

Ambiente & SVILUPPO

Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

11/2018

DIREZIONE SCIENTIFICA
Franco Giampietro
Alberto Muratori

Rivista mensile Anno XXVI - Novembre 2018 - Direzione e redazione Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano

**Inquinamento - Rifiuti - Bonifiche - Responsabilità - 231
VIA e AIA - Certificazioni - Energia - Rinnovabili**



Tracciabilità rifiuti

2019, addio al SISTRI?

Residui d'asfalto

Dal fresato-sottoprodotto all'EoW: ancora troppi dubbi dopo il D.M. n. 69/2018

Rapporto ISPRA 2018

Aggiornata la mappa del dissesto idrogeologico: aumentano i Comuni a rischio

Emergenza fanghi

"D.L. Genova": parte col piede sbagliato il restauro del vetusto D.Lgs. n. 99/1992

Governance ambientale

La figura del Direttore giurista nella gestione delle aree protette

Rifiuti

La non punibilità per particolare tenuità del fatto



edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo



Wolters Kluwer



La soluzione di Wolters Kluwer per supportare i manager HSE nella gestione strategica e operativa della compliance

Sistema HSE

Informazione e aggiornamento tecnico-normativo, pratica professionale, formazione e soluzioni gestionali per il manager HSE

L'aggiornamento quotidiano

Il **Quotidiano Sicurezza e Ambiente** garantisce un aggiornamento giornaliero su tutte le novità di rilievo, una prima interpretazione e valutazione degli impatti per gli operatori del settore.

Gli approfondimenti e le soluzioni tecniche

ISL Igiene & Sicurezza, la prestigiosa rivista di aggiornamento giuridico e orientamento tecnico, offre analisi approfondite, a cura dei maggiori esperti del settore, su valutazione dei rischi, medicina del lavoro e sorveglianza sanitaria, antincendio ed emergenze, sicurezza nei cantieri, formazione dei lavoratori e sicurezza aziendale.

Il supporto normativo e gli strumenti operativi

Tutto Sicurezza e Ambiente raccoglie tutta la normativa nel testo vigente e annotato, la prassi, la giurisprudenza e soprattutto utili strumenti esplicativi ed operativi: guide, modulistica, schede macchine, procedure, rischi e misure, esempi di VdR, materiale didattico per la formazione ecc.

La gestione degli adempimenti

In Pratica HSE, mediante un innovativo sistema di organizzazione e accesso dei contenuti, consente di individuare rapidamente tutti gli adempimenti in tema di sicurezza e ambiente di un'azienda. Basta rispondere a un semplice questionario guidato sull'azienda e le sue caratteristiche, dal comparto produttivo al numero di lavoratori, e si ottiene la lista "ragionata" degli adempimenti obbligatori. Ogni adempimento è descritto nei dettagli, dai responsabili dell'attività alle sanzioni, e può essere organizzato in uno scadenziario personalizzato.

L'implementazione del SGSL

SIMPLEDO è il software d'eccellenza che supporta i manager nella salvaguardia della salute e sicurezza dei lavoratori, nella gestione e valutazione dei rischi, nella stesura del DUVRI, nella formazione continua dei lavoratori.

È un software web-based che consente di responsabilizzare tutte le risorse umane aziendali e implementare il protocollo SGSL UNI-INAIL per una politica aziendale di prevenzione efficace.



Per informazioni
Direzione Marketing
marketing.tecnico-it@wolterskluwer.com



Wolters Kluwer
When you have to be right

In primo piano		
Tracciabilità dei rifiuti	2019, addio al SISTRI? <i>Claudio Bovino</i>	711
Rifiuti		
D.L. n. 109/2018	L'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione civili: il "restauro" del vetusto D.Lgs. n. 99/1992 parte "col piede sbagliato", ma per motivi di forza maggiore <i>Alberto Muratori</i>	716
Gestione	Residui d'asfalto: dal fresato-sottoprodotto all' <i>end of waste</i> ancora tanti dubbi dopo il D.M. n. 69/2018 <i>Vittorio Giampietro</i>	723
Inquinamento		
Ecoreati	La particolare tenuità del fatto e i reati ambientali <i>Vincenzo Paone</i>	729
Gestione ambientale		
Tutela del territorio	Dissesto idrogeologico in Italia: tutti i dati del Rapporto ISPRA 2018 <i>Veronica Manca</i>	735
	Il rilancio della figura del direttore giurista nella <i>governance</i> delle aree protette <i>Fabio Ratto Trabucco</i>	745
Rassegna		
	Consiglio di Stato e TAR <i>a cura di Chiara Prevete</i>	753
	Corte di Cassazione penale <i>a cura di Vincenzo Paone</i>	758
Agenda		
	Finanziamenti ambientali <i>a cura di Bruno Pagamici</i>	767
	Scadenario e Memoranda <i>a cura di Alberto Muratori</i>	777
	Casi e soluzioni <i>a cura di Eleonora Perotto e Andrea Quaranta</i>	784



Consulenza e pratica per l'impresa e gli enti locali

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Via dei Missaglia n. 97 Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

INDIRIZZO INTERNET

Compreso nel prezzo dell'abbonamento il servizio
Edicola Professionale, consultabile all'indirizzo:
www.edicolaprofessionale.com/ambientesviluppo

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

DIREZIONE SCIENTIFICA

Franco Giampietro, Alberto Muratori

COMITATO SCIENTIFICO

Alessandro Andronio, Marco Calabrò, Enrico Cancila,
Marcello Cecchetti,
Paolo Dell'Anno, Francesco Fonderico,
Riccardo Fuzio, Giuseppe Garzia, Vittorio Giampietro,
Alfredo Montagna, Riccardo Montanaro,
Vincenzo Paone, Luca Prati, Chiara Prevete,
Alberta Leonarda Vergine

REDAZIONE

Donatella Armini, Marta Piccolboni,
Maria Lorena Radice

HANNO COLLABORATO

Claudio Bovino, Vittorio Giampietro, Veronica Manca,
Alberto Muratori, Bruno Pagamici, Vincenzo Paone,
Eleonora Perotto, Chiara Prevete, Andrea Quaranta,
Fabio Ratto Trabucco

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE

Integra Software Services Pvt. Ltd.

REDAZIONE

Per informazione in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati
scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione



Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.82476. 022 - 884
e-mail: redazione.rivista.ambiente-it@wolterskluwer.com

AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri
arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti

Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono 02.824761 - telefax 02.82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono 02.82476.999
e-mail: info.commerciali@wki.it

PUBBLICITÀ:



Wolters Kluwer

E-mail: advertising-it@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.it

Via dei Missaglia n. 97
Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4
del 16 gennaio 1993
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata
12 mesi con formula rolling dalla data di
sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di
disdetta da comunicarsi entro 60 gg. prima della data
di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a
Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia n. 97 Edi-
ficio B3 - 20142 Milano (MI)
Servizio Clienti: tel. 02.824761 -
Indirizzo internet: www.servizioclienti.wki.it
e-mail: servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com

ITALIA

Abbonamento digitale 12 mesi: € 230,00 + IVA

ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi: € 460,00 + IVA

MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc,
tablet (iOS e Android) e smartphone (Android).
I fascicoli possono essere scaricati da:
edicolaprofessionale.com/ambienteedicola - da App
Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su
AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon
AppStore for Android.

MODALITÀ DI VERSAMENTO

— Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato
a WKI s.r.l. Gestione incassi - Via dei Missaglia n. 97
Edificio B3 - 20142 Milano (MI)

oppure

— Inviare assegno bancario/circolare non trasferibile
intestato a Wolters Kluwer Italia s.r.l.
Indicare nella casuale del versamento il titolo della
rivista e l'anno dell'abbonamento

Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con
abbonamento alla Raccolta delle annate.
Abbonamento 12 mesi: € 445 + IVA oppure € 223 +
IVA per gli abbonati alla rivista.

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico
è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e
per gli effetti del combinato disposto dell'art. 74 del
D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989
e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio Abbonato,

ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) 2016/679 del 27 aprile 2016, "relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)". La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati e custoditi su database elettronici situati nel territorio nazionale e di Paesi appartenenti allo Spazio Economico Europeo (SEE), o paesi terzi che garantiscono un adeguato livello di protezione dei dati. Wolters Kluwer Italia S.r.l., in qualità di Titolare del trattamento, utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica potrebbero essere anche utilizzati ai fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli della presente vendita.

Lei ha il diritto di chiedere a Wolters Kluwer Italia S.r.l. l'accesso ai dati personali che La riguardano, nonché la rettifica, la cancellazione per violazione di legge, la limitazione o l'opposizione al loro trattamento ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali. Lei ha, inoltre, il diritto di revocare il consenso in qualsiasi momento, senza pregiudicare la liceità del trattamento basata sul consenso prestato prima della revoca, nonché di proporre reclamo all'Autorità Garante per il trattamento dei dati personali ai sensi dell'art. 77 del Regolamento UE 679/2016. L'elenco aggiornato dei responsabili e delle persone autorizzate al trattamento è consultabile presso la sede di Wolters Kluwer Italia S.r.l. - Via dei Missaglia, n. 97, Edificio B3 - 20142 Milano (MI).

Tracciabilità dei rifiuti

2019, addio al SISTRI?

Claudio Bovino

Superamento del Sistri e del doppio binario degli adempimenti cartaceo/digitali degli operatori della filiera dei rifiuti, istituzione di una commissione di semplificazione e "sburocratizzazione" ambientale composta anche da rappresentanti delle imprese. Questi sono alcuni degli ingredienti della ricetta che secondo il Ministro dell'ambiente, Sergio Costa, dovrebbe consentire di mandare in pensione il "vecchio" Sistri e, mantenendone l'idea centrale, passare a una sorta di Sistri 2.0, a distanza di quasi dieci anni da quando, nel 2009, venne varato dall'allora Ministro dell'Ambiente, Stefania Prestigiacomo.

Dalle poche descrizioni disponibili, la sede di Selex Service Management (Sema), controllata Selex Elsag-Finmeccanica, che ospita fisicamente la struttura del Sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), evoca immagini che ci ricordano il NORAD statunitense del film Wargames: allocata "in un palazzone grigio metallizzato che non ha insegne visibili", in via Faustina a Roma, sulla Tiburtina, "tra i vari insediamenti della galassia Finmeccanica", è "difficilmente accessibile e poche volte aperto agli occhi esterni. Dentro, 200 tra manager, sistemisti, addetti al contact con l'utenza e carabinieri del Noe"; "[...] per accedere a uno dei due piani sotto il livello stradale occorre addirittura il riconoscimento biometrico, come se invece che a Roma si fosse al Pentagono. Dietro porte corazzate e sistemi di accesso stile caveau, pulsa un complesso di oltre 250 tra server e main frame di nuova generazione, con una capacità di circa 5.700 Gb di ram e la possibilità di gestire 900.000 utenti di cui oltre 15 mila contemporaneamente". Insomma, come sintetizza il giornalista Francesco Benucci, un vero "concentrato di tecnologia" (1).

Il sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti, in verità, non è mai definitivamente decollato, a causa di malfunzionamenti e criticità che hanno dato luogo a una lunga sequela di modifiche dell'impianto legislativo che lo disciplina - che ha visto avvicinarsi ben due TU "dedicati" al Sistri, il D.M. 18 febbraio 2011, n. 52, successivamente sostituito dal D.M. 30 marzo 2016, n. 78 - e, correlativamente, di proroghe relative alla piena entrata in vigore della sua operatività, passando per la sua sospensione e il suo repentino riavvio; nonché, per alleggerire il sistema, attraverso la riduzione della platea di utenti obbligati, i quali sono così passati dagli iniziali 398mila iscritti agli attuali 78mila (2). E dire che il Sistri era stato presentato come progetto pilota nel suo genere in Europa. Addirittura, il 31 gennaio 2012, proprio per il progetto Sistri, la Selex Elsag (gruppo Finmeccanica), attraverso la sua controllata Selex Service Management (concessionaria per la gestione del SISTRI) fu premiata a Londra con il Cisco Innovation Award 2012 (3): il riconoscimento veniva conferito a soluzioni innovative che, tramite l'utilizzo di tecnologie all'avanguardia, rappresentassero le "Best Practice" nell'ambito dell'Ict. Ma il premio è passato pressoché sotto silenzio, offuscato da tutta una serie di traversie che hanno reso travagliata la vita ormai quasi decennale del Sistri: a quanto già accennato, infatti, - sono vicende che la maggior parte degli operatori della filiera dei rifiuti conoscono - devono aggiungersi le inchieste della procura, le interrogazioni parlamentari, le indagini della Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti (che ha concluso dichiarando il Sistri "un fallimento") (4), le cause dinanzi al TAR e al Tribunale di Roma, nonché un'apposita Relazione della Corte dei Conti del giugno

(1) F. Benucci, "Smaltimento, a Roma l'occhio digitale del Sistri", in *Il Sole 24Ore*, 5 maggio 2012.

(2) Corte dei Conti, Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Delibera 7 giugno 2016, n. 4/2016/G.

(3) C. Bovino, "SISTRI, dopo il nuovo TU (DM 78/2016) arriva anche il nuovo gestore", in questa *Rivista*, 10/2016, pag. 625 ss.

(4) Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, *Relazione sul Sistri: L'evoluzione normativa e le problematiche connesse alla sua attuazione*, (Relatori: On. Alessandro Bratti e Paolo Russo - Doc. XXIII, n. 20,

relazione trasmessa alle Presidenze di Camera e Senato il 4 marzo 2013): "Conclusivamente, deve prendersi atto del fallimento, almeno fino ad oggi, del SISTRI, per ragioni riconducibili non solo a una non corretta gestione delle varie fasi procedurali, ma anche per un'opposizione più o meno esplicita dei vari operatori rispetto all'entrata in vigore del sistema. Proprio con riferimento a questo secondo aspetto, non deve sottovalutarsi la posizione di chi concretamente si troverà a operare con questo sistema, ossia tutti coloro che operano nel campo dei rifiuti. Ebbene, se da un lato è giusto e legittimo prendere in considerazione e valutare proposte correttive da parte dei futuri fruitori del

In primo piano

2016 che ha parlato del Sistri come esempio di cattiva amministrazione (5).

Ci sono anche stati tentativi maldestri di rimediare alla situazione come, ad esempio, l'idea del MATTM di affidare in via diretta alla Sogei i servizi di supporto per il monitoraggio del Sistri, idea bocciata dall'ANAC, secondo la quale non è possibile considerare l'organismo *in house* di un ministero di per sé, a priori, quale soggetto *in house* di un altro dicastero e addirittura dell'intera pubblica amministrazione centrale (Delibera ANAC del 16 novembre 2016) (6). Di recente, comunque, gli ultimi ministri che si sono avvicinati hanno prospettato l'abbandono del Sistri e dell'utilizzo dei suoi dispositivi elettronici (chiavetta usb e *black box*); è stata anche indetta un'apposita gara d'appalto (7) al fine di trasformare il sistema in qualcosa di nuovo, di più semplice, meno costoso e soprattutto, funzionante: ma anche in questo caso la gara Consip dopo una prima aggiudicazione al RTI guidato da Almaviva e completata da TIM e Agriconsulting è stata annullata in autotutela, per poi essere riaggiudicata allo stesso gruppo di imprese e "assestarsi" in una sorta di stallo, a causa di un processo in corso, con un contratto in scadenza per legge alla fine di quest'anno e una grossa incognita in merito al passaggio di consegne tra vecchio e nuovo concessionario.

Una situazione che secondo molti desta incertezze e che, a fronte delle dichiarazioni di intenti di Costa - sui quali ci soffermeremo più avanti -, è stata ulteriormente "destabilizzata" da quanto di recente è accaduto, o meglio quanto non è accaduto. Ma forse bisogna avere solo un altro po' di pazienza, perché l'abrogazione potrebbe essere davvero dietro l'angolo ...

La mancata proroga

Ma cosa dunque, "non" è accaduto di così destabilizzante? Ebbene, in primo luogo, non è stata inserita nel testo del "Decreto milleproroghe 2018" - nemmeno

nella legge di conversione (8) - l'atteso differimento al 2020 della piena operatività dell'attuale sistema, con la conseguente applicazione dal 2019 del Sistri, sanzioni comprese (per errata o omessa compilazione). Non si dimentichi che queste si andrebbero ad aggiungere a quelle già vigenti (anche se ridotte della metà) previste per l'omessa iscrizione al Sistri e il mancato versamento del contributo annuale Sistri.

A fronte di questa chiara volontà di voltare pagina, come detto, gli operatori si aspettavano di vedere inserita una proroga al 2020 della piena operatività del Sistri tra i differimenti di termini inclusi nel Decreto milleproroghe convertito in legge (L. n. 108/2018 di conversione, con modificazioni, del D.L. n. 91/2018). In verità, era stato anche presentato un emendamento che proponeva lo spostamento "Fino al 31 dicembre 2019" del termine previsto dall'art. 11, comma 3-bis, del D.L. n. 101/2013: la richiesta di un altro anno di proroga, insomma, del regime del "doppio binario" della tenuta cartacea e telematica dei registri di carico e scarico, dei formulari di accompagnamento dei rifiuti trasportati e del Modello unico di dichiarazione (MUD), nonché delle relative sanzioni. La motivazione posta a sostegno dell'emendamento ricordava che "a distanza di otto anni dall'adozione del Decreto ministeriale che ha istituito il Sistri (D.M. del 17 dicembre 2009) le imprese continuano a scontare le inefficienze e le criticità che lo hanno da subito caratterizzato, come dimostrano le numerose proroghe e i circa 30 provvedimenti di modifica e integrazione intervenuti in materia (spesso tra loro contraddittori)". Un memo della vita travagliata del Sistri che culminava con una ennesima dichiarazione del suo fallimento: "In questo contesto, come noto, il Sistri non ha mai raggiunto il proprio obiettivo, condiviso con il mondo imprenditoriale, di tracciare in maniera efficace ed efficiente i rifiuti, senza appesantire le imprese con procedure costose e ingestibili." Come si vede, tutte

servizio, dall'altro lato, non si può consentire, né con riferimento al sistema attuale né con riferimento agli eventuali futuri sistemi, che condotte ostruzionistiche possano paralizzare il sistema di tracciamento dei rifiuti. Ove ciò accadesse, significherebbe, peraltro, che il sistema è inadeguato, dovendo essere progettato in modo da poter funzionare anche laddove vi siano resistenze da parte degli operatori".

(5) Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Relazione: Il sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI), Delibera n. 4/2016/G: al riguardo, la Sezione rileva che non risponde a principi di buona amministrazione l'aver gestito la vicenda mediante l'adozione reiterata di disposizioni normative recanti esenzioni relative sia alle categorie degli obbligati sia alle tipologie di rifiuti, minuziosamente previste nei loro dettagli tecnici, che appaiono il tentativo di comporre un conflitto di interessi tra l'intolleranza delle imprese verso una forma stringente ed effettiva di controllo ed una uniformemente capillare attuazione del progetto.

(6) ANAC, Delibera n. 1192 del 16 novembre 2016, Richiesta di parere presentata dall'Agenzia per l'Italia Digitale sulla legittimità dell'iniziativa del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di affidare in via diretta a Sogei i servizi di supporto per il monitoraggio del nuovo sistema SISTRI - Nota prot. n. 116411 del 2 agosto 2016 (AG 47/2016/AP): "Nel caso di specie, in assenza di un rapporto di immedesimazione organica tra Ministero affidante e società affidataria, non è possibile qualificare SOGEL alla stregua di soggetto *in house* del MATTM. Si ritiene, pertanto, che non sussistono le condizioni per l'affidamento diretto a SOGEL dei servizi di supporto alle strutture del MATTM per il monitoraggio del sistema SISTRI, in base al modello dell'*in house providing*".

(7) Bovino, "SISTRI, dopo il nuovo TU (D.M. 78/2016) arriva anche il nuovo gestore", in questa Rivista, 10/2016, pag. 625 ss.

(8) Legge 21 settembre 2018, n. 108, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative (GU Serie Generale n. 220 del 21 settembre 2018).

evidenze condivise dallo stesso Ministro. Per quanto riguarda le spese, la relazione ricordava che le imprese hanno sino ad oggi pagato “ben 187 milioni di euro a fronte di un servizio mai divenuto operativo”.

Ciononostante, la proroga sino ad ora non c'è stata, ma c'è ancora tempo prima che l'anno termini per poterla inserire in un qualche provvedimento, forse, ipotizziamo, nell'ambito di un atto più segnatamente incentrato sulle tematiche ambientali. Non si dimentichi, peraltro, che con la piena operatività del Sistri dal 2019 si dovranno applicare anche le maxisanzioni previste per l'omessa, errata o incompleta compilazione delle schede e del registro cronologico del Sistri, con importi che vanno da 2.600 a 15.000 euro. Per non parlare del caso in cui le violazioni si riferiscano a rifiuti pericolosi: in questo caso la sanzione arriva ai 93.000 euro.

Per di più, l'altra proroga che dovrebbe essere adottata - in mancanza di una effettiva abrogazione del Sistri prima della fine del 2018 - è quella relativa al termine finale di efficacia del contratto tra il MATTM e la Selex Se-Ma S.p.A (in liquidazione), fissato al 31 dicembre 2018, dall'art. 11, comma 9 del D.L. n. 101/2013 (“Decreto Razionalizzazione PA” convertito dalla Legge n. 125/2013).

Upgrade dei manuali sul sito SISTRI

A fronte di quanto appena illustrato, molti sono rimasti perplessi per la pubblicazione sul sito del SISTRI di taluni manuali operativi aggiornati (guide rapide e casi d'uso), a dimostrazione che la Selex sta continuando a lavorare sul sistema, nonostante lo stesso avrebbe dovuto essere “abbandonato” al più presto.

Il 19 settembre 2018, infatti, sul sito istituzionale del SISTRI (<http://www.sistri.it/>) sono stati pubblicati gli aggiornamenti di ben otto dei manuali messi a disposizione degli utenti che, a titolo obbligatorio o facoltativo, utilizzano il sistema informatico di tracciabilità dei rifiuti.

Si tratta in particolare dei seguenti documenti, liberamente scaricabili dal sito:

- Guida rapida Produttori (Ver. del 19 settembre 2018);
- Guida rapida Trasportatori (Ver. del 19 settembre 2018);
- Guida rapida Destinatari (Ver. del 19 settembre 2018);
- Guida rapida Regione Campania (Ver. del 19 settembre 2018);
- Caso d'uso: Microraccolta (Ver. del 19 settembre 2018);

- Caso d'uso: Gestione rifiuti respinti (Ver. del 19 settembre 2018);

- Caso d'uso: Trasporto Intermodale (Ver. del 19 settembre 2018);

- Caso d'uso: Trasporto Transfrontaliero (Ver. del 19 settembre 2018).

Nelle guide vengono descritte talune novità delle procedure che, in concreto, devono seguire gli operatori che riguardano, in particolare, le modalità e i tempi di compilazione della scheda di movimentazione rifiuti prima del trasporto, l'indicazione da parte del destinatario relativa al fatto che il rifiuto sia stato accettato, parzialmente accettato o respinto e una peculiare procedura, diversa dall'ordinario, che si applica alla microraccolta dei rifiuti (ivi compresi i rifiuti sanitari). Per maggiori dettagli si rimanda direttamente al testo delle guide.

Aspettando Godot

Non ci si può meravigliare, quindi, se il mondo imprenditoriale abbia espresso il proprio sconcerto, arrivando a chiedere con forza una nuova proroga, in mancanza di certezze sul definitivo pensionamento del Sistri, dato che ormai è acclarato che si tratta di un sistema gravoso per le imprese, che non ha mai pienamente funzionato e che lo stesso titolare del dicastero ambientale ha dichiarato di volere abbandonare. Il Sistri, lo abbiamo più volte sostenuto, rappresenta una vicenda surreale, in cui non solo le imprese, ma le stesse istituzioni sono sembrate come i personaggi di Beckett che, proiettati in avanti, ma immobilizzati in un eterno presente, aspettano il loro Signor Godot, che arrivi a risolvere chissà che cosa, in una sorta di commedia dell'assurdo, incomprensibile e inconcludente, specchio di un Paese che più in generale appare in molti ambiti lacerato tra la voglia di innovare la PA e alleggerire gli oneri e gli adempimenti che gravano sulle imprese, da un lato, e l'incapacità di realizzare tali propositi a causa di lentezze burocratiche, intoppi nelle procedure di aggiudicazione e (addirittura) contenziosi, dall'altro lato, tutti incidenti di percorso che si traducono in perdita di competitività e aggravii economici per le imprese.

Rimanendo in attesa, dunque, di ulteriori sviluppi, proviamo a ricostruire la situazione collazionando le ultime notizie e le dichiarazioni rilasciate dal Ministro Costa in tema di tracciabilità dei rifiuti, ribadendo che si ripone la massima fiducia nel nuovo titolare del dicastero, nella sua competenza, nella sua storia professionale, e nella sua chiara intenzione di voltare davvero pagina sul “vecchio” Sistri. Lo auspichiamo davvero.

In primo piano

Ministro Costa: il SISTRI va superato

Già quando era “solo” il comandante regionale del Corpo Forestale della Campania, Sergio Costa, aveva le idee chiare sul Sistri. Intervistato dalla testata *online* Ricicla.tv, nel settembre 2015, mentre perdurava il silenzio sull'esito del bando Consip (scaduto il 5 agosto), Sergio Costa così esprimeva la sua opinione in merito alla questione Sistri: “L'idea del Sistema di tracciabilità dei rifiuti speciali è validissima. L'intoppo in questi anni è che non è stato pensato bene nella sua applicazione concreta. L'errore originale è stato quello di non vedere le potenzialità che già c'erano nella Pubblica Amministrazione, utilizzando le banche dati ambientali di Camere di Commercio e Albo Gestori. A monte gli incroci, a valle i controlli, e la tracciabilità nel mezzo: se il sistema funzionasse così, sono certo che nel giro di due anni il carico di delinquenti ambientali precipiterebbe in modo verticale. Non voglio passare per semplicista ma questo lavoro lo faccio tutti i giorni e basterebbe poco per risolvere il problema. Basterebbe affidarsi a gente che queste cose le mastica altrettanto quotidianamente” (9).

Sulla tracciabilità dei rifiuti in generale, Costa è tornato dopo poco più di un mese dalla sua investitura quale Ministro dell'Ambiente del Governo Conte, nell'ambito delle Linee programmatiche ambientali (pubblicate sul sito istituzionale del MATTM il 5 luglio 2018) che risultano incentrate su “sei sfide principali, di certo non esclusive, che la comunità globale pone a livello nazionale” (10).

Tra questi sei obiettivi ambientali che l'Italia deve raggiungere, in linea con le “sfide internazionali del millennio”, al quinto posto figura “Governare la transizione verso l'economia circolare e rifiuti zero”. A detta del ministro Costa, tale obiettivo implica una **revisione del ciclo dei rifiuti e del Programma Nazionale di Prevenzione dei Rifiuti (11), anche nel senso della circolarità economica**. In quest'ambito, si rintracciano due punti che fanno espresso riferimento alla tracciabilità dei rifiuti, riguardanti precisamente:

- la “**revisione delle norme sulla tracciabilità dei rifiuti speciali**, ad esempio per gli pneumatici”;
- la “**definizione di un modello di governance complessiva sulla gestione dei dati della tracciabilità dei rifiuti a livello nazionale in accordo con tutti gli attori coinvolti, anche in vista della realizzazione di**

una banca dati per la gestione, elaborazione e fruibilità delle informazioni contenute nei documenti digitali indicati, funzionale all'adozione di politiche di sviluppo”.

Orbene, nelle Linee programmatiche del Ministro dell'Ambiente il termine SISTRI non compare, ma da tali punti si può dedurre la conferma di voler attuare una vera e propria riforma dell'intero modello della gestione dei dati della tracciabilità dei rifiuti, con l'accordo di tutti gli attori coinvolti: dunque, provando a *interpretare estensivamente* quanto emerge da queste dichiarazioni d'intenti, si tratterebbe di tutti i soggetti istituzionali e privati che partecipano a vario titolo alla filiera dei rifiuti, oltre a quelli che eseguono i controlli, gestiscono i dati e redigono le regole, a partire dunque da Ministero, Albo nazionale dei Gestori Ambientali, Camere di Commercio, Carabinieri, imprese di settore e non ultimo il soggetto chiamato a gestire il nuovo sistema di tracciabilità. Ma sul suo progetto per una nuova tracciabilità dei rifiuti in Italia e sul Sistri in particolare, Costa avrebbe dato nuove indicazioni in un'altra intervista, sempre rilasciata ai microfoni di Ricicla.tv, il 30 luglio 2018 (12).

Nell'occasione, il Ministro Costa, ribadendo, da un lato, la necessità di attuare la tracciabilità dei rifiuti nell'interesse del Paese - e quindi degli operatori, delle imprese, delle forze dell'ordine e del cittadino - dall'altro lato ha sottolineato che “le imprese che si occupano di ambiente non devono esserne schiacciate. Si deve cioè fare in modo che l'esigenza di trasparenza ed efficienza della tracciabilità collimi con quella delle aziende di operare in maniera fluida, semplice e veloce. Ecco perché, a mio parere, il Sistri come l'abbiamo conosciuto negli ultimi anni, ormai non so nemmeno più quanti, va superato”. Secondo il Ministro, “Si deve entrare in una sorta di ‘Sistri 2.0’”. Anche per tale motivo, Costa ha dichiarato di aver “già definito l'istituzione a partire dal prossimo settembre di una commissione di cosiddetta “sburocratizzazione” ambientale, nella quale voglio sia presente anche l'imprenditoria di settore. Il rischio infatti è che la semplificazione venga concepita con una logica esclusivamente pubblicistica, che va sì tenuta in considerazione, ma in un contraddittorio, in un dialogo con chi invece lavora nel privato. Se riusciamo a mettere al tavolo poche persone che riescano a trovare il giusto percorso di semplificazione ambientale, che vuol dire anche Sistri ma non solo,

(9) “SISTRI, silenzio sulla concessione” (articolo del 7 settembre 2015: <https://www.ricicla.tv/testata-giornalistica-on-line-edita-da-Maidiremedia-srl>).

(10) MATTM, Ambiente, le linee programmatiche del ministro dell'Ambiente Sergio Costa, comunicato stampa del 5 luglio 2018-
<http://www.minambiente.it>.

(11) MATTM, Decreto direttoriale del 7 ottobre 2013 (G.U. n. 245 del 18 ottobre 2013).

(12) Costa, “SISTRI? È il passato, ora pensiamo alle imprese”, intervista del 30 luglio 2018: <https://www.ricicla.tv/testata-giornalistica-on-line-edita-da-Maidiremedia-srl>.

probabilmente riusciamo a fare un salto “quantic”, un salto siderale. Poi ci saranno i tempi di applicazione, ovviamente, ma almeno adesso abbiamo una road map, una luce in fondo al tunnel”.

Tornando al Sistri e in particolare al c.d. “doppio binario”, Costa ha ribadito la necessità di “introdurre il concetto di digitalizzazione e l’uso della telematica anche nel sistema di tracciabilità dei rifiuti. Non posso dire come questo poi avverrà, perché la questione è tecnica. Quello che conta per me, al momento, è superare il doppio binario. Il vecchio, il cartaceo, al quale anche io ero abituato per motivi anagrafici, va superato in favore del nuovo, della digitalizzazione”.

A proposito del contributo Sistri, il Ministro, dopo aver premesso che “Il contributo viene percepito male proprio perché il sistema non funziona” ha aggiunto che, in sede di commissione, vuole “analizzare anche questi aspetti, senza alcuna preclusione ma con la voglia di capire come contemperare l’esigenza dell’imprenditoria con quella della pubblica amministrazione. La mia idea è quella di non gravare inutilmente né sul privato né sul pubblico. Perché, come si dice, esacerbando le garanzie a volte blocchiamo i sistemi. Le garanzie sono tali quando sono sempre applicabili in modo semplice. Il percorso di semplicità consente anche di garantire, ancora di più, proprio l’imprenditoria sana e mettere da parte quello 0,1% di delinquenti ambientali che è tutta un’altra categoria. Come dico sempre non sono imprenditori, sono delinquenti”.

In una successiva intervista sull’Ilva di Taranto, rilasciata a Guido Ruotolo e pubblicata su Tiscalinews il 17 settembre 2018, il Ministro Costa ha ribadito di non voler migliorare il Sistri, ma di volerlo mandare “in pensione”: il nuovo sistema di tracciabilità delle 140 milioni di tonnellate di rifiuti speciali che si movimentano in Italia, ha annunciato, entrerà in funzione entro la primavera del 2019. Nell’occasione, Costa non è sceso nei dettagli tecnici ma ha anticipato che il nuovo sistema si avvarrà dei GPS e dei rilevatori satellitari che sono già installati sui mezzi in circolazione, mettendoli “in rete” (13).

La notizia dell’abrogazione di SISTRI

Da ultimo, in un servizio del 18 ottobre 2018, Ricicla.tv (14) ha annunciato (“in esclusiva”) la notizia

dell’abrogazione del Sistri entro il 31 dicembre 2018: la notizia, si dice, è stata fatta trapelare da “fonti certe” che assicurerebbero l’uscita di scena sia di Selex sia di Almagora, l’aggiudicatario della nuova gara Consip che, in attesa della conclusione del contenzioso nel quale è imbrigliata, sarebbe disposta a fare un passo indietro e a rinunciare all’appalto milionario. Oltre all’attendibilità della fonte, si dice nel notiziario di Ricicla.tv, a rendere più credibile la notizia sarebbe l’avvio, proprio nelle ultime settimane di ottobre, di una fase di consultazioni pubbliche da parte dell’Albo gestori ambientali che, su incarico della Direzione Rifiuti del MATTM, starebbe sondando la reazione delle imprese a un sistema di digitalizzazione e informatizzazione di formulari e registri, studiato insieme a Ecocerved proprio per conto della Direzione Rifiuti. Sedute a questo tavolo, tutte le associazioni di imprese che in questi anni hanno versato, per un servizio mai erogato, almeno un miliardo di euro (sic! questa è la cifra riferita nel servizio giornalistico). Intervistata dal Ricicla.tv, Barbara Gatto, Responsabile Politiche Ambientali di CNA, ha espresso apprezzamento sia per questo “nuovo metodo di lavoro” (del Ministero), che fin da subito ha fatto registrare questa apertura nel voler sentire il parere, le esigenze delle imprese, sia per l’ipotesi di una digitalizzazione e informatizzazione di formulari e registri, valutata negli anni scorsi dalle stesse associazioni in linea di principio con favore, propendendo per l’adozione di uno strumento agile, semplice, al servizio delle imprese piuttosto che uno strumento di polizia e controllo. Iniziativa che, a detta di Gatto, per aver successo, deve vedere prima superate le criticità del Sistri. In tal senso, le consultazioni dell’Albo comprendono anche le *software house*, al fine di definire i tempi di realizzazione di questa iniziativa, che dovrà comunque avere un periodo di coesistenza con gli adempimenti cartacei, un nuovo doppio binario degli adempimenti cartacei/informatizzati.

Insomma, se tutto fosse confermato, il Sistri dovrebbe essere abrogato entro la fine dell’anno e forse, ce lo auguriamo, si comincerà a scrivere una nuova pagina sulle modalità di dialogo tra imprese e istituzioni in campo ambientale.

(13) G. Ruotolo, “Da ambientalista non sono contento, ma faccio una promessa: toglieremo il carbone dall’Ilva di Taranto”, intervista esclusiva su: <https://notizie.tiscali.it>, 17 settembre 2018.

(14) “SISTRI, entro dicembre l’abrogazione”, intervista del 18 ottobre 2018: <https://www.ricicla.tv/testata-giornalistica-on-line> edita da Maidiremedia srl.

D.L. n. 109/2018

L'utilizzo in agricoltura dei fanghi di depurazione civili: il "restauro" del vetusto D.Lgs. n. 99/1992 parte "col piede sbagliato", ma per motivi di forza maggiore

Alberto Muratori

Considerazioni introduttive

Confinato nel Capo V "Ulteriori interventi emergenziali" del D.L. 109 (1), prioritariamente dedicato alla città di Genova, dopo il tragico crollo del ponte Morandi, e agli eventi sismici degli anni 2016-2017, l'art. 41 di questo provvedimento prevede "Disposizioni urgenti sulla gestione dei fanghi di depurazione". L'urgenza di tale intervento normativo derivava oggettivamente dalla necessità di porre riparo alle disastrose conseguenze dell'improvvida **sentenza n. 1782 del 20 luglio 2018** pronunciata dal TAR Lombardia (sez. III di Milano) (2), che, **riducendo di punto in bianco di 500 volte la concentrazione del parametro "Idrocarburi C10-C40"** nei fanghi di depurazione ammessi allo spandimento diretto sui suoli agrari ai sensi della Deliberazione G.R. (Lombardia) n. X/7076 dell'11 settembre 2017 (3), aveva messo in crisi il sistema pubblico di depurazione delle acque reflue urbane nell'intero territorio della regione lombarda, facendo venir meno dall'oggi al domani la destinazione decisamente

preponderante tra le diverse soluzioni alternative (4) concretamente disponibili per i fanghi generati dai depuratori urbani.

La disposizione sui fanghi di depurazione introdotta nel D.L. "Genova" può essere letta come bicchiere "mezzo pieno" o "mezzo vuoto", a seconda dei punti di vista: l'art. 41 ha senz'altro ridotto di 10 volte la concentrazione massima già consentita in Lombardia per il parametro C10-C40, con effetto sull'intero territorio nazionale; ma, visto da un'altra prospettiva, ne ha aumentato di 20 volte la concentrazione ammissibile, rispetto a quella prescritta dal TAR Lombardia, che si era a propria volta rifatto ad alcune precedenti pronunce della Cassazione, la più garantista delle quali rappresentata dalla sentenza n. 27958 del 6 giugno 2017, della sezione III - penale della Suprema Corte, secondo chi scrive (come si dirà nel seguito) fondata su presupposti e considerazioni di diritto tecnicamente non condivisibili, e comunque non generalmente valide, ma applicabili solo in una circoscritta casistica di fattispecie.

(1) Decreto legge rubricato "Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze", pubblicato sulla G.U. n. 226 del 28 settembre 2009, ed entrato in vigore il 29 settembre.

(2) Di tale Sentenza si parlerà più diffusamente nel seguito delle presenti note, quando si cercherà di ricapitolare l'intera questione, che affonda, a ben vedere, le proprie origini dall'adozione del D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 99 "Attuazione della Direttiva 86/278/Cee concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura", e dalle mai adeguatamente chiarite interconnessioni con le filiere legislative riguardanti da un lato, i rifiuti e relative leggi quadro; (cioè, dapprima, il D.Lgs. n. 22/1997, e successivamente, il D.Lgs. n. 152/

2006 - Parte Quarta); e, da un altro, i fertilizzanti, attualmente disciplinati dal D.Lgs. 29 aprile 2010, n. 75 "Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'art. 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88".

(3) Non si entra qui nel merito dell'adeguatezza tecnico-sanitaria e ambientale del valore limite introdotto *ex novo* per tale parametro, (corretto o sbagliato che esso fosse), ma quel che ci interessa in questa sede è l'entità della riduzione introdotta per sentenza del Giudice Amministrativo che, da un giorno all'altro aveva, con ciò, stravolto la gestione dei fanghi generati dal sistema di depurazione delle acque reflue in Lombardia, prodotti per circa 800.000 ton/anno, di cui almeno il 43-45% somministrati ai suoli agricoli.

(4) Ovvero: compostaggio, trattamento biologico, digestione anaerobica, incenerimento, smaltimento in discarica, ecc.