

# ECONOMIA CIRCOLARE E RIFIUTI

di Gaetano Alborino

funzionario della polizia metropolitana di Napoli, esperto ambientale e consigliere nazionale UPLI



## La nuova disciplina della tracciabilità dei rifiuti. L'istituzione del registro elettronico nazionale

Il Decreto Legislativo 3 settembre 2020, n. 116, recante l'attuazione della direttiva UE 2018/851 cd. "Economia circolare", vigente dallo scorso 26 settembre, ha riformato l'intero impianto della parte quarta del D. Lgs. n. 152/2006, riformulando ex novo, per quello che qui rileva, la complessa disciplina della tracciabilità dei rifiuti.

Il nuovo sistema – nel dettato di cui all'art. 188-bis, come modificato dal D. Lgs. n. 116/2020 - si compone delle procedure e degli strumenti di tracciabilità dei rifiuti, integrati nel Registro Elettronico Nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, istituito ai sensi dell'art. 6 del D.L. n. 135/2018 (Decreto cd. "Semplificazioni"), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, e gestito con il supporto tecnico operativo dell'Albo nazionale dei gestori ambientali.

Per consentire la lettura integrata dei dati, gli adempimenti relativi alle modalità di compilazione e tenuta del registro di carico e scarico e del formulario identificativo di trasporto dei rifiuti, di cui agli articoli 190 e 193, sono effettuati secondo le modalità dettate con uno o più decreti del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro della pubblica amministrazione, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti nonché, per gli aspetti di competenza, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

Il Registro Elettronico Nazionale per la tracciabilità dei rifiuti, collocato presso la competente struttura organizzativa del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, è articolato in:

**ABSTRACT:** La disamina completa della nuova disciplina sul ciclo dei rifiuti, i nuovi obblighi e l'apparato sanzionatorio.

**KEYWORDS:** diritto, ambiente, rifiuti, polizia ambientale.

- una sezione Anagrafica, comprensiva dei dati dei soggetti iscritti e delle informazioni relative alle specifiche autorizzazioni rilasciate agli stessi per l'esercizio di attività inerenti alla gestione dei rifiuti;
- una sezione Tracciabilità, comprensiva dei dati ambientali relativi agli adempimenti di cui agli articoli 190 e 193 e dei dati afferenti ai percorsi dei mezzi di trasporto.

Il sopra citato decreto disciplina anche l'organizzazione e il funzionamento del sistema di tracciabilità, consentendo il colloquio con i sistemi gestionali degli utenti, pubblici e privati, attraverso apposite interfacce, favorendo la semplificazione amministrativa, garantendo un periodo preliminare di sperimentazione e la sostenibilità dei costi a carico degli aderenti al sistema, disponendo in particolare:

- i modelli e i formati relativi al registro di carico e scarico dei rifiuti e al formulario di identificazione di cui agli articoli 190 e 193, con l'indicazione altresì delle modalità di compilazione, vidimazione e tenuta in formato digitale degli stessi;
- le modalità di iscrizione al Registro elettronico nazionale, e relativi adempimenti, da parte dei soggetti obbligati ovvero di coloro che intendano volontariamente aderirvi, ai sensi del comma 3, dell'articolo 6 del D.L. n. 135/2018, con la previsione di criteri di gradualità per la progressiva partecipazione degli operatori;
- il funzionamento del Registro elettronico nazionale, ivi incluse le modalità di trasmissione dei dati relativi ai documenti di cui alla lettera a), nonché dei dati relativi ai percorsi dei mezzi di trasporto;
- le modalità per la condivisione dei dati del Registro elettronico con l'Istituto superiore per la ricerca ambientale (ISPRA) al fine del loro inserimento nel Catasto di cui all'articolo 189;
- le modalità di interoperabilità per l'acquisizione della documentazione di cui al regolamento (CE) n. 1013/2006, nonché le modalità di coordinamento tra le comunicazioni di cui alla legge 25 gennaio 1994, n. 70 e gli adempimenti trasmessi al Registro elettronico nazionale;
- le modalità di svolgimento delle funzioni da parte dell'Albo nazionale;
- le modalità di accesso ai dati del Registro elettronico nazionale da parte degli organi di controllo;
- le modalità per la verifica e l'invio della comunicazione dell'avvenuto recupero o smaltimento dei rifiuti, di cui all'articolo 188, comma 5, nonché le responsabilità da attribuire all'intermediario.

Gli adempimenti relativi agli articoli 190 e 193 (rispettivamente

concernenti i registri di carico e scarico e i formulari d'identificazione dei rifiuti) sono effettuati digitalmente da parte dei soggetti obbligati ovvero di coloro che intendano volontariamente aderirvi ai sensi del comma 3 dell'art. 6 del D.L. n. 135/2018.

Negli altri casi i suddetti adempimenti possono essere assolti mediante il formato cartaceo.

In entrambi i casi la modulistica è scaricabile direttamente dal Registro elettronico nazionale.

Sia i registri di carico e scarico, sia i formulari d'identificazione dei rifiuti, continueranno ad essere compilati sui (vecchi) modelli tuttora in uso, nelle more dell'adozione del Decreto ministeriale, da adottarsi ai sensi dell'art. 188-bis del D. Lgs. n. 152/2006.

## La vigente disciplina dei registri di carico e scarico. Quali i soggetti obbligati?

I soggetti obbligati alla tenuta del registro cronologico di carico e scarico, ai sensi dell'art. 190, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006, come riscritto dall'art. 1, comma 18, del D. Lgs. n. 116/2020, sono:

- chiunque effettua a titolo professionale attività di raccolta e trasporto di rifiuti;
- i commercianti e gli intermediari di rifiuti senza detenzione;
- le imprese e gli enti che effettuano operazioni di recupero e di smaltimento di rifiuti;
- i Consorzi e i sistemi riconosciuti, istituiti per il recupero e riciclaggio degli imballaggi e di particolari tipologie di rifiuti;
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti pericolosi;
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi di cui all'art. 184, comma 3, lettere c), d) e g) del D. Lgs. n. 152/2006, (rispettivamente i rifiuti speciali prodotti nell'ambito delle lavorazioni industriali; i rifiuti prodotti nell'ambito delle lavorazioni artigianali; i rifiuti derivanti dall'attività di recupero e smaltimento di rifiuti, i fanghi prodotti dalla potabilizzazione e da altri trattamenti delle acque e dalla depurazione delle acque reflue, nonché i rifiuti da abbattimento di fumi, dalle fosse settiche e dalle reti fognarie).

Tutti i sopra citati soggetti economici hanno l'obbligo di tenere un registro cronologico di carico e scarico, in cui sono indicati per ogni tipologia di rifiuto la quantità prodotta, la natura e l'origine di tali rifiuti e la quantità dei prodotti e materiali ottenuti dalle operazioni di trattamento quali preparazione per riutilizzo, riciclaggio e altre operazioni di recupero nonché, laddove previsto, gli estremi del formulario di identificazione di cui all'art. 193.

Tali annotazioni sono effettuate:

- per i produttori iniziali, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla produzione del rifiuto e dallo scarico del medesimo;
- per i soggetti che effettuano la raccolta e il trasporto, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla data di consegna dei rifiuti all'impianto di destino;
- per i commercianti, gli intermediari e i consorzi, almeno entro dieci giorni lavorativi dalla data di consegna dei rifiuti all'impianto di destino;

d) per i soggetti che effettuano le operazioni di recupero e di smaltimento, entro due giorni lavorativi dalla presa in carico dei rifiuti.

## Chi vidima il registro cronologico di carico e scarico?

Il modello di registro cronologico di carico e scarico è disciplinato con il decreto di cui all'articolo 188 -bis, comma 1, del D. Lgs. Fino alla data di entrata in vigore del suddetto decreto, come già detto sopra, continuano ad applicarsi le disposizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente 1° aprile 1998, n. 148.

**La numerazione e la vidimazione dei registri, in linea di continuità normativa con la disciplina previgente, compete alle Camere di commercio territorialmente competenti, con le procedure e le modalità fissate dalla normativa sui registri IVA.**

La mancata vidimazione integra gli estremi della omessa tenuta.

Il luogo di conservazione dei registri di carico e scarico

I registri sono tenuti, o resi accessibili, presso ogni impianto di produzione, di stoccaggio, di recupero e di smaltimento di rifiuti, ovvero per le imprese che effettuano attività di raccolta e trasporto e per i commercianti e gli intermediari, presso la sede operativa. I registri, integrati con i formulari di cui all'articolo 193 relativi al trasporto dei rifiuti, sono conservati per tre anni dalla data dell'ultima registrazione.

I registri relativi alle operazioni di smaltimento dei rifiuti in discarica devono essere conservati a tempo indeterminato e consegnati all'autorità che ha rilasciato l'autorizzazione, alla chiusura dell'impianto.

I registri relativi agli impianti dismessi o non presidiati possono essere tenuti presso la sede legale del soggetto che gestisce l'impianto.

Si deve ritenere che la dizione "territorialmente competenti" si riferisca al luogo ove è tenuto il registro di carico e scarico, ai sensi dell'art. 190, comma 10, del D. Lgs. n. 152/2006.

L'obbligo di tenere i registri di carico e scarico presso ogni impianto di produzione, di stoccaggio, di recupero e di smaltimento dei rifiuti è previsto direttamente dalla legge (art. 190 D. Lgs. n. 152/2006), ma la loro tenuta in altro luogo non è sanzionata in alcun modo dall'art. 258 del D. Lgs. n. 152/2006.

Trattandosi, dunque, di norma giuridica cd. imperfetta, la condotta, pur vietata, non integra gli estremi di alcun illecito, amministrativo o penale.

L'importante principio di diritto è stato recentemente enunciato dalla Corte di Cassazione, Sez. III, 24 febbraio 2017, nr. 9132.

## Saloni di barbiere e parrucchiere, istituti bellezza. Attività di tatuaggio e piercing

I soggetti esercenti attività ricadenti nell'ambito dei codici ATECO 96.02.01 (servizi di saloni di barbiere e parrucchiere), 96.02.02 (servizi degli istituti di bellezza), 96.02.03 (servizi di manicure e pedicure) e 96.09.02 (attività di tatuaggio e piercing), che producono rifiuti pericolosi, compresi quelli aventi codice EER 18.01.03\* (rifiuti che devono essere raccolti e smaltiti applicando precauzioni particolari per evitare infezioni), relativi ad aghi, siringhe e oggetti taglienti usati e i produttori di rifiuti pericolosi non rientranti in organizzazione di ente o impresa, quan-

do obbligati alla tenuta del registro, possono adempiere all'obbligo con una delle seguenti modalità:

- con la conservazione progressiva per tre anni del formulario di identificazione di cui all'articolo 193, comma 1, relativo al trasporto dei rifiuti o dei documenti sostitutivi previsti dall'art. 193;
- con la conservazione per tre anni del documento di conferimento rilasciato dal soggetto che provvede alla raccolta di detti rifiuti nell'ambito del circuito organizzato di raccolta di cui all'art. 183. Tale modalità è valida anche ai fini della comunicazione al catasto di cui all'art. 189.

### Adempimenti e procedure semplificate

**I soggetti la cui produzione annua di rifiuti non eccede le venti tonnellate di rifiuti non pericolosi e le quattro tonnellate di rifiuti pericolosi, in luogo della tenuta in proprio dei registri di carico e scarico dei rifiuti, possono adempiere tramite le organizzazioni di categoria interessate o loro società di servizi che provvedono ad annotare i dati con cadenza mensile, mantenendo presso la sede operativa dell'impresa copia delle annotazioni o, comunque, rendendola tempestivamente disponibile su richiesta degli organi di controllo.**

Per le attività di gestione dei rifiuti costituiti da rottami ferrosi e non ferrosi, gli obblighi connessi alla tenuta dei registri di carico e scarico si intendono assolti anche tramite l'utilizzo dei registri IVA di acquisto e di vendita secondo le procedure e le modalità fissate dall'articolo 39 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 e successive modifiche.

### Sono esclusi dall'obbligo della tenuta del registro di carico e scarico:

- gli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, con un volume di affari annuo non superiore a euro ottomila;
- le imprese che raccolgono e trasportano i propri rifiuti non pericolosi;
- le imprese e gli enti produttori iniziali di rifiuti non pericolosi che non hanno più di dieci dipendenti.

Sono altresì esclusi dalla tenuta dei registri, i produttori di rifiuti non pericolosi derivanti da:

- attività agricole e agro-industriali;
- attività di demolizione, costruzione e scavo;
- attività commerciali;
- attività di servizio;
- attività sanitarie.

### Il caso dei centri comunali di raccolta

L'art. 190, comma 9 del D. Lgs. n. 152/2006, nella nuova riformulazione, chiarisce (finalmente!) il dubbio circa la previsione dell'obbligo o meno della tenuta dei registri di carico e scarico per i centri comunali di raccolta (cd. Isole ecologiche).

Le operazioni di gestione dei centri comunali di raccolta sono escluse dagli obblighi del presente articolo limitatamente ai rifiuti non pericolosi. Per i rifiuti pericolosi la registrazione del carico e dello scarico può essere effettuata contestualmente al momento dell'uscita dei rifiuti stessi dal centro di raccolta e in maniera cumulativa per ciascun codice dell'elenco dei rifiuti.

### Le sanzioni per violazioni relative alla tenuta dei registri

Anche l'art. 258 del D. Lgs. n. 152/2006, recante le sanzioni relative alla compilazione e alla tenuta dei registri di carico e scarico e dei formulari d'identificazione dei rifiuti, è stato sostituito con un nuovo testo, per effetto dell'art. 4 del D. Lgs. n. 116/2020.

Chiunque omette di tenere ovvero tiene in modo incompleto il registro di carico e scarico di cui all'articolo 190, comma 1, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 2.000,00 a € 10.000,00.

Se il registro è relativo a rifiuti pericolosi si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 10.000 a € 30.000,00, nonché nei casi più gravi, la sanzione amministrativa accessoria facoltativa della sospensione da un mese a un anno dalla carica rivestita dal soggetto responsabile dell'infrazione e dalla carica di amministratore.

Nel caso di imprese che occupino un numero di unità lavorative inferiore a 15 dipendenti, le sanzioni sono quantificate nelle misure minime e massime da € 1.040,00 a € 6.200,00 per i rifiuti non pericolosi e da € 2.070,00 a € 12.400,00 per i rifiuti pericolosi. Il numero di unità lavorative è calcolato con riferimento al numero di dipendenti occupati mediamente a tempo pieno durante un anno, mentre i lavoratori a tempo parziale e quelli stagionali rappresentano frazioni di unità lavorative annue; ai predetti fini l'anno da prendere in considerazione è quello dell'ultimo esercizio contabile approvato, precedente il momento di accertamento dell'infrazione.

Infine, se le informazioni, pur formalmente incomplete o inesatte, siano rinvenibili in forma corretta dai dati riportati nella comunicazione al catasto, nei registri cronologici di carico e scarico, nei formulari di identificazione dei rifiuti trasportati e nelle altre scritture contabili tenute per legge, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 260,00 a € 1.550,00. La stessa pena si applica nei casi di mancata conservazione dei registri.

### La vigente disciplina dei formulari di identificazione dei rifiuti

La disciplina dei formulari di identificazione dei rifiuti è prevista dall'art. 193 del D. Lgs. n. 152/2006, anch'esso nel testo riformulato dall'art. 1, comma 19, del D. Lgs. n. 116/2020.

Il trasporto dei rifiuti, eseguito da enti o imprese, è accompagnato da un formulario di identificazione (FIR) dal quale devono risultare i seguenti dati:

- nome e indirizzo del produttore e del detentore;
- origine, tipologia e quantità del rifiuto;
- impianto di destinazione;
- data e percorso dell'istradamento;
- nome e indirizzo del destinatario.

Con il decreto di cui all'articolo 188-bis, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006, sono disciplinati il modello del formulario di identificazione del rifiuto e le modalità di numerazione, vidimazione, tenuta e trasmissione al Registro elettronico nazionale, con possibilità di scaricare dal medesimo Registro elettronico il formato cartaceo. Possono essere adottati modelli di formulario per particolari tipologie di rifiuti ovvero per particolari forme di raccolta.

Nelle more dell'adozione del decreto di cui all'articolo 188-bis, comma 1, continuano ad applicarsi il decreto del Ministro dell'ambiente 1 aprile 1998, n. 145, nonché le disposizioni relative alla nu-

merazione e vidimazione dagli uffici dell'Agenzia delle entrate o dalle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura o dagli uffici regionali e provinciali competenti in materia di rifiuti.

La vidimazione dei formulari di identificazione è gratuita e non è soggetta ad alcun diritto o imposizione tributaria.

Il formulario in formato cartaceo è redatto in quattro esemplari, compilati, datati e firmati dal produttore o detentore, sottoscritti altresì dal trasportatore; una copia deve rimanere presso il produttore o il detentore, le altre tre, sottoscritte e datate in arrivo dal destinatario, sono acquisite una dal destinatario e due dal trasportatore, che provvede a trasmetterne una al produttore o al detentore.

La trasmissione della quarta copia può essere sostituita dall'invio mediante posta elettronica certificata sempre che il trasportatore assicuri la conservazione del documento originale ovvero provveda, successivamente, all'invio dello stesso al produttore.

Durante la raccolta e il trasporto i rifiuti pericolosi devono essere imballati ed etichettati in conformità alle norme vigenti in materia.

### Le disposizioni concernenti i formulari non si applicano:

- al trasporto di rifiuti urbani e assimilati ai centri di raccolta di cui all'articolo 183, effettuato dal produttore iniziale degli stessi;
- al soggetto che gestisce il servizio pubblico;
- ai trasporti di rifiuti speciali non pericolosi, effettuati dal produttore dei rifiuti stessi in modo occasionale e saltuario. Sono considerati occasionali e saltuari i trasporti effettuati per non più di cinque volte l'anno, che non eccedano la quantità giornaliera di trenta chilogrammi o di trenta litri.
- al trasporto di rifiuti speciali di cui all'articolo 184, comma 3, lettera a), effettuato dal produttore in modo occasionale e saltuario, per il conferimento al gestore del servizio pubblico di raccolta, ovvero al circuito organizzato di raccolta di cui all'articolo 183, comma 1, lettera pp), con i quali sia stata stipulata apposita convenzione.

**La movimentazione dei rifiuti esclusivamente all'interno di aree private non è considerata trasporto** ai fini della parte quarta del decreto e non necessita di formulario di identificazione.

**La movimentazione dei rifiuti tra fondi appartenenti alla medesima azienda agricola, ancorché effettuati percorrendo la pubblica via, non è considerata trasporto** qualora risulti comprovato da elementi oggettivi e univoci che sia finalizzata unicamente al raggiungimento del luogo di messa a dimora dei rifiuti in deposito temporaneo e la distanza fra i fondi non sia superiore a quindici chilometri.

**Non è altresì considerata trasporto la movimentazione dei rifiuti effettuata dall'imprenditore agricolo di cui all'articolo 2135 del codice civile dai propri fondi al sito che sia nella disponibilità giuridica della cooperativa di cui è socio**, ivi compresi i consorzi agrari, qualora sia finalizzata al raggiungimento del deposito temporaneo.

La micro-raccolta, intesa come raccolta di rifiuti da parte di un unico raccoglitore o trasportatore presso più produttori o detentori, svolta con lo stesso automezzo, ovvero presso diverse unità locali dello stesso produttore, deve essere effettuata nel termine massimo di 48 ore.

**Nei formulari di identificazione dei rifiuti devono essere indicate tutte le tappe intermedie effettuate.** Nel caso in cui il percorso

dovesse subire delle variazioni, nello spazio relativo alle annotazioni deve essere indicato a cura del trasportatore il percorso realmente effettuato.

Nella compilazione del formulario di identificazione, ogni operatore è responsabile delle informazioni inserite e sottoscritte nella parte di propria competenza.

Il trasportatore non è responsabile per quanto indicato nel formulario di identificazione dal produttore o dal detentore dei rifiuti e per le eventuali difformità tra la descrizione dei rifiuti e la loro effettiva natura e consistenza, fatta eccezione per le difformità riscontrabili in base alla comune diligenza.

### Le sanzioni per violazioni relative ai formulari di identificazione dei rifiuti

Le sanzioni per le violazioni relative ai formulari di identificazione dei rifiuti sono previste dall'art. 258 del D. Lgs. n. 152/2006, nel testo riformulato dal D. Lgs. n. 116/2020.

Chiunque effettua il trasporto di rifiuti senza il formulario di cui all'articolo 193 o senza i documenti sostitutivi ivi previsti, ovvero riporta nel formulario stesso dati incompleti o inesatti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da € 1.600,00 a € 10.000,00.

Si applica la pena dell'articolo 483 del codice penale nel caso di trasporto di rifiuti pericolosi.

Tale ultima pena si applica anche a chi nella predisposizione di un certificato di analisi di rifiuti, fornisce false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti e a chi fa uso di un certificato falso durante il trasporto.

Si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da € 260,00 a € 1.550,00 se le indicazioni di cui al comma 4 sono formalmente incomplete o inesatte ma contengono tutti gli elementi per ricostruire le informazioni dovute per legge, nonché nei casi di mancata conservazione del formulario.

Registro cronologico di carico e scarico – rifiuti non pericolosi				
Ometteva di tenere ovvero teneva in modo incompleto il registro	D. Lgs. n. 152/2006, art. 190, co. 1, Art. 258, co. 2	Sanzione amministrativa da € 2.000 a € 10.000	P.M.R. € 3.333,33	Autorità Competente PROVINCIA
Impresa con meno di 15 dipendenti	D. Lgs. n. 152/2006, art. 190, co. 1, Art. 258, co. 3	Sanzione amministrativa da € 1.040 a € 6.200	P.M.R. € 2.066,66	Autorità Competente PROVINCIA

Registro cronologico di carico e scarico – rifiuti pericolosi				
Ometteva di tenere ovvero teneva in modo incompleto il registro	D. Lgs. n. 152/2006, art. 190, co. 1, Art. 258, co. 2	Sanzione amministrativa da € 10.000 a € 30.000	P.M.R. € 10.000	Autorità Competente PROVINCIA
Impresa con meno di 15 dipendenti	D. Lgs. n. 152/2006, art. 190, co. 1, Art. 258, co. 3	Sanzione amministrativa da € 2.070 a € 12.400	P.M.R. € 4.133,33	Autorità Competente PROVINCIA

Formulari d'identificazione dei rifiuti - rifiuti non pericolosi				
Effettuava il trasporto di rifiuti senza il formulario, ovvero riportava nel formulario dati incompleti o inesatti	D. Lgs. n. 152/2006, art. 193, co. 1, Art. 258, co. 4	Sanzione amministrativa da € 1.600 a € 10.000	P.M.R. € 3.200	Autorità Competente PROVINCIA

Formulari d'identificazione dei rifiuti - rifiuti pericolosi				
Effettuava il trasporto di rifiuti senza il formulario, ovvero riportava nel formulario dati incompleti o inesatti	D. Lgs. n. 152/2006, art. 193, co. 1, Art. 258, co. 4 Art. 483 C.P.	Reclusione fino a due anni	Procura della Repubblica c/o Tribunale	
Forniva un certificato di analisi di rifiuti, con false indicazioni sulla natura, sulla composizione e sulle caratteristiche chimico-fisiche dei rifiuti	D. Lgs. n. 152/2006, art. 190, co. 1, Art. 258, co. 3 Art. 483 C.P.	Reclusione fino a due anni	Procura della Repubblica c/o Tribunale	