



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione 13^a Territorio Ambiente Beni Ambientali

Documento di osservazioni e proposte sul SISTRI

Audizione

18 settembre 2013





RETE.
IMPRES E ITALIA

Premessa

La gestione dei rifiuti, sia urbani che speciali, deve rispondere ai principi di salvaguardia ambientale: “chi inquina paga”, “prevenire la produzione dei rifiuti”, “riutilizzare e riciclare”.

Al contempo la stessa deve rispettare le regole economiche e di mercato, affinché i rifiuti diventino una risorsa e non un danno.

La legislazione europea e nazionale sulla gestione dei rifiuti rappresenta ancora un freno per una gestione utile dei rifiuti e, finora, non è riuscita per converso a frenare le illegalità diffuse nella gestione, nel riciclaggio e nella dispersione inquinante e nell’esportazione fraudolenta.

Tra le cause che maggiormente ostacolano la gestione corretta dei rifiuti e l’avvio di un circolo virtuoso annoveriamo:

- Un’eccessiva burocrazia che grava sugli operatori, dal produttore dei rifiuti allo smaltitore degli stessi.

In Italia la situazione è diventata da questo punto di vista insostenibile, con l’introduzione di un sistema di tracciabilità dei rifiuti, definito “SISTRI”, assurdamente penalizzante per gli operatori.

Le procedure autorizzative sono altrettanto complicate e costose, a cui si aggiungono sempre regimi sanzionatori tesi a colpire in maniera indifferenziata errori formali e illegalità sostanziali. **A questo si aggiunge un sistema di controllo farraginoso che andrebbe radicalmente riformato e razionalizzato per evitare sovrapposizioni di soggetti deputati alle ispezioni e molteplicità di controlli in capo a una stessa impresa. Una situazione non più sostenibile che, peraltro, determina una disomogenea applicazione dei controlli sul territorio.**

- Il settore dei rifiuti è peraltro gravato da una pluralità di tasse e imposte che cumulano, alle giuste richieste di coprire i costi di smaltimento, svantaggiando le tecniche più inquinanti e, tra queste, il ricorso alla discarica, anche imposizioni che nulla hanno a che vedere con la gestione dei rifiuti.

Per converso, raramente viene rispettato il principio di equità e di “chi inquina paga”, commisurando la contribuzione sulle superfici su cui si producono i rifiuti piuttosto che sulla quantità e pericolosità degli stessi. La nuova tassa sui rifiuti, definita con l’acronimo TARES, ha addirittura introdotto una maggiorazione per non meglio precisati “servizi indivisibili”, in violazione dei principi giuridici e di politica comunitaria e nazionale. In questo contesto preoccupa, non di meno, il percorso che si intende intraprendere ora con la nuova Service Tax. Sarà fondamentale che nella definizione delle componenti, e in particolare della



R. E T E .
I M P R E S E I T A L I A

componente relativa ai rifiuti, si possa intervenire attivamente nella definizione dei criteri per l'individuazione del costo del servizio di gestione dei rifiuti sulla base dei quali dovranno essere definite le componenti di costi e determinato il nuovo tributo per la gestione dei rifiuti urbani. Sarà fondamentale implementare un modello di prelievo corretto ed equo da costruire anche attraverso campagne sperimentali di pesatura dei rifiuti su specifiche categorie di attività, che superino finalmente le numerose criticità che i vecchi regimi di prelievo hanno prodotto. È per noi prioritario definire la componente rifiuti della Service Tax strutturando un nuovo sistema tariffario in grado di rappresentare al meglio la reale produzione di rifiuti delle varie categorie economiche e capace, quindi, di rispondere ai principi comunitari, primo fra tutti quello del "chi inquina paga".

La stessa legislazione europea e nazionale viola il principio di responsabilità del produttore e di corretta concorrenza, consentendo agli enti locali di assimilare i rifiuti speciali delle imprese.

- La Direttiva quadro definisce la gerarchia sui rifiuti: prevenzione nella produzione, riutilizzo, riciclo, recupero.

Alla determinazione comunitaria non è seguita una strategia e le misure per determinare le condizioni di praticabilità della procedura. In tal senso mancano le indicazioni per implementare le misure economiche (misure fiscali) e normative (procedure semplificate) che sostengano le attività e i prodotti del riciclo.

La legislazione italiana ha peraltro introdotto alcune misure che hanno portato risultati positivi sia sul piano ambientale che per le attività economiche, con la costituzione dei Consorzi Nazionali Obbligatori, a cui è affidato il controllo e il recupero dei flussi prioritari di alcuni rifiuti.



R. E T E .
I M P R E S E I T A L I A

SISTRI

La decisione di far partire il SISTRI dal 1° Ottobre, presa con DL 101/2013, ci ha sorpreso e preoccupato, poiché appare in netto contrasto con quanto riscontrato dalle imprese fino ad oggi e ben evidenziato nella relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti.

Va considerato che l'aver disposto un'entrata in operatività riservata per adesso solo a trasportatori e gestori di rifiuti pericolosi, in assenza di un congruo periodo di sperimentazione, rischia di generare un blocco operativo per chi, come i trasportatori, si troverà costretto a operare seguendo diverse procedure e diverse tecnologie informatiche.

RETE Imprese Italia ritiene che l'avvio dell'operatività dal 1° ottobre sia assolutamente inattuabile, in ragione del fatto che:

- il sistema non è stato innovato e quindi presenta ancora tutte le criticità riscontrate e successivamente sintetizzate.
- le procedure che dovrebbero rispettare le imprese obbligate a partire dal 1° ottobre, restano incompatibili con le modalità concrete di gestione dei rifiuti in tutte le fasi della filiera e risultano comunque non interagenti con i sistemi gestionali utilizzati da imprese e associazioni.
- gli strumenti tecnologici previsti dal sistri sono in gran parte non funzionanti, pertanto le imprese non potranno essere nella condizione di utilizzarli già dal 1° ottobre.

In questo momento di crisi, che sta soffocando le imprese e mettendo a repentaglio numerosissimi posti di lavoro, è fortemente discutibile la scelta di riproporre, senza alcuna reale modifica, un sistema rivelatosi fallimentare sotto ogni profilo.

Rete Imprese Italia esprime quindi il giudizio complessivo di inopportunità ad implementare un sistema di tracciabilità dei rifiuti come il SISTRI, che ha dato numerose prove di essere inefficiente, non trasparente ed inadatto ad essere gestito dalle centinaia di migliaia di piccole imprese che producono, trasportano e gestiscono rifiuti speciali. Non riteniamo, pertanto, che il sistema possa riattivarsi nei tempi operativi fissati.



R. E T E .
I M P R E S E I T A L I A

A mero titolo di esempio si riportano alcune delle criticità che permangono nel sistema e che si genererebbero da un suo riavvio:

AGGIORNAMENTO ANAGRAFICHE

Sarà necessario aggiornare i profili delle imprese, previo accesso al sistema e, di conseguenza, notificare cambi strutturali quali: cambio legale rappresentante, delegato all'uso dei dispositivi, dispositivi USB automezzi, indirizzi, unità locali, integrazione di autorizzazioni, apertura nuova società, subentri, vendita e/o acquisto nuovi mezzi etc. Da ricordare che i profili aziendali, in tantissimi casi, risultavano inadeguati alle reali esigenze legali delle imprese. Basta tenere presente il solo disallineamento dei registri in base alle attività svolte, problema bloccante più volte denunciato al MATTM.

AGGIORNAMENTO DISPOSITIVI

I dispositivi risultano, nel migliore dei casi, aggiornati a Giugno 2012. Vanno reinstallati tutti i software, sostituiti quelli guasti, valutata l'affidabilità con i nuovi sistemi operativi (vedi Windows 8) ed il loro corretto funzionamento. Le Black Box in molti casi (vendita, malfunzionamenti etc.) sono state rimosse dai mezzi senza alcun riscontro da parte di Sistri. Da tener presente che SISTRI è stato completamente oscurato a partire da Giugno 2012.

DOPPIO BINARIO – COSTI AGGIUNTIVI

Per le imprese che hanno l'obbligo di usare il SISTRI a partire da ottobre p.v. si prevede un doppio regime (SISTRI + REGISTRI). La partenza in corso di esercizio si ribalterà negativamente anche sul MUD che dovrà essere il riepilogo dell'anno di riferimento gestito sia con Sistri sia con i Registri di c/s. Gli impianti e i trasportatori che gestiscono sia i rifiuti speciali non pericolosi sia quelli pericolosi dovranno adottare il sistri per i SOLI RIFIUTI PERICOLOSI con un regime da doppio binario al limite della follia. Maggiori difficoltà ed inutili costi aggiuntivi.



R. E T E .
I M P R E S E I T A L I A

INTEROPERABILITA' SOFTWARE

L'interoperabilità con i software gestionali è ferma al palo; ci sarà bisogno di rispolverare le precedenti procedure ed aggiornarle, ripristinare gli ambienti di test, valutare l'impatto dell'avanzamento tecnologico (Windows 7 e 8) sui vecchi "driver"; non esistono tuttora norme "legali" (D.M., D.Lgs. e simili) per l'interoperabilità e le modifiche vengono semplicemente pubblicate, senza alcun preavviso (le software house avevano chiesto un minimo di 60 giorni di preavviso), su internet e contemporaneamente il sistema SISTRI risulta aggiornato (v. 16-06-2012)!. E' facile immaginare le conseguenze per le imprese che non possono fare a meno di sistemi informatici per le loro attività. I tempi previsti risultano inadeguati per reintrodurre l'interoperabilità, per aggiornare decine di migliaia di utenti professionali e, soprattutto, per rifare la formazione. Il protocollo d'intesa siglato tra il MATTM e le software House non ha ancora portato ad una interoperabilità soddisfacente.

NUOVA FORMAZIONE

Le imprese dovranno di nuovo formare i propri collaboratori; quindi si prospettano altri costi da sostenere in un momento di crisi notevole.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Tenuto conto che il D.L. 101/2013 non introduce alcuna novità, restano in piedi tutte le vecchie problematiche, che sono state continuamente sottolineate senza alcun riscontro da parte del Ministero! E' assolutamente necessaria una RIFORMA NORMATIVA prima di tutto ! Su tale base si potrebbe allora semplificare il SISTRI ed andare (magari!) verso un sistema come quello proposto dalle nostre confederazioni. Devono essere chiarite le modalità operative di gestione: come si fanno le scritture di carico e scarico, come si gestiscono le miscele, le movimentazioni interne, le differenze di peso e così via. DEVONO ESSERE REALIZZATE SEMPLIFICAZIONI VERE, tanto attese e mai viste, al di là delle esenzioni, esclusioni parziali e quant'altro. Solo la CHIAREZZA NORMATIVA può permettere di avere poi, anche, un software (SITRI e gestionale) di supporto agevole.



R. E T E .
I M P R E S E I T A L I A

PROCEDURE E CONTENUTI COMPLESSI

Iscrizioni complesse, profili operatori contenuti in SISTRI errati, trasformazioni e/o integrazioni complicate se non addirittura impossibili hanno causato il blocco delle attività e/o fermi prolungati e/o attivazione di procedure errate e sanzionabili.

ACCESSO AL PORTALE

Molteplici difficoltà sono poi state riscontrate nell'accesso al portale SISTRI, con conseguenti fermi delle attività. Senza considerare poi la continua evoluzione del portale, che rende difficoltoso l'adeguamento per gli operatori; la sua non conformità alla normativa; l'assenza sul portale SISTRI di una area di test. Infine la totale dipendenza da un portale Web sovraccarica gli operatori di responsabilità e ne limita le attività.

MANCANZA FIRMA DIGITALE

Il fatto che quella del SISTRI non sia una firma digitale ma una semplice firma elettronica priva di qualsiasi sistema di sicurezza potrebbe causare innumerevoli contenziosi tra gli operatori e il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Il sistema delle firme presenti in numero sovrabbondante, poi, causerebbe rallentamenti enormi per il processo di creazione, acquisizione, chiusura del movimento, cosa che non può essere accettabile per settori come depositi e autotrasporto che movimentano da qualche decina a qualche centinaio di formulari al giorno. Senza considerare poi che «la necessità di pianificare il tracciato diventa una attività a sé stante che richiede personale dedicato e paralizza la flessibilità dell'impresa aumentandone i costi».

NORMATIVA

La normativa SISTRI risulta inoltre lacunosa e eccessivamente complessa prevedendo un gran numero di casi d'uso che costringe gli operatori al fermo oppure li induce all'errore sanzionabile.



RETE.
IMPRESE ITALIA

INADEGUATEZZA TECNOLOGICA DEL SISTEMA E LENTEZZA SISTEMICA NEL CARICAMENTO DATI SU SCHEDE INFORMATIZZATE

Come dimostrato dal click day si è assistito a una vera paralisi delle attività delle imprese impossibilitate ad accedere al sistema o a interrompere le proprie attività (es. trasportatori) in attesa di poter caricare i propri dati.

MANCANZA DI UN PERIODO DI SPERIMENTAZIONE

Assenza di un congruo periodo di sperimentazione del sistema stesso.

TECNOLOGIE USB E BLACK BOX INEFFICACI E DANNOSE

Sia la chiavetta usb che la black box si sono rivelate tecnologie non adeguate per il corretto e efficace utilizzo da parte degli operatori. In particolare le penne usb non sarebbero progettate per un utilizzo così frequente e rischierebbero di rompersi con estrema facilità. Le black box hanno messo a terra le batterie dei trasportatori e nella gran parte dei casi sono state soggetti a malfunzionamenti che hanno bloccato l'attività di centinaia di trasportatori con evidente danno economico accertato e quantificabile per fermo mezzi in officina. Il malfunzionamento delle black box, unito al fatto che le batterie si scaricano facilmente rappresenta una vera criticità del sistema perché causa ritardi e blocchi degli automezzi.

PRETESA DEL TEMPO REALE

È irrealistico, in effetti, immaginare di tracciare in tempo reale le movimentazioni senza rallentare enormemente se non persino paralizzare le attività d'impresa, che per essere economicamente sostenibili hanno la necessità di essere flessibili e facilmente adeguabili ai continui mutamenti del mercato di riferimento. Il sistema SISTRI è attualmente strutturato in tre macro aree: Dati di movimentazione; Firma movimenti; Monitoraggio percorsi. Alcune delle criticità emerse riguardano essenzialmente la sincronizzazione delle attività legate alle tre aree. L'esigenza attuale di sincronizzazione unitamente al requisito di real-time avrebbe un impatto dirompente sui processi aziendali interni in quanto li fa dipendere dalla funzionalità del sistema che, per quanto ampiamente riscontrato, presenta evidenti problemi di continuità e di tempi nell'operatività delle singole operazioni.



R. E T E .
I M P R E S E I T A L I A

E' opportuno piuttosto trasporre in digitale i dati previsti dall'attuale sistema cartaceo (FIR, Registro c/s e MUD) e fornire i dati di gestione dei rifiuti attraverso l'inoltro in formato elettronico attraverso il portale web del Ministero dell'Ambiente (o attraverso un altro portale web istituzionale) nei tempi previsti dalla normativa sulla tenuta dei registri di carico e scarico, in modalità rapida, con il minor numero di passaggi possibili, senza la pretesa della tracciabilità in "tempo reale". Ciò al fine di consentire semplificazioni burocratiche reali per le imprese.

MANCANZA INTEROPERABILITA' COMPLETA

Molte aziende hanno visto azzerati i loro investimenti e la loro conoscenza su sistemi di gestione aziendale già rodati per la mancanza dell'interoperabilità. Uno dei problemi che ha rallentato l'avvio del SISTRI deriva dal fatto che il sistema non fornisce le sole funzionalità relative alla tracciabilità, ma interviene sui sistemi gestionali delle imprese con rilevanti oneri a loro carico lungo tutta la filiera. È stato più volte auspicato dalle imprese e dalle associazioni di categoria che il SISTRI mantenga il ruolo, così come previsto dalla normativa di rango primario, di solo sistema per la raccolta e trasmissione dei dati utili alla tracciabilità dei rifiuti dal luogo di produzione al luogo di destinazione, lasciando ai software commerciali la gestione interna nonché la conservazione dei dati da presentare, su richiesta, agli organi di controllo, realizzando, nel contempo, una piena interoperabilità con la gestione informatizzata dei rifiuti delle aziende.

SISTEMA SANZIONATORIO INIQUO

Le sanzioni dovranno essere commisurate e proporzionate alla tipologia di rifiuto e alla natura del reato e del danno ambientale prodotto o potenziale e, ove possibile, alla dimensione dell'impresa. Introdurre il principio di ravvedimento operoso per gli errori burocratici e di minore entità che, comunque, non inducono danni all'ambiente.

MANCATA INCLUSIONE DEI VETTORI STRANIERI

Per i vettori stranieri attualmente non è prevista l'adesione alla disciplina del SISTRI, nonostante le molteplici richieste delle imprese e associazioni. Questa situazione rischia di creare una concorrenza sleale rispetto ai vettori italiani». In più in questo modo il SISTRI non potrà mai raggiungere l'obiettivo di tracciare tutta la movimentazione dei rifiuti in Italia e la committenza malintenzionata



R.ETE.
IMPRES E ITALIA

potrà sempre affidare a vettori esteri i rifiuti che non vuole siano sottoposti a stretto controllo, consentendo in tal modo il perpetrarsi dei reati ambientali impuniti.

CAMPO DI APPLICAZIONE. INUTILITÀ DEI MICRO-PRODUTTORI

L'inclusione attraverso l'iscrizione obbligatoria ed onerosa nel sistema Sistri di tutti gli operatori (produttori o trasportatori) che producano anche quantità trascurabili di rifiuti pericolosi (barbieri, estetiste, odontotecnici, orafi, fotografi, ecc.) pone grossi problemi organizzativi senza alcun beneficio sulla tracciabilità e controllo dei rifiuti.

Non volendo soltanto limitarci a denunciare l'impossibilità di riattivare l'attuale sistema Sistri, **già da tempo ci siamo mossi per definire un documento per un nuovo sistema di tracciabilità.**

Abbiamo analizzato esperienze internazionali e nazionali per presentare una proposta praticabile che preveda l'utilizzo di sistemi idonei a garantire la tracciabilità dei rifiuti senza sovraccarichi per le imprese.

I principi cardine sui quali si delinea operativamente la nostra proposta rappresentano, a nostro avviso, fondamenti assolutamente imprescindibili per promuovere un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti effettivamente in grado di rispondere a quanto previsto dalla normativa europea.

a) Introdurre il principio di tracciabilità limitatamente ai soli rifiuti pericolosi, dal luogo di produzione al luogo di destinazione, monitorandone il percorso – dalla produzione alla destinazione finale - come previsto dalla Direttiva 2008/98/CE stabilendo altresì esoneri per i piccoli produttori sulla base dei seguenti due criteri, da applicarsi congiuntamente: criterio quantitativo (in funzione della quantità di rifiuti prodotti); criterio qualitativo (caratteristico delle attività ovvero valido per alcune categorie di imprese).

b) Definire un quadro normativo chiaro e omogeneo a livello nazionale che comprenda anche l'interoperabilità con i software gestionali.

c) Introdurre un sistema che non comporti oneri economici, né in fase di iscrizione né di gestione, per le imprese, in analogia con quelli di controllo e repressione dell'evasione fiscale, predisposti dall'Amministrazione tributaria.



R. E T E .
I M P R E S E I T A L I A

d) Trasporre in digitale i dati previsti dall'attuale sistema cartaceo (FIR, Registro c/s e MUD) e fornire i dati di gestione dei rifiuti attraverso l'inoltro in formato elettronico attraverso il portale web del Ministero dell'Ambiente (o attraverso un altro portale web istituzionale) nei tempi previsti dalla normativa sulla tenuta dei registri di carico e scarico, in modalità rapida, con il minor numero di passaggi possibili, senza la pretesa della tracciabilità in "tempo reale". Ciò al fine di consentire semplificazioni burocratiche reali per le imprese. È irrealistico, in effetti, immaginare di tracciare in tempo reale le movimentazioni senza rallentare enormemente se non persino paralizzare le attività d'impresa, come d'altra parte appare anche assai improbabile ipotizzare un sistema di controllo in grado di monitorare continuamente il flusso dei rifiuti e tale da giustificare un simile impegno da parte delle imprese.

e) I dati forniti dovranno, poi, essere funzionali e strettamente attinenti, per tipologia di soggetti interessati, alla gestione del rifiuto per evitare inutili ripetizioni di informazioni già presenti e precedentemente comunicate ad altre banche dati (es.: Albo Gestori Ambientali, CCIAA eccetera).

f) Le sanzioni dovranno essere commisurate e proporzionate alla tipologia di rifiuto e alla natura del reato e del danno ambientale prodotto o potenziale e, ove possibile, alla dimensione dell'impresa.

g) Introdurre il principio di ravvedimento operoso per gli errori burocratici e di minore entità che, comunque, non inducono danni all'ambiente.

h) Prevedere una rimodulazione ed una semplificazione dei controlli ambientali per le imprese che aderiscono al sistema.

i) Consentire la gestione degli adempimenti del sistema, mediante delega, alle associazioni imprenditoriali, nonché alle loro società di servizi, senza alcun limite quantitativo di rifiuti prodotti.

l) Prevedere un congruo periodo di sperimentazione del sistema stesso.

m) Previa verifica della funzionalità del sistema, introdurre la possibilità di estendere il medesimo ad altre tipologie di rifiuti.

A giudizio di Rete Imprese Italia, in conclusione, l'attuale sistema Sistri va integralmente sostituito con un nuovo sistema di tracciabilità dei rifiuti pericolosi che risponda a criteri di efficienza, trasparenza, economicità e semplicità.

Suggeriamo un percorso legislativo funzionale all'abrogazione dell'attuale sistema e alla contestuale definizione di un nuovo sistema di tracciabilità che definisca procedure semplici, efficaci per il reale



R. E T E .
I M P R E S E I T A L I A

contrasto alle ecomafie, di vantaggio per le imprese, fondato su criteri di trasparenza ed efficienza. Solo così si potranno risolvere, una volta per tutte, le criticità che abbiamo più volte evidenziato.

In attesa che tale processo di superamento del Sistri possa essere concretamente avviato, anche a seguito dei necessari interventi legislativi, nella imminente discussione per la conversione in legge del DL 101/2013, si propone di sospendere, tenuto conto della vicinanza del termine del primo ottobre, l'avvio dell'operatività del sistema di tracciabilità dei rifiuti e le relative sanzioni, prevedendone una fase di sperimentazione per il periodo 1 marzo – 31 dicembre 2014. Le procedure sperimentali e le semplificazioni dell'attuale sistema dovrebbero essere concordate con le associazioni di categoria, al fine di individuare le soluzioni operative più efficaci. Nel frattempo, sarebbero applicabili gli obblighi di tenuta dei registri cartacei attualmente vigenti.

L'avvio del sistema per i produttori di rifiuti pericolosi verrà conseguentemente posticipato alla conclusione della fase di sperimentazione.

Analogamente, si propone la riformulazione dell'apparato sanzionatorio e l'estensione per le imprese della possibilità di avvalersi dell'istituto del ravvedimento operoso, già da anni invalso nella prassi amministrativa e fiscale, consentendo al soggetto in difetto di riparare al danno erariale attraverso procedure accettabili e praticabili.

Infine, Rete Imprese Italia sottolinea la necessità di provvedere alla restituzione delle somme versate per l'iscrizione al SISTRI negli anni in cui esso non è entrato in operatività. Sarebbe pertanto opportuno individuare una procedura amministrativa da fissarsi con decreto dando la possibilità di ricevere le somme o in alternativa di compensarle con i debiti di qualunque genere (tributari, fiscali, contributivi) vantati dal soggetto titolato nei confronti della PA.