionale;
- b) commercianti o intermediari
- c) enti o imprese cui si applicano le deroghe all'obbligo di autorizzazione a norma dell'art. 24 (della medesima direttiva 2008/98/Ce e corrispondente all'art. 11 della Direttiva 91/156 ripreso *in toto* dall'art.11 direttiva 2006/12/Ce).

La norma nazionale di cui al Dm 17 dicembre 2009, invece, comprende (oltre alle voci indicate nella citata norma comunitaria) anche le seguenti altre categorie (art. 1, comma 1, Dm 17 dicembre 2009 proprio perché dell'art. 189 commi 3 e 3 *bis*, D.Lgs 152/2006, costituisce attuazione):



LEGAMBIENTE

- produttori iniziali di rifiuti pericolosi;
- imprese ed enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 184 comma 3 lettere c), d) e g) del medesimo D.Lgs. 152/2006 con un minimo di 11 dipendenti;
- commercianti e intermediari e consorzi costituiti per il recupero ed il riciclaggio di particolari tipologie di rifiuti che organizzano la gestione di tali rifiuti per conto dei consorziati;
- imprese ed enti di cui all'art. 212, comma 5, D.Lgs. 152/2006;
- imprese ed enti che effettuano operazioni di recupero e smaltimento di rifiuti (cui non si applicano le deroghe dell'obbligo di autorizzazione)
- nel caso di trasporto intermodale dei rifiuti i soggetti indicati all'art.5, comma 10, Dm 17 dicembre 2009.

Come già indicato già nell'art. 12, Direttiva 91/156/Ce (conformemente ripreso dall'art.12, Direttiva 2006/12/Ce), l'art. 26, Direttiva 98/2008/Ce (che costituisce il fulcro della nota comunitaria in oggetto) assolve ad una funzione "meramente residuale", poiché, per i soggetti ivi citati, trova applicazione solo se i medesimi non sono sottoposti all'obbligo di autorizzazione e che, **proprio e solo per questo**, sono censiti attraverso appositi registri tenuti dalle Autorità pubbliche.

Ciò posto, nella normativa italiana:

- 1) per i soggetti sottoposti ad obbligo di autorizzazione (che rientrano fra gli obbligati al SISTRI e che, comunque, per espressa previsione della Direttiva 2008/98/Ce, non rientrano nell'ambito di applicazione dell'art.26) tale obbligo e la conseguente iscrizione a registri pubblici **non viene introdotta dal SISTRI** ma sussiste da anni (dapprima, con le previsioni del D.Lgs. 22/1997 e, da ultimo, con le norme di cui al Capo IV, Parte Quarta, D.Lgs.152/2006 -articoli da 208 a 213- intitolato "Autorizzazioni ed Iscrizioni");
- 2) per gli enti e le imprese che provvedono alla raccolta o al trasporto di rifiuti a titolo professionale (art. 26, comma 1 lett. a) direttiva 2008/98/Ce) e per i commercianti ed intermediari (art.26, comma 1 lett.b) direttiva 2008/98/Ce) l'inserimento in un registro pubblico **non viene introdotto dal SISTRI** ma esisteva già sia nella pregressa disciplina di cui al D.Lgs. 22/1997 e in quella attuale di cui al D.Lgs 152/2006 che, in attuazione dell'art.12, direttiva 91/156/Ce e 12/2006/Ce, avevano istituito e disciplinato per la registrazione delle categorie ivi citate uno specifico organismo denominato prima "Albo Nazionale Gestori Rifiuti" e poi "Albo Nazionale Gestori ambientali" (già articolo 30, D.Lgs. 22/1997 e ora articolo 212 D.Lgs. 152/2006);
- 3) per la terza categoria prevista dalla lettera c) dell'art.26, comma 1, Direttiva 2008/98/Ce, le registrazioni sono già previste nell'ambito del Capo V della Parte Quarta del D.Lgs.



LEGAMBIENTE

152/2006, intitolato “procedure semplificate” (articoli da 214 a 216) che in particolare prevede la disciplina di tale registro, da tenersi presso le Province, ex art.216 commi 3, 4 e 5 (identico sistema era previsto dagli articoli 31 e 33 del D.Lgs. 22/1997.)

Come è evidente, quindi, **non** è certo l’istituzione del SISTRI che ottempera al disposto dell’art. 2, Direttiva 2008/98/Ce), come sostenuto nella nota comunitaria in oggetto, essendo tale articolo una riproposizione della disciplina comunitaria pregressa e come tale già attuato (prima con il D.Lgs. 22/1997 e poi con il D.Lgs 152/2006, Parte Quarta).

Né si può sostenere che tale scenario, è destinato a modificarsi nell’ambito del D.Lgs. di recepimento nell’Ordinamento interno della direttiva 2008/98/Ce in quanto la collocazione e l’esistenza delle norme sopra indicate è rimasta immutata anche nel relativo schema di decreto legislativo approvato dal Consiglio dei Ministri italiano il 16 aprile 2010, attualmente all’esame del Parlamento italiano.

Dall’esame di tale contesto emerge il mantenimento delle norme ora previste dal D.Lgs. 152/2006 e citate (articolo 212 e Titolo IV e Capo V, della Parte Quarta) e che sono la mera attuazione dell’art. 12, Direttive 91/156/Ce e 12/2006/Ce ora trasposto nell’art. 26, Direttiva 2008/98/Ce.

Le norme relative al SISTRI, quindi, non riguardano l’attuazione dell’art. 26, Direttiva 2008/98/Ce. Il loro “terreno” di riferimento potrebbe, semmai, essere l’art. 17 di tale Direttiva “controllo dei rifiuti pericolosi”.

La norma primaria di istituzione del SISTRI (art.189 commi 3 e 3 *bis*) chiaramente lo definisce come un **sistema informatico** di controllo della tracciabilità dei rifiuti ai fini delle comunicazioni al Catasto dei rifiuti di cui all’art.189, D.Lgs. 152/2006 e della tenuta dei formulari di trasporto (art.190) e dei registri di carico e scarico (art.190).

Siamo, quindi, con il SISTRI **in un ambito di applicazione diverso** da quello previsto dall’art. 26, Direttiva 2008/98/Ce che è ottemperato, come già detto, dall’art. 212 del D.Lgs. 152/2006 e dai suoi Titoli IV e Capo V, Parte Quarta (in precedenza dalle corrispondenti norme del D.Lgs. 22/1997).

Alla luce di quanto fin qui esposto, contrariamente a quanto sostenuto nella nota comunitaria in oggetto, non è sotto il profilo del recepimento dell’obbligo comunitario di cui all’art. 26 della Direttiva 2008/98/Ce che deve essere esaminato il problema **bensì** sotto il profilo del recepimento dell’obbligo comunitario di cui all’art.17 della stessa Direttiva 2008/98/Ce.

Sotto tale profilo è del tutto rilevabile, “*ictu oculi*”, che il sistema il SISTRI non è certamente il “*semplice recepimento dell’obbligo comunitario*”(espressione usata nella nota comunitaria) dell’art.17 della direttiva 98/2008/CE.



LEGAMBIENTE

Infatti come già esposto nella lettera di Legambiente del 23 aprile 2010 indirizzata alla Commissione Europea, mentre il campo di applicazione dell'art.17 della direttiva è esplicitamente riferito al controllo della gestione dei soli rifiuti pericolosi (e quindi della loro tracciabilità) il sistema il SISTRI ha ampliato il campo di applicazione nell'ambito della normativa nazionale avendo esteso gli obblighi oltre che alla gestione dei rifiuti pericolosi (di previsione comunitaria) anche alla gestione dei rifiuti non pericolosi (di previsione nazionale).

In altri termini la valutazione di “norma più severa” va esaminata non sotto il profilo dell'art. 26 della Direttiva 2008/98/Ce, **bensì** sotto il profilo dell'art.17 della stessa Direttiva. E sotto il profilo dell'art. 17 non vi è alcun dubbio che la norma nazionale di cui al Dm 17 dicembre 2009 sia “più severa”.

B) Perché si continua a ritenere sussistente l'obbligo di notifica comunitaria del Dm 17 dicembre 2009 ai sensi della Direttiva 98/34/Ce

(i) Il Dm 17 dicembre 2009 esplicitamente afferma che la “consegna e l'installazione della black bot avviene presso le officine autorizzate il cui elenco è fornito contestualmente alla consegna del dispositivo USB e disponibile sul portale dedicato al sistema SISTRILe modalità di individuazione delle officine autorizzate e le modalità di ritiro ed installazione sono indicate nell'allegato IB”

In pratica, questo significa che gli **operatori stranieri** che vorranno continuare ad operare sul territorio italiano dovranno rivolgersi per l'installazione, la manutenzione e la sostituzione delle black box **esclusivamente ad officine italiane**. E tale obbligo è confermato dallo schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2008/98/Ce.

(ii) La nota di cui all'oggetto, ritiene che il Dm 17 dicembre 2009, attuando l'art. 26, Direttiva 2008/98/Ce (il che, come dimostrato sub A è destituito di fondamento) persegue uno degli obiettivi principali su cui si basa la normativa europea in materia di rifiuti. Tale obiettivo è proprio anche della scrivente, ma tra le due proposizioni (art. 26, Direttiva 2008/98/Ce e Dm 17 novembre 2009) non c'è alcun nesso funzionale.

Nonostante tale carenza di nesso, la nota in oggetto ritiene che la (supposta) attuazione dell'articolo 26, Direttiva 2008/98/Ce consenta l'operatività dell'art. 10, Direttiva 98/34/Ce. Si ritiene che questo non sia possibile, è una conclusione errata, perché il presupposto è errato: infatti, il Dm 17 dicembre 2009 non attua (come ampiamente dimostrato) l'articolo 26 della Direttiva 2008/98/Ce

(iii) La nota di cui all'oggetto, ritiene che il Dm 17 dicembre 2009 non contenga norme sui servizi della società dell'informazione che rientrano nell'ambito della Direttiva 98/34/Ce, poiché “manca l'elemento essenziale di <<retribuzione>>”. E' appena il caso di sottolineare



LEGAMBIENTE

che le *black box* di cui al Dm 17 dicembre 2009 funzionano solo se dotate di *sim card*, il cui costo **non** è compreso nei diritti di iscrizione versati allo Stato, ma vengono vendute (con piani tariffari svariati) da alcuni gestori di telefonia mobile.

(iv) in ogni caso ove non si voglia inquadrare la problematica in esame sotto il profilo del “servizio”, il tutto ben può rientrare sotto il profilo della “**regola tecnica**” la cui definizione fornita dall’art. 1, n. 11, Direttiva 98/34/Ce, individua anche “*de facto*” “*le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro che fanno riferimento o a specificazioni tecniche o ad altri requisiti o a regole relative ai servizi o a codici professionali o di buona prassi che si riferiscono a loro volta a specificazioni tecniche o ad altri requisiti ovvero a regole relative ai servizi e la cui osservanza conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni fissate dalle suddette disposizioni legislative, regolamentari o amministrative;*”.

Il collegamento fra la normativa SISTRI e la nozione di regola tecnica è dimostrato (a tacer d’altro) da quanto segue:

- apparati di trasmissione satellitare (*Black Box*) delle informazioni per il tracciamento dei rifiuti movimentati che sono montati sui mezzi di trasporto. Per essi oltre alle specifiche costruttive dell’hardware ci sono anche quelle relative alla sezione radio;
- *sim card* contenute nelle *Black Box* che consentono il collegamento via web con il SISTRI per le operazioni di riconoscimento (firma digitale) e di registrazione delle movimentazioni (carico/scarico) sui mezzi di trasporto. Tali *sim card*, così come riportato nella **home page del sito istituzionale www.sistri.it** (che si ritiene necessario sia consultato dalla Commissione ai fini della problematica di cui trattasi) nella news “*Avviso sulle caratteristiche della SIM card per le Black Box*”, devono rispondere a particolari specifiche:
 - appartenere al circuito di un fornitore di servizi telefonici. Si evidenzia che le SIM card che utilizzano esclusivamente la rete UMTS non consentono il funzionamento della *Black Box*;
 - essere abilitata ed attivata per la trasmissione dati (GSM + GPRS);
 - non avere blocchi su numerazioni speciali;
 - avere il PIN di sblocco disabilitato;
- caratteristiche di interoperabilità del software che si possono ricavare dai “Documenti di specifica delle interfacce di interoperabilità” contenuti sempre nella home page di www.sistri.it. Tali specifiche, al momento disponibili nella versione 1.2, sono peraltro in evoluzione sulla base dei risultati della sperimentazione in corso.



LEGAMBIENTE

Tutto ciò dimostra che al SISTRI non si può applicare la eccezione di comunicazione ai sensi dell'art. 10 della direttiva 98/34/CE, come sostenuto nella nota di risposta comunitaria in oggetto, e che invece ad esso va applicata la procedura ordinaria di comunicazione preventiva e di rispetto del periodo di "status quo" di cui all'art. 9 della direttiva 98/34/CE.

E' per tutti questi motivi che, con lettera del 23 aprile 2010, si è chiesto di sapere se davvero non sussistesse l'obbligo di notifica preventiva alla Commissione Europea a mente della direttiva 98/43/Ce proprio per evitare che il nuovo sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti rischi di perdere la sua efficacia, in caso di eventuale ricorso da parte di uno o più soggetti coinvolti in indagini sul traffico illegale di rifiuti.

Le presenti note hanno l'obiettivo di fugare ogni dubbio da parte della Commissione Europea sulla problematica che, se non definita per il fondamentale aspetto procedurale di cui alla Direttiva 98/34/Ce, potrebbe porre una potenziale ipoteca sulla possibilità di effettuare controlli nel ciclo illegale dei rifiuti, anche alla luce della costante e cospicua giurisprudenza comunitaria relativa alle regole tecniche.

Con cordialità.

Vittorio Cogliati Dezza
Presidente nazionale di Legambiente